

En *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano*. Medellín (Colombia): Sello Editorial Universidad de Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana.

Alimentación y Derechos en Argentina. Agenda legislativa y políticas públicas.

Pautassi, Laura, Carrasco, Maximiliano, Bermúdez, Ángeles, Bestard, Ana María, Carmona Barrenechea, Verónica, Messina, Giuseppe Manuel y Royo, Laura.

Cita:

Pautassi, Laura, Carrasco, Maximiliano, Bermúdez, Ángeles, Bestard, Ana María, Carmona Barrenechea, Verónica, Messina, Giuseppe Manuel y Royo, Laura (2017). *Alimentación y Derechos en Argentina. Agenda legislativa y políticas públicas*. En *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano*. Medellín (Colombia): Sello Editorial Universidad de Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/21>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZHh/mrd>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN



Universidad
Pontificia
Bolivariana

Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano

Olga Cecilia Restrepo Yepes
César Augusto Molina Saldarriaga
Coordinadores académicos

Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano

Editores académicos

Olga Cecilia Restrepo-Yepes

César Augusto Molina-Saldarriaga

Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano / editores académicos Olga Cecilia Restrepo-Yepes, César Augusto Molina-Saldarriaga; editor Leonardo David López Escobar. -1ª ed. - Medellín: Universidad de Medellín; Sello Editorial Universidad de Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2017.

324 p. ; 17 x 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958- 8992-79- 2

ISBN e-book: 978-958- 8992-80- 8

1. NUTRICIÓN -- DERECHOS HUMANOS -- LEGISLACIÓN. 2. AGUA DE ALIMENTACION -- DERECHOS HUMANOS -- LEGISLACIÓN. 3. SEGURIDAD ALIMENTICIA. 4. CONTAMINACIÓN DEL MAIZ. 5. NUTRICIÓN -- GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. 1. Restrepo-Yepes, Olga Cecilia. 2. Molina-Saldarriaga, César Augusto. 3. López Escobar, Leonardo David, ed.. 4. Universidad de Medellín. Sello Editorial Universidad de Medellín.

CDD 323.11 / D431

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

Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano

1ª. edición: 2017

© Universidad de Medellín

© Universidad Pontificia Bolivariana

© Olga Cecilia Restrepo-Yepes

© César Augusto Molina-Saldarriaga

© María Victoria Fernández Molina

© José Rafael Grijalva Eternod

© Javier G. Hernández Munguía

© Isabel Goyes Moreno

© Pablo Castillo Calvache

© Aura Cecilia Torres Burbano

© Diana Patricia Giraldo Ramírez

© Renata Bregaglio Lazarte

© Carmela Chávez Irigoyen

© Rosa Arévalo León

© Blanche Magarinos-Rey

© Nicolás Cobo Romani

© Siro L. De Martini

© Úrsula Basset

© Alejandro Battistoti

© María Paola Baccello Saavedra

© Karina Carpintero

© Belén E. Donzelli

© Joaquín Ignacio Mogaburu

© Octavio Silliti

© Laura Pautassi

© Maximiliano Carrasco

© Ángeles Bermúdez

© Ana María Bestard

© Verónica Carmona Barrenechea.

© Giuseppe Messina

© Laura Royo

ISBN: 978-958-8992-79-2

ISBN e-book: 978-958-8992-80-8

Editor:

Leonardo David López Escobar

Dirección electrónica: ldlopez@udem.edu.co

Universidad de Medellín. Medellín, Colombia

Cra. 87 No. 30-65. Bloque 20, piso 2.

Teléfonos: 340 52 42 - 340 53 35

Medellín - Colombia

Distribución y ventas:

Universidad de Medellín

e-mail: selloeditorial@udem.edu.co

www.udem.edu.co

Cra. 87 No. 30-65 - Teléfono: 340 52 42

Medellín, Colombia

Corrección de estilo:

Lorenza Correa Restrepo

lcorreare@gmail.com

Diseño portada:

Claudia Castrillón Álvarez

claudiadiseno grafico@gmail.com

Diagramación:

Leonardo Sánchez Perea

leo662005@gmail.com

Impresión:

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Carrera 69 H No. 77 - 40

PBX (+57 1) 602 0808

Bogotá, Colombia

Todos los derechos reservados.

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

Hecho el depósito legal.

PRÓLOGO

Ricardo Rapallo

Oficial de seguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

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

Contenido

Autores	15
Prólogo	19
Introducción	21

CAPÍTULO 1

El acceso al agua como condición necesaria para la garantía del derecho a la alimentación

Introducción	27
1.1 Telón de fondo: contexto del acceso al agua en el derecho a la alimentación desde la perspectiva de las personas en situación de vulnerabilidad	29
1.2 Efectos de la falta de accesibilidad al agua en el derecho a la alimentación ...	32
1.3 Agua y alimentación: el mínimo vital y su relación con los derechos fundamentales	34
1.3.1 Necesidades básicas que componen el mínimo vital	34
1.3.2 Los usos comunes del agua y la alimentación	38
1.4 Breve comparativa entre el derecho al agua y el derecho a la alimentación en la normativa internacional	40
1.5 El derecho al agua en la legislación nacional mexicana.....	47
Referencias bibliográficas.....	52

CAPÍTULO 2

El enfoque de Derechos Humanos en la Ley 693 de Nicaragua: especial referencia al proceso de creación e instalación de las Comussan del departamento de León

Introducción	55
2.1 La situación de la SAN en Nicaragua	61
2.2 La protección jurídica del DAA en Nicaragua	63
2.3 Los principios PANTHER y su aplicación en el presente estudio.....	73

2.4	El EDH en la Ley 693 y su aplicación en el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN de las alcaldías del departamento de León	77
2.4.1	Los principios de participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas en la Ley 693 y su Reglamento	78
2.4.1.1	El principio de participación	78
2.4.1.2	El principio de no discriminación	84
2.4.1.3	Los principios de transparencia y rendición de cuentas	90
2.4.2	El proceso de creación e instalación de las COMUSSAN	94
2.4.3	La aplicación de los principios de participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas en el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN	100
2.4.3.1	La aplicación del principio de participación	100
2.4.3.2	La aplicación del principio de no discriminación.....	102
2.4.3.3	La aplicación del principio de transparencia y rendición de cuentas	103
	Conclusiones	105
	Referencias bibliográficas	108

CAPÍTULO 3

Soberanía alimentaria del Pueblo de los Pastos: resguardos indígenas de Ipiales Yaramal y San Juan

Introducción	113
3.1 El derecho a la alimentación, la seguridad y la soberanía alimentaria	115
3.2 Pueblos indígenas y derecho a la alimentación adecuada: marco normativo..	117
3.3 La seguridad y soberanía alimentaria del pueblo de los Pastos: resguardos indígenas de Ipiales, Yaramal y San Juan	120
3.3.1 Soberanía alimentaria: shagra, payacua y mindala como medios para su consecución.....	122
3.3.2 Problemáticas en la consecución de la soberanía alimentaria de los resguardos de Ipiales, Yaramal y San Juan	130
3.3.2.1 Socio–Económicos	130
3.3.2.2 Ambientales	132
3.3.2.3 Gubernamentales	132

Conclusiones	134
Recomendaciones	135
Referencias bibliográficas.....	137

CAPÍTULO 4

Metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria

Introducción.....	141
4.1 Un estado del arte para la comprensión de los desiertos de alimentos.....	143
4.1.1 Problemas en el estudio de los desiertos de alimentos	144
4.1.2 Variables, metodología e instrumentos de recolección, sistematización y análisis de información	147
4.2 Una propuesta teórica para la identificación y análisis de los desiertos de alimentos	149
4.2.1 Dimensiones y variables del derecho a la alimentación.....	150
4.2.2 Dimensiones y variables de los desiertos de alimentos	152
4.3 Aproximación a una propuesta metodológica para la identificación y análisis de los desiertos de alimentos.....	153
Referencias bibliográficas.....	156

CAPÍTULO 5

El programa “Qali Warma” desde un enfoque de Derechos Humanos

Introducción.....	161
5.1 Definiendo el enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas	163
5.1.1 Los principios del enfoque basado en derechos humanos (EBDH)	164
5.1.2 La importancia de un adecuado diagnóstico para el diseño de la intervención	166
5.2. Los programas sociales de apoyo alimentario en Perú.....	168
5.3 El programa nacional de alimentación escolar Qali Warma bajo el EBDH.....	173
5.3.1 El diagnóstico y la identificación de usuarios: las innovaciones y carencias Frente Al PRONAA.....	175
5.3.2 La formulación del programa desde un lenguaje de derechos.....	177
5.3.2.1 El derecho a la alimentación	179
5.3.2.2 El derecho a la educación.....	186

5.3.3	Los grandes ausentes: un sistema de indicadores	187
5.3.4	Aspectos transversales del enfoque basado en derechos humanos....	188
5.3.4.1	La satisfacción del derecho a la participación ciudadana	188
5.3.4.2	El acceso a la información y transparencia.....	191
5.3.4.3	Rendición de cuentas y acceso a mecanismos de control	192
5.3.4.5	No discriminación e inclusión de grupos vulnerables	194
	Conclusiones y recomendaciones	195
	Referencias bibliográficas.....	199

CAPÍTULO 6

El Derecho a la Alimentación como fuente de responsabilidad: el caso de la contaminación del maíz por organismos genéticamente modificados

Introducción	207
6.1 Maíz y transgénicos: una difícil coexistencia	208
6.1.1 El maíz como base de la alimentación y de las culturas de Latinoaméri- ca	208
6.1.2 La intrusión de la biotecnología en el cultivo del maíz.....	210
6.1.3 Definición y aplicación del concepto de coexistencia	213
6.1.4 Casos de contaminación del maíz nativo y criollo y posibles perjuicios/consecuencias ligados a esta contaminación	218
6.1.5 Inventario de impactos del uso de OGM	220
6.2 La responsabilidad inducida por la contaminación del maíz por OGM	225
6.2.1 La definición de marcos normativos específicos a la responsabilidad ligada a los OGM (protocolo de Kuala Lumpur/ normas europeas).....	225
6.2.2 Fuera de las normas específicas: la aparente inaplicabilidad de una responsabilidad civil objetiva	225
6.2.3 Otras posibles fuentes de responsabilidad civil: protección de la propiedad privada, teoría del riesgo, teoría de las inmisiones... 6.2.3.1 Jurisprudencia	227 228
6.2.4 Las bases de una responsabilidad del Estado	234
6.3. El derecho a la alimentación como fuente de responsabilidad y obligación del Estado de amparar los cultivos de maíz de toda contaminación.....	235
Conclusiones	239
Referencias bibliográficas.....	240

CAPÍTULO 7

La difusión de información sobre el derecho a la alimentación como garantía de acceso a la justicia.

La situación en el poder judicial de la ciudad Autónoma de Buenos Aires

Introducción	248
7.1 Los alcances de la difusión como presupuesto para la satisfacción del derecho a una alimentación adecuada	249
7.1.1 La difusión de información sobre el derecho a la alimentación.....	249
7.1.1.1 Marco teórico.....	249
7.1.1.2 Promulgación agravada y efectivo conocimiento	251
7.1.1.3 Las obligaciones del Estado.....	254
7.1.1.4 Objeto de la difusión.....	255
7.1.2 El concepto de acceso a la justicia: una definición amplia	257
7.1.2.1 Nociones previas.....	257
7.1.2.2 Acceso a justicia y acceso a la justicia.....	258
7.1.3 La difusión de información como elemento integrante del acceso a la justicia	259
7.1.4 La difusión de información sobre los derechos como medio de prevención de conflictos	261
7.1.5 A modo de recapitulación	262
7.2. Estudio de caso: el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ..	263
7.2.1 Ministerio Público Fiscal (MPF)	264
7.2.2 Ministerio Público de la Defensa (MPD)	268
7.2.3 Ministerio Público Tutelar (MPT)	269
7.2.4 Tribunal Superior de Justicia (TSJ).....	270
7.2.5 Centro de Formación Judicial (CFJ).....	272
7.2.6 Conclusión	272
Conclusión general	275
Referencias bibliográficas.....	276
Doctrina	276
<i>Soft law</i> y jurisprudencia internacional	278

CAPÍTULO 8

Alimentación y Derechos en Argentina. Agenda Legislativa y Políticas Públicas

Introducción	280
8.1. Derecho a la alimentación adecuada y enfoque de derechos	281
8.2. Sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada	283
8.3. ¿Políticas sociales para garantizar el derecho a la alimentación? Análisis de planes y programas en Argentina	294
8.3.1 El ámbito nacional: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) ..	294
8.3.2 Programas “Ciudadanía Porteña” y “Ticket Social”	302
Conclusión	311
Referencias bibliográficas.....	313

ANEXO

Principales aspectos críticos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Informes de la Auditoría General de la Nación.....	319
---	-----

Lista de Tablas

Tabla 1. Incidencia del agua sobre los alimentos	39
Tabla 2. Comparación entre el derecho al agua y el derecho a la alimentación en la normativa internacional.....	43
Tabla 3. Normativa nacional que regula el acceso al agua en México	47
Tabla 4. Matriz de cruce de categorías, dimensiones y variables entre derecho a la alimentación y desiertos de alimentos	156
Tabla 5. Valor de la ración preparada, en dólares (desayuno y almuerzo), por día y anual en Perú. Costo de ración diaria y por año de la alimentación escolar.....	181
Tabla 6. Valor de la ración canasta de productos, en dólares (desayuno y almuerzo de alimentos perecederos y no perecederos), por día y anual en Perú.....	181
Tabla 7. Presupuesto del PNSA período 2003-2012	297
Tabla 8. Principales aspectos críticos del PNSA según informes Cuenta de Inversión	298
Tabla 9. Detalle de proyectos sobre el PNSA en el Congreso de la Nación Argentina. Años 2003 a 2013	299
Tabla 10. Una comparación entre Ciudadanía Porteña y las Canastas Alimentarias.	309

Autores

M^a Victoria Fernández Molina: Candidata a doctora en Derechos Humanos por la Universidad de Deusto, consultora internacional en derecho a la alimentación y profesora investigadora de la UADC para el curso 2013-2014. Correo electrónico: victoriafmolina@gmail.com

José Rafael Grijalva Eternod: Candidato a doctor en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid, director de Capacitación del Servicio Público en Derechos Humanos de la CDHDF y profesor-investigador de la UADC para el curso 2013-2014. Correo electrónico: engara@gmail.com

Javier G. Hernández Munguía: Profesor titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Doctorando en Derecho por la Universidad de Alcalá. Máster en Derecho ambiental. Máster en Gerencia y Administración Pública. Máster en Gestión de Áreas Protegidas y Máster en Gestión de Recursos Naturales y Planificación Ambiental. Especialista en Política y Economía Ambiental. Especialista en Gestión de Recursos Naturales y Planificación Ambiental. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN-León, Universidad de Alcalá, Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, España y el Instituto Nacional de Administración Pública INAP-España. El profesor Hernández Munguía es actualmente coordinador del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León e Investigador principal del presente trabajo. Correo electrónico: javileon1969@gmail.com

Isabel Goyes Moreno: Abogada, especialista en Derecho Laboral, magíster en Derecho y doctora en Ciencias de la Educación, directora del Centro de Investigaciones y Estudios Sociojurídicos de la Universidad de Nariño, directora del Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Región DEJURE. Correo electrónico: isabelgm99@yahoo.com

Pablo Castillo Calvache: Abogado egresado de la Universidad de Nariño, especialista en Derecho Ambiental de la Universidad de Buenos Aires; investigador del Centro de Investigaciones y Estudios socio jurídicos de la Universidad de Nariño –CIESJU–, co-investigador de la línea de investigación Derecho Alimentario perteneciente al Grupo de Investigación Jurídica Regional

“Derecho Justicia y Región” –DEJURE. Correo electrónico: pablocastilloc@yahoo.com.ar

Aura Cecilia Torres Burbano: Abogada, especialista en Derecho Laboral, profesional de Investigaciones del Centro de Investigaciones y Estudios Socio-jurídicos de la Universidad de Nariño –CIESJU–, investigadora principal de la línea de investigación Derecho Alimentario perteneciente al Grupo de Investigación Jurídica Regional “Derecho, Justicia y Región” –DEJURE–. Correo electrónico: auraceciliatorres@hotmail.com

César Augusto Molina Saldarriaga: Abogado, especialista en Derecho Administrativo y magister en Diseño del Paisaje. Docente interno asociado de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín–Colombia. Correo electrónico: cesar.molina@upb.edu.co

Olga Cecilia Restrepo-Yepes: Abogada, especialista en Derecho Constitucional, magister en Derecho, candidata a doctora. Docente de la Facultad de Derecho e investigadora del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín–Colombia. Correo electrónico: ocrestrepo@udem.edu.co

Diana Patricia Giraldo Ramírez: Ingeniera agroindustrial, especialista en Gestión de la Innovación Tecnológica, doctora en Ingeniería. Docente interna asociada de la Escuela de Ingeniería e investigadora del Grupo de Investigación en Gestión de la Tecnología y la Innovación de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín–Colombia. Correo electrónico: dianap.giraldo@upb.edu.co

Renata Bregaglio Lazarte: Abogada y magíster en Derechos Humanos, coordinadora académica del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) y coordinadora de la investigación. Correo electrónico: renata.bregaglio@pucp.pe

Carmela Chávez Irigoyen: Socióloga y magíster en Derechos Humanos. Investigadora del IDEHPUCP e investigadora. Correo electrónico: chavez.c@pucp.pe

Rosa Arévalo León: Estudiante de Ciencias Políticas. Practicante del IDEHPUCP y asistente de investigación. Correo electrónico: rosa.arevalo@pucp.pe

Blanche Magarinos-Rey: Abogada Universidad Paris V Panthéon-La Sorbonne. máster en Derecho Ambiental y Urbanismo. Correo electrónico: blanche@avocat-magarinos-rey.com

Nicolás Cobo Romani: Abogado Universidad Católica de Chile. Máster en Comercio Internacional Universidad de Barcelona; profesor y subdirector Centro de Estudios Internacionales Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: ncobo@uc.cl

Siro L. De Martini: Director del proyecto. Abogado (UCA). Especialista en Derechos Humanos. Director del Centro de Investigación en Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires. Correo electrónico siroldemartini@uca.edu.ar

Úrsula C. Basset: Coordinadora académica. Abogada (Universidad de Buenos Aires), doctora en Ciencias Jurídicas (Ph.D–UCA) Profesora con dedicación Especial a la Investigación y directora del Centro de Estudios sobre Derecho de familia (UCA). Correo electrónico: ucbasset@gmail.com

Alejandro Battistoti: Abogado, Medalla de Oro (UCA), Master of Laws por University of Cambridge (Cambridge Trust & Santander Scholar). Vice-Presidente de la University of Cambridge Graduate Law Society (2014/2015). Adscripto de investigación (UCA), Correo electrónico: alejandrobattistotti@gmail.com

María Paola Baccello Saavedra: Abogada con orientación en Derecho Público, UBA (2006). Maestranda en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Palermo (2014). Prosecretaria Administrativa en la Defensoría ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo y Tributario N.º 2 de la CABA. Investigadora de Unidos por la Justicia, integrando mayormente las áreas de Acceso a Justicia, Género y Derecho Penal. Correo de contacto: pbacello@gmail.com

Karina Carpintero: Investigadora. Abogada (UCA). Maestranda en Derechos Humanos y Derecho Constitucional por la Universidad de Palermo, Argentina y en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España. Docente adscrita en Derechos Humanos en la Universidad Católica Argentina. Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires. Correo electrónico: karinacarpintero@gmail.com

Belén E. Donzelli: Investigadora. Abogada (UCA). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas, por la Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales. Especialización en Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires (en curso). Profesorado Superior en la Universidad Católica Argentina (en curso). Docente adscrita en Derechos Humanos en la Universidad Católica Argentina. Miembro Investigador del Centro de Investigaciones

del Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina. Correo Electrónico: belen.donzelli@gmail.com

Joaquín Ignacio Mogaburu: Abogado y profesor en Historia (UCA). Funcionario del Poder Judicial de la Nación. Docente investigador del Centro de Investigación del Sistema interamericano de Derechos Humanos y del Programa de Historia de la Iglesia en la Argentina Contemporánea, de la Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: jmogaburu@gmail.com

Octavio Silliti: Abogado (UCA). Miembro del Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (UCA). Correo electrónico: octaviosilliti@hotmail.com

Laura Pautassi: Doctora en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP) e investigadora permanente del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Correo electrónico: laura.pautassi@gmail.com

Maximiliano Carrasco: Doctorando de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigador adscrito del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). Correo electrónico: max_carrasco@hotmail.com

Ángeles Bermúdez: Maestranda en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP. Correo electrónico: angelesbermudez@hotmail.com

Ana María Bestard: Doctoranda de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigadora adscrita del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Correo electrónico: anamariabestard@yahoo.com.ar

Verónica Carmona Barrenechea: Maestranda en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP. Correo electrónico: veronica.carmonab@gmail.com

Giuseppe Messina: Doctor en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Complutense de Madrid. Integrante del Grupo DSPP. Correo electrónico: gm.messina@gmail.com

Laura Royo: Magíster en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigadora adscrita del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Correo electrónico: lauraroyo@gmail.com

Prólogo

Las graves y evidentes necesidades alimentarias padecidas por millones de personas alrededor del mundo hicieron necesaria la creación, por parte de los países, de organizaciones nacionales e internacionales que tendrían como propósito ayudar a mitigar el hambre y la desnutrición de la población. Así, entonces, encontramos organizaciones como la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), o iniciativas regionales, como la de América Latina y el Caribe sin Hambre (ALCSH), que ha tenido, como eje central de su labor, la promoción y protección del derecho a la alimentación en todos los países de la región; así como la orientación en la creación y aplicación legislativa, mediante programas y planes que contribuyen a erradicar el hambre y la malnutrición en Latinoamérica y el Caribe. Actualmente, la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una de las principales oportunidades para fortalecer el compromiso por el Derecho la Alimentación Adecuada y la promoción de nuevas políticas encaminadas a poner fin al hambre y la malnutrición.

Este compromiso por un mundo libre de hambre necesita de la participación de todos. En este sentido, es indiscutible que la búsqueda de la garantía y la protección del derecho a la alimentación ha suscitado en los últimos años un interés en escenarios académicos e investigativos, en donde las instituciones educativas de nivel superior se han comprometido a pensar, hablar, escribir y propiciar opinión, debate y conocimiento alrededor del tema del derecho, con el ánimo y la intención de generar verdaderos cambios legislativos, de políticas públicas y judiciales, así como sociales y culturales.

Como ejemplo de lo anterior, se encuentra la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (ALCSH), la cual ha apoyado desde su creación, y de manera permanente e incondicional, el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA–ALC), observatorio conformado por diferentes universidades pertenecientes a la región, quienes le han apostado al estudio del derecho a la alimentación como herramienta determinante de desarrollo, y cuyo objetivo principal ha sido hacer un seguimiento a la constante evolución del mismo. Así entonces, y gracias al exitoso proceso investigativo alcanzado por el ODA–ALC en el año 2012 con su primera

convocatoria de investigación, este decide abrir su *II Convocatoria para el concurso de proyectos de investigación sobre el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe*” financiada, una vez más, por la ALCSH, la Agencia de Cooperación Española y el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, y por las universidades participantes.

Este interesante texto, titulado *el Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano*, es el resultado del esfuerzo que una vez más realizan los miembros del Observatorio del Derecho a la Alimentación, y que en esta oportunidad presentan interesantes y enriquecidos desarrollos investigativos que exponen facetas y escenarios reales de los países de la región en relación con el tema del hambre y la desnutrición y, que, sin duda, permitirán seguir avanzando en la creación de herramientas de orden legal y político, que propendan por la consagración y protección del derecho alimentario, así como por la creación de más y mejores formas de aplicación del mismo y su necesidad de ser garantizado.

Ricardo Rapallo

Oficial de seguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

Introducción

Teniendo en cuenta que el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA–ALC)¹ fue creado con el objetivo principal de generar aportes significativos desde la academia y la investigación al estudio y desarrollo del derecho a la alimentación en la región, se llevó a cabo la segunda convocatoria de investigación con las universidades que hacen parte del Observatorio. De la participación activa por parte de las mismas, se escogieron las mejores investigaciones presentadas, las cuales fueron financiadas por la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y por las universidades seleccionadas.

En esta oportunidad, la convocatoria planteó como objetivo principal la producción de conocimiento académico oportuno en torno al derecho a la alimentación, con la intención de servir como guía para todos los actores que intervienen en el desarrollo del derecho y la creación de las vías de garantía y exigibilidad del mismo. Así, entonces, se establecieron como ejes de investigación los siguientes: (i) Democracia y buena gestión pública para la garantía del derecho a la alimentación, (ii) justicia y exigibilidad, (iii) dimensión e instrumentos internacionales, (iv) acceso a los recursos y bienes productivos, (v) temáticas y problemáticas emergentes –soberanía alimentaria, pueblos indígenas, seguridad humana y emergencias humanitarias o naturales–.

Se observará por parte del lector, a lo largo del texto, que el común denominador de esta compilación es el tratamiento e identificación del derecho alimentario, tanto desde el punto de vista de su reconocimiento y protección, como desde el de su efectividad, pero en todos los casos partiendo de escenarios propios y reales de los países de la región.

¹ ODA–ALC es financiado por la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Una vez realizado el proceso de convocatoria, presentación y selección de las investigaciones ganadoras, se llevó a cabo el III Encuentro Regional del ODA-ALC en la Ciudad de México, donde se expusieron las investigaciones ganadoras², investigaciones que se publican en su mayoría en este libro, con la intención principal de promover y difundir los estudios y resultados obtenidos del análisis y seguimiento del derecho alimentario en las regiones, lo cual generará nuevos y mejores escenarios de reflexión y diálogo para la conformación de materia prima que pueda ser utilizada para fundamentar los proyectos legislativos y de políticas públicas de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe.

² Las investigaciones seleccionadas en esta segunda convocatoria fueron: 1. Soberanía alimentaria en los pueblos originarios del departamento de Nariño: resguardos indígenas de Ipiales, Yaramal y San Juan. Centro de Investigaciones y Estudios Sociojurídicos, Universidad de Nariño (Pasto-Colombia) 2. Políticas públicas para la garantía y protección del derecho a la alimentación en Argentina a la luz del enfoque de derechos. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires-Argentina). 3. Análisis del Programa Qali Warma desde un enfoque basado en derechos humanos. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima-Perú). 4. El derecho a la alimentación y el agua. Retos legislativos y de políticas públicas para el Estado de Coahuila, México. Facultad de Jurisprudencia, Universidad Autónoma de Coahuila (Coahuila-México). 5. El derecho a la alimentación como fuente de responsabilidad civil: el caso de la contaminación del maíz por organismos genéticamente modificados. Centro de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago de Chile-Chile). 6. Diagnóstico sobre el enfoque de derechos humanos en el proceso de implementación de la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria de Nicaragua, en las diez municipalidades del departamento de León, Nicaragua, con especial referencia al proceso de instalación y legalización de las Comisiones Municipales de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSSAN). Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (Managua-Nicaragua). 7. La difusión de información sobre el derecho a alimentación como mecanismo de acceso a la justicia. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica Argentina (Buenos Aires-Argentina). 8. La oposición entre las potestades de ordenamiento territorial local y la protección de la inversión extranjera directa como limitación al desarrollo del derecho a la alimentación de las poblaciones locales” Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica (San José-Costa Rica). 9. Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín-Colombia. Herramientas para el análisis de la política pública alimentaria en clave territorial. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Pontificia Bolivariana y Facultad de Derecho, Universidad de Medellín. Colombia (Medellín-Antioquia). 10. Primera fase de la política pública de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria. Caso de Chía-Colombia. Facultad de Derecho, Universidad de la Sabana (Bogotá-Colombia).

Así entonces, el presente libro está compuesto por ocho capítulos, dentro de los cuales encontramos trabajos de investigación de origen mexicano, nicaraguense, colombiano, peruano, chileno y argentino³.

En primer lugar, y ante los significativos avances de México en el ámbito jurídico y político, en cuanto al reconocimiento y efectividad del derecho a la alimentación, -esto es, por ejemplo, la inclusión dentro de la Carta Política del derecho a la alimentación, como derecho autónomo e independiente de los demás ya consagrados-, este capítulo titulado "*El Acceso al agua como condición necesaria para la garantía del derecho a la alimentación*" trae a colación el debate del agua como pilar o elemento fundamental del derecho a no morir de hambre. Se plantea de este modo, si las personas afectadas por el flagelo de la desnutrición están incluidas, o no, aquellas que carecen de acceso al agua, y si los Estados ponderan, como se debe, este derecho dentro de sus sistemas; con este análisis se busca promover el acceso de toda la

³ Las universidades miembro del ODA-ALC son: Universidad de Medellín (Colombia), Universidad de Manizales (Colombia), Universidad Autónoma de Coahuila (México), Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile), Pontificia Universidad Católica de Argentina (Argentina), Universidad de Granma (Cuba), Universidad de Nariño (Colombia), Universidad Centroamericana (Nicaragua), Universidad del Caribe (República Dominicana), Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú), Universidad de EAFIT (Colombia), Universidad de la Región de Joinville (UNIVILLE) (Brasil), Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia), Universidad de la Sabana (Colombia), Universidad de Buenos Aires (Argentina), Universidad Autónoma de Nayarit (México), Universidad de Costa Rica (Costa Rica), Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua UNAM-León (Nicaragua), Universidad Nacional Autónoma de México (México), Universidad San Francisco de Quito (Ecuador), Universidad Autónoma de Santo Domingo (República Dominicana), Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), Fundación Universitaria Tecnológico de COMFENALCO Cartagena (Colombia), Universidad de Palermo (Argentina), Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca Provincia de Buenos Aires (Argentina), Universidad Torcuato Di Tella (Argentina), Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia), Universidad Católica Boliviana de San Pablo (Bolivia), Agroecología Universidad de Cochabamba (AGRUCO) (Bolivia), Universidad de Brasilia (Brasil), Universidad Federal de Paraíba (Brasil), Universidad de Barretos (Brasil), Universidad de Antioquia (Colombia), Universidad Surcolombiana (Colombia), Universidad Pedagógica y Tecnológica Colombiana (Colombia), la Corporación Universitaria de Sabaneta – UNISABANETA (Colombia), Corporación Universitaria Americana CORUNIAMERICANA (Colombia), Escuela Superior de Administración Pública de Bogotá (Colombia), Corporación universitaria del Meta (Colombia), Institución Universitaria de Envigado (Colombia) Universidad de La Habana (Cuba), Universidad Nacional Autónoma de Honduras (Honduras), Facultad Libre de Derecho de Monterrey (México), Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" (Paraguay), Universidad de la República (Uruguay) y Universidad de la República (Uruguay).

población al agua, como un elemento indiscutible a la hora de garantizar el derecho alimentario de los ciudadanos.

En segundo lugar, encontramos al grupo de investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua que, en su artículo titulado: "*El enfoque de derechos humanos en la Ley 693 de Nicaragua: especial referencia al proceso de creación e instalación de las COMUSSAN del departamento de León*", expone la implementación de las Comisiones Municipales de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional –COMUSSAN– en el departamento de León, en armonía con la Ley 693 de Nicaragua y su respectivo reglamento; busca así una forma efectiva de hacer frente a los problemas de desertificación y sequía que generan, a su vez, situaciones de desnutrición en toda la población.

El capítulo tercero de este texto titulado "*Soberanía alimentaria del pueblo de los Pastos: resguardos indígenas de Ipiales, Yaramal y San Juan*" aborda el tema del derecho alimentario desde la perspectiva de los derechos de las culturas y comunidades indígenas y campesinas de la zona nariñense de Colombia. Se desarrolla la necesidad de proteger y respetar, no solo de manera general su cultura e identidad, sino de manera especial, el control autónomo de los pueblos originarios sobre sus territorios, sus recursos naturales, el sistema de gestión de los mismos y los procedimientos utilizados por ellos para su producción, distribución y consumo como una manifestación de su soberanía alimentaria y, en consecuencia, de la garantía y efectividad del derecho a no morir de hambre.

El cuarto capítulo, también de origen colombiano, titulado "*Metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria*", define los desiertos de alimentos como porciones territoriales caracterizadas por la ausencia o precariedad de infraestructura, equipamiento y políticas públicas para garantizar el acceso de sus pobladores a alimentación saludable. Los estudios sobre la categoría en Colombia son escasos, a pesar de los retos y oportunidades del país en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas orientadas a la garantía del derecho a la alimentación. El objetivo, entonces, del presente artículo de investigación es construir un marco teórico y metodológico para el análisis del fenómeno del hambre en clave territorial y con un enfoque de derechos humanos, que permita el diseño y evaluación de políticas públicas alimentarias. Para ello se vale de las técnicas documentales de la investigación hermenéutica y del enfoque de *lege lata* de la investigación jurídica dogmática. Se concluye con la presentación de una matriz relacional entre las categorías

derecho a la alimentación y desiertos de alimentos donde se identifican sus dimensiones y variables.

El quinto capítulo se titula *"El Programa "Qali Warma" desde un enfoque de Derechos Humanos"*. En este acápite, sus autores presentan el diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma como parte de las políticas públicas encargadas de velar por la efectividad del derecho a la alimentación en Perú desde una perspectiva propia de los derechos humanos. Dicho programa nace como resultado de la situación de desnutrición infantil en Perú, y la relación que la misma tiene con el nivel y la capacidad de aprendizaje de los niños.

El sexto capítulo presentado por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Chile y titulado por sus autores *"El derecho a la alimentación como fuente de responsabilidad: el caso de la contaminación del maíz por organismos genéticamente modificados"* presenta en esta oportunidad un interesante estado del arte de carácter normativo, jurisprudencial y doctrinario, relacionado con la biodiversidad y la situación de contaminación genética del maíz nativo como un elemento relacionado de manera directa con la alimentación de los pueblos y la evidente relegación que han padecido las formas milenarias tradicionales de los agricultores nativos de zonas como México, Bolivia o Chile, debido al uso de nuevas y abusivas tecnologías genéticas en el cultivo de productos como el maíz. Así, entonces, se analiza la existencia de herramientas legales propias de los Estados para la prevención, la sanción o la compensación por contaminaciones resultantes de dichos procesos genéticos.

El séptimo capítulo se titula *"La difusión de información sobre el derecho a la alimentación como garantía de acceso a la justicia. La situación en el poder judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"*. En el mismo, el grupo de investigadores de la Pontificia Universidad Católica de Argentina, teniendo como base su anterior investigación titulada *"El estado del arte del derecho a la alimentación en Argentina"*, presenta en esta oportunidad un análisis de las obligaciones y compromisos concretos asumidos por los Estados en aras de hacer efectivo el derecho a la alimentación a partir de la difusión de los derechos sociales como herramienta determinante que deben utilizar los gobiernos de cualquier nivel para alcanzar este objetivo. Asimismo, se presenta un estudio juicioso acerca de los programas que existen actualmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con sus aciertos y desaciertos, la difusión de los mismos y la posibilidad de acceder a la justicia en caso de violación

de estos, en aras de mejorar su estructuración y posible implementación de otros programas o políticas públicas similares.

El octavo y último capítulo del libro se tituló "*Alimentación y derechos en Argentina. Agenda legislativa y políticas públicas*". El objetivo de este artículo se resume en la intención de proporcionar herramientas jurídicas que puedan utilizarse como fundamentos en las discusiones adelantadas en virtud del Frente Parlamentario Contra el Hambre, Frente que tiene dentro de sus objetivos principales, la formulación de un proyecto de ley marco sobre el derecho alimentario, realizar una revisión rigurosa del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria ya existente, así como extender estos frentes parlamentarios contra el hambre a niveles locales y provinciales, haciendo el aporte académico, tan necesario como incontrovertible, para efectos del desarrollo del derecho a la alimentación.

Como se puede observar, esta importante compilación se encuentra conformada por diferentes artículos investigativos que toman como punto de partida las realidades que enfrentan los diferentes países de América Latina y el Caribe en relación con el derecho a la alimentación, su reconocimiento, y su desarrollo legislativo y jurisprudencial.

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

CAPÍTULO 1

El acceso al agua como condición necesaria para la garantía del derecho a la alimentación¹

M^a Victoria Fernández Molina²

José Rafael Grijalva Eternod³

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de los últimos tres años, se han producido en México numerosos avances en el reconocimiento y garantía del derecho a la alimentación como derecho fundamental. Prueba de lo anterior es la inclusión del mismo en el texto constitucional y las discusiones llevadas a cabo en el Congreso de la Unión por numerosos actores civiles, políticos y académicos para la redacción del Proyecto de Ley Especial sobre Derecho a la Alimentación. Asimismo, la postura tanto del actual Gobierno Federal como de los estatales ha sido proclive al desarrollo de programas destinados al combate de la malnutrición, entendiendo por esta, tanto la desnutrición como el sobrepeso y la obesidad. En este contexto, y sin entrar a valorar la adecuación de estos programas para el logro de los objetivos que persiguen, llama la atención que en ninguno

¹ El artículo es resultado final del proyecto de investigación "El acceso al Agua como condición necesaria para la garantía del derecho a la alimentación", realizado durante el año 2013 y apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y la Universidad Autónoma de Coahuila, en virtud de la Segunda Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación convocado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe -ODA-ALC-.

² Candidata a doctora en Derechos Humanos por la Universidad de Deusto, consultora internacional en derecho a la alimentación y profesora investigadora de la UADC para el curso 2013-2014. Correo electrónico: victoriadmolina@gmail.com

³ Candidato a doctor en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid, director de Capacitación del Servicio Público en Derechos Humanos de la CDHDF y profesor-investigador de la UADC para el curso 2013-2014. Correo electrónico: engara@gmail.com

de ellos exista una rúbrica que haga referencia a un componente básico del derecho a la alimentación: el acceso al agua.

Bajo estas ideas, el objetivo general de esta investigación consiste en determinar si existen razones sustantivas que nos permitan afirmar que el acceso al agua está suficientemente ponderado dentro de las legislaciones y programas destinados a la garantía del derecho a la alimentación, y proponer un cambio de paradigma que incluya los niveles básicos de acceso al agua como un indicador fundamental del progresivo cumplimiento del mismo por el Estado. De este objetivo general se extraen las siguientes metas específicas:

- Analizar si efectivamente el derecho al agua es condición necesaria para la realización del derecho a la alimentación y si su reconocimiento legislativo es el adecuado para lograr su exigibilidad en los niveles nacional, federal y municipal, todo ello en el marco de la normativa internacional de derechos humanos.
- Medir los cambios que, tanto en legislación como en el ámbito de la política pública, incluyen el derecho al agua como un indicador fundamental en el cálculo de los niveles de cumplimiento del derecho a la alimentación.
- Identificar las problemáticas que impiden en México la garantía del acceso al agua, y que, por tanto, afectan el derecho a la alimentación.

El tipo de investigación llevada a cabo fue documental descriptiva. Puede considerarse documental en tanto se procedió a la búsqueda, recuperación y análisis de datos procedentes de fuentes oficiales, organizaciones no gubernamentales y artículos académicos, con el objeto de interpretarlos desde la nueva perspectiva del derecho a la alimentación. Asimismo, se considera descriptiva por incluirse un relato del estado del arte que permite explicar la problemática planteada.

Finalmente, consideramos necesario manifestar que este trabajo pretende inscribirse en un modelo de investigación aplicada, pues los conocimientos obtenidos se convertirán en insumos necesarios para proceder a un desarrollo posterior en el análisis de políticas públicas y legislación sobre derecho a la alimentación.

1.1 TELÓN DE FONDO: CONTEXTO DEL ACCESO AL AGUA EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

El agua es el alimento principal para una vida sana. Para poder satisfacer las necesidades básicas de una persona, esta debe ser pura (no entran dentro de esta consideración los refrescos o zumos no naturales debido a la cantidades de azúcares procesados que presentan, y que pueden generar, por sí mismas, enfermedades como diabetes y caries, entre otras) y saludable, es decir, que no debe contener sustancia alguna que pueda dañar la salud de la persona. Además, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, el agua debe ser suficiente, saludable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

No obstante, satisfacer estas necesidades básicas implica comprender que los requerimientos de hidratación son diferentes dependiendo de las características del individuo. Condicionantes como la edad, el sexo, la temperatura ambiental, la humedad, ejercicio físico realizado, entre otras, hacen variar significativamente las cantidades de líquido recomendadas. Independientemente de estas especificaciones, un adulto debe beber una media de dos litros de agua pura al día, acompañando esta ingesta de otros líquidos como té, zumos naturales o lácteos. Entre los colectivos más vulnerables en este rubro y, por lo tanto, más proclives a sufrir deshidratación, encontramos a los niños, los adultos mayores y las mujeres embarazadas o en período de lactancia (OHS, 2015).

Los niños tienen un sistema inmunológico aún en formación, por lo tanto, son más susceptibles de padecer afecciones y enfermedades, entre las cuales, la más común es la diarrea, sobre todo en períodos de calor o cuando se desarrollan en climas tropicales. La diarrea está asociada a la pérdida de líquidos y a un aumento del riesgo de deshidratación. Otra particularidad de este colectivo consiste en que durante la infancia, todavía no ha madurado el mecanismo natural que emite la sensación de sed, por lo que la eliminación e ingesta de la suficiente cantidad de líquidos debe estar supervisada por un adulto para evitar estados de deshidratación. Partiendo de esta información, los bebederos de agua potable, tanto para los parques y lugares de recreo, como en las guarderías y primarias, así como una adecuada capacitación de los cuidadores y docentes, se convierten en principios básicos para la elaboración de una adecuada política pública de protección a la infancia, que no solo cumpla con la exigibilidad del derecho al agua, sino que también

contribuya a hacer efectivo el derecho a la alimentación y al nivel más alto de salud (OHS, 2015).

Las personas adultas mayores son consideradas de igual manera vulnerables porque padecen un alto grado de propensión a la deshidratación debido a que tienden a ingerir menos líquido como consecuencias de varios factores; estos son: la merma de la sensación de sed por el deterioro de la regulación térmica del cuerpo, el aumento del riesgo de enfermedades por la natural depresión del sistema inmunológico y, derivado de esto, el mayor consumo de fármacos. En estas condiciones, si se reduce la ingesta de agua, las sustancias de desecho se quedan acumuladas en el riñón llegando a producir afecciones graves, empeoramiento de otras preexistentes e incluso la hospitalización de la persona. (OHS, 2015).

Finalmente, las mujeres embarazadas o con hijos lactantes también necesitan beber más agua de lo que correspondería normalmente a un adulto debido a la exigencia de líquido que es experimentado por el cuerpo humano en estas dos etapas. Al final del embarazo, dos terceras partes del peso ganado es agua, y en la lactancia un bebé demanda poco menos que 800 mililitros de leche materna al día; por lo tanto, el consumo de agua simple no debe ser menor a tres litros, complementando esta cantidad con alimentos como zumos naturales, lácteos o tés (OHS, 2015).

Sin embargo, el agua no solamente se requiere para su consumo directo, sino que es imprescindible para la higiene diaria de las personas, sobre todo para lavarse las manos antes de comer, así como para lavar la ropa, cocinar los alimentos y mantener la vivienda aseada, de forma que se pueda prevenir una multiplicidad de enfermedades gastrointestinales que, además de afectar a la salud, provocan una deficiente asimilación de los nutrientes.

La Comisión Nacional del Agua de México, en su informe "Estadística del Agua en México 2014" (CONAGUA, 2014) considera que existe cobertura de agua potable cuando las personas disponen de ella dentro de su vivienda, o fuera de la misma, pero dentro del terreno donde se encuentran, ya sea de una llave pública o de otra vivienda, remitiéndose a las cifras dadas por el Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el Instituto Nacional de Encuesta y Geografía (INEGI, 2015). De acuerdo con las cifras proporcionadas por el INEGI para 2010, el 88.7 % de los hogares disponía de agua entubada; el 89 %, de drenaje, y el 99.9 %, de retrete (INEGI, 2015). Debe resaltarse que en esta información existe un desfase sobre lo que cada organismo considera cobertura, ya que el INEGI excluye de su estudio los locales no construidos

para habitación, las viviendas móviles, refugios y viviendas sin información de ocupantes, además de no existir un registro fidedigno de las poblaciones callejeras, las cuales se constituyen como un grupo vulnerable que también tiene derecho al agua y a la alimentación.

Por otro lado, con el objeto de contrastar la información anterior, la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el derecho al agua afirma que para el 2013, alrededor de nueve millones de personas no contaban con el servicio de agua entubada y otros trece millones, tanto de zonas rurales como urbanas, a pesar de contar con el servicio, recibían en sus hogares agua contaminada por falta de saneamiento, por lo que no puede ser considerada potable (COMDA, 2014). Esta organización afirma que de los 2 456 municipios del país 2 409 tienen disponibilidad, lo que significa que 43⁴ carecen de acceso absoluto al agua potable⁵.

Otra cuestión que se pone de manifiesto en el artículo aludido es el deficiente tratamiento de las aguas residuales, pues de los 2 409 municipios y localidades, solo 674 cuentan con programas locales orientados a la gestión sustentable de los servicios de agua potable y saneamiento, dejando ver que 1 735 carecen de agua de calidad (COMDA, 2014). Por lo tanto, otro de los grupos humanos castigados con la falta de acceso al agua son los pueblos indígenas, pues las estadísticas oficiales establecen que en estos municipios, 4 de cada 10 viviendas indígenas carecen de agua entubada; 1 de cada 5 no cuenta con electricidad y 7 de cada 10 no tienen drenaje (COMDA, 2014).

Finalmente, otra problemática muy actual por las alertas de vertidos de tóxicos incontrolados por parte de empresas⁶ es el agua contaminada para consumo humano que se ha detectado en Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora, Baja California, Puebla y Zacatecas, estado de México, entre otras (COMDA, 2014).

⁴ La fuente habla de 43 municipios como resultado de la resta entre el total de municipios del país y aquellos que tienen plena disponibilidad de agua, aunque la operación matemática tendría como resultado 47, no 43.

⁵ Los 43 municipios que no disfrutaban de acceso al agua potable se encuentran en los Estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz y Guanajuato.

⁶ Este es el caso de Grupo México, consorcio de empresas responsables de uno de los peores desastres ambientales en Sonora al norte de México, que consistió en el derrame de 40 mil metros cúbicos de sulfato de cobre mezclados con ácido sulfúrico y altas concentraciones de metales pesados muy dañinos para la salud y los ecosistemas. Este desastre, ocurrido el 6 de agosto de 2014, se produjo por los trabajos de la mina Buenavista del Cobre, en Cananea.

1.2 EFECTOS DE LA FALTA DE ACCESIBILIDAD AL AGUA EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El agua y el alimento son condiciones esenciales para la vida; la calidad de ambas repercute directamente en la salud y supervivencia de los seres humanos. Racionalmente, nadie puede argumentar la nimiedad de la problemática que entrañan los impedimentos que para las personas tiene el acceso a estos dos recursos vitales. Sin embargo, los procesos de mercantilización, unidos a la escasez y explotación irresponsable, condenan a nuestra generación y a las futuras, a una segregación y discriminación basada en requerimientos económicos, étnicos, sexuales o ideológicos que violan de forma flagrante cualquier tratado sobre la protección de los derechos humanos.

Bajo estas ideas, reflexionar sobre la relación entre el derecho al agua y a la alimentación no es algo nuevo. Ya en 2012, en el contexto del Día Mundial del Agua, la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Tecnología hizo alusión a la conexión existente entre este binomio de derechos, la cual se presenta como elemento irrenunciable para lograr la realización del derecho a la alimentación adecuada en los niveles regional y mundial (UNESCO, 2012). Sin embargo, este escenario se amplía, si analizamos los dos recursos, esto es, el derecho al agua y el derecho a la alimentación, desde la perspectiva de los derechos humanos (PROSALUS, 2012).

Cuando se intenta dar tratamiento de derecho humano a conceptos técnicos, siempre surgen problemáticas, incluso cuando teóricamente hablando no debieran existir. Hablar del derecho fundamental al agua o a la alimentación desde el ámbito de los derechos, más claramente desde el bastión de la teoría del derecho internacional de los derechos humanos, es fácil, pues se cuenta con grandes ideólogos y textos normativos internacionales que apoyan esta postura. La dificultad se presenta cuando se llega a los estratos dominados por la soberanía de los Estados, los derechos de propiedad y la mercantilización y privatización de los recursos públicos, más aún cuando nos enfrentamos a ejercicios de poder supeditados a nuevos actores internacionales privados, especialmente de carácter económico como grandes transnacionales, mineras, distribuidoras alimentarias, organizaciones internacionales, etc., todas ellas de corte neoliberal.

El enorme lobby político de estos actores ha ocasionado que en México el consumo de agua embotellada se haya disparado en los últimos años debido, entre otras causas, a la desconfianza que existe por parte de la

población respecto de la calidad del agua entubada. En el informe *Nutrición y Pobreza: Política pública basada en pruebas* (González de Cossio, Dommarco, López-Acevedo, & Soto, 2010), se denuncia que la explotación de las fuentes de agua se ha concedido a las compañías embotelladoras, que están unidas a las refresqueras, facturando beneficios que ascienden a 40 mil o 45 mil millones de dólares. Por lo tanto, el agua como recurso de la naturaleza es apropiada y vendida por intermediarios que, además, crean una doble problemática: la discriminación en el disfrute del acceso al agua suficiente y adecuada (inocua) por condiciones económicas, así como el uso del plástico (PET) generado en cantidades tales que ha terminado por convertirse en una de las peores plagas ambientales.

La privatización del recurso hídrico destinado al consumo directo ha llevado a un incremento, a su vez, de la ingesta de refrescos y, de forma paralela, como consecuencia, ha desatado una epidemia de diabetes y obesidad. De acuerdo con la Alianza por la Salud Alimentaria, México es el mayor consumidor de refrescos y agua embotellada del mundo y su causa es la falta de acceso al agua de calidad para beber. La prueba de ello es que los mexicanos consumen un promedio de 163 litros de refresco al año contra 113 litros que consumen los estadounidenses (Alianza por la Salud Alimentaria, 2015).

Por tanto, la mala alimentación en México y las enfermedades que de ella derivan están muy influenciadas por el tipo de líquido que se ingiere para satisfacer una de las necesidades primarias: la sed. Cuando el agua se convierte en un negocio copado por las grandes empresas refresqueras, se acaba asistiendo a situaciones tan aberrantes como que una botella de refresco de 400 ml sea más barata que una botella de agua de 250 ml.

El grave daño que esta situación produce a la salud no se ve menguado por las políticas que los Estados han llevado a cabo en materia alimentaria, pues aquellas personas que carecen de recursos para alimentarse de forma sana difícilmente pueden satisfacer sus necesidades de ingesta de líquidos, lo que las pone en alguna de estas tres posibilidades: 1) si cuentan con acceso al suministro de agua, la beben en condiciones de insalubridad; 2) carecen de acceso alguno al suministro, como, por ejemplo, las poblaciones callejeras; 3) prefieren adquirir una botella de refresco ya que además de aparentar cubrir la sed, da sensación de saciedad.

Por otro lado, la restricción en el acceso al agua potable también genera otras situaciones alarmantes relacionadas con la alimentación. Por ejemplo, las

cajas de alimentos repartidas en los programas alimentarios por los Estados pueden convertirse en focos de enfermedades si estos han sido cocinados con agua en condiciones insalubres o en espacios donde la carencia de agua genera falta de higiene y saneamiento en las viviendas y en el ambiente que habita un grupo social, lo que, además, les provoca enfermedades gastrointestinales que impiden la absorción de nutrientes. Más grave aún son las enfermedades (que pueden derivar en la muerte) que padecen los bebés cuyas madres preparan, con agua contaminada, la leche en polvo proporcionada por el Estado.

En conclusión, desde esta perspectiva, las políticas para la garantía del derecho a la alimentación no van a poder cumplir los fines para las que fueron creadas, si, previamente, no se ha garantizado el derecho al agua de la población.

1.3 AGUA Y ALIMENTACIÓN: EL MÍNIMO VITAL Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

1.3.1 Necesidades básicas que componen el mínimo vital

El abastecimiento de agua y de alimento ha sido tradicionalmente la causa que ha motivado situaciones tales como los procesos migratorios, las guerras, e inclusive, el desarrollo del ingenio humano en el sentido de que ambos elementos son requerimientos tan indiscutiblemente acuciantes, que sin la satisfacción de ellos, en una cantidad y calidad adecuadas, no podría darse la vida. Por lo tanto, la primera similitud que puede señalarse entre la alimentación y el agua es su característica de necesidades fisiológicas para el ser humano, es decir, están dentro de la categoría de "todo aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir" (Tello Moreno, 2008).

Ambas son exigencias, pero dentro del grupo de estas, no todas tienen la misma jerarquía, pues no todas resultan indispensables para la supervivencia. El agua y la alimentación, como el oxígeno y el abrigo, son demandas que han de ser satisfechas con el objeto de mantener y desarrollar funciones humanas básicas sin las cuales se comprometería la conservación de la especie. Siguiendo la teoría de Abraham Maslow, la satisfacción de las necesidades fisiológicas prima sobre las demás, pero, a su vez, existe jerarquía entre las que componen este grupo primario. Por ejemplo, una persona que esté sedienta y hambrienta elegirá primero saciar su sed antes que su hambre debido a que puede subsistir sin ingerir alimento varios días, incluso meses, pero no podría permanecer más de dos días sin beber agua (Braunwald, 1989).

En el mismo sentido, una persona sedienta renunciaría al agua si tuviera que elegir entre el vital elemento y la respiración. En este orden de cosas, Maslow diseñó una jerarquía de necesidades, situando en la base las más evidentes como el aire, el agua y la comida, incluso dentro del conjunto del alimento, especificó sustancias como proteínas, sal, azúcar, calcio y otros minerales y vitaminas. Por lo tanto, la necesidad primaria a la que se refería Maslow no era la de llenar el estómago para sentir saciedad, sino de que el cuerpo fuera capaz de absorber todos los nutrientes que necesita para el desarrollo de sus actividades vitales (Maslow, 1991).

Por ello se puede concluir que existen necesidades absolutas o primarias, las cuales pueden ser definidas como "cada una de las cosas más indispensables para el sostenimiento de la vida, como el agua, el pan..."; todas ellas son indispensables para la supervivencia, no constituyen un acto intencional ni dependen de fines u objetivos propios del sujeto. Si no son satisfechas, redundan en un perjuicio tal para el individuo, que puede poner en peligro su bienestar y su vida (Tello Moreno, 2008). Las necesidades secundarias, en contraposición, consistirían en aspiraciones, deseos o intereses que aportarían un beneficio, pero su carencia no comprometería la vida de los individuos; un ejemplo de estas necesidades sería: la seguridad física, el empleo, los recursos, la familiar, la salud y la propiedad privada (Maslow, 1991).

Desde esta perspectiva, el agua se constituye en una necesidad primaria al ser el nutriente principal del cuerpo humano. Su consumo permite la digestión, la hidratación, la absorción y el transporte de nutrientes a través del organismo, así como la eliminación de toxinas y desechos (FAO, 2014). Los requerimientos básicos que el agua debe cubrir son: la hidratación, cocinar alimentos, el saneamiento y la producción para el autoconsumo. Aún no ha sido acordada por la doctrina internacional una cantidad general como exigencia mínima de consumo de agua por persona por día, debido a que, al igual que en la alimentación, depende de factores como edad, características fisiológicas de la persona, tipo de actividades que realice, además de las condiciones climáticas y ambientales. Por lo tanto, la cuota elemental requerida por cada individuo depende de las necesidades que consideremos como esenciales, es decir, la cantidad de agua debe cubrir exigencias como la hidratación, la cocina, la higiene y el lavado de ropa. De acuerdo con el conteo anterior, el mínimo oscilaría entre 15 y 20 litros por persona y por día (Tello Moreno, 2008), aunque debería realizarse un estimado mayor en los casos en los que las familias dispongan de huertos familiares para el autoconsumo.

Sobre esto, debe subrayarse que para la realización del derecho a la alimentación también resulta de vital importancia garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas. Desde las políticas públicas, los Estados deben asegurar a todos los agricultores, especialmente a los pequeños y medianos productores (en particular las mujeres), un acceso equitativo a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), donde se dispone que no podrá privarse a un pueblo “de sus propios medios de subsistencia”, los Estados parte deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura y para la protección de los pueblos indígenas.

El acceso a la cantidad mínima de agua para la vida se asemeja al nivel básico alimentario requerido para no padecer hambre; por ello, ambas bases son consideradas fundamento del concepto de mínimo vital. Esta noción no ha sido recogida por ninguna legislación internacional de derechos humanos, aunque sí ha sido desarrollado principalmente por la jurisprudencia, especialmente la derivada de la Corte Constitucional colombiana, que la ha definido como derecho de disfrutar la satisfacción de sus necesidades básicas que aseguren su subsistencia y el respeto a su dignidad ⁷.

El concepto de mínimo vital, definido en el párrafo anterior, coincide en esencia con el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, reconocido por el artículo 25.1 de la *Declaración Universal de los derechos Humanos* (ONU, 1948) donde se especifican los elementos que lo integran: alimentación, salud, vivienda y servicios sociales necesarios. En esta enumeración no se incluyó el derecho al agua, lo que nos obliga a plantear la pregunta de si el derecho al agua debe tener el mismo grado de protección que el derecho a la alimentación. Creemos que el abordaje teórico de esta cuestión debe

⁷ La Corte Constitucional de Colombia señaló: “Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital –derecho a la subsistencia como lo denomina el peticionario– es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución” (T-426/1992, T-011/1998, T-384/1998, T-1002/1999, T-148/2002, T-391/2004 y T-249/2005). Por su parte, el Tribunal Constitucional español (STC 113/1989: FJ 3) y el Tribunal Constitucional de Perú (Exp. N.º 1417-2005-aa/TC) han fundamentado el mínimo vital en la existencia digna de la persona, que requiere la satisfacción de unas necesidades de subsistencia para la vida digna.

realizarse desde una perspectiva neo-iusnaturalista que traduzca el concepto económico o psicológico de necesidades básicas para los seres humanos, en el lenguaje de los derechos fundamentales.

Siguiendo a Luigi Ferrajoli, estos derechos se pueden explicar desde tres perspectivas: en primer lugar, desde la teoría del derecho, la cual los define como aquellos adscritos a la dignidad humana, estableciendo su carácter de inalienables (Ferrajoli, 2007). Si acudimos con la misma pregunta a la dogmática jurídica, en segundo lugar, nos debemos dirigir a las fuentes, es decir, allí donde se encuentra recogido el elenco de los llamados derechos fundamentales. La respuesta la encontraríamos en la dogmática nacional e internacional, enumerando como algunos ejemplos: la Carta de las Naciones Unidas, la DUDH, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el PIDESC junto con los tratados firmados y ratificados por los países; todos ellos conforman el elenco de los llamados derechos humanos, los cuales adquirirán la condición de fundamentales en cuanto sean incluidos en las respectivas constituciones de los países. Finalmente, acudiendo al enfoque de la filosofía política, en tercer lugar, podemos preguntar a esta disciplina cuáles deben ser los derechos fundamentales, es decir, aquellos a los que se les debe atribuir la máxima protección debido al especial bien jurídico que protegen (Ferrajoli, 2007).

No existe una lista cerrada ni acuerdo en cuáles son los derechos fundamentales, debido a que, dependiendo de la corriente de pensamiento a la que acudamos, liberal o social, se señalarán unos u otros, aunque desde cualquier perspectiva impera la convicción de que la vida humana es el bien jurídico que merece la máxima protección, por lo que una interpretación extensiva del derecho a la vida lleva a apelar como derecho fundamental el acceso al agua, aunque en la realidad se discrimine en su acceso por razones socioeconómicas.

Christian Courtis (Courtis, 2007) critica el sistema de derecho actual que parte de una perspectiva patrimonialista⁸, es decir, una visión individualista construida alrededor del concepto de propiedad y sus variantes, por lo que cuando se aborda la defensa de los derechos humanos desde esta postura, da la impresión de realizar meras declaraciones de voluntad en vez de estar reconociendo y protegiendo verdaderos derechos. Este triunfo del paradigma del derecho privado sobre el social provoca que herramientas tan naturales

⁸ Un ejemplo de esto, asociado a la temática analizada, consiste en que hasta que se comenzara a exigir el derecho al agua como tal, el área del derecho que se encargaba de garantizarlo era el administrativo en cuanto a prestación de servicios y concesiones se refiere.

para los derechos sociales como las acciones colectivas, no hayan sido objeto de desarrollo legislativo; asimismo, vías como el amparo tampoco han sido creadas para la protección de estos derechos; por lo tanto, no podemos afirmar que podamos guiarnos por las listas de derechos reconocidas en las constituciones de los Estados para distinguir cuáles son los derechos fundamentales, debido a la excesiva permeabilidad de las corrientes políticas en los mismos. No hay que olvidar que una de las características de los derechos fundamentales es la estrecha relación con la dignidad humana, que es igual para todos los seres humanos, independientemente del sexo, la nacionalidad, la raza, el credo o la corriente política de sus gobernantes.

En conclusión, alimentación y agua, como necesidades primarias y básicas deben estar reconocidas y protegidas por todos los Estados, independientemente de la corriente política o filosófica que profesen. Una vez de acuerdo en que ambos derechos están al mismo nivel en importancia y necesidad de protección, la siguiente pregunta que cabe hacerse es si puede declararse garantizado el derecho a la alimentación sin previamente garantizar el derecho al agua en su mínimo vital.

1.3.2 Los usos comunes del agua y la alimentación

Por lo general, las enfermedades alimentarias se producen como consecuencia de ingerir alimentos que contengan cantidades elevadas de bacterias, virus, hongos, parásitos, etc., los cuales tienen como síntomas náuseas, vómitos, dolor de cabeza, diarrea, fiebre. Son muchas las causas que pueden originar una enfermedad alimentaria como la falta de higiene personal o en el entorno, el uso de agua contaminada o no potable para cocinar, la manipulación de los alimentos con las manos sucias, entre otras. Por lo tanto, la relación entre el agua y la alimentación que se refleja en la tabla 1 no concluye con la simple ingesta de la misma, sino que su utilización para la higiene personal y de los propios alimentos conforma una vía para evitar enfermedades que contribuyen a la deficiente absorción de los nutrientes, además de tener como consecuencia, la precariedad del nivel de vida de la persona que la sufre.

Tabla 1. Incidencia del agua sobre los alimentos

NECESIDADES PRIMARIAS E INTERDEPENDENCIA ENTRE DERECHOS HUMANOS	
AGUA	EFFECTOS
Beber	<ul style="list-style-type: none"> - Hidratación - Mejora la absorción de los nutrientes de los alimentos - Eliminación de toxinas y desechos del cuerpo
Cocinar	<ul style="list-style-type: none"> - Facilita la digestión y la absorción de los nutrientes - Elimina parásitos, bacterias - Lavado de los alimentos antes de consumirlos - Higiene en el medio donde se preparan los alimentos para su consumo
Saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> - La falta de saneamiento puede provocar enfermedades que interfieran en la correcta absorción de los nutrientes - Existencia de fosas sépticas separadas del agua corriente y los alimentos. - Existencia de suficiente agua potable entubada - Que el agua sea inocua
Producción	<ul style="list-style-type: none"> - Huertos familiares, milpas o huertos urbanos dirigidos al autoconsumo
DERECHO A LA SALUD	

Fuente: elaboración propia

La unidad que existe entre agua y alimentación ejemplifica, desde una vertiente multidisciplinaria, dos de las características de los derechos humanos: la indivisibilidad y la interdependencia, que quedan claras al verse reforzadas por evidencias biológicas empíricamente constatables, es decir, aunque el Estado ponga los medios para que se implemente un sistema donde todas las personas puedan acceder a alimentos sanos e inocuos, el objetivo de materializar el derecho a la alimentación no se alcanzaría hasta que hubiera, de igual manera, un sistema que garantizara acceso suficiente al agua de calidad para todos.

Se entiende la interdependencia entre los derechos fundamentales como la vinculación existente y real entre derechos. *A contra sensu*, la indivisibilidad se puede abordar como la imposibilidad de ser concebidos por separado, es decir, no podría abordarse el cumplimiento de uno sin tener en cuenta el otro. Por lo tanto, los derechos fundamentales, como el acceso al agua y la alimentación, son interdependientes, pues establecen relaciones estrechas

y recíprocas entre ellos, y son indivisibles en la medida en que no pueden tomarse como elementos aislados o separados, sino en conjunto (Vásquez L. D., 2007). La indivisibilidad implica una comprensión holística dirigida a la implementación de políticas públicas, por ejemplo de derechos humanos, en la que todos los derechos se encuentren unidos con el objetivo de formar parte de una sola realidad. En el mismo sentido, el principio de progresividad implica tanto la gradualidad como el progreso en su cumplimiento; la gradualidad se refiere a la dificultad que entraña la realización de los derechos de una vez y para siempre, por lo que, en un abordaje realista, se deben definir metas a corto, medio y largo plazo. La progresividad requiere el diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes (Vásquez L. D., 2007) y estos planes se deben ver materializados en políticas públicas.

1.4 BREVE COMPARATIVA ENTRE EL DERECHO AL AGUA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

Antes de analizar las problemáticas existentes sobre la garantía del agua y la alimentación en México, se realizará un somero análisis de la regulación de estos derechos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional y en el local, poniendo de manifiesto las similitudes y diferencia existentes.

El derecho al agua, a diferencia del derecho a la alimentación, no fue contemplado de forma explícita como derecho ni en la DUDH ni en el PIDESC. Realizando una interpretación de ambos instrumentos, puede deducirse su inclusión de manera clara a partir de los artículos 25 de la DUDH (ONU, 1948) y 11.2 del PIDESC, al hacerse alusión al derecho a un nivel de vida adecuado. Como se adelantaba, tanto en la Declaración como en el PIDESC, sí se hace mención de la existencia de un derecho a la alimentación, por lo cual pueden darse dos interpretaciones: en primer lugar, que el derecho al agua resultó tan obvio que se decidió no incluirlo (como podría resultarnos hoy el derecho a respirar) o bien, se incluyó de forma consciente dentro de la protección del derecho a la alimentación.

El primer documento de Naciones Unidas que hace referencia explícitamente al derecho al agua, es la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 28 de julio de 2011⁹, donde se reconoce que el

⁹ Disponible en la página de Naciones Unidas: 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

agua potable y el saneamiento son derechos humanos esenciales para el pleno disfrute de la vida y su reconocimiento es fundamental para el disfrute del resto de los derechos humanos. Por esta razón, insta a los Estados y organizaciones internacionales a invertir recursos financieros y a transferir tecnología mediante la asistencia y la cooperación, con el fin de proporcionar acceso económico al agua potable y al saneamiento.

El siguiente paso que asentó el concepto y desarrollo del derecho al agua fue la Observación General número 15¹⁰ como "*el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico*". Esta definición de derecho al agua no implica que deba ser administrada de forma gratuita, aunque sí se evidencia que toda persona debe poder procurarse una cantidad de este líquido vital suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, entendiéndose por esto, que debe disfrutar de disponibilidad y acceso físico y económico.

El agua suministrada debe ser salubre de forma que se eviten enfermedades; por ello, debe cumplir los estándares de salubridad para ser utilizada en el consumo directo, la cocina, la higiene personal, doméstica y el cultivo de alimentos.

Lo anterior evidencia que el derecho al agua y a la alimentación son paralelos, ya que el agua es necesaria para beber, cubrir los usos personales y domésticos, la producción de alimentos, el lavado de los mismos, la cocina y, en definitiva, para procurarse los medios de subsistencia y la higiene ambiental. Sin embargo, el agua es utilizada para muchos otros fines que superan las necesidades básicas de las personas; estos son, por ejemplo, las industrias extractivas, la minería con la tecnología del *fracking* o la producción agroalimentaria, actividades que no solo utilizan cantidades ingentes de líquido, sino que, además, contaminan los pozos, ríos y lagunas aledañas, intoxicando las poblaciones riverieñas. Los tóxicos que son utilizados como herbicidas o aquellos que constituyen los vertidos de empresas mineras, cárnicas, de producción de celulosa, etc., se filtran en los mantos freáticos que abastecen de agua a las poblaciones, o bien se evacuan en ríos de donde las poblaciones riverieñas extraen sus recursos alimentarios.

Dada la importancia de los dos derechos en cuestión, pareciera lógico priorizar las necesidades de la población a los beneficios de las empresas,

¹⁰ Observación General No. 15. El derecho al agua. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002. Disponible en: http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/ONU_comentariogeneralagua.pdf

aunque esta premisa no siempre se cumple¹¹. Por otro lado, también se debe primar la utilización de los recursos hídricos para evitar el hambre y las enfermedades de la población sobre cualquier otro interés, de acuerdo con las obligaciones internacionales a las que debe sujetarse el Estado mexicano como parte de la DUDH, el PIDESC y los numerosos convenios ratificados por este país sobre la materia.

Con el objeto de resaltar las similitudes entre el derecho al agua y a la alimentación desde la perspectiva del derecho internacional y, por lo tanto, clarificar las obligaciones derivadas de las mismas para los Estados, además de los requerimientos que deben cumplir las legislaciones internas sobre la materia, se diseñó el siguiente cuadro a partir de las Observaciones Generales Número 12 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹² sobre el derecho a la alimentación, y 15, sobre el derecho al agua.

¹¹ Esta lógica no aplica en determinados casos, como, por ejemplo, en el caso de la construcción de la central hidroeléctrica de Las Cruces, la cual pretende entubar el último río libre de la Sierra Madre Occidental, con lo cual vulnerará, con la connivencia del Estado, el derecho de las comunidades aledañas al acceso al agua y a sus lugares sagrados, como era la costumbre. Este proyecto se está desarrollando sin haberse realizado la consulta previa de acuerdo con el artículo 169 del Convenio de la OIT y, de seguir, adelante, violaría múltiples derechos fundamentales de las comunidades indígenas afectadas.

¹² Observación General N.º 12. El derecho a la alimentación. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1999. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm>

Tabla 2. Comparación entre el derecho al agua y el derecho a la alimentación en la normativa internacional

	DERECHO AL AGUA	DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	SIMILITUDES
DEFINICIÓN	Es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.	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.	<p>- Ambas descripciones tienen como objeto garantizar un nivel mínimo de acceso adecuado a las necesidades de cada persona.</p> <p>-También incluye las características que debe cumplir ese mínimo.</p> <p>-No puede garantizarse el nivel mínimo alimentario sin cumplirse el mínimo acceso al agua porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El agua es el alimento más importante. • El agua es condición necesaria para la higiene, preparación y producción de los alimentos.
¿POR QUÉ ES UNA NECESIDAD BÁSICA?	<ul style="list-style-type: none"> • Evita la muerte por deshidratación. • Reduce el riesgo de enfermedades relacionadas con la carencia de agua. • Satisface las necesidades de consumo y cocina. • Permite la higiene personal y doméstica. • Facilita la producción de alimentos básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evita la muerte por inanición. • Evita enfermedades graves, algunas de ellas mortales, como las cardiovasculares, la diabetes, entre otras. • Mejora la calidad de vida. • Garantiza el desarrollo físico e intelectual de los niños y mejora el nivel de vida de los adultos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La garantía de ambos mínimos evita la muerte. • Una persona puede vivir hasta varios meses sin ingerir alimento, mientras que solo unos días sin beber agua. • El mal estado del agua provoca enfermedades que impiden asimilar los nutrientes de los alimentos. • El agua es imprescindible para la producción y transformación de los alimentos.

	DERECHO AL AGUA	DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	SIMILITUDES
ELEMENTOS DEL DERECHO	<ul style="list-style-type: none"> • El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico. • El agua necesaria debe ser saludable, es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana. • El agua ha de presentar un color, olor y sabor aceptables para ambos usos, personal y doméstico. • Todo el mundo tiene derecho a unos servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente dentro, o situados en la inmediata cercanía del hogar, de las instituciones académicas, en el lugar de trabajo o las instituciones de salud. • El agua y los servicios e instalaciones de acceso al agua deben ser asequibles para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los alimentos deben poder obtenerse de recursos naturales, ya sea mediante la producción de alimentos, el cultivo de la tierra, la ganadería o cualquier otra. Asimismo, dichos alimentos deben poder ser ofrecidos en mercados y comercios. • Debe existir acceso económico, es decir, los alimentos estar al alcance de todas las personas sin comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas y físico (todas las personas, incluso aquellas en situación de vulnerabilidad, deben tener acceso físico a los alimentos suficientes para una dieta sana) a la alimentación. • Los alimentos deben poder satisfacer, en cantidad y calidad, las necesidades de cada persona atendiendo a su edad, sexo, estado físico, actividad etc. (Adecuación) • Los alimentos deben ser seguros para el consumo humano y estar libres de sustancias nocivas, como los contaminantes de los procesos industriales o agrícolas, incluidos los residuos de los plaguicidas, las hormonas o las drogas veterinarias (inocuidad). • Los alimentos deben respetar las preferencias originarias de las diferentes culturas gastronómicas y /o religiosas (culturalidad). • No se garantiza el derecho a la alimentación cuando exista un miedo real y palpable a quedarse sin alimentos. Por ejemplo, en casos de hambre estacional o reiterados conflictos armados (seguridad). 	<p>Al ser revisadas estas necesidades humanas básicas desde el punto de los derechos humanos, surge la condición de la especificidad, es decir, ambas deben estar adaptadas a las necesidades de cada grupo social. No debe aplicarse, por ejemplo, una misma política pública de acceso a la alimentación y al agua a todas las personas, pues por ejemplo, no consume igual cantidad de agua o alimento una mujer embarazada o lactando que un adulto mayor o un campesino. Asimismo, no se cumpliría el requisito de la disponibilidad de alimentos si en ese elenco de requerimientos nutricionales no estuviera incluida el agua, pues las personas necesitarían ingerir agua antes de satisfacer las necesidades de alimento. Por lo tanto, si se deben recorrer largas distancias para abastecerse de agua, pagar una cuota monetaria por encima de sus posibilidades, o el líquido está contaminado por cualquier tipo de sustancia tóxica, en estos casos no puede presumirse la garantía del derecho a la alimentación, puesto que el elemento precedente para que se puedan aprovechar los nutrientes de la mejor forma no se habría satisfecho.</p>

	DERECHO AL AGUA	DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	SIMILITUDES
OBLIGACIONES DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> • No discriminación. • Adoptar medidas en aras de la plena realización. • Prohibición de la adopción de medidas regresivas. • Facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes. Exige que los Estados parte adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. • Respetar. Los Estados parte deben abstenerse de intervenir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. • Proteger exige que los Estados parte impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. • Cumplir. Exige que los Estados parte adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. • Promover impone al Estado parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. • Garantizar. Hacer efectivo el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición. 	<ul style="list-style-type: none"> • No discriminación • Adoptar medidas en aras de la plena realización. • Prohibición de la adopción de medidas regresivas • Respetar. requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a la alimentación. • Proteger. requiere que el Estado parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada • Realizar (facilitar y hacer efectivo). La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole. 	<p>El PIDESC se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de al menos el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra la sed y el hambre. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación y al agua, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones.</p> <p>Por otro lado, partiendo de la argumentación de que el agua es un alimento fundamental y básico para la supervivencia humana, los Estados deberían centrar el diseño e implementación de sus normas y políticas públicas desde una perspectiva más amplia de la tradicional, en la que tanto en la cuantificación del monto de la canasta básica, el incremento de los salarios mínimos, o el diseño de despensas, el agua potable sea uno de los elementos a tener en cuenta a la par de los alimentos frescos y adecuados.</p>
DERECHOS	Derecho de todas las personas al disfrute de un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de acceso al derecho al agua.	Derecho a un sistema de producción y distribución de los alimentos que ofrezca a la población iguales oportunidades de acceso a alimentos suficientes, adecuados, inocuos y culturalmente aceptables.	Ambos derechos necesitan para su garantía un aparato eficiente y con perspectiva de derechos humanos de administración de los recursos por parte de los Estados.

	DERECHO AL AGUA	DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	SIMILITUDES
POBLACIONES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	<p>Debe buscarse para que en estas poblaciones:</p> <p>a) No se excluya a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y los derechos en materia de agua.</p> <p>b) No se impida a los niños ejercer sus derechos humanos por falta de agua potable en las instituciones de enseñanza y los hogares o a causa de la carga que supone la obtención de agua.</p> <p>c) Las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación.</p> <p>d) El acceso de los pueblos indígenas a los recursos de agua en sus tierras ancestrales sea protegido de toda transgresión y contaminación ilícitas.</p> <p>e) Las comunidades nómadas y errantes tengan acceso al agua potable en sus lugares de acampada tradicionales y designados.</p> <p>f) Los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los repatriados tengan acceso al agua potable tanto si permanecen en campamentos o como en las zonas urbanas y rurales.</p> <p>g) Los presos y detenidos tengan agua suficiente y salubre para atender a sus necesidades individuales cotidianas, teniendo en cuenta las prescripciones del derecho internacional humanitario y las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.</p> <p>h) Se suministre agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder a ella, como las personas de la tercera edad, los discapacitados, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas propensas a desastres y las que viven en zonas áridas y semiáridas o en pequeñas islas.</p>	<p>Debe buscarse para que en estas poblaciones:</p> <p>a) Las mujeres deben ser actores clave en el desarrollo del derecho a la alimentación, pues tradicionalmente han sido las encargadas de la producción, preparación y suministro de los alimentos en el hogar. Asimismo, son consideradas población en situación de vulnerabilidad en su condición de madres, en los supuestos de embarazo y lactancia materna.</p> <p>b) Los niños deben disfrutar de una alimentación adecuada para propiciar su desarrollo físico e intelectual.</p> <p>c) Las zonas rurales y urbanas en situación de pobreza deben poder tener acceso físico y económico a alimentos adecuados.</p> <p>d) Los pueblos indígenas, también llamados originarios, deben poder mantener sus propios sistemas de producción que les permitan satisfacer sus necesidades alimentarias sin perder su cosmovisión cultural</p> <p>e) Las comunidades nómadas y errantes, los refugiados, los migrantes y todas las personas que están en el territorio de un país tienen derecho a alimentos suficientes y adecuados o a los medios para obtenerlos debido a su derecho fundamental a no sufrir hambre.</p> <p>f) Los presos y detenidos tienen derecho a alimentos suficientes y adecuados a sus necesidades físicas y de salud. Su situación de privación de libertad no obsta para el disfrute de su derecho a la alimentación adecuada.</p> <p>g) Las personas con capacidades diferentes deben poder tener acceso físico y económico a alimentos adecuados para su salud, disponiendo de los métodos más apropiados para ello con la finalidad de proteger su dignidad.</p>	<p>Las poblaciones en situación de vulnerabilidad son las mismas para ambos derechos: mujeres, especialmente embarazadas o en período de lactancia, niños, pueblos indígenas, personas en situación de pobreza, personas privadas de su libertad, refugiados, desplazados y migrantes.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la OG número 15 sobre derecho al agua y la OG número 12 sobre derecho a la alimentación.

1.5 EL DERECHO AL AGUA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL MEXICANA

En las legislaciones nacionales referentes a la gestión del agua, siempre se plantea la controversia sobre si el manejo de este recurso debe ser atribuido al sector público o al privado, debido a la incompatibilidad existente entre el beneficio económico de las empresas y la protección de los derechos fundamentales, especialmente de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, ya que cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) son explotados o están controlados por terceros, los Estados deben impedirles que menoscaben el acceso físico, en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

En México, la legislación correspondiente a la regulación del aprovechamiento y servicio de aguas corresponde a los entes locales (municipios), quienes tienen la potestad para concesionar estos servicios a empresas privadas alegando el mayor interés público. En consecuencia, la privatización del servicio de aguas deviene en graves problemas para la población, sobre todo aquella en condiciones de pobreza o las comunidades indígenas, cuyo acceso al vital recurso no entra dentro de los esquemas de maximización del beneficio por parte del sector privado que mercantiliza un bien público.

En el siguiente cuadro, se presenta un resumen somero de las distintas normas que regulan el recurso hidráulico. La enumeración demuestra una gran complejidad al delimitar las diferentes competencias entre secretarías y niveles de gobierno, además de denotar una mayor preocupación por los contratos de concesión del recurso que por establecer los cauces jurídicos que garanticen el ejercicio del derecho al agua, ya reconocido por la propia Constitución.

Tabla 3. Normativa nacional que regula el acceso al agua en México

<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 4, 27, 73 y 115.</p>	<p>En estos artículos constitucionales se reconoce el derecho al agua como derecho fundamental (4); establece que el agua es propiedad de la Nación, quien podrá privatizar en orden a cumplir con el interés público (27); será el Congreso de la Nación quien tenga la potestad de legislar sobre materia de agua (73); los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales (115).</p>
---	---

<p>Ley de Aguas Nacionales (LAN) reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales.</p>	<p>Esta Ley es aplicable a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo.</p>
<p>Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales</p>	<p>El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley de Aguas Nacionales.</p>
<p>Ley Federal de Derechos</p>	<p>Regula el precio que los usuarios deben pagar por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, entre ellos el agua.</p>
<p>Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica</p>	<p>Objeto de la presente Ley son las mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica construidas por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que benefician en forma directa a personas físicas o morales, es decir, aquellas que permiten usar, aprovechar, explotar, distribuir o descargar aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, así como la reparación, terminación, ampliación y modernización de las mismas.</p>
<p>Ley Federal sobre Metrología y Normalización.</p>	<p>Regula los instrumentos de medición automáticos que se empleen en los servicios de suministro de agua, gas, energía eléctrica, quedando a cargo de la Secretaría de Economía.</p>
<p>Ley General de Bienes Nacionales.</p>	<p>Se establecen las aguas que están sujetas al régimen de dominio público de la Federación.</p>
<p>Ley General de Asentamientos Humanos.</p>	<p>Esta Ley atribuye a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la competencia de prever al nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.</p>
<p>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.</p>	<p>Son objetivos específicos de esta Ley: recuperar y desarrollar bosques en terrenos preferentemente forestales, para que cumplan con la función de conservar suelos y aguas, además de dinamizar el desarrollo rural.</p>

<p>Ley General de Salud.</p>	<p>Las autoridades sanitarias, educativas y laborales, en sus respectivos ámbitos de competencia, apoyarán y fomentarán acciones relacionadas con educación básica, alfabetización de adultos, acceso al agua potable y medios sanitarios de eliminación de excreta; asimismo, emitirán las Normas Oficiales Mexicanas a que deberá sujetarse el tratamiento del agua para uso y consumo humano y establecerán los criterios sanitarios para la fijación de las condiciones particulares de descarga, el tratamiento y uso de aguas residuales o, en su caso, para la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas ecológicas en la materia.</p> <p>También son las encargadas de promover y apoyar el saneamiento básico.</p>
<p>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</p>	<p>Establece las bases para el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas, además de la prevención y el control de la contaminación del aire, el agua y el suelo</p>
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</p>	<p>Reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de evaluación del impacto ambiental al nivel federal.</p>
<p>Ley para la Protección de Niños y Adolescentes.</p>	<p>Esta Ley tienen por objeto garantizar a niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (entre ellos el derecho al agua y a la alimentación)</p>
<p>Reglamento Interior de la SEMARNAT.</p>	<p>Que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece, entre otras cosas, las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente, así como la prevención y el control de la contaminación del aire, el agua y el suelo.</p>

<p>Leyes estatales en materia de agua promulgadas en las entidades federativas.</p>	<p>LEY DE AGUAS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. ARTÍCULO 2.- La prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reúso y disposición de aguas residuales estarán a cargo de los municipios de la entidad, quienes podrán prestarlo en forma individual, coordinada o asociada entre ellos conforme lo disponga esta ley y demás disposiciones aplicables. Estos servicios públicos municipales también se podrán prestar por medio de organismos descentralizados o entidades paramunicipales mayoritarias, constituidos conforme lo dispone el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que estarán sujetos a las disposiciones de esta Ley y a quienes se les denominará organismos operadores.</p>
---	---

Fuente: elaboración propia

De esta información podemos extraer dos conclusiones: en primer lugar, que la complejidad derivada de la multiplicidad de textos normativos nacionales origina confusión a la hora de delimitar las competencias sobre cada ámbito referente al derecho al agua. Esta complicación puede derivar en vulneraciones en su garantía pues tanto las competencias concurrentes como la alegación de falta de competencia por las autoridades deviene en inseguridad jurídica para la persona, sobre todo cuando pertenece al colectivo de personas en situación de vulnerabilidad.

En segundo lugar, la revisión de los textos normativos nos indica que el agua es vista más como un servicio administrativo tendente a la privatización, que como un derecho fundamental, ya que las únicas leyes que disponen de reglamentos son aquellas que establecen los cauces para la celebración de contratos públicos, mientras que el artículo constitucional que cataloga el derecho al agua como fundamental no se ve respaldado por una Ley Especial que lo garantice.

Esta tendencia hacia la privatización del agua en México se evidencia con el Proyecto de nueva Ley de Aguas, presentado en marzo de 2015 y que ha sido detenido, presumiblemente por el período de elecciones transcurrido durante el primer semestre de 2015¹³, además de la radical oposición de la población. De acuerdo con la organización Agua para Todos, Itxaro Arteta,

¹³ Se entiende que el proyecto será aprobado a pesar de la oposición ciudadana a partir de las declaraciones del diputado Manlio Fabio Beltrones, perteneciente al partido en el poder, quien

en un análisis para la concienciación de la población, resaltó “puntos rojos” o peligros que tendría la aprobación del Proyecto para el ejercicio del derecho al agua de la población (Agua para Todos, 2015):

En primer lugar, el texto del Proyecto daría la posibilidad a las empresas para que libremente dispongan del recurso natural y fijen las tarifas pertinentes para la recuperación de sus inversiones, ya sean en grandes obras hidráulicas o en sistemas municipales de gestión¹⁴. Como consecuencia de esta medida, se incrementarán las tarifas por el abastecimiento del agua, quedando desprotegidos aquellos sectores de la población que no puedan pagar las cuotas y se harán recaer los gastos procedentes de las iniciativas privadas en las economías familiares; este incremento supone en los costos un gravamen desproporcionado por el ejercicio de un derecho fundamental.

Un punto igualmente preocupante es la vía libre que se da en el proyecto de Ley a la práctica del *fracking* y las mineras, quienes podrán utilizar las cantidades que estimen oportunas de agua mediante concesiones, sin responsabilizarse de las necesidades de las comunidades aledañas o la contaminación de los acuíferos. “Los activistas denunciaron que esta ley es un brazo ejecutor de la reforma energética aprobada a finales de 2013 y reglamentada en 2014, que completa el despojo del subsuelo”. La libertad dada por el Estado a las empresas privadas de explotación de recursos naturales tiene como consecuencia la sobre explotación del recurso y el despojo a las comunidades¹⁵. Por lo tanto, el Estado permitirá que prime el interés económico de las empresas extranjeras sobre los derechos fundamentales, violando así sus obligaciones internacionales y nacionales en materia de derechos humanos. Las consecuencias de esta falta de liderazgo del Estado mexicano se manifestarían en la impunidad ante los vertidos contaminantes y los desastres naturales, ya claros en el caso de los vertidos de arsénico en el río Sonora, derivando en una mala calidad del agua potable.

llamó de “lento aprendizaje” a los diputados que califican la reforma a la Ley General de Agua como privatizadora.

¹⁴ Un ejemplo es el acueducto Monterrey VI para llevar agua del río Pánuco a la capital de Nuevo León, concesionado a Grupo Higa e ICA por 27 años y que desató las protestas de los habitantes del municipio de Pánuco porque esta obra impediría su acceso a las aguas de dicho río. Este modelo, aseguran las organizaciones, sería replicado por todo el país.

¹⁵ Las concesiones, de acuerdo con el artículo 129 de la Convención de la OIT, deben ir precedidas de una consulta pública, requisito fundamental que no es cumplido o es simulado en la mayoría de los proyectos, como demuestra el caso de la construcción de la Central Hidroeléctrica de las Cruces, teniendo la Comisión Nacional del Agua siempre la última palabra sobre la concesión.

Finalmente, en el proyecto de Ley se reduce la cantidad de agua mínima necesaria para la satisfacción del derecho humano al agua a 50 litros por día, mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que la Organización Mundial de la Salud considera satisfecho este derecho con el abasto de hasta 100 litros diarios por persona. Con esta reducción del acceso al agua se limita y se restringe la posibilidad de la agricultura para los pequeños y medianos productores, así como la proliferación de huertos familiares y huertos urbanos, iniciativas que protegen y realizan el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agua para Todos. (11 de 03 de 2015). *10 'focos rojos' en la iniciativa de Ley de Aguas, según ONG*. Obtenido de Itxaro Arteta: <http://aguaparatodos.org.mx/10-focos-rojos-en-la-iniciativa-de-ley-de-aguas-segun-ong/>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2015 de 07 de 2015). *Acceso a agua potable*. Obtenido de <http://alianzasalud.org.mx/acceso-a-agua-potable/>
- Braunwald, E. (1989). *Principios De La Medicina Interna* (Vol. I). Madrid: Mc Graw-Hill. Interamericana España.
- COMDA. (23 de 06 de 2014). *22 millones sin agua potable*. Obtenido de <http://www.comda.org.mx/22-millones-sin-agua-potable/>
- CONAGUA. (2014). *Estadísticas del Agua en México 2014*. México DF: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Courtis, C. L. (2007). Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la justicia social. En M. Carbonell, *Teoría del Neoconstitucionalismo* (pág. 189). Madrid: Trotta.
- FAO. (14 de 07 de 2014). *Necesidades Nutricionales*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/014/am401s/am401s03.pdf>
- Ferrajoli, L. (2007). Sobre los Derechos Fundamentales. En M. C. (ed.), *Teoría del Neoconstitucionalismo* (pág. 74). Madrid: Ed. Trotta e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- González de Cossio, T., Dommarco, J. R., López-Acevedo, G. C., & Soto, G. M. (2010). *Nutrición y pobreza: Política pública basada en pruebas*. México: Banco Mundial.
- INEGI. (14 de 07 de 2015). *Población, hogares y vivienda*. Obtenido de Servicios y Bienes de las Viviendas: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>
- Maslow, A. (1991). *Motivación y Personalidad*. Madrid: Ed. Díaz de Santos.

- OHS, E. O. (09 de 07 de 2015). *El Observatorio de Hidratación y Salud (OHS)*. Obtenido de Colectivos de riesgo: http://www.hidratacionysalud.es/h_colectivos.html#embarazo
- ONU. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>
- PIDESC. (16 de diciembre de 1966). *Naciones Unidas Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- PROSALUS. (2012). *Agua y alimentación por derecho. ONGAWA, ingeniería para el desarrollo humano*. Etxea y Prosalus.
- Tello Moreno, L. F. (2008). *El acceso al agua potable como derecho humano*. México DF: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- UNESCO. (22 de 03 de 2012). *Día Mundial del Agua 2012*. Obtenido de Agua y Seguridad Alimentaria: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-water-day-2012/>
- Vásquez, L. D. (2007). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*. México: Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México.

CAPÍTULO 2

El enfoque de Derechos Humanos en la Ley 693 de Nicaragua: especial referencia al proceso de creación e instalación de las Comussan del departamento de León¹

Javier G. Hernández Munguía²

INTRODUCCIÓN³

- ¹ El artículo es resultado final del proyecto de investigación “El enfoque de derechos humanos en la Ley 693 de Nicaragua: especial referencia al proceso de creación e instalación de las COMUSSAN del departamento de León”, realizado durante el año 2013 y apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León), en virtud de la Segunda Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación convocado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe -ODA-ALC-.
- ² Profesor titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Doctorando en Derecho por la Universidad de Alcalá. Máster en Derecho ambiental. Máster en Gerencia y Administración Pública. Máster en Gestión de Áreas Protegidas y Máster en Gestión de Recursos Naturales y Planificación Ambiental. Especialista en Política y Economía Ambiental. Especialista en Gestión de Recursos Naturales y Planificación Ambiental. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN-León, Universidad de Alcalá, Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, España y el Instituto Nacional de Administración Pública INAP-España. El profesor Hernández Munguía es actualmente coordinador del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León e Investigador principal del presente trabajo. Correo electrónico: javileon1969@gmail.com
- ³ Glosario de siglas utilizadas en el texto: Frente Parlamentario contra el Hambre de la Asamblea Nacional de Nicaragua (FPCH), Comisiones Municipales para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSSAN), la Asociación Nicaragüense de Salud Pública (ANSAP), Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Nicaragua (FAO-NI) Alianza por la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en el departamento de León (ALDESSAN), Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) de Nicaragua, Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), y el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA), enfoque de derechos humanos (EDH), Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DAA), Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El programa de Nutrición Escolar

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua -UNAN-León, en alianza con el Frente Parlamentario contra el Hambre, de la Asamblea Nacional de Nicaragua (FPCH), las Instituciones del Estado con presencia en el Departamento de León de Nicaragua⁴, las diez alcaldías del Departamento de León⁵, la Asociación Nicaragüense de Salud Pública (ANSAP), bajo la coordinación de la Secretaría Política de Gobierno Departamental de León, y el apoyo de la Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Nicaragua (FAO-

(PINE), América Latina y el Caribe (ALC), Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Tratados Internacionales de Derechos Humanos (TIDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Comité De Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua (PNDH), Gaceta-Diario Oficial (GDO), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Comisiones Regionales en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CORESSAN), Comisiones Ambientales Municipales (CAM), Comités de Desarrollo Municipales (CDM), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o CETFDCM (también conocida por sus siglas en inglés CEDAW) CEDAW, PANTHER por sus siglas en inglés: *Participation* (Participación), *Accountability* (Responsabilidad), *Non discrimination* (No discriminación), *Transparency* (Transparencia), *Human dignity* (dignidad Humana), *Empowerment* (empoderamiento) y *Rule of law* (Estado de Derecho), Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN), Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN), . La Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN), Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESSAN), Consejos Técnicos Sectoriales para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTESSAN), Comisiones Departamentales para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESSAN), Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESSAN), Informe Nacional del Estado de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua (INESSAN), Asociación para el Desarrollo Pecuuario de Achuapa (ASODEPA), Cooperativa de mujeres ecológicas de Achuapa (COMEDA), Cooperativa de Cachorros cumplidores, la Asociación CICLON, Universidad Cristiana Autónoma de Nicaragua (UCAN), programa cristiano, socialista y solidario (CRISSOL), Planes de inversión municipales (PIM).

⁴ Básicamente el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), y el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA), entre otros.

⁵ Las diez alcaldías son: Nagarote, La Paz Centro, León, Telica, Quezalaguaque, Larreynaga, El Jicaral, Santa Rosa del Peñón, El Sauce y Achuapa.

NI) han impulsado una Alianza por la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en el departamento de León (ALDESSAN)⁶.

La ALDESSAN surge en diciembre 2012 como una propuesta del FPCH-Nicaragua y la UNAN– León que, bajo sus mandatos de investigación, academia y proyección social, deciden impulsar acciones para implementar la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009) de manera articulada⁷, y gracias al apoyo del ODA-ALC y la FAO-NI, se realizó la presente investigación titulada *“El EDH en la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) de Nicaragua, especial referencia al proceso de creación e instalación de las COMUSSAN de las municipalidades del Departamento de León”*.

El objeto de estudio es analizar desde el enfoque de derechos humanos – EDH– (participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas), el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN de las alcaldías del departamento de León, en particular, las alcaldías de Achuapa, El Sauce, El Jicaral, Santa Rosa del Peñón y León.

La aplicación de la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009) al nivel local requiere de un desarrollo institucional y normativo en los niveles municipales, es decir, creación, instalación y funcionamiento de las COMUSSAN, y el diseño e implementación de ordenanzas municipales que permitan desarrollar los mandatos legales que la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009) establecen para las alcaldías y demás instancias locales.

⁶ Esta Alianza fue presentada y orientada en un taller de reflexión con todos los mencionados el día 4 de diciembre de 2012 en el local de la Casa de Protocolo de la UNAN-León, en presencia de los alcaldes de los municipios mencionados, los delegados de las instituciones del Estado citadas, el ministro del MEFCCA, Pedro Haslam, la diputada argentina Parajón Alejos, coordinadora del Frente Parlamentario contra el Hambre de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Juan Almendárez, Presidente de ANSAP, Octavio Guevara Villavicencio, rector de la UNAN-León, Flor de María Valle, vicerrectora de Investigación, Posgrado y Proyección Social de la UNAN-León y Evertz Delgadillo, Secretario Político Departamental de León, entre otros.

⁷ La ALDESSAN priorizó para el año 2013, la instalación y legalización de las COMUSSAN, la elaboración de un plan de acción articulado en cada una de las 10 municipalidades, así como un Plan de acción departamental, para monitorizar bajo indicadores si la implementación se está llevando conforme el EDH.

Todo el proceso de investigación indica que es necesario fortalecer institucionalmente en derecho humano a la alimentación adecuada (DAA) a los entes gubernamentales nacionales y locales con mandatos en la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009)⁸, articular las acciones institucionales con los esfuerzos de las alcaldías y las ONG locales, y, sobre todo, fortalecer la participación del pueblo (líderes comunales, mujeres, juventud, indígenas, gabinetes de la familia, comunidad y vida, productores locales, cooperativas de producción agrícola, etc.) en los procesos de toma de decisiones, que faciliten el fomento del control social, la no discriminación, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

La investigación tiene una base documental importante sobre la materia, con especial referencia al marco legal y de políticas públicas en los niveles nacional y local en materia de DAA, con el propósito de verificar la inclusión del EDH, y más concretamente, los principios de participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas, en la búsqueda de desentrañar, cómo los actores y decisores locales se organizan, estructuran y funcionan alrededor de las COMUSSAN para aplicar la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009), y materializar el EDH en todas sus acciones y decisiones.

La investigación parte también de una problemática evidente de hambre y malnutrición en el país⁹, y en el caso del territorio objeto de estudio, se han priorizado 5 municipios que constituyen el corazón del problema del hambre y la malnutrición en el departamento de León¹⁰ y donde se ha incluido el municipio de León entre los 5, como ejemplo a seguir en todo este esfuerzo.

⁸ Principalmente a los ministerios siguientes: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía Familiar, Comunitario, Cooperativa y Asociativa, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, Ministerio Agropecuario y Forestal.

⁹ A pesar de que Nicaragua ha cumplido antes de la fecha acordada con el Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) -1 (PNUD, 2000), la situación sigue siendo preocupante.

¹⁰ El departamento de León tiene una organización político-administrativa que consta de 10 municipalidades (Nagarote, La Paz Centro, León, Telica, Quezalguaque, Larreynaga, El Jícaral, Santa Rosa del Peñón, El Sauce y Achuapa); se ubican en el occidente del país, región situada en la llamada zona seca, con zonas marino-costeras, agrícolas y de pesquerías, donde los efectos del cambio climático, los problemas de desertificación y sequía son evidentes, y los datos oficiales del hambre y la malnutrición son preocupantes.

Es evidente la conciencia tomada por todos los actores y decisores en el territorio objeto de estudio, acerca de la necesidad de articular las acciones, en principio, para cumplir con los mandatos de la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009) y también, para ser más eficientes en el uso de los recursos humanos y financieros, que permitan erradicar el hambre y la malnutrición en sus territorios. Esta conciencia de articulación ha hecho resaltar la necesidad de instalar y hacer funcionar las COMUSSAN de acuerdo con la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009), como primera acción clave, para luego priorizar la formulación de planes, programas y proyectos articulados bajo el modelo de participación de los gabinetes de familia, comunidad y vida.

Todo el esfuerzo de la ALDESSAN ha arrojado avances significativos; el más llamativo es haber logrado legalizar, instalar y hacer funcionar las cinco (5) COMUSSAN de las cinco (5) alcaldías objeto de estudio, y los procesos de planificación articulados van avanzando, además de una diversidad de talleres de capacitación, curso, encuentro¹¹, con la participación de los funcionarios clave de las alcaldías priorizadas¹², para armonizar el lenguaje DAA en los territorios locales.

La investigación, obviamente, propicia la discusión sobre el DAA con EDH en los niveles locales. Es así que se ha planteado como objetivo general del presente estudio: Analizar el EDH en la Ley 693 (Asamblea Nacional de la

¹¹ En el Encuentro Nacional de COMUSSAN, dirigido por la SESSAN e INIFOM, con el apoyo de FAO y la colaboración de la UNAN-León, participaron 127 personas en total (50 mujeres y 77 varones), con el objetivo de presentar los avances y resultados obtenidos por las COMUSSAN de estos 12 municipios, así como reflexionar y sensibilizar sobre el trabajo realizado; se estima necesario continuar promoviendo estos encuentros en todos los niveles, para erradicar el problema del hambre y la mal nutrición en los niveles nacional y local.

¹² El ODA de la UNAN-León en coordinación con el FPCH-Nicaragua, la colaboración del INIFOM Departamental y el apoyo técnico y financiero de la FAO-Nicaragua, diseñaron e implementaron el 1er. Curso del DAA con EDH (96 horas académicas), para analizar todo el esfuerzo realizado en León; asimismo, se realizaron alrededor de 40 visitas de campo a las 10 alcaldías, en razón de 4 por cada alcaldía, así como una cantidad de talleres de consulta, capacitación y finalmente, un taller de cierre y la participación en el Encuentro Nacional de COMUSSAN en el Departamento de Estelí, donde se analizaron los resultados SSAN al nivel local, con la participación de 12 municipios del Corredor Seco, incluyendo los municipios priorizados en el presente estudio (Achuapa, El Sauce, El Jícaral, Santa Rosa del Peñón y León).

República de Nicaragua, 2009 A), especial referencia al proceso de creación e instalación de las COMUSSAN de las municipalidades de Achuapa, El Sauce, El Jícaral, Santa Rosa del Peñón y León¹³.

El trabajo de investigación tiene un método inductivo–deductivo, con un gran apoyo de técnica de revisión documental, para lo cual se diseñó y ejecutó un calendario de visitas¹⁴ de campo a las diez (10) alcaldías del departamento de León, priorizando a las cinco (5) objeto de estudio, e instituciones del Estado (MINSA, MINED, MEFCCA, MARENA, MAGFOR, FAO, ANSAP, Visión Mundial y FPCH-Nicaragua, principalmente). Asimismo, se aplicó una diversidad de entrevistas y encuestas durante la realización del primer Curso de DAA, donde participaron los principales funcionarios de las alcaldías e instituciones con mandatos en la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009) del departamento de León.

La recopilación documental se hizo aprovechando el calendario de visitas y el diseño académico del primer Curso de DAA, donde se orientaron trabajos dirigidos a fortalecer las capacidades locales y el trabajo de investigación, para combinar la investigación, la academia y la proyección social¹⁵.

La presente investigación se ha estructurado en cinco secciones; la primera, referida a una breve introducción que incluye el objeto del estudio, los objetivos, método, técnicas utilizadas y el plan de exposición. Una segunda sección relacionada con la situación de la SSAN en Nicaragua, donde se plasman los datos

¹³ De todo el proceso de investigación se logró sistematizar la legislación nacional principal aplicable a la SSAN con EDH, y la legislación municipal básica de las 10 municipalidades relacionadas con la SSAN, y se logró producir un CD Interactivo que fue presentado en el taller de cierre de la presente investigación. Asimismo, se apoyó el proceso de elaboración y defensa de la Monografía para optar al título de Licenciado en Derecho, elaborada y presentada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León, por la Lic. Celia María Hernández García, colaboradora del presente estudio, bajo el título: El Principio de no discriminación en el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN del departamento de León.

¹⁴ El calendario de visitas se elaboró y ejecutó para recopilar toda la información disponible relacionada con la SSAN, tanto legal (ordenanzas municipales) como de planificación local (políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en ejecución).

¹⁵ Además, se utilizaron constantemente los medios de comunicación tecnológicos: emails, skype y teléfono, con el objetivo de recopilar y verificar la información disponible. Dicha información fue sistematizada y analizada para elaborar el primer borrador del estudio y su posterior validación, a través del taller de cierre, donde se recibieron los comentarios y sugerencias, que luego fueron incorporados en lo pertinente al documento final de la investigación.

oficiales en esta materia, tanto nacionales como algunos datos disponibles de los municipios referidos. La tercera sección contiene una descripción y análisis de la protección jurídica del DAA en Nicaragua que ha servido de base normativa y competencial para legislar al nivel local y accionar de forma articulada. La cuarta sección se refiere a una descripción de los principios PANTHER y su utilización en la investigación; y finalmente, la quinta sección se relaciona con el EDH en la Ley 693 y su aplicación en el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN de las alcaldías del departamento de León, donde se desarrollan dos partes: la primera, sobre los principios de participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas en la Ley 693 y su Reglamento; y la segunda parte sobre el EDH en el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN del departamento de León.

2.1 LA SITUACIÓN DE LA SAN EN NICARAGUA

Nicaragua, al igual que Guatemala, es considerado un país de desarrollo medio-bajo (IDH inferior a 0.6), de acuerdo con el Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD, 2013), con una población aproximada de 5 825 140 personas, de los cuales un total de 2 897 287 son hombres y un 2 927 853, mujeres, es decir, hay una población mayoritariamente femenina, y especialmente jóvenes.

Según datos oficiales, el 19 % de los nicaragüenses –aproximadamente un poco más de un millón–, padece hambre y malnutrición. Sin embargo, se ha reducido esta cifra en los últimos años, al pasar de un 52 % reportado a finales de los años 80 para alcanzar un 19 % en el año 2010, con altas probabilidades de que la cifra haya disminuido aún más para el año 2014, gracias a los esfuerzos realizados por el Estado¹⁶.

¹⁶ Se mencionan 36 programas dirigidos a combatir el hambre y la malnutrición y pobreza en el país; por ejemplo, el Plan Nacional de Micronutrientes 2010-2015, que coordina el Ministerio de Salud, y que tiene por objetivo garantizar que la población disponga de las vitaminas y minerales necesarios para llevar una vida saludable, y adecuado abordaje de deficiencias de micronutrientes. El programa de Nutrición Escolar (PINE) que dirige el Ministerio de Educación. El programa Alimentos para el Pueblo, el programa de fomento al sector lácteo y vaso de leche escolar (Ley 688), las Guías Alimentarias para la población nicaragüense. Y obviamente la creación, instalación y funcionamiento de las COMUSSAN. También hay que añadir la puesta en vigor de una serie de políticas públicas nacionales y sectoriales, en el ámbito educativo (Política nacional de educación), salud (Política nacional de salud), agropecuario (Política nacional de soberanía y seguridad alimentaria), medio ambiente (Política nacional ambiental,

Importante señalar que Nicaragua ha conseguido el ODM-1 (PNUD, 2000), al disminuir a más de la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre y malnutrición antes de la fecha establecida (2015), por lo que ha recibido, al igual que otros pocos Estados, un reconocimiento mundial por parte de la FAO.

Los datos de desnutrición crónica infantil indica que Nicaragua tiene un índice aproximado del 20 % superior al promedio para América Latina y el Caribe (ALC) (15.4 %). En el caso de la obesidad y sobrepeso infantil, Nicaragua enfrenta el problema de la doble carga de morbilidad, siendo la desnutrición y la obesidad problemas con una tendencia ascendente y a menudo coexistente. En cuanto a pobreza, Nicaragua está, al igual que Guatemala, Honduras, Haití y Paraguay, entre los primeros países más pobres de ALC. Aún más, la tasa de pobreza en Nicaragua es superior en el ámbito rural que en el urbano, con cifras superiores al 60 %, aunque viene disminuyendo por los esfuerzos del Estado nicaragüense en los últimos 10 años.

La población del territorio objeto del presente estudio es prácticamente rural, donde, además de constituir parte de la zona seca del Pacífico nicaragüense, está siendo más golpeada por los efectos del cambio climático¹⁷, por ser una población con alto índice de pobreza, hambre y malnutrición en todo el departamento de León. A esta situación compleja, hay que sumarle que en el país, la canasta básica, al igual que en toda la región, ha mantenido una tendencia al alza en su costo, y los salarios no compensan dicha alza, además del déficit de alimentos debido a que se produce menos que hace cuarenta años y la población es cinco veces superior.

Todos los datos anteriores justifican, obviamente, el presente estudio, tanto desde el orden moral y ético, como desde el político, social y económico, donde las ciencias jurídicas deben dar un aporte sustantivo a la solución del flagelo del hambre y la malnutrición.

Política nacional de recursos hídricos, Estrategia Nacional de lucha contra el Cambio Climático, etc.). Obviamente la Ley 693 ha creado la Secretaría de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Sistema Nacional de Soberanía y seguridad Alimentaria y Nutricional, entre muchos esfuerzos del Estado como parte de una política de Estado en la lucha contra el hambre y la malnutrición. A esto hay que sumarle los programas y proyectos de Organizaciones Internacionales como FAO, Visión Mundial, Acción contra el Hambre, entre otros.

¹⁷ Según Informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Nicaragua es el 5.º con el mayor índice de riesgo climático en el mundo. En el 3.º lugar está Honduras (IPCC, 2013).

Por otro lado, los datos de los municipios objeto de estudio son similares y aún mayores a los nacionales, es decir, la situación en estos territorios es más preocupante, aunque quizá en León, municipio, no sea tan grave como en Achuapa, El Sauce, Santa Rosa del Peñón y El Jícaral, conocido como una de las zonas rojas en el mapa de hambre y malnutrición del país.

Según el Ministerio de Salud del municipio de León, la niñez es la más afectada por el hambre y la desnutrición crónica; los datos indican que hay 413 niños en rango de bajo peso, 95 en nivel de desnutrición, 853 en sobrepeso y 16 228 en situación de normalidad; la población del municipio de León es de 3685 niños menores de 1 año, y 14 192, de 1 a 4 años.

En el caso de Santa Rosa del Peñón, existen 739 niños menores de 5 años, de los cuales 20 padecen sobrepeso; 55, bajo peso; 18, desnutrición, y 2, obesidad; solo 644 niños presentan estado nutricional aceptable. Algo similar se encuentra en el municipio de El Jícaral.

Mientras tanto, los datos de Achuapa suministrados por el Ministerio de Salud, indican que hay 3 desnutridos menores de 1 año; 21, de 2 a 4 años para un total de 24 niños; de bajo peso hay 28 niños menores de 1 año, y 110 de 2 a 4 años, para un total de 138 niños; y de sobrepeso, hay 43 niños menores de 1 año y 46 de 2 a 4 años, para un total de 89 niños. Situación similar se encuentra en el municipio de El Sauce que limita con Achuapa.

En conclusión, el problema del hambre y la malnutrición en Nicaragua está por encima de la media de ALC, siendo la zona de estudio uno de los lugares más afectados, con un índice de hambre y malnutrición que afecta más a los niños y mujeres de la zona rural.

2.2 LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DAA EN NICARAGUA

La protección jurídica del DAA en Nicaragua tiene su base en los artículos 46¹⁸, 63¹⁹ y 71 de la Constitución nicaragüense (Asamblea Nacional Constitu-

¹⁸ Artículo 46. En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos, y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

¹⁹ Artículo 63. Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distri-

yente, 1987), que otorgan una protección directa. Asimismo, la Constitución también reconoce implícitamente el DAA a través de disposiciones relativas a la inocuidad de los alimentos²⁰, el acceso a la tierra y al crédito²¹ (Asamblea Nacional Constituyente, 1987), entre otras.

Pero, además, la Constitución protege el DAA mediante otra gama de artículos que tutelan otros derechos complementarios como el derecho al

bución equitativa de los mismos (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

²⁰ Artículo 105. "(...) Es deber del Estado garantizar el control de calidad de bienes y servicios (...)." (Asamblea Nacional Constituyente, 1987). Ahora bien, con las reformas Constitucionales actuales de 2013, se propone reformar este artículo 105, que viene a fortalecer este deber estatal, pero, además, obliga al Estado a promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transportes, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población. Añade que los servicios de educación, salud y seguridad social, son deberes indeclinables del Estado, que está obligado a prestarlos sin exclusiones, a mejorarlos y ampliarlos. Las instalaciones e infraestructura de dichos servicios propiedad del Estado, no pueden ser enajenadas bajo ninguna modalidad. Además, garantiza la gratuidad de la salud para los sectores vulnerables de la población, priorizando el cumplimiento de los programas materno infantil. Los servicios estatales de la salud y educación deben ser ampliados y fortalecidos. Garantiza el derecho de establecer servicios privados en las áreas de salud y educación. Es deber del Estado garantizar el control de calidad de bienes y servicios y evitar la especulación y el acaparamiento de los bienes básicos de consumo. Las concesiones de explotación otorgadas a sujetos privados de servicios públicos básicos deben realizarse bajo procesos legales, transparentes y públicos, conforme la ley de la materia, debiendo observarse para su operación criterios de eficiencia y competitividad, satisfacción de la población y cumplimiento de las leyes laborales del país.

²¹ Artículo 44. "Se garantiza el derecho de propiedad privada de los bienes muebles e inmuebles y de los instrumentos y medios de producción. En virtud de la función social de la propiedad, este derecho está sujeto por causa de utilidad pública o de interés social, a las limitaciones y obligaciones que en cuanto a su ejercicio le impongan las leyes..." (Asamblea Nacional Constituyente, 1987). Artículo 106. "La Reforma agraria es instrumento fundamental para la democratización de la propiedad y la justa distribución de la tierra y es un medio que constituye parte esencial para la promoción y estrategia global de la reconstrucción ecológica y el desarrollo económico sostenible del país (...)". Artículo 107. "La Reforma agraria eliminará el latifundio ocioso (...) y promoverá las formas de propiedad compatibles con los objetivos económicos y sociales de la nación (...)" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

trabajo y al salario mínimo²², el derecho a la salud²³ y la seguridad social²⁴, el derecho a la educación y la cultura²⁵, el derecho a un ambiente sano²⁶ y el derecho a la vida²⁷.

La Constitución, por tanto, protege el DAA de manera directa y expresa, como un derecho fundamental a estar protegido contra el hambre (artículo 63) (Asamblea Nacional Constituyente, 1987), lo cual se fortalece con el rango constitucional otorgado al PIDESC (Asamblea General de las Naciones Unidas,

²² Artículo 82. "Los trabajadores tienen derecho a condiciones de trabajo que les aseguren en especial: (...) 1.- Salario (...), que les asegure un bienestar compatible a la dignidad humana." (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

²³ Artículo 59. "Los nicaragüenses tienen derecho, por igual, a la salud (...)" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987)

²⁴ Artículos. 82 y 105 constitucionales. Artículo 82. "Los trabajadores tienen derecho a condiciones de trabajo que les aseguren en especial: (...) 7.- Seguridad social para protección integral y medios de subsistencia en casos de invalidez, vejez, riesgos profesionales, enfermedad y maternidad; y a sus familiares en casos de muerte, en la forma y condiciones que determine la ley." (Asamblea Nacional Constituyente, 1987). Artículo 105. "(...) Los servicios de (...) seguridad social, son deberes inalienables del Estado, (...)" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987). El artículo 97 de la Ley de Seguridad Social expresa que se debe fomentar la lactancia materna; si el hijo es amamantado, el servicio médico pediátrico suministrará productos adecuados para mantener en buen estado la salud de la madre; y si el hijo no es amamantado, será dado preferentemente en leche de calidad, cantidad e indicación que determine el servicio médico pediátrico (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2006).

²⁵ Artículo 58. "Los nicaragüenses tienen derecho a la educación y la cultura" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

²⁶ Artículo 60. "Los nicaragüenses tienen derecho a un ambiente saludable Es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987). Con las reformas Constitucionales se viene a fortalecer la protección ambiental, y mejor aún, se constitucionaliza la sostenibilidad tanto en la producción como el consumo, como un deber del Estado y de los ciudadanos. El artículo 60 reformado mantiene el derecho de los nicaragüenses de habitar en un ambiente saludable, incorporar el bien común como condición para todos los demás bienes. Obliga a todos a proteger y restaurar la integridad de los ecosistemas, con especial preocupación por la diversidad biológica y por todos los procesos naturales que sustentan la vida. Ordena que la nación nicaragüense debe adoptar patrones de producción y consumo que garanticen la vitalidad y la integridad de la Tierra, la equidad social en la humanidad, el consumo responsable y solidario y el bien vivir comunitario, e incorpora en la Constitución el texto íntegro de la Declaración Universal del Bien Común de la Tierra y de la Humanidad de las Naciones Unidas.

²⁷ Artículo 23. "El derecho a la vida es inviolable e inherente a la persona humana (...)" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

1966 A) y otros Tratados Internacionales de Derechos Humanos (TIDH) contenidos en los artículos 46 y 71 (Asamblea Nacional Constituyente, 1987), y de manera implícita a través de otros derechos y obligaciones del Estado. Por tanto, el DAA cuenta con un nivel alto de protección jurídica dentro del ordenamiento jurídico de Nicaragua en rango Constitucional.

El reconocimiento constitucional otorgado tiene como efecto jurídico que el DAA constituye una obligación en todos los ámbitos de la actividad del Estado y, por ende, de las alcaldías y demás actores locales, siendo menos flexible su inobservancia por ser de rango constitucional²⁸.

Por otro lado, el DAA está protegido en diferentes TIDH firmados y ratificados por Nicaragua, principalmente: la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)²⁹ (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966 A), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966 B), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1965), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o CETFDCM (también conocida por sus siglas en inglés CEDAW) CEDAW (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1981), la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006), el Convenio 169 relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes de la OIT (Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 1989), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007), los Convenios de Ginebra de 1949 (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1949) y Protocolos Adicionales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Conferencia Internacional Americana, 1948), y el Protocolo de San Salvador (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1988).

²⁸ Cabe señalar que recientemente se aprobó una Reforma Constitucional, la cual entró en vigor con la publicación de la Ley 854, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, en La Gaceta Diario Oficial N.º 26 de 10 de febrero de 2014 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014).

²⁹ La ratificación del PF-PIDESC está en proceso de discusión.

Concretamente, los artículos 46 y 71 *in fine* de la Constitución consagran la integración de los TIDH en el Derecho interno:

“Artículo 71 *in fine*. La niñez goza de protección especial y de todos los derechos que su condición requiere, por lo cual tiene plena vigencia la Convención internacional de los derechos del niño y la niña” (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

Respecto a la jerarquía de los TIDH dentro del ordenamiento jurídico interno, la Constitución estipula:

“Artículo 182. La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, decretos, reglamentos, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones” (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

Si bien el artículo 182 adopta el principio de primacía constitucional³⁰, la ambigüedad que introducen los artículos 46 y 71 *in fine*, ha dado lugar a diversas interpretaciones. Ciertos doctrinarios, le otorgan el rango de constitucional³¹, mientras otros sostienen que el artículo 182 establece que no tendrían rango constitucional, sino infraconstitucional y/o supralegal³².

³⁰ La supremacía de la Constitución implica que todas las leyes internas deben ajustarse a las disposiciones constitucionales y que, en caso de conflicto, siempre imperarán las normas constitucionales.

³¹ Serrano Caldera, Alejandro. Estado de derecho y derechos humanos, 1.ª edición, Editorial Hispamer. Managua, 2004, pp. 74-75 (Serrano Caldera, 2004, págs. 74-75). Dulitzky, A., La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio de derecho comparado, en La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, pp. 33-76 (Dulitzky, 1997, págs. 33-76). Dulitzky señala que la solución nicaragüense es asignar jerarquía constitucional a los derechos consagrados en los instrumentos que enumera el artículo 46 (Asamblea Nacional Constituyente, 1987). En igual sentido, Ordóñez Reyna, Aylín B., Régimen constitucional de los tratados internacionales en Centroamérica. Tesis doctoral dirigida por Jaume Vernet I Llobet. Barcelona, España. 2010, p. 455. La autora sostiene que al haberse incluido una lista de diferentes tratados en el artículo 46, podría afirmarse que la Constitución trató de proteger estas normas con una categoría superior al resto del ordenamiento, y si no se les dio el rango de normas constitucionales, por lo menos podrían ser estimadas supralecales (Ordóñez Reyna, 2010, pág. 455).

³² Meléndez, Florentín. Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la Administración de Justicia. Estudio constitucional comparado. Corte Suprema de Justicia de Nicaragua–Programa de fortalecimiento judicial y acceso a la justicia Préstamo BID

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia tampoco ha tenido una posición uniforme sobre este asunto. Al respecto, la jurisprudencia constitucional nicaragüense ha reafirmado el valor infraconstitucional de los TIDH, sosteniendo que el artículo 46 no les otorga el carácter de norma constitucional³³. Sin embargo, en la más reciente jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se ha entendido que ostentan rango constitucional –Sentencias 57 y 78/2010– (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. Sala Constitucional, 2010 A) (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. Sala Constitucional, 2010 B), superando el dilema sobre el estatus constitucional de los tratados internacionales del 46 y 71:

“(…) las disposiciones de los artículos 46 y segundo párrafo del 71, otorga a estos instrumentos internacionales rango y reconocimiento constitucional, los integra como normas constitucionales, por tanto, en el ámbito de la jerarquía normativa comparten el carácter de Supremacía que la Constitución Política tiene frente a las normas ordinarias del ordenamiento jurídico.” (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. Sala Constitucional, 2010 A) (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. Sala Constitucional, 2010 B).

Empero, las sentencias dejaron inconclusa la situación jerárquica de los tratados no mencionados en el artículo 46, planteando el desafío de ampliar

1074-SF-NI. San Salvador, El Salvador. 2006, pp. 23-24 (Meléndez, 2006, págs. 23-24). Gros Espiell, Héctor. Los tratados sobre derechos humanos y el derecho interno, p. 1040. El autor considera que el artículo 46 no les otorga jerarquía constitucional, sino que integra los derechos consignados en los instrumentos que enumera la Constitución para asegurar su protección estatal, reconocimiento o respeto (Gros Espiell, s. f.). García Palacios, Omar, Derecho constitucional, 1.^a edición, Editorial INEJ, Managua, 2011, pp.106-108. En igual dirección, el autor señala que el artículo 46 constitucional no obedece a equiparar estos instrumentos con la Constitución, ni de conferirles un carácter supremo frente al resto del ordenamiento. Afirma, más bien, que el artículo 46 es una “cláusula general de cierre de todo el sistema de reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales” que debe ser tomada en cuenta a la hora de interpretar los diferentes derechos reconocidos en el texto constitucional (García Palacios, 2011, págs. 106-108).

³³ Corte Suprema de Justicia, Sentencias BJ 16742 y 16743, de 4 de marzo de 1953 (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua, 1953 A) (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua, 1953 B). También, Sentencias 125, de 20 de diciembre de 1993 (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua, 1993); 21, 22 y 23 de 8 de febrero de 1996 (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua, 1996 A) (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua, 1996 B) (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua, 1996 C) y 103, de 8 de noviembre de 2002 (Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua, 2002).

los criterios de interpretación de las disposiciones constitucionales sobre su incorporación (Cárdenas Velásquez, 2011, págs. 84-85).

En resumen, el DAA está consignado en diferentes TIDH firmados y ratificados por Nicaragua, incorporados al ordenamiento jurídico interno bajo el modelo monista al no requerir de un desarrollo legislativo posterior para su operatividad; dichos TIDH enunciados en los artículos 46 y 71 se estiman de rango constitucional, por lo que las alcaldías y las COMUSSAN deben someter sus actuaciones a los estándares establecidos en la Constitución y los TIDH mencionados.

La Constitución y los TIDH sirvieron de base para legislar internamente; tanto así que el Parlamento aprobó la Ley 693 en el año 2009 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), y la Presidencia la reglamentó en ese mismo año³⁴ en fiel cumplimiento al artículo 41 de la misma Ley, donde se estipula que el Presidente de la República debe reglamentarla en el plazo constitucional, mediante el Decreto Ejecutivo 74-2009 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009)³⁵.

La Ley 693, entonces, desarrolla las disposiciones constitucionales y las obligaciones contenidas en los TIDH, tutelando el DAA bajo el EDH. Asimismo, contiene varias disposiciones sobre el DAA: artículos 1; 2 inciso 2; 3 incisos a, b, c, d y g; 4; 5; 8 inciso c, 10 y 30 y los artículos 1, 3, 5, 8 y 10 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), y estipula el DAA conforme lo establecido por el PIDESC (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966 A) y la Observación General 12 del CDESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999)³⁶. De tal manera que la Ley define el DAA no solamente como el derecho fundamental a no padecer hambre, sino también como un derecho humano y "*fundamental*" a una alimentación adecuada.

Particularmente, la Ley amplía el alcance y contenido del DAA. Extiende el reconocimiento del artículo 63 de la Constitución –que solo abarca el derecho

³⁴ La potestad reglamentaria es una atribución del Presidente de la República o, en su defecto, de la Asamblea Nacional. Corresponde reglamentar las leyes en un plazo no mayor de 60 días –artículo 150.10 Cn (Asamblea Nacional Constituyente, 1987)–.

³⁵ El proceso de elaboración y aprobación de este Decreto Ejecutivo que reglamenta la Ley 693 fue dirigido por la Secretaría de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, con la asistencia técnica de la FAO y un equipo técnico del MAGFOR, para su posterior firma y publicación.

³⁶ La OG12 ayuda a los gobiernos a comprender los diferentes componentes del derecho a la alimentación y sus obligaciones principales.

a no padecer hambre–, y lo eleva a la categoría de derecho *fundamental*. Asimismo, la intención de la Ley 693 de otorgar al DAA una mayor protección, también se desprende de la interrelación explícita que hace del DAA con la *dignidad humana* y su *justiciabilidad*. Finalmente, otra señal de la incorporación del DAA con enfoque de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y de derechos resulta de los artículos 1 a 4 y 10, que introducen y desarrollan los elementos esenciales del DAA: la disponibilidad, el acceso físico y económico, la adecuación y la sostenibilidad de los alimentos (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A)³⁷.

El DAA en la Ley 693 desarrolla los tres tipos o niveles de obligaciones que los TIDH señalan: respetar, proteger y realizar³⁸; si bien no se especifican de forma concreta, estas han sido desarrolladas en ciertas disposiciones generales de la Ley y su reglamento, que el legislador consideró prioritarios (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A):

“Artículo 1 (...) **garantizar** el derecho de todas y todos los nicaragüenses de contar con los alimentos (...). (Negrilla fuera del texto).

³⁷ Según el CDESC, no se puede interpretar en un sentido estricto o restrictivo. “El derecho a la alimentación 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” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999). El CDESC considera que el contenido básico del derecho a la alimentación implica la adecuación y sostenibilidad de la disponibilidad de los alimentos y del acceso a estos. 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, física y económica, en formas que sean sostenibles y que no interfieran con el disfrute de otros derechos humanos.

³⁸ La obligación de **respetar** determina los límites del ejercicio del poder del Estado, o sea, que el Estado debe abstenerse de adoptar medidas que afecten negativamente al acceso a los alimentos. La obligación de **proteger** requiere que los Estados velen por que agentes no estatales (empresas y particulares) no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de **realizar** (**facilitar**) significa que el Estado debe procurar actividades –leyes, políticas, programas, etc. – que promuevan la realización del DA. Por último, la obligación de **realizar** (**hacer efectivo**) significa que el Estado debe hacer efectivo ese derecho directamente cuando una persona o grupo sea incapaz de disfrutar del mismo por razones que escapan a su control, ya que los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11 del PIDESC (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966 A), incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

Artículo 10. Créase el (...) SINASSAN, para **promover, proteger y cumplir** el DA como un derecho humano y fundamental. (...). (Negrilla fuera del texto)".

Se estipula la obligación de proteger en deberes específicos para el sector privado, ya sean individuos o entidades, para impedir que obstaculicen el ejercicio del DAA, como permisos y control de las actividades comerciales de alimentos, o la imposición de un régimen disciplinario para los actos que contravengan la ley, entre otras medidas (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A):

"Artículo 27. Prevención y Precaución: Las actividades comerciales de importación y exportación de alimentos para consumo humano o animal, **deberán contar con la debida gestión y evaluación de riesgos, así como, la autorización de salud animal y sanidad vegetal, de acuerdo con la legislación de la materia**, debiendo aplicar en todos los casos el principio de prevención y precaución" (Negrilla fuera del texto).

"Artículo 32. Son infracciones a las disposiciones de SSAN todas las acciones y omisiones de los servidores públicos y demás personas responsables que vulneren o contravengan la presente Ley y su reglamento. **Toda actuación que contravenga la presente Ley y su reglamento, o las normas derivadas de éstos, dará lugar a la imposición de sanciones** a las y los **servidores públicos y demás personas responsables**, de conformidad con lo dispuesto en los códigos y las leyes específicas de la materia". (Negrilla fuera del texto).

"Artículo 33. Sanciones Administrativas. **La violación por acción u omisión de las disposiciones establecidas en la presente Ley, es causal de infracción administrativa** por parte de las y los **servidores públicos y demás personas responsables**. El reglamento de la presente Ley establecerá cada caso de aplicación de sanciones administrativas".³⁹ (Negrilla fuera del texto)".

De igual manera, diversos artículos de la Ley establecen la obligación de realizar (facilitar), al determinar objetivos, funciones, lineamientos u obligaciones concretas para el Estado y otros actores clave responsables (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A). Por ejemplo:

³⁹ Los supuestos jurídicos para la sanción administrativa fueron regulados en el reglamento, mediante la remisión normativa a la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa: Artículo 52 del Reglamento de la Ley SSAN. "Los funcionarios públicos y personas responsables que incurran en el incumplimiento de la Ley Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Reglamento serán sancionados conforme lo establece la Ley 476, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa" (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009).

“Artículo 3.g. **No Discriminación**: La presente Ley contribuirá a que ningún grupo o persona sea discriminada por edad, sexo, etnia, credo religioso, político o discapacidad, al acceso de los recursos o goce de los derechos humanos de los hombres y mujeres en especial, el derecho a producir, obtener, disponer y acceder a alimentos nutritivos suficientes. (Negrilla fuera del texto).

“Artículo 3.k. **Equidad**. El Estado debe generar las condiciones para que la población sin distinción de género, etnia, edad, nivel socio económico y lugar de residencia, tenga acceso seguro y oportuno a alimentos sanos, inocuos y nutritivos, priorizando acciones a favor de los sectores de más bajos recursos económicos”. (Negrilla fuera del texto).

“Artículo 4 a. (...) **mejoramiento** de la producción interna de alimentos para **mejorar** la disponibilidad a la población nicaragüense (...)”. (Negrilla fuera del texto).

“Artículo 14. Funciones de la CONASSAN. (...) b. **Aprobar** (...) las estrategias, planes, programas y proyectos en materia de SSAN en el nivel nacional (...)”. (Negrilla fuera del texto).

“Artículo 26. Recursos financieros. a. Las instituciones del Gobierno que forman parte de la CONASSAN, **priorizarán en su partida presupuestaria la asignación de recursos** en el PGR y de la cooperación internacional, asociados a programas, proyectos y actividades de SSAN. (...)”. (Negrilla fuera del texto).

“Artículo 28. Incentivos. (...) **fomentar incentivos** económicos para el desarrollo de la SSAN, (...) a las personas naturales o jurídicas que se destaquen en la promoción y fomento de la SSAN. (...)”⁴⁰. (Negrilla fuera del texto).

⁴⁰ Nicaragua ha promovido una política de control de precios de los alimentos con la transferencia de ingresos, mediante el Bono productivo alimentario; o eliminando aranceles a la importación de frijoles y aceites, y autoriza cuota de importación de 1 000 toneladas de partes de pollo. Ampliar información en www.mific.gob.ni. También, ha promovido el acceso al crédito y a la tierra con la aprobación de las Leyes 640 (Ley creadora del Banco de fomento a la producción y la creación del Banco Produzcamos; y la 717 (Ley creadora del Fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales). En el caso del Bono productivo alimentario (BPA), es un mecanismo que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua (PNDH) 2012-2016, en el ámbito de la capitalización de las familias productoras, como parte del desarrollo de la economía familiar, comunitaria, cooperativa y asociativa (MYPIMES), y tiene por objetivo, incrementar la producción de alimentos y la productividad. Al respecto ver: PNDH 2012-2016, p.114 y ss.

“Artículos 34 y 35. Derecho de acción. (...) Recurso administrativo. **Se establece el Recurso de Revisión y el Recurso de Apelación** en la vía administrativa, a favor de aquellas personas cuyos derechos se consideren perjudicados por los actos administrativos emanados de los distintos Órganos de la Administración Pública y que tengan por base la aplicación de la Ley. (...)”. (Negrilla fuera del texto).

Y por último, también, la Ley crea disposiciones dirigidas a garantizar la obligación de realizar (hacer efectivo) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A):

“Artículo 29. FONASSAN. Se crea el (...) FONASSAN, con el objetivo de **enfrentar situaciones de emergencia alimentaria** ocasionadas por desastres naturales, crisis económicas o sociales”. (Negrilla fuera del texto).

En resumen, podría decirse que los artículos 46, 63 y 71 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1987) protegen de forma directa el DAA, que se fortalece con otros artículos complementarios, así como con los TIDH vinculados al DAA, consagrándose todo lo anterior en el articulado de la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento, Decreto 74-2009 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009), y que luego se ha fortalecido con su aplicación en los territorios locales, a través de políticas y normas emitidas por los gobiernos municipales que, para el caso que nos ocupa, son las alcaldías del departamento de León.

2.3 LOS PRINCIPIOS PANTHER Y SU APLICACIÓN EN EL PRESENTE ESTUDIO

Los principios PANTHER⁴¹ son una herramienta técnica planteada por la FAO en el año 2006 (FAO, 2016). Su aplicación consciente y deliberada permite el empoderamiento, la igualdad y la inclusión, y encuentra su fundamento teórico en la teoría general de los derechos humanos, derivada de diversos TIDH. En el presente estudio son aplicados a la materia del DAA.

Pese a que el enfoque está basado en siete principios, para efectos de la presente investigación se han priorizado cuatro: Participación, No discriminación, Transparencia y Rendición de Cuentas, procurando analizar estos

⁴¹ Se les llama Principios PANTHER por sus siglas en inglés: *Participation* (Participación), *Accountability* (Responsabilidad), *Non discrimination* (No discriminación), *Transparency* (Transparencia), *Human dignity* (dignidad Humana), *Empowerment* (empoderamiento) y *Rule of law* (Estado de Derecho) (FAO, 2016).

principios desde ciertos derechos que los materializan al caso concreto, como por ejemplo, el derecho de participación, el derecho a la información veraz, oportuna y completa, entre otros.

Ahora bien, estos principios y derechos no son antojadizos, sino que tienen su base, en primer término, en la Constitución Política vigente, en segundo lugar, en las obligaciones internacionales del Estado nicaragüense y, finalmente, en los mandatos de la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009), que otorgan especial interés, tanto en su diseño conceptual como en su desarrollo normativo.

Los principios PANTHER (FAO, 2016) se han seleccionado para el presente estudio, dado que unos de los objetivos de la ALDESSAN y de la UNAN-León y el FPCH-Nicaragua son fortalecer los esfuerzos de redes de capital político a favor de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional desde el ámbito local territorial, apoyar la consolidación de la democracia directa por medio de los gabinetes de la familia, comunidad y vida, y fomentar la articulación en el territorio para una mayor eficiencia y eficacia institucional, con responsabilidad compartida y visión de sostenibilidad, que nos conduce a la defensa y protección del DAA.

La aplicación de estos principios PANTHER (FAO, 2016) en el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN en las alcaldías objeto de estudio ha implicado la reflexión acerca de ciertos derechos e indicadores clave a utilizar⁴², para contribuir a la eficiencia y eficacia institucional en materia de derechos humanos⁴³.

Nos hemos dado cuenta, desde el inicio de la investigación, que el análisis de los principios seleccionados permite el ejercicio eficaz del DAA, ya que tales principios dependen de la promoción y protección de otros derechos privados y públicos que complementan el DAA, tales como: el derecho de participación, el derecho de igualdad, el derecho de información. De tal manera que los

⁴² Es importante señalar que se ha tenido en cuenta una serie de documentos relativos a Indicadores de DH, un ejemplo es: ONU, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos, Ginebra, 2006 (ONU, 2006).

⁴³ La construcción de indicadores aplicables a la experiencia local de León de Nicaragua es un desafío del ODA de la UNAN-León y forma parte de todo un proceso más amplio y sistemático que se tiene priorizado para el futuro inmediato, para brindar información concreta sobre el estado del DAA en Nicaragua y la región, identificar las buenas prácticas y los desafíos específicos, a través de una evaluación y vigilancia eficaz de las obligaciones en esta materia.

principios PANTHER (FAO, 2016), en nuestro trabajo investigativo, están enfocados a los 4 principios mencionados y a su realización mediante la promoción y protección de otros derechos citados.

En primer lugar, consideramos importante abordar el principio de participación, tanto participación ciudadana como participación política en los espacios de toma de decisiones de la COMUSSAN, es decir, plantear un enfoque sobre la participación efectiva, tanto desde los estamentos institucionales orgánicos de toma de decisión, como de los mecanismos de participación ciudadana, cuyo análisis jurídico parte del derecho de participación política y el derecho de participación ciudadana, complementado por el derecho a la información veraz, oportuna y completa, y el derecho de participar en los procesos de toma de decisiones.

En segundo lugar, se analiza el principio de no discriminación, que constituye un principio universal inherente a la persona humana y de cumplimiento inmediato, que se encuentra, junto con el derecho a la igualdad, dentro de los dos derechos básicos que acompañan al principio en su materialización jurídica.

En el caso de estudio, la no discriminación se analiza no solamente desde la perspectiva de la no discriminación en razón del sexo (género), sino también de la no discriminación por motivos de raza, dada la existencia de la raza indígena Siux en el municipio de León, existiendo un análisis del principio de la no discriminación desde las perspectivas de las mujeres y de los pueblos indígenas.

Pero, además, la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009) aborda la no discriminación por motivos de edad y condición económica, otorgando discriminación positiva a favor de la niñez, la adolescencia y las personas pobres del área rural; Por lo tanto, y siendo los municipios objeto de estudio, en su mayoría, de zonas rurales con alto índice de niñez con problemas de pobreza, hambre y malnutrición, no podría ser de otra manera.

Por otro lado, el contexto nacional está priorizando la inclusión social de tales sectores rurales y ampliando la atención a grupos específicos de alta vulnerabilidad social y económica. Esta inclusión implica la creación de mecanismos de participación en los gabinetes de familia, comunidad y vida, que les permita expresar sus opiniones o participar en la vida pública de sus comunidades.

En el caso concreto de las mujeres, en muchas comunidades siguen siendo silenciosas en las decisiones que afectan a sus sociedades, a pesar de la existencia de suficiente legislación vigente internacional y nacional que les otorga dicho derecho de no discriminación en razón del sexo, sobre todo, en cuanto al derecho de participar en los procesos de toma de decisiones; tal es el caso de las COMUSSAN, bien en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas (participación ciudadana), o bien en la organización y dirección de instancias locales de decisión (participación política).

Un tercer principio fundamental objeto de estudio es el principio de transparencia unido a la rendición de cuentas. Al respecto, en la toma de decisiones, creación e instalación de instancias colegiadas donde convergen Instituciones del Estado, Empresa privada, ciudadanos, etc., el principio de transparencia cumple un papel relevante, dado que no se puede participar, aportar, decidir en el buen sentido amplio de la palabra, si no se conocen las actuaciones u omisiones de los funcionarios respecto a mandatos en la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A); y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009); es decir, si no se conocen las acciones de política pública y normativas en materia de DAA, las cuales deben garantizarse como una obligación jurídica del Estado en razón al derecho a la información veraz, oportuna y completa que permita la monitorización y evaluación de tales decisiones con datos objetivos, no será posible entonces darle aplicación al principio de transparencia.

Por ejemplo, la aplicación de transparencia en el presupuesto municipal de planificación estratégica y de normativas locales, tanto en su diseño como ejecución en materia SSAN, la participación del pueblo en los procesos de auditoría (auditoría social), y los espacios y mecanismos para emitir sus opiniones y que estas sean tomadas en cuenta por las autoridades locales y nacionales⁴⁴ son parte del contenido analizado en la experiencia del departamento de León que nos ocupa.

Finalmente, la formulación y aplicación de políticas y normas locales para la erradicación del hambre y la malnutrición, requiere el cumplimiento de este principio de transparencia y rendición de cuentas, donde las alcaldías y demás instituciones del Estado con presencia local deben transparentar y rendir cuentas al pueblo sobre los recursos con que se cuenta, a fin de brindar una mayor confianza al pueblo y demás actores que aportan recursos financieros y humanos para la realización del DAA.

⁴⁴ Véase artículo 3.i de la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

2.4 EL EDH EN LA LEY 693 Y SU APLICACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN E INSTALACIÓN DE LAS COMUSSAN DE LAS ALCALDÍAS DEL DEPARTAMENTO DE LEÓN

La Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009) están diseñados bajo el EDH (Enfoque de Derechos Humanos), tanto en sus principios y definiciones como en su contenido normativo. En primer lugar, cabe señalar que ambos instrumentos jurídicos se apoyan en el reconocimiento del DAA como un derecho humano y fundamental, inherente a la dignidad humana (artículos 7.c de la Ley 693) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), establecen el DAA como el derecho a no padecer hambre (artículo 5, Ley 693) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y como un derecho humano y fundamental a una alimentación adecuada (artículos 1 y 5 Ley 693) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

Pero ¿cómo aplicar el EDH en el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN? ¿Cuál es la experiencia en el caso de estudio? Pues bien, el modelo aplicado está basado en las disposiciones de la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009), pero también en la OG-12 del CDESC relativa al DAA (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999), de tal manera que en todo el proceso de creación, instalación y funcionamiento de las COMUSSAN en las alcaldías que nos ocupan, sigue el EDH, por razón de legalidad y cumplimiento de obligaciones internacionales, pero, además, para darle mayor eficacia a la aplicación de la Ley en el territorio; por tanto, todas las actuaciones y decisiones se estructuraron conforme el EDH, con el objetivo de realizar y proteger el DAA al nivel local.

Por tal motivo, todo el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN tiene su base en una serie de principios fundamentales que sustentan el EDH: la *no discriminación* (artículo 3.g) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), *equidad* (artículo 3 incisos b y k) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), *inclusión* (artículo 9.d.) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), *enfoque de género y étnico* (artículos 7 y 31) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), *participación* (artículo 3.n) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), *transparencia y rendición de cuentas* (artículo 3.i.) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), este último, se refiere a

las actuaciones y acciones de los funcionarios responsables de la ejecución de la Política de SSAN, donde todos los actos de la administración pública vinculados al uso de recursos financieros estatales, están sometidos a la transparencia y rendición de cuentas⁴⁵.

2.4.1 Los principios de participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas en la Ley 693 y su Reglamento

2.4.1.1 El principio de participación

En primer lugar, el principio y derecho de participación está contenido en la Constitución Política de la República⁴⁶, la Ley 475, Ley de Participación Ciudadana⁴⁷ y su reglamento⁴⁸, Ley 40 y 261, Ley de Municipios⁴⁹ y su reglamento⁵⁰, entre otras⁵¹. Recientemente se reformó la Constitución Política de Nicaragua, profundizando y ampliando los mecanismos de participación del

⁴⁵ Los mecanismos para hacer efectiva la transparencia y rendición de cuentas en la Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) no están concentrados en un capítulo o artículos sucesivos, sino diseminados en todo el cuerpo de la Ley y su reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009).

⁴⁶ Véanse artículos 2, 50, 52 y 66 (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

⁴⁷ Publicada en La Gaceta-Diario Oficial N.º 241, de 19 de diciembre del 2003 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2003).

⁴⁸ Decreto 08-2004. Reglamento de la Ley 475 Ley de Participación Ciudadana. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N.º 32, de 16 de febrero de 2004 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2004).

⁴⁹ Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N.º 162, del 26 de agosto de 1997 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1988) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1997).

⁵⁰ Decreto 52-97, Reglamento a la Ley de Municipios. Publicado en La Gaceta-Diario Oficial N.º 171 del 8 de septiembre, 1997 (Presidencia de la República de Nicaragua, 1997) y sus reformas Decreto 46-2004, Reforma al artículo 9 del Decreto 8-2004, Reglamento de la Ley 475 Ley de Participación Ciudadana. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N.º 117, del 16 de junio del 2004 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2004).

⁵¹ Véase la Ley 621, Ley de Acceso a la Información Pública, publicada en la GDO N.º 118 del 22 de junio 2007 y su reglamento Decreto 81-2007, Publicado en La GDO N.º 06 del 09 de enero, 2008 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2008), la Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, publicada en la GDO N.º 51 del 12 de marzo del 2008 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2008), igual algunos decretos vinculados: Decreto 114-2007, Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, publicado en la GDO N.º 236 del 07 de diciembre de 2007 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2007).

pueblo en las decisiones; al respecto, el artículo 2 Constitucional reformado⁵² señala que

[...] la soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político, cultural y social de la nación..., y que podrá ejercerla a través de otros mecanismos directos, como los presupuestos participativos, las iniciativas ciudadanas, los Consejos territoriales, las asambleas territoriales y comunales de los pueblos originarios y afrodescendientes, los Consejos sectoriales (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014).

Mientras tanto, el artículo 50 Constitucional reformado señala que:

[...] los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. En la formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de las políticas públicas y sociales, así como los servicios públicos, se garantizará la participación de la persona, la familia y la comunidad, la Ley debe garantizar este derecho (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

El derecho de participación, por tanto, se fundamenta en los artículos 2, 48 y 50 constitucionales que estipulan el "*derecho de participar de manera efectiva en los asuntos –públicos, económicos, políticos y sociales– del país, en igualdad de condiciones*" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987). De igual manera, el derecho de participación se establece para los pueblos y comunidades de la costa Caribe en materia de asuntos que les conciernen a su futuro⁵³.

Si partimos de la idea de que la participación, activa y libre, es un derecho humano - además de constituir a una forma práctica de lograr consensos- que permite a las personas y a los grupos a tomar decisiones que repercuten en sus vidas, entonces, podemos plantear que la participación, como principio, se materializa jurídicamente mediante el ejercicio del derecho, donde todos los ciudadanos o los grupos pueden participar en los asuntos públicos, a votar y

⁵² Ver Ley 854, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en La Gaceta Diario Oficial N.º 26 de 10 de febrero de 2014 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014).

⁵³ Ley 28, Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, publicada en la GDO N.º 238 del 30 de octubre de 1987 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1987 B). Con dicho Estatuto, las comunidades de la costa Caribe de Nicaragua consagran un régimen de autonomía y de plena participación en los asuntos que conciernen al control de sus recursos naturales y sobre su destino.

ser elegido y a tener acceso a la función pública (participación política), y en los procesos de toma de decisiones (participación ciudadana), lo cual ha sido establecido en diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos⁵⁴.

Este principio se aplica a todos los ciudadanos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra, es decir, se complementa con el principio de no discriminación, que más adelante se aborda.

El principio de participación, en el caso objeto de estudio, lo hemos puntualizado mediante la medición de los niveles de integración en los espacios y mecanismos de toma de decisiones, es decir, en los puestos de decisión de la COMUSSAN y las instancias de los gabinetes de familia, comunidad y vida, basados en los derechos de participación ciudadana y como indicadores clave, orientados a medir el grado efectivo de cumplimiento de este principio en los procesos de creación e instalación de las COMUSSAN, tomando como referencia las ordenanzas municipales creadoras de las COMUSSAN, las Actas de Instalación de las COMUSSAN, los Reglamentos Internos de las COMUSSAN y otros instrumentos de política y legislación locales.

La Ley 693 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y su Reglamento (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009) establecen con relación a la participación tres disposiciones clave: en primer lugar, la noción de participación; en segundo lugar, lineamientos básicos para el ejercicio de la participación, y en tercer lugar, la obligación del Estado de promover la participación. En lo concerniente a la noción de participación, el artículo 2.7 de la Ley 693 estipula:

Artículo 2.7 Participación ciudadana. Proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas (...) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

Mientras tanto, la participación como lineamiento de política pública se encuentra consagrada en el artículo 3.e de la Ley 693.

⁵⁴ Por ejemplo, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966 B).

Artículo 3.e Participación. La presente Ley de SSAN, se basa en la participación articulada de las instituciones de gobierno encargadas del desarrollo de las políticas agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, de salud y nutrición, educativas y agroindustriales, crediticias, técnicas y financieras, con el objetivo de armonizar desde sus entidades ministeriales las acciones y medidas de la política de SAN, en conjunto con todos los sectores de la sociedad civil, empresa privada, organismos de cooperación (...) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

De igual forma, el artículo 3 *in fine*, de la Ley 693, afirma que el Estado debe promover y garantizar la participación de los ciudadanos de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana (Ley 475)⁵⁵, y todas aquellas disposiciones que favorezcan amplia y positivamente la incorporación de los ciudadanos en el ejercicio de las decisiones públicas⁵⁶.

Por otro lado, el artículo 2.6 de la Ley 693, obliga al Estado a incluir a todos los actores en el proceso de creación, instalación y funcionamiento de las COMUSSAN.

Artículo 2.6 de la Ley 693. Concepto amplio, que engloba a todas las organizaciones y asociaciones que existen fuera del Estado. Incluye los grupos de interés, los grupos de incidencia, sindicatos, asociaciones de profesionales, gremios de productoras y productores, asociaciones étnicas, de mujeres y jóvenes, organizaciones religiosas, estudiantil, culturales, grupos y asociaciones comunitarias y clubes (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

La Ley 693 desarrolla el derecho de participación de la sociedad civil en todas las estructuras institucionales de toma de decisión. Así, en la CONASSAN (artículo 13) son miembros plenos (propietario y suplente): las ONG, los gremios, la empresa privada y las organizaciones de pueblos indígenas. Por otro lado, la Ley permite una mayor inclusión de la sociedad civil en la CONASSAN, ya que señala que la CONASSAN podrá incorporar como invitados a otros representantes de la Sociedad Civil vinculados a

⁵⁵ Aunque no existe una disposición expresa que derogue esta Ley 475 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2003), si aplicamos la derogación tácita, vistos los artículo 2 y 50 Constitucionales reformados en febrero 2014 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014), y las regulaciones referidas a los Gabinetes de la Familia, Comunidad y Vida, podemos acercarnos a que jurídicamente es una Ley (475) que carece de validez intrínseca al nivel local y de validez social, es decir, no es socialmente válida.

⁵⁶ En la práctica local, la Ley 475 no está siendo tomada en cuenta para el fomento de la participación ciudadana y mucho menos para la conformación de las COMUSSAN.

temas relacionados con la SSAN (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

El derecho de participación de la sociedad civil también está garantizado en las estructuras regionales, Comisiones Regionales en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CORESSAN), respecto de las Organizaciones de la Sociedad Civil que ejecuten programas y proyectos en la región (artículo 21.d). En igual sentido, la Ley regula en las estructuras departamentales (artículo 22, CODESSAN) y municipales (artículo 23, COMUSSAN) (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

Las COMUSSAN deben garantizar el derecho de participación, incluyendo en sus estructuras a los grupos de interés, incidencia política, sindicatos, asociaciones de profesionales, gremios de productores, asociaciones étnicas, de mujeres y jóvenes, organizaciones religiosas, estudiantil, culturales, grupos y asociaciones comunitarias y clubes, haciendo más inclusivo el proceso.

Aunque está garantizada la participación de la sociedad civil en las estructuras locales, el balance de miembros otorga mayor participación a los entes gubernamentales; hace falta, entonces, equilibrar la distribución, sea mediante la incorporación de nuevos invitados de la sociedad civil, o creando un balance entre los miembros del Gobierno y la sociedad civil.

Se observa también cierta ineficacia de la norma jurídica originada principalmente por la falta de definición en la Ley y su Reglamento de la duración, selección, procedimiento y nombramiento de los miembros de la sociedad civil para el ejercicio efectivo del derecho de participación reconocido. A pesar de esta situación, el Poder Ejecutivo ha decidido implementar, como mecanismo de participación de la sociedad civil, los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano ⁵⁷, hoy Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida. También es pertinente mencionar la existencia de otros mecanismos de participación

⁵⁷ Decreto 112-2007 publicado en la GDO N.º 230 del 29 de noviembre de 2007 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2007).

vigentes, aplicados en la práctica, unos⁵⁸, pero, también inaplicados, otros⁵⁹. Asimismo, hay que sumarle los distintos mecanismos de participación novedosos incluidos en la reciente reforma Constitucional⁶⁰.

La sobreabundancia de leyes que establecen mecanismos de participación al nivel local, vinculados a un componente de la SSAN, está generando duplicidad de esfuerzos locales en algunos casos; por ejemplo, los miembros de las COMUSSAN son prácticamente idénticos a los miembros de los Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida; igual, también, los miembros de los Gabinetes de la producción, hoy llamados Gabinetes de producción y comercio. Sucede algo similar con los miembros de las Comisiones Ambientales Municipales (CAM). De una u otra forma, todos los mecanismos de participación señalados están ejerciendo directa o indirectamente funciones vinculadas a la SSAN⁶¹.

La situación jurídica radica en las funciones de las COMUSSAN y su vínculo estrecho con las funciones de las otras comisiones mencionadas, y que están instaladas y funcionando en niveles locales, lo que constituye un elemento

⁵⁸ Ejemplo, la Ley 217 y sus reformas (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1996), creó la Comisión Ambiental Nacional, el MAGFOR creó la Mesa Agropecuaria; la Ley 351, Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez, Adolescencia y Defensoría de los Niños, Niñas y Adolescentes (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2000) creó los Consejos de Atención y Protección Integral a la Niñez, Adolescencia y la Defensoría de los Niños, Niñas y Adolescentes; y de acuerdo a la Ley 295 y sus reformas y adiciones, Ley de promoción, protección y mantenimiento de la lactancia materna y regulación de la comercialización de sucedáneos de la leche materna (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1999), se crearon las Comisiones de lactancia materna; y muy recientemente, se están implementando los Consejos de familia, salud y vida. Además, de acuerdo al artículo 23 de la Ley 392, Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2001), existen formalmente, las Comisiones municipales de la juventud, entre otros.

⁵⁹ Ejemplo, en el nivel municipal permanece en vigencia legalmente los Comités de Desarrollo Municipales (CDM), creados por la Ley 475, Ley de Participación Ciudadana (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2003). También en vigencia, las Comisiones educativas municipales, de acuerdo con el artículo 86 y ss., del Reglamento de la Ley 413, Ley de Participación Educativa (Presidencia de la República de Nicaragua, 2002).

⁶⁰ Ver artículo 50 de la Ley 854 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014).

⁶¹ Al respecto puede consultarse el texto realizado por Rodríguez Sánchez y Salazar Gómez titulado Análisis de las funciones administrativas de las COMUSSAN y su relación con otras Comisiones Municipales vinculadas a la SSAN creadas por Ley, (Rodríguez Sánchez & Salazar Gómez, 2012, pág. 124)

que requiere solución; a esta citación Rodríguez Sánchez y Salazar Gómez (2012) plantean como posible solución; normar la articulación y coordinación en la ordenanza municipal que regula la estructura y funcionamiento de las COMUSSAN.

Esto fue una de las cuestiones que motivó la presente investigación, ya que la articulación de las acciones en materia de SSAN bien podría ser a través de las COMUSSAN, o bien, mediante mecanismos de coordinación entre las distintas estructuras locales. A nuestro parecer, ambas son complementarias y no contradictorias, por lo que se debe apostar en esta dirección.

Ahora bien, de la interpretación de la ley, el derecho a la participación abarcaría al conjunto de todos los sectores de la sociedad civil, empresa privada y organismos de cooperación. Según el artículo 2, implica la participación ciudadana en toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración, por lo que la Ley contempla este principio básico del EDH en los distintos niveles de la institucionalidad creada; y ahora, con la reforma constitucional abarca a todo el proceso de las políticas públicas (formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de las políticas públicas y sociales, servicios públicos). Según la reforma constitucional, la ley esta obligada a garantizar la participación efectiva, nacional y localmente⁶².

En conclusión, la participación como principio y derecho, de acuerdo con la Ley 693 y su Reglamento, tiene suficiente base legal constitucional, en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y en la legislación ordinaria para actuar bajo el EDH, es decir, respetando el principio y derecho de participación efectiva en la vida política, económica y social del país en materia de DAA.

2.4.1.2 El principio de no discriminación

El principio de no discriminación en Nicaragua está contenido en la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 1987) en los artículos 3, 5, 27⁶³, 49, 82, 91, 109, principalmente. Complementario a este articulado, está

⁶² Ver artículo 50 Constitucional reformado y citado (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2014).

⁶³ Que cita en su primer párrafo: "*Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivo de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social*".

una Ley especial, la Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades⁶⁴ y su reglamento⁶⁵. Asimismo, este principio está consignado en el artículo 3.g de la Ley 693⁶⁶ y se enfoca a la protección de grupos vulnerables específicos: niñez⁶⁷, mujeres⁶⁸, indígenas⁶⁹, adulto mayor y discapacitados, que han sido discriminados de una u otra forma⁷⁰.

Como bien dijimos, la Constitución contiene disposiciones relativas a la igualdad ante la ley, la no discriminación y la protección de grupos

⁶⁴ Publicada en la GDO N.º 51 del 12 de Marzo de 2008 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2008) .

⁶⁵ Decreto 29-2010, Reglamento de la Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N.º 121, del 28 de junio del 2010 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2010).

⁶⁶ La cual abordaremos de manera amplia en capítulos posteriores.

⁶⁷ El marco jurídico que acompaña la protección de los derechos de la niñez es bastante amplio, en la Ley 693; se trata de articular todos los programas y políticas que lo acompañan, como salud, vivienda, educación, recreación, etc. Una de las principales leyes que se adhiere a la protección de la niñez en Nicaragua es la Ley 688, Ley de Fomento al Sector Lácteo y del Vaso de Leche Escolar, publicada en la GDO N.º 133 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 B) y su reglamento, Decreto Ejecutivo75-2009, Reglamento de la Ley de fomento al sector lácteo y del vaso de leche escolar, publicado en la GDO N.º173 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009 B), lo que complementa el derecho a la alimentación de la niñez.

⁶⁸ Por otra parte los derechos de acceso a la tierra para las mujeres se encuentran contenidos en la Ley 717, Ley creadora del Fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales, publicada en la GDO N.º111 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2006) que le da prioridad a la mujer rural y a las jefas de hogares, además el Decreto 70-2006, Marco general de Políticas de tierras, publicado en la GDO N.º 217 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2006).

⁶⁹ La no discriminación a grupos indígenas en Nicaragua además de rango constitucional, se encuentra contenido en la Ley 757, Ley de trato digno y equitativo a pueblos indígenas y afro-descendientes, publicada en la GDO N.º 96 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2011).

⁷⁰ Según la Observación General N.º 18, de las NU, la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituyen un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos (Asamblea General de la Naciones Unidas, 1989).

específicos como la niñez y las mujeres (artículos 5⁷¹, 27⁷², 48⁷³ y 89⁷⁴). Reconoce también la naturaleza multiétnica del pueblo, así como derechos culturales, lingüísticos y territoriales a las comunidades étnicas de la costa Caribe, para que se organicen según sus tradiciones históricas y culturales, y lleguen a desarrollar un régimen de autonomías. La Constitución Política de Nicaragua contiene disposiciones para protección de las comunidades étnicas de la costa Caribe de Nicaragua (artículos 5, 89 y 90), reforzada con el Estatuto de Autonomía⁷⁵, a su vez, al adherirlo a los principales

⁷¹ Artículo 5. "... El Estado reconoce la existencia de los Pueblos Originarios y Afrodescendientes, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución y en especial, los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como, mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute, todo de conformidad con la Ley..." (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

⁷² Artículo 27. "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económico o social..." (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

⁷³ Artículo 48. "Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos, en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer. Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política económica y social del país" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

⁷⁴ El artículo 4 de la Constitución señala que el Estado debe promover el bien común y el desarrollo humano, así como proteger a los nicaragüenses de toda forma de discriminación y exclusión. También la Constitución Política, reconoce los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades étnicas de la costa Atlántica. El artículo 89, así lo establece: "*Las Comunidades de la costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y como tal gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. Las comunidades de la costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.*" (Asamblea Nacional Constituyente, 1987).

⁷⁵ Ley 28, Estatuto de Autonomía, publicada en GDO N.º 238 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1987). Consagra un régimen de autonomía para los pueblos y comunidades de la costa del Caribe nicaragüense. Este régimen establece el ejercicio para los pueblos y comunidades de la costa atlántica en materia de administración regional y plena participación en los asuntos que les concierne a su futuro.

Tratados Internacionales de Derechos Humanos que protegen a grupos específicos⁷⁶.

En este sentido, la Ley 693 y su Reglamento consagran la no discriminación, y afirman en su artículo 3.g. que *"ningún grupo o persona sea discriminada por edad, sexo, etnia, credo religioso, político o discapacidad"* (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A). Ello se reafirma con la inclusión del enfoque de género y étnico para integrar la previsión de la no discriminación por sexo y etnia. Finalmente, los principios de equidad e inclusión procuran también que no exista ningún tipo de discriminación, ampliando o especificando el artículo 3.g.: poblaciones con mayor índice de pobreza, mujeres productoras (artículo 3.b), pequeños y medianos productores (artículo 3.k), discriminación por territorialidad (artículo 9.d).

La Ley 693 incorpora los principios de no discriminación, equidad (artículo 3 incisos b, g y k) e inclusión (artículo 9.d.), e impone la integración del enfoque de género y étnico (artículos 7 y 31)⁷⁷; además, se enfoca a la protección de determinados grupos específicos (mujer, niñez, indígenas, en situación de pobreza y malnutridos). Sin embargo, no regula con precisión la determinación de medidas afirmativas para todos los grupos específicos protegidos. El tema de equidad de género se consignó como obligación (artículos 3 y 7) y derecho (artículo 2.1), bajo las nociones de soberanía alimentaria y equidad.

Únicamente, los artículos 3.b y 7 especifican, respectivamente, medidas afirmativas a favor de las mujeres: *"propiciar medidas para que, en especial las mujeres productoras de alimentos, tengan acceso a los recursos técnicos y financieros así como a bienes y servicios disponibles"*. (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), e integrar el enfoque de equidad de género *"en cuanto a la legislación, política, estrategias, planes, programas y proyectos que el Estado de Nicaragua formule y aplique (...)"* (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

⁷⁶ La CEDAW, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo, el Convenio 169 relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.

⁷⁷ Artículo 7. *"Equidad de género. El Sistema Nacional de SSAN, en cuanto a la legislación, política, estrategias, planes, programas y proyectos que el Estado de Nicaragua formule y aplique en esta materia, deberá integrar el enfoque de equidad de género"* (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

Así los artículos 2.1 y 3.b, referidos a la *soberanía alimentaria* y *equidad* orientan que la mujer desempeña un papel fundamental; por tanto, propicia medidas para que, *en especial las mujeres productoras de alimentos*, tengan acceso a recursos, bienes y servicios.

El artículo 31 introduce el enfoque de género y étnico bajo el título de "*De las políticas de equidad de género y étnica para la soberanía alimentaria*", pero luego, en el desarrollo de la disposición, prioriza a la pequeña y mediana producción, y no incluye la equidad étnica ni desarrolla medidas afirmativas específicas para las mujeres o los pueblos originarios y afrodescendientes. Por tanto, el artículo 31 no trata el objetivo de la disposición que la contiene; por el contrario, establece medidas concretas para promover los principios de la Ley⁷⁸, y no atender directamente el enfoque de género y étnico.

Asimismo, el artículo 32 de la Ley, considera que "*... toda actuación que contravenga la Ley y su reglamento, o las normas derivadas de éstos, dará lugar a la imposición de sanciones a las y los servidores públicos y demás personas responsables, de conformidad con lo dispuesto en los códigos y las leyes específicas de la materia*" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

En el caso de la niñez, el artículo 4.e señala como objetivo de la Ley: "*Disminuir los índices de deficiencia de micro-nutrientes y la desnutrición proteínica-energética en los niños menores de cinco años*" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

Por otra parte, los artículos 3 incisos b, e y k, y 4.b priorizan acciones a favor de los sectores de más bajos recursos económicos y que padecen inseguridad alimentaria.

Al analizar el artículo 13 sobre la conformación de la CONASSAN, se observa una contradicción con las normas antes expuestas, ya que no salvaguardan la representación del sector de mujeres, ni de pequeños agricultores,

⁷⁸ Artículo 31. "(...) garantizar las siguientes medidas de políticas y estrategias con equidad de género (...): a. La promoción de cambios sustantivos en todos los modos y medios de producción del sistema alimentario, en armonía con el medio ambiente, priorizando la pequeña y mediana producción, para el aumento de la productividad y la diversificación den el marco de un mercado incluyente y justo, orientado a alcanzar la autonomía alimentaria nacional basada en la Cultura Alimentaria Nacional. b. La mejora en la distribución y acopio de alimentos inocuos y nutritivos, culturalmente aceptables, con equidad social, en coordinación entre los sectores públicos y privados. c. El respeto del derecho de diversidad cultural alimentaria de la población nicaragüense" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

de población en situación de pobreza o niñez; solo de los pueblos originarios a través de la integración de una o un representante de las organizaciones de pueblos originarios⁷⁹; a pesar de ello, en la conformación de las COMUSSAN de los municipios estudiados, sí se incorporaron mujeres productoras y pequeños productores.

De tal manera que el tratamiento que la Ley y su reglamento dan a los grupos específicos es muy general, y remite al diseño e implementación de una Política pública (artículo 31), siendo la prioridad los sectores de más bajos recursos económicos, las mujeres productoras, los niños menores de 5 años y los indígenas.

Aunque la Constitución y la Ley 693 reconocen el DAA de los grupos específicos priorizados, es necesario comprobar que leyes o políticas sectoriales no planteen contradicciones con la Ley, ni consecuencias adversas en el ejercicio del DAA; por ejemplo, la legislación vinculada a las mujeres productoras plantea la creación de un fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales, que beneficia a la mujer rural, jefa del hogar y mujer pobre para el acceso físico del DAA a través de la compra de tierras (artículos 2 y 4 de la Ley 717 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2006) y Decreto 70-2006, Política de tierras (Presidencia de la República de Nicaragua, 2006) –eje rector II, equidad en las políticas–).

En el caso de la niñez, la legislación sectorial que complementa la Ley 693 y su Reglamento trata de fomentar la alimentación adecuada de los escolares (artículo 15-17, Ley 688 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 B)), proteger a los niños provenientes de familias y partos numerosos (artículo 3 y 4 de la Ley 718 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2011)), y obliga a los empleadores para suministrar los lugares adecuados y sillas o asientos a disposición de las trabajadoras lactantes, quienes dispondrán de tiempo de trabajo efectivo para alimentar a su hijo, esto es, quince minutos cada tres horas durante la jornada de trabajo (artículo 143, Código del Trabajo (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1996)).

Con relación a los pueblos originarios y afrodescendientes, de los cinco municipios estudiados, solamente León tiene población indígena Siux (Sutiaba), y al respecto, adicional a la Ley 693 y su Reglamento, existe legislación sectorial complementaria que obliga al trato digno y equitativo a los pueblos

⁷⁹ De lo expuesto, resulta que no existe una adecuada congruencia con la protección especial que la Ley pretende brindar a los grupos específicos; ya que de las medidas dispuestas, para estos grupos, son limitadas las medidas afirmativas.

originarios y afro-descendientes (artículo 8 de la Ley 757 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2011)– Decreto 70-2006– principio rector X de la Política), que busca garantizar el acceso físico a través del acceso a tierras, y el derecho a su autosuficiencia alimentaria según sus propias estrategias sostenibles de producción, comercialización, distribución, disponibilidad, acceso y consumo de alimentos, sus propias culturas y formas de organización, a través de programas económicos y sociales de las Instituciones del Gobierno, que además, propicien el acceso a los recursos técnicos y financieros de las mujeres productoras de alimentos.

En el caso de la legislación que protege al adulto mayor, el Estado tiene un programa de atención llamado: Programa de atención solidaria, que consiste en un paquete alimenticio a las personas adultas mayores, (en este caso ver artículos 3.1., 6.6., 6.14., 15.4., de la Ley 720⁸⁰, y su Reglamento, Decreto Ejecutivo 51-2010).

Finalmente, la no discriminación conlleva a incluir en la protección del DAA a las personas discapacitadas; en este caso, los artículos 4.11, 5, 25, 37, 57, 59 y 60 de la Ley 763⁸¹ protegen a las personas con discapacidades, incluyendo el DAA.

2.4.1.3 Los principios de transparencia y rendición de cuentas

La transparencia está definida en el artículo 3.i y se refiere a las actuaciones y acciones de los funcionarios responsables de la ejecución de la política de SSAN, de tal manera que todos los actos de la Administración Pública vinculados al uso de recursos financieros estatales están sometidos a la rendición de cuentas, función ejercida por la Contraloría General de la República⁸², principalmente.

⁸⁰ Ley 720, Ley del Adulto Mayor publicada en la GDO N.º 111 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2010) y su Reglamento, Decreto Ejecutivo 51-2010 publicado en la GDO N.º 171 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2010).

⁸¹ Ley 763, Ley de los derechos de las personas con discapacidad, publicada en la GDO N.º 142 de 01.08.2011 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2011).

⁸² Capítulo IV de la Constitución Política, artículos 154 y ss. (Asamblea Nacional Constituyente, 1987); además, los mecanismos de control del gasto público se encuentran consignados en la Ley 681, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado, publicada en la Gaceta Diario Oficial N.º 113 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 C), algunas leyes que complementan estos mecanismos de rendición de cuenta son: Ley 438. Ley de probidad de los servidores públicos, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N.º 147 (Asamblea Nacional de

La transparencia y rendición de cuentas está vinculada al acceso a la información pública; el derecho de acceso a la información pública está estipulado en la Ley 621 y su reglamento, que sirve como base para solicitar información pública en materia de SSAN. La Ley 693 manda crear un Sistema de información y realización de evaluaciones, pero tiene el vacío de no determinar con qué frecuencia (plazos). Aunque sí determina la entidad responsable (SESSAN-Unidad de Evaluación y Seguimiento) y señala qué se debe divulgar, no dice los medios y aunque establece el objeto y el fin (estado de la SSAN), no estipula variables, ni indicadores. Por lo tanto, en la práctica no se tiene información fiable sobre la aplicación en concreto.

A pesar de que el principio de transparencia está contenido en la Ley 693, su desarrollo dispositivo es poco claro, es decir, por un lado, no hay remisión normativa a posibles normas vigentes aplicables, como, por ejemplo, la Ley 621 de acceso a la información pública y, por otro, las auditorías sociales no están reguladas en la legislación nacional ni tampoco es una práctica de la sociedad civil asumida con la diligencia debida, y finalmente, el acceso a la información y a los documentos oficiales actualmente es un desafío en el nivel local.

Los mecanismos para hacer efectiva la transparencia y rendición de cuentas, no están concentrados en un capítulo o artículos sucesivos de la Ley 693 y su reglamento, sino diseminados en todo su cuerpo normativo (artículo 3i-define *transparencia*⁸³), al igual que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República⁸⁴.

la República de Nicaragua, 2002), la Ley 737, Ley de contrataciones administrativas del Estado (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2010) y la Ley 622, Ley de contrataciones municipales (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2007).

⁸³ Artículo 3.i. Las actuaciones y acciones de los funcionarios responsables de la ejecución de la Política de SSAN, deben estar basadas en información y métodos objetivos, contarán con mecanismo de monitorización y evaluación permanente fomentando la transparencia en el gasto público, auditoría social asociados a un mejor acceso a los documentos en las áreas que competen a la opinión pública (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

⁸⁴ En igual sentido, la Ley 681 –Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización los Bienes y Recursos del Estado–681, aprobada el 26 de marzo de 2009, estipula que todos los actos de la administración pública vinculados al uso de recursos financieros estatales, están sometidos a la rendición de cuentas, función que la ejerce la Contraloría General de la República (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 C).

La Constitución garantiza el *derecho a la información veraz*⁸⁵, derecho que la Ley 693 hace efectivo al establecer una entidad responsable de la evaluación y seguimiento de la SSAN en el país (artículo 18) además de otras funciones de transparencia y rendición de cuentas, tales como:

“Artículo 14.e. Son funciones de la CONASSAN (...) Aprobar y divulgar anualmente el Informe Nacional de Estado de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua (INESSAN)” (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

“Artículo 16.b. SESSAN. (...) Sus funciones son: (...) Brindar información de carácter técnico y educativo a los miembros del CONASSAN sobre temas referidos a la SSAN” (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

“Artículo 18. Unidad de Evaluación y Seguimiento de la SESSAN. (...) tiene la responsabilidad de (...) a. Desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación y Seguimiento para la SSAN, a partir de los Sistemas Sectoriales de Evaluación y Seguimiento. b. Elaborar la propuesta de estrategia de divulgación del SINASSAN (...) [y] de INESSAN, para aprobación por la CONASSAN d. Monitorear y evaluar en coordinación con los equipos de planificación de los COTESSAN el estado de la Nación en materia de SSAN e informar de ello a la CONASSAN. e. Apoyar y dar asistencia técnica a los COTESSAN para la implementación de los Sub-sistemas de Información sectorial de monitoreo y evaluación del estado de la SSAN en las instancias territoriales a nivel regional, departamental y municipal. f. Divulgar y difundir la Política Nacional y su plan de acción, aprobada por la CONASSAN, a través de los medios de comunicación masiva nacional y en las regiones autónomas, departamentos y municipios del país” (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

“Artículo 20.d. Funciones de los COTESSAN. (...) Apoyar (...) la implementación de los Sistemas de Información para el monitoreo y evaluación del estado de la SSAN” (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A).

⁸⁵ Los artículos 26, 66, 67 y 68 de la Constitución Política establecen el derecho a la información. Según el artículo 66 constitucional, “[e]ste derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección” (Asamblea Nacional Constituyente, 1987). El derecho de acceso a la información pública está regulado ampliamente en la Ley de Acceso a la Información Pública N.º 621 y publicada en la GDO N.º 118 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2007 C); y su reglamento, Decreto 81-2007, publicada en la GDO N.º 6 (Presidencia de la República de Nicaragua, 2008).

Dicho de otra manera, según la Ley 693 y su Reglamento, debe existir un sistema de monitorización y evaluación del estado de la SSAN nacional que abarque los distintos niveles sectorial y territorial, y sea divulgado mediante el INESSAN (artículo 14.e), así también, la Política nacional y su Plan de acción aprobado, mediante medios de comunicación masiva (artículo 14.f). A dichos efectos, la Ley 693 creó entidades responsables con funciones específicas de mantener actualizado el mapa de zonas vulnerables a la SSAN del país, y establecer un sistema de vigilancia y alerta temprana (artículos 15 y 18 de la Ley y 30 del Reglamento).

Sin embargo, cabe mencionar que el marco jurídico tiene el vacío legal de no determinar la frecuencia (plazos), criterios y procedimiento a seguir para la monitorización, evaluación, y posterior toma de decisiones sobre las medidas correctivas para la adecuación de la política nacional de SAN.

Por otra parte, la Ley (artículo 18.b.) sí se ocupa de la estrategia de divulgación de la política nacional SAN y estipula que la Unidad de evaluación y seguimiento de la SESSAN tiene por función: *"Elaborar la propuesta de estrategia de divulgación del SINASSAN priorizando la Política nacional de SSAN..., la que será aprobada por la CONASSAN"* (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A), y también le otorga la función a la misma Unidad de la SESSAN (artículo 18.f) de *"Divulgar y difundir la Política nacional y su plan de acción, aprobado por la CONASSAN, a través de los medios de comunicación masiva nacional y en las regiones autónomas, departamentos y municipios del país"* (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A). En el diseño de la Estrategia de divulgación del SINASSAN, donde se prioriza la Política nacional SAN, deben participar los COTESSAN (artículo 20.g.).

En materia de monitorización y seguimiento de la SSAN, la Ley 693 (artículo 18.d.) otorga la competencia a la unidad de evaluación y seguimiento de la SESSAN para monitorizar y evaluar, en coordinación con los equipos de planificación de los COTESSAN, el estado de la nación en materia de SSAN e informar de ello a la CONASSAN, así como apoyar y dar asistencia técnica a los COTESSAN sectoriales para la SSAN, para la implementación de los sub-sistemas de información sectorial de monitorización y evaluación del estado de la SSAN en las instancias territoriales de nivel regional, departamental y municipal (artículo 18.e.), en concordancia con el artículo 20.d que designa la función a los COTESSAN para apoyar, en coordinación con la SESSAN, a las instancias territoriales del nivel regional, departamental y municipal

para la implementación del Sistema de información para la monitorización y evaluación del estado de la SSAN.

En igual dirección, el artículo 20.i asigna la función a los COTESSAN sectoriales para monitorizar y evaluar en coordinación con la Dirección de evaluación y seguimiento de la SESSAN, el estado del sector en materia de SSAN, e informar sobre ello a la SESSAN.

Los mecanismos de alerta y planes para prevenir, mitigar y atender situaciones de crisis alimentarias nutricionales son aspectos regulatorios clave en materia de emergencias, ya que son indispensables para garantizar una oportuna y adecuada actuación del Estado. No están definidos en la Ley 693, pero sí en los artículos 29, 30 y 33 del Reglamento de la Ley (Presidencia de la República de Nicaragua, 2009 A). La formulación de los Planes de Contingencia para atender situaciones de crisis alimentaria nutricional es asignada a los COTESSAN sectoriales, los cuales deben preparar y establecer el Plan de contingencia sectorial (artículo 33) y el Plan nacional en conjunto con la Unidad de Evaluación y Seguimiento de la SESSAN (artículo 29). En conjunto con los COTESSAN sectoriales, la Unidad de Evaluación y Seguimiento de la SESSAN, debe también establecer un sistema de vigilancia y alerta temprana para la SSAN, con base en indicadores de vigilancia sectoriales, los cuales deben ser generados por los COTESSAN sectoriales (artículo 34).

2.4.2 El proceso de creación e instalación de las COMUSSAN

El proceso de creación e instalación de las COMUSSAN en las cinco alcaldías del departamento de León se basó en el proceso metodológico siguiente: en primer lugar, se verificó la legislación nacional que ordena sobre cada uno de los principios del EDH a aplicar, luego se revisó lo avanzado por la Alcaldía en el momento de iniciar el proceso y cómo ha implementado los distintos principios, para posteriormente incluirlos en la creación e instalación de las COMUSSAN.

Este proceso inicial hizo que la UNAN-León y el FPCH-Nicaragua facilitaran cuatro instrumentos para el trabajo armonizado:

1. Modelo de ordenanza municipal de la COMUSSAN para darle legalidad al órgano.
2. Modelo de reglamento interno de la COMUSSAN para ordenar los procesos de toma de decisiones internas.

3. Marco conceptual de la SSAN, pero concertado con las alcaldías e instituciones, para armonizar el lenguaje en todo el proceso, lo cual fue analizado y orientado en talleres y esencialmente en el primer curso de DAA para todos los actores locales vinculados al proceso.
4. Guías para el mapeo de actores y formulación de planes de acción articulados, que permitiera identificar a los actores del territorio y las acciones que estaban realizando, para determinar quiénes debían estar en la COMUSSAN y la formulación del plan de acción articulado.

Todo el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN en el departamento de León ha sido impulsado por iniciativa de la UNAN-León en coordinación con el FPCH-Nicaragua⁸⁶, mediante la ALDESSAN donde inicialmente se diseñó una estrategia de incidencia política para crear las condiciones adecuadas para que hubiese voluntad política de aplicar la Ley 693 y conformar las COMUSSAN bajo el EDH.

Luego se procedió a la sensibilización de los actores y decisores de resolver el problema del hambre y la malnutrición, es decir, el compromiso social de todos los participantes de la ALDESSAN de erradicar el hambre y la malnutrición, tanto al nivel local como al nacional; el vínculo entre las COMUSSAN y los gabinetes de familia, comunidad y vida, que son las estructuras de participación ciudadana del territorio.

Esta sensibilización incluyó una serie de visitas de campo a todas las alcaldías (4 visitas por cada una, en total 40 visitas), donde se concertaron reuniones de trabajo con las autoridades locales y asesores que inciden en la toma de decisión local (asesoría legal, planificación, asesores políticos y decisor –Alcaldesa o Alcalde–), así como talleres de sensibilización con las distintas instituciones y organizaciones con presencia en el territorio y que trabajan en la SSAN.

También, como parte de la sensibilización, se realizaron ferias municipales que permitieron la articulación de productores y actores locales en materia de SSAN de cada municipio, lo que facilitó la promoción de productos locales, el rescate de la cultura alimentaria local, el incremento de la economía familiar y la promoción de una cultura de mercado justo y comunitario. En este caso, surgió la idea de elaborar, aprobar e implementar una normativa

⁸⁶ Especialmente por el entusiasmo y compromiso social de la coordinadora de dicho FPCH, diputada Argentina Parajón Alejos y Javier G. Hernández Munguía, coordinador del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la UNAN-León.

local (ordenanza municipal), que regule las ferias y mercados alimentarios campesinos y populares⁸⁷.

La estrategia también incluyó revisar el marco legal de las competencias administrativas asignadas a las alcaldías, para que con base en tales competencias, asumieran el papel fundamental de facilitadores, y principalmente, en las personas encargadas de impulsar este proceso, lo que permitió conducirlo todo dentro del marco de la Ley y con amplia participación política, inclusión social (pobres, campesinos, mujeres rurales, productores, etc.) y responsabilidad compartida.

Los talleres de sensibilización permitieron que los actores identificaran las necesidades inmediatas para aplicar la Ley y su Reglamento; en primer lugar, hacer un mapeo de actores y acciones del territorio, para precisar quiénes debían estar en la COMUSSAN, después proceder a convocar, crear e instalar la COMUSSAN, y posteriormente elaborar un plan de acción articulado.

Por otro lado, como parte de la estrategia de sensibilización y articulación, se organizaron dos giras de intercambio entre las COMUSSAN de los municipios de Santa Rosa del Peñón y El Sauce (departamento de León) y la COMUSSAN del municipio de Palacagüina (departamento de Estelí). También entre las COMUSSAN de Achuapa (departamento de León) y Totogalpa (departamento de Nueva Segovia); y entre las COMUSSAN de León y del municipio de San Juan de Limay (departamento de Estelí).

Con ello las COMUSSAN visibilizaron la integración de otros actores locales, hubo un aprendizaje del nivel organizativo y sensibilización de los actores de las instituciones locales, por lo que es necesario dar mayor continuidad a este tipo de acciones.

Estos talleres de sensibilización permitieron que los participantes reconocieran la necesidad de diagnósticos actualizados de SSAN, para ayudar a la toma de decisiones concertadas, compartidas y consensuadas con todos los actores locales; el entusiasmo de realizar intercambios de experiencias inter-municipales ha permitido mejorar los procesos de creación e instalación de las COMUSSAN⁸⁸, así como el impulso de los productores innovadores que

⁸⁷ Esta experiencia legal existe en los municipios de Puerto Morazán (departamento de Chinandega) y Nandaime (departamento de Granada).

⁸⁸ En este caso, el ODA de la UNAN-León facilitó a todas las alcaldías del departamento de León, un modelo de ordenanza municipal para crear la COMUSSAN y un modelo de reglamento interno para su instalación y funcionamiento, los cuales fueron utilizados por las Alcaldías.

han puesto en marcha la diversificación y la innovación tecnológica amigable con el ambiente, la realización de ferias SSAN locales, mercados alimentarios sanos, es decir, la articulación de todos los actores dentro de la COMUSSAN, en el marco de la responsabilidad compartida y el compromiso social.

Sensibilizados todos los actores, se procedió a la creación de la COMUSSAN, donde se facilitó el modelo de ordenanza municipal y reglamento interno. En este caso, se logró un éxito total, con la creación y aprobación de una ordenanza municipal en los distintos consejos Municipales de la COMUSSAN, tomando como base la Ordenanza modelo⁸⁹, que contenía un EDH, es decir, que incorporaba los principios de participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas.

La creación de la COMUSSAN siguió una metodología participativa, tomando como referencia, la Guía metodológica para constituir las COMUSSAN, orientada por la SESSAN y el INIFOM⁹⁰, donde las alcaldías tomaron como base la ordenanza modelo, para luego ajustarla a su contexto, y aprobaron las ordenanzas municipales creando la COMUSSAN, siendo el municipio de León la primera COMUSSAN legalmente establecida en el departamento de León⁹¹; en los otros 4 se conformó a partir del inicio de todo el esfuerzo, todos con el apoyo del ODA de la UNAN-León y el FPCH-Nicaragua.

Posteriormente a la aprobación de la ordenanza municipal, se enfocaron los esfuerzos hacia la elaboración del reglamento interno de las COMUSSAN en los municipios de Santa Rosa del Peñón y León, lo que les permitió normar el trabajo a desarrollar en función de la SSAN. En cambio, en los municipios de Achuapa, El Jícaral y El Sauce se cuenta con una propuesta de reglamento interno, pero está contemplada su aprobación para 2014. Pero no solamente se creó la COMUSSAN como tal, sino que se instalaron por mandato municipal (actas de instalación), y han definido su agenda política prioritaria articulada.

Muestra de ello, es la similitud en cuanto estructura de la ordenanza (considerando, capítulos, artículos), así como en su contenido sustantivo (miembros, coordinación, funciones generales, principios, definiciones, entre otros).

⁸⁹ La UNAN León brindó asistencia técnica jurídica para todo el proceso de formación de la Ordenanza y Reglamento, de acuerdo con la legislación municipal vigente.

⁹⁰ Ver Guía Metodológica para la conformación de las COMUSSAN, versión junio 2012. Conviene mencionar que dicha Guía fue elaborada con la Asistencia Técnica y Financiera de FAO-Nicaragua.

⁹¹ Solamente el municipio de León ha publicado la ordenanza municipal en la gaceta Diario Oficial N.º 121 de 28 de junio de 2012.

En todo este proceso, se identificaron necesidades de armonización conceptual, normativa y de políticas públicas, de tal manera que otro logro significativo ha sido el fortalecimiento de las capacidades técnicas del recurso humano disponible en materia de SSAN, incluyendo a todos los miembros de las COMUSSAN, mediante talleres, encuentros de intercambios de experiencias entre 2 municipalidades, o bien, encuentros nacionales de intercambios entre 12 municipalidades.

El fortalecimiento de las capacidades aumentó⁹², cuando en octubre, noviembre y diciembre de 2013 se materializó la idea de organizar y ejecutar el primer curso de Derecho a la Alimentación Adecuada con enfoque de derechos humanos (EDH) al nivel municipal⁹³, donde participaron un total de 30 funcionarios municipales vinculados a las COMUSSAN del departamento de León.

El curso surgió como una iniciativa para armonizar el marco conceptual básico en materia de SSAN con los enlaces municipales y demás actores locales, reflexionar sobre el problema del hambre y la malnutrición en Nicaragua, las localidades y comunidades del departamento de León, especialmente las alcaldías objeto de estudio, profundizar en el mapeo legal e institucional local en SSAN con EDH, elaborar el mapeo de actores y acciones locales en

⁹² Con este curso se trabajó la diferencia entre soberanía, seguridad alimentaria y DAA, se logró un mejor conocimiento de leyes conexas con la Ley 693, se abordaron las dimensiones del desarrollo sostenible y la vinculación de las diversas organizaciones incidentes en SSAN; no obstante, el tiempo de realización del curso fue limitado, y se está formulando el proyecto de Diplomado, ya que es una demanda de todos los actores, debido al amplio contenido de los temas y su importancia en la aplicación práctica. Finalizado el curso los participantes lo replicaron a los miembros de las COMUSSAN y, posteriormente, a los miembros de los gabinetes de la familia, comunidad y vida; esto permitió un mayor dominio del marco legal de la SSAN y la inclusión de temas de SSAN en los planes a ejecutar para el 2014, pero consideran necesario hacer extensiva la convocatoria en las réplicas para una mayor participación de todos los actores.

⁹³ El Curso se ejecutó en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013, en las Instalaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León, como parte de los compromisos del ODA de la UNAN-León. El objetivo general del Curso fue: Fortalecer las capacidades locales de las alcaldías municipales del departamento de León, en particular Achupapa, León, El Sauce, El Jícaral y Santa Rosa del Peñón, así como, el MEFCCA, MINSA, MINED, entre otros.

SSAN con EDH y determinar las áreas de articulación al nivel local para la eficiencia institucional⁹⁴.

Otro aspecto valioso de la articulación es el mayor flujo de información actualizada y compartida por todos los actores. Por ello es necesaria su sistematización y disposición, como parte del mandato de transparencia y rendición de cuentas, que permita la plena participación efectiva en los procesos de toma de decisiones, y que las decisiones gocen de fundamentación técnica, pero, sobre todo, que gocen de legalidad y legitimidad.

El avance en materia de articulación en políticas públicas es otro logro importante, debido a que mediante las COMUSSAN se está logrando integrar y articular las políticas de salud, educación, productivas, ambientales y de otro tipo en los niveles locales, así como SSAN en los planes de inversión, presupuestos y planes de acción municipales.

Con relación a la materia presupuestaria, las alcaldías han incluido, en sus planes de inversión municipales 2014, fondos del presupuesto local para apoyar la articulación a través de las COMUSSAN, aunque no son los fondos suficientes, pero las COMUSSAN ha empezado a contar con fondos presupuestarios para tales fines, sin olvidar la asignación de transferencias municipales del Gobierno Central, donde hay un porcentaje obligatorio para la SSAN como parte de los compromisos adquiridos para recibir dicha asignación.

Obviamente que el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN, en el marco del EDH, presenta algunos desafíos. En primer lugar, las acciones deben estar más diseñadas y ejecutadas con enfoque de sostenibilidad para darle continuidad a largo plazo. En segundo lugar, es necesario profundizar más acerca de las raíces del problema del hambre y la malnutrición en el departamento de León y, quizás, habrá que insistir en los procesos de mapeo

⁹⁴ Del Curso resultaron varios compromisos que son parte de la Agenda de trabajo 2014 para todos los miembros de la ALDESSAN: 1. Replicar el curso con todos los actores comunitarios y las instituciones del Estado con presencia en el municipio. Las réplicas ya fueron realizadas en todos los municipios respectivos. 2. Compartir la información entregada en el curso con los demás miembros de las COMUSSAN. Esto se materializó a través de la edición del CD interactivo sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada en Nicaragua, editado por el ODA de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León y el Frente Parlamentario contra el Hambre de la Asamblea Nacional. 3. Continuar con el curso en nivel de Diplomado, cuestión que nos tiene ocupados en este momento. 4. La UNAN-León se comprometió a elaborar la propuesta de Diplomado en DAA y hacer la gestión pertinente ante la cooperación nacional e internacional.

de actores, recursos humanos y presupuestarios, y fortalecer la concertación de la planificación estratégica SSAN al nivel local.

La ampliación y cobertura de la sensibilización y divulgación de las normativas y políticas públicas en SSAN es otro desafío local, para alcanzar mayor apropiación de todos los actores locales en los niveles más cercanos a la gente, es decir, mayor sensibilización y divulgación a los gabinetes de la familia, comunidad y vida.

El fortalecimiento con equipos y formación del personal de las alcaldías es otro desafío que enfrenta el departamento de León en materia de SSAN, por lo que se requiere de mayor capacidad de gestión y ejecución de proyectos de desarrollo local con enfoque SSAN. Por otro lado, las cinco (5) COMUSAN creadas, se están coordinando e intercambiando experiencias, pero el mecanismo legal que señalan la Ley 693 y su Reglamento es la CODESSAN; por tanto su creación e instalación es un desafío importante que debería priorizarse para 2014.

En resumen, el éxito logrado en la creación, instalación y articulación de la SSAN en el departamento de León ha sido producto de la voluntad política de los órganos de decisión local, departamental y nacional, el diseño de una estrategia articulada de conformidad con la Ley 693 y la Ley de municipios, la inclusión de las estrategias en la planificación local, la capacidad articuladora y facilitadora de las alcaldías, la eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros, el aprovechamiento del capital social y, obviamente, la presencia con un fuerte compromiso social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León y el FPCH-Nicaragua, así como, de todos los actores involucrados en el proceso.

2.4.3 La aplicación de los principios de participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas en el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN

2.4.3.1 La aplicación del principio de participación

La Ley 693 en su artículo 23 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 A) y en su Reglamento, señalan que debe haber integración de los distintos sectores en las COMUSSAN; en igual sentido las ordenanzas municipales de las cinco COMUSSAN analizadas lo consignan tanto en su apartado conceptual como en el de los miembros que la integran. Por lo tanto, el primer indicador utilizado para medir la participación en las COMUSSAN

ha sido la inclusión en las instancias de toma de decisiones. En este sentido, todas las COMUSSAN integran a los miembros que señala la Ley e, incluso, van más allá en algunos casos, en beneficio de la participación inclusiva.

Sin embargo, es claro que la mayoría de los miembros en las COMUSSAN son representantes de las instituciones del Estado (Alcaldía Municipal, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio Agropecuario y Forestal, Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, Empresa Nicaragüense de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, Policía Nacional). Pero también se integran Organizaciones no gubernamentales, Cooperativas, Pueblo Organizado mediante los Gabinetes de la Familia, Comunidad y Vida, Movimientos de mujeres, por ejemplo, en Achuapa se incluyó en la COMUSSAN a la Asociación para el Desarrollo Pecuario de Achuapa (ASODEPA), el Bloque intercomunitario pro Bienestar Cristiano, la Cooperativa de Mujeres del Bono Productivo, la Cooperativa de mujeres ecológicas de Achuapa (COMEDA), la Cooperativa de Cachorros cumplidores, la Asociación CICLON, la Asociación MIRIAM que atiende a mujeres; o en el caso de Santa Rosa del Peñón que incluyó a la Juventud Sandinista y a la Asociación de campesinos por un futuro mejor; o la experiencia de León, que incluyó a la Comunidad Indígena de Sutiaba, a la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León, a la Universidad Cristiana Autónoma de Nicaragua (UCAN).

Las COMUSSAN han integrado a los actores principales del territorio que se han identificado, aunque sigue persistiendo la existencia de una mayoría de miembros provenientes de las Instituciones del Estado; lamentablemente no está integrada en ninguna COMUSSAN la empresa privada, aunque sí cooperativas agrícolas y de servicio.

Ahora bien, otro indicador utilizado para el análisis de la participación, fue la existencia de una Oficina de Acceso a la Información Pública, que manda la Ley 621 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2007 C), así como los mecanismos de acceso a la información para participar. En este caso, ninguna municipalidad ni la COMUSSAN como tal tienen una Oficina de Acceso a la Información Pública activada; a pesar de ello, a la sociedad y al pueblo en general, se les informan los procesos y toma de decisiones como COMUSSAN mediante las reuniones ordinarias y extraordinarias donde tienen sus representantes, pero también, a través de las asambleas comunitarias por territorio y distrito, reuniones institucionales e interinstitucionales, perifoneo, radio local, mantas alusivas a las actividades a realizar como COMUSSAN,

organización de foros, seminarios para informar y capacitar, otros espacios de participación como los gabinetes de la familia, comunidad y vida, que trabajan desde los barrios y comunidades de manera más cercana.

Además, la información se entrega antes de cada reunión de la COMUSAN, en formato digital generalmente, pero también con breves reseñas impresas del contenido de los documentos digitales; todo esto se realiza mensualmente en las cinco COMUSSAN.

Finalmente, en las alcaldías y territorios objeto de estudio, existen también otros mecanismos de participación, tanto en materia agropecuaria –gabinetes de la producción y comercio–, ambiental –Comisión Ambiental Municipal–, etc., donde también participan actores clave para la SSAN y que se están articulando para garantizar el DAA.

2.4.3.2 La aplicación del principio de no discriminación

Sin duda alguna, un logro significativo del proceso de creación e instalación de las COMUSSAN es la aplicación del principio de no discriminación, para lo cual se midió el grado de integración de los grupos que generalmente son discriminados: mujeres, indígenas y pobres, es decir, discriminación en razón de género, raza y condición social.

En el caso de la no discriminación en razón del género, la inclusión del enfoque de género es un mandato de la Ley 693 y su Reglamento. En este caso, las mujeres ocupan los cargos de dirección en las cinco COMUSSAN, es decir, las cinco COMUSSAN objeto de estudio son coordinadas por mujeres. Igualmente, los miembros delegados de las instituciones y demás miembros de las COMUSSAN, equivalen aproximadamente al 60 % de mujeres y el 40 % de hombres.

Pero, además, se integran a la COMUSSAN organizaciones de mujeres. En el municipio de Achuapa, por ejemplo, están integradas en la COMUSSAN por mandato de la Ordenanza Municipal la Cooperativa de Mujeres del bono productivo, y la Cooperativa de mujeres ecológicas, y en Santa Rosa del Peñón, el Centro Materno Infantil.

También se están impulsando programas y proyectos dirigidos a garantizar el acceso a la tierra y el crédito para las mujeres. Una buena práctica es la experiencia de Santa Rosa del Peñón; el bono productivo dirigido a 531 mujeres, el programa usura cero dirigido a 268 mujeres, el programa cristiano, socialista y solidario (CRISSOL), el barrido catastral orientado a que se les

otorgue el título de derecho de propiedad a las mujeres y el plan techo, que está dirigido 100 % para las mujeres.

En el caso de la no discriminación por motivos de raza, solamente en el municipio de León hay pueblo indígena; por tanto; cabe analizar este único caso. Al observar la ordenanza municipal creadora de la COMUSSAN del municipio de León, esta incluye en la COMUSSAN como miembro de la misma con pleno derecho de opinión y decisión, a un delegado del Pueblo Indígena de Sutiaba.

En relación con la no discriminación en razón de la condición socio-económica, por el contexto político nacional actual, tanto la Ley 693 y su Reglamento, como las políticas públicas priorizan a los pobres, campesinos, y de las zonas rurales, de tal manera que el Estado ha establecido una política pública de protección prioritaria a estos grupos específicos, pero, además, ha dictado y aprobado una serie de planes, programas y proyectos dirigidos a empoderar a estos grupos específicos; tal es el caso de los programas hambre cero, bono productivo alimentario, alimentos para el pueblo, canasta solidaria, programa usura cero, entre otros. Todos estos programas son parte de las articulaciones que las COMUSSAN están impulsando.

2.4.3.3 La aplicación del principio de transparencia y rendición de cuentas

En primer lugar, ambos principios están contenidos en las ordenanzas municipales que crean las COMUSSAN, en razón de concepto, principio y lineamientos específicos; está por verse su aplicación a casos concretos, dado que son ordenanzas de reciente data.

Por otra parte, la transparencia y rendición de cuentas en las COMUSSAN se regula a través de los cabildos municipales, donde las alcaldías y todos los órganos colegiados coordinados por las alcaldías informan al pueblo en asamblea pública, de todas las actuaciones y acciones de los funcionarios responsables de la ejecución de la política de SSAN; esto incluye el debate del presupuesto municipal, así como su ejecución posterior.

En este sentido, el artículo 50 constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 1987) reformado señala que los presupuestos municipales deben ser participativos, es decir, que se consulte y construyan con la población todos los Planes de inversión municipales (PIM), y en general, todo gasto público local, incluyendo lo relativo a la SSAN.

Asimismo, todas las acciones de los funcionarios locales y de la COMUS-SAN, en su ámbito financiero, están sujetas a rendición de cuentas ante la Contraloría General de la República⁹⁵ y los mecanismos de cabildos municipales y control social que establece la Constitución reformada (artículo 2 y 50).

Además, las COMUSSAN utilizan distintos mecanismos de información pública de todas sus actuaciones, los cuales se mencionaron anteriormente y que ayudan a la transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, las COMUSSAN están impulsando sistemas de información local articulados interinstitucionalmente, con el objetivo de realizar evaluaciones, pero no han regulado con qué frecuencia (plazos), aunque sí han determinado que sean las Oficinas de Planificación de cada Alcaldía, con el apoyo de la SESSAN y la FAO.

Conviene resaltar los grandes desafíos que se tienen en esta materia, donde habrá que fortalecer los mecanismos de divulgación de la información, establecer indicadores de medición, instrumentos para la auditoría social, la publicación de informes oficiales sobre la materia, donde se pueda informar sobre el estado del DAA y la SAN en el municipio, instancias para brindar información técnica y educativa –campanas informativas y educativas–, unidades administrativas destinadas para la evaluación y el seguimiento de las decisiones en SSAN, establecimiento de sistemas de información para la monitorización, evaluación y seguimiento del DAA y la SAN.

Otro bloque de desafíos para la transparencia y rendición de cuentas es el diseño y ejecución de una política local en SAN, aunque se ha avanzado en el diseño de un plan de acción articulado localmente, pero se requiere profundizar más, sobre todo, en los mecanismos de alerta temprana y planes para

⁹⁵ Capítulo IV de la Constitución Política, artículos 154 y ss. (Asamblea Nacional Constituyente, 1987), además, los mecanismos de control del gasto público se encuentran consignados en la Ley 681, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 113 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2009 C), algunas leyes que complementan estos mecanismos de rendición de cuenta son: Ley 438. Ley de probidad de los servidores públicos, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N.º 147 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002), la Ley 737, Ley de contrataciones administrativas del Estado (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2010) y la Ley 622, Ley de contrataciones municipales (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2007).

prevenir, mitigar y atender situaciones de crisis alimentarias nutricionales de emergencias y de contingencias.

CONCLUSIONES

1. Nicaragua es un país de desarrollo mediano bajo (IDH inferior a 0.6), con una población mayoritariamente de mujeres y jóvenes, con un 19 % que padece hambre y malnutrición, a pesar de haber conseguido el ODM-1; los territorios de los municipios de Achuapa, El Sauce, Santa Rosa del Peñón, El Jícaral y León son las zonas del corredor seco con mayor índice de malnutrición y hambre en el departamento de León, y parte de la zona roja del mapa nacional de hambre y mal nutrición, con mayor población rural, afectada por el cambio climático, con alto índice de pobreza, con una canasta básica con tendencia al alza en su costo, y salarios que no compensan dicha alza; los niños y mujeres rurales, pobres y campesinas son los dos (2) grupos específicos más afectados.
2. En Nicaragua el DAA está protegido de manera directa y expresa mediante rango constitucional (artículo 63 -derecho a no padecer hambre). Ha elevado a rango constitucional el PIDESC, CEDAW, Convención de los derechos del Niño y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 46 y 71) y los complementa con otros derechos humanos (trabajo, educación, cultura, acceso a la tierra, crédito, agua, medio ambiente, etc., artículos 5, 23, 27, 57, 58, 59, 60, 80, 82, 84, 99, 102, 106, 128, entre otros).
3. El DAA en Nicaragua es considerado como un derecho humano y fundamental, inherente a la dignidad humana, por lo que todo el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN para garantizarlo se fundamenta en principios que sustentan el EDH, en particular: la no discriminación, la equidad, la inclusión, el enfoque de género y étnico, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.
4. El proceso de creación e instalación de las COMUSSAN en las cinco alcaldías del departamento de León, se basó en un proceso metodológico que inició con una estrategia para generar espacios de diálogo que facilitará unir voluntades políticas, lo que condujo a sensibilizar a todos los actores y decisores, teniendo claro primeramente el marco legal e institucional, y los mandatos de las alcaldías, con el objetivo de crear, instalar y fortalecer las COMUSSAN.

5. La facilitación de herramientas y la identificación de líderes locales para el trabajo armonizado y motivador fueron la clave para el éxito alcanzado, tanto en el ámbito político (convocatorias y decisiones tomadas) y legal (modelos de ordenanza y reglamento interno, aprobación de tales instrumentos), como en el marco conceptual de la SSAN y guías para el mapeo de actores y diseño de planes de acción articulados.
6. El fortalecimiento de las capacidades a través del Curso de Derecho a la Alimentación Adecuada con enfoque de Derechos Humanos (EDH) en el nivel municipal permitió compartir mayor flujo de información actualizada, analizar con mayor profundidad los presupuestos locales, conceptos, metodologías, hallazgos preliminares, consensos, lineamientos, políticas, normas y principios, armonizar políticas públicas (salud, educación, agropecuaria, medio ambiente, etc.), para conducir todo el proceso de creación e instalación de las COMUSSAN.
7. El proceso de creación e instalación de las COMUSSAN permitió identificar grandes desafíos como la sostenibilidad de todas las acciones para darle continuidad a largo plazo, la necesidad de profundizar acerca de las raíces del problema del hambre y la malnutrición en el departamento de León, la urgencia de conocer más detenidamente las redes de capital social, político y económico alrededor de la SSAN, donde el mapeo de actores, recursos humanos y presupuestarios requiere de más análisis.
8. Los principios PANTHER sirven para aplicar el EDH al nivel local, identificar ciertos derechos e indicadores clave para medir la eficacia del DAA al nivel local, así como promover y proteger otros derechos humanos privados y públicos (propiedad, acceso al crédito, derecho a la vida, derecho al salario, etc.) que complementan el DAA.
9. El principio de participación permite medir los espacios de toma de decisiones, el nivel de participación efectiva, tanto desde los estamentos institucionales orgánicos como de los mecanismos de participación ciudadana, que implica garantizar el derecho de participación política y el derecho de participación ciudadana.
10. El principio y derecho de participación está contenido en la Constitución Política de la República y otras normativas ordinarias y reglamentarias, incluyendo la Ley 693 y su Reglamento, donde se permite lograr consensos y acciones articuladas a favor del DAA, siendo la COMUSSAN uno de los mecanismos para consensuar y articular, el cual se ha aplicado al nivel

local sin discriminación alguna, observando que hay integración en los espacios y mecanismos de toma de decisiones de la COMUSSAN de las cinco Alcaldías analizadas.

11. Las ordenanzas municipales de las cinco COMUSSAN analizadas contienen un apartado conceptual y espacios de participación, donde incluyen en las instancias de toma de decisiones a los miembros que señala la Ley y aún más allá, en beneficio de la participación inclusiva, siendo en su mayoría representantes de las instituciones del Estado, pero también ONG, cooperativas, universidades, organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, jóvenes, pueblo organizado mediante los gabinetes de la familia, comunidad y vida.
12. El principio de no discriminación en Nicaragua está contenido en la Constitución Política en los artículos 3, 5, 27, 49, 82, 91, 109, y desarrollado en la Ley 648, Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades y su reglamento, también está consignado en el artículo 3.g de la Ley 693, enfocado a la protección de grupos vulnerables específicos: niñez, mujeres e indígenas, que en el caso que nos ocupa, se ha incorporado en las ordenanzas municipales y materializado en la inclusión de mujeres, indígenas, movimientos de campesinos y cooperativas de producción.
13. Las COMUSSAN han aplicado el principio de no discriminación en razón de género, raza y condición social, integrando a los grupos de mujeres, indígenas y pobres en las ordenanzas municipales y reglamentos internos.
14. Los principios de transparencia y rendición de cuentas están consignados en los artículos 3.i., 14e.f, 15, 16b., 18, 20d, 30, 31 y 34 de la Ley 693 y se han desarrollado poco en la práctica local, al menos en el caso que nos ocupa.
15. Las COMUSSAN tienen el gran desafío de desarrollar los mecanismos e instrumentos para materializar la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque en las ordenanzas municipales se incluyen dichos principios conceptualmente, los cabildos municipales deben ocuparse de los procesos de elaboración de presupuestos participativos, sesiones públicas del Concejo Municipal, asambleas territoriales; y gabinetes de familia, comunidad y vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *Observación General N.º 18: No discriminación*. ONU.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. ONU.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. ONU.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966 A). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966 B). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. ONU.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1981). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. ONU.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. ONU.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. ONU.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. ONU.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1987). *Constitución Política de la República de Nicaragua*. Managua: Gaceta N.º 94.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1987 B). *Ley 28 Estatuto de Autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 238.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1987). *Ley 28 Estatuto de Autonomía*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 238.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1988). *Ley 40. Ley de Municipios*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 155.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1996). *Ley 185 Código del Trabajo*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 185.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1996). *Ley 217 Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 105.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1997). *Ley 162 por la cual se reforma la Ley de Municipios*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial.

- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (1999). *Ley 295 Ley de promoción, protección y mantenimiento de la lactancia materna y regulación de la comercialización de sucedáneos de la leche materna*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 122.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2000). *Ley 351 Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez, Adolescencia y Defensoría de los Niños, Niñas y Adolescentes*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 102.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2001). *Ley 392 Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 126.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2002). *Ley 438 Ley de probidad de los servidores públicos*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2003). *Ley 475 de Participación ciudadana*. Managua: La Gaceta-Diario Oficial N.º 241.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2006). *Ley 539 de Seguridad Social*. Gaceta N.º 225.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2006). *Ley 717 Ley de creadora del Fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 111.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2007 C). *Ley 621 Ley de Acceso a la Información Pública*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 621.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2007). *Ley 622 Ley de Contrataciones Municipales*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 119.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2008). *Ley 648 Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 51.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2008). *Ley 648 Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 51.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2009 A). *Ley 693 de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Gaceta, Diario Oficial N.º 133.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2009 B). *Ley 688 Ley de fomento al sector lácteo y del vaso de leche escolar*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 133.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2009 C). *Ley 681 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 113.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2010). *Ley 720 Ley del Adulto Mayor*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 111.

- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2010). *Ley 737 Ley de contrataciones administrativas del Estado*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 213.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2011). *Ley 718 Ley especial de protección a las familias en las que hayn emparazos o partos múltiples*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 111.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2011). *Ley 757 Ley de trato digno y equitativo a pueblos indígenas y afro-descendientes*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 96.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2011). *Ley 763 Ley de los derechos de las personas con discapacidad*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 142.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2014). *Ley 854 de reforma parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua*. Gaceta Diario Oficial N.º 26 .
- Cárdenas Velásquez, B. G. (2011). *La jerarquía normativa de los tratados sobre derechos humanos en la Constitución y la jurisprudencia de Nicaragua*. *Revista de Derecho* (15), 73-94.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación General N.º 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto)*. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1949). *Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales*. Recuperado el 20 de agosto de 2014, de <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*. OIT.
- Conferencia Internacional Americana. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"*.
- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. (1953 B). *Sentencia 16743*.
- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. (1953 A). *Sentencia BJ 16742*.
- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. (1993). *Sentencia 125*.
- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. (1996 A). *Sentencia 21*.
- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. (1996 B). *Sentencia 22*.
- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. (1996 C). *Sentencia 23*.

- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. (2002). *Sentencia 103*.
- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. Sala Constitucional. (2010 A). *Sentencia 57*.
- Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua. Sala Constitucional. (2010 B). *Sentencia 78*.
- Dulitzky, A. (1997). La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio de derecho comparado. *En* C. d. Sociales, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- FAO. (2016). *El derecho a la alimentación adecuada*. Recuperado el 20 de agosto de 2014, de Principios de derechos humanos: PANTHER: <http://www.fao.org/righttofood/acerca-del-derecho-a-la-alimentacion/principios-de-derechos-humanos-panther/es/>
- García Palacios, O. (2011). *Derecho constitucional*. Managua: Editorial INEJ.
- Gros Espiell, H. (s.f). *Los tratados sobre derechos humanos y el derecho interno*. Recuperado el 18 de agosto de 2014, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/642/9.pdf>
- IPCC. (2013). *Quinto Informe de Evaluación*. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Recuperado el 25 de agosto de 2014, de <http://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/12/INFORME-del-IPCC-Que-implica-para-Latinoamerica-CDKN.pdf>
- Meléndez, F. (2006). *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado. Corte Suprema de Justicia de Nicaragua-Programa de fortalecimiento judicial y acceso a la justicia Préstamo BID 1074-SF-NI*. San Salvador.
- ONU. (2006). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos*. Ginebra. Recuperado el 19 de agosto de 2014, de <http://www.oda-alc.org/documentos/1373905622.pdf>
- Ordóñez Reyna, A. B. (2010). Tesis doctoral. *Régimen constitucional de los Tratados Internacionales en Centroamérica*. Barcelona, España.
- PNUD. (2000). *ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre*. ONU. Recuperado el 16 de agosto de 2014, de <http://www.unfpa.org.br/lacodm/arquivos/odm1.pdf>
- PNUD. (2013). *Informe Regional del Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: ONU. Recuperado el 20 de agosto de 2014, de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf
- Presidencia de la República de Nicaragua. (1997). *Decreto 52-97 Reglamento a la Ley de Municipios*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 171.

- Presidencia de la República de Nicaragua. (2002). *Decreto 45-2002 Reglamento de la Ley de Participación Educativa*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2004). *Decreto 08-2004. Reglamento de la Ley 475 Ley de Participación Ciudadana*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 32.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2004). *Decreto 46-2004 Reforma a la Ley de Participación Ciudadana*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 117.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2006). *Decreto 70-2006 Marco general de Políticas de tierras*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 217.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2007). *Decreto 112-2007*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 230.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2007). *Decreto 114-2007 de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2008). *Decreto 81-2007 Reglamento a la Ley de Acceso a la Información Pública*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 6.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2008). *Decreto 81-2007 Reglamento a la Ley de Acceso a la Información Pública*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 06.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2009 A). *Decreto 74-2009 Reglamento a Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Managua: Gaceta, Diario Oficial N.º 173.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2009 B). *Decreto 75-2009 Reglamento de la Ley de fomento al sector lácteo y del vaso de leche*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 173.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2009). *Decreto Ejecutivo 74-2009*. Gaceta N.º 173.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2010). *Decreto 29-2010 Reglamento de la Ley 648 Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 121.
- Presidencia de la República de Nicaragua. (2010). *Decreto 51-2010 Reglamento a Ley del Adulto Mayor*. Managua: La Gaceta, Diario Oficial N.º 171.
- Rodríguez Sánchez, V. P., & Salazar Gómez, I. (2012). *Análisis de las funciones administrativas de las COMUSSAN y su relación con otras Comisiones Municipales vinculadas a las SSAN creadas por Ley*. León, Nicaragua: Monografía Inédita.
- Serrano Caldera, A. (2004). *Estado de derecho y derechos humanos*. Managua: Editorial Hispamer.

CAPÍTULO 3

Soberanía alimentaria del Pueblo de los Pastos: resguardos indígenas de Ipiales Yaramal y San Juan¹

Isabel Goyes Moreno²
Pablo Castillo Calvache³
Aura Cecilia Torres Burbano⁴

INTRODUCCIÓN

No existe precedente de una crisis del orden nacional que se equipare a la que actualmente atraviesa el sector agro-colombiano. Esta situación responde al reclamo e inconformidad social ante la inminente desestructuración del

¹ El artículo es resultado final del proyecto de investigación "Soberanía alimentaria en los pueblos originarios del departamento de Nariño: resguardos indígenas de Ipiales, Yaramal y San Juan", realizado durante el año 2013 y apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y la Universidad de Nariño, en virtud de la Segunda Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación convocado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe -ODA-ALC-.

² Abogada, especialista en Derecho Laboral, magíster en Derecho y doctora en Ciencias de la Educación, directora del Centro de Investigaciones y Estudios Sociojurídicos de la Universidad de Nariño, directora del Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Región DEJURE. Correo electrónico: isabelgm99@yahoo.com

³ Abogado egresado de la Universidad de Nariño, especialista en Derecho Ambiental de la Universidad de Buenos Aires; investigador del Centro de Investigaciones y Estudios socio jurídicos de la Universidad de Nariño -CIESJU-, co-investigador de la línea de investigación Derecho Alimentario perteneciente al Grupo de Investigación Jurídica Regional "Derecho Justicia y Región" -DEJURE. Correo electrónico: pablocastillo@yahoo.com.ar

⁴ Abogada, especialista en Derecho Laboral, profesional de Investigaciones del Centro de Investigaciones y Estudios Socio-jurídicos de la Universidad de Nariño -CIESJU-, investigadora principal de la línea de investigación Derecho Alimentario perteneciente al Grupo de Investigación Jurídica Regional "Derecho, Justicia y Región" -DEJURE-. Correo electrónico: auraceciliatorres@hotmail.com

sistema de producción agropecuario, en aras de la instauración de un modelo industrializado que se caracteriza por su aplicación en los procesos de obtención de alimentos, lógicas que corresponden a un sistema individualista de producción de mercancías. Adicionalmente, la concentración de la tierra en pocas manos en virtud del ingreso de grupos monopólicos empresariales al sistema de producción agrario transforma y genera riesgos en las condiciones del suelo, las fuentes hídricas y la biodiversidad, así como la vulneración de derechos de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y de su estructura económica y sociocultural, así como de su garantía a una alimentación adecuada, de su soberanía y seguridad alimentaria (Ordóñez Gómez, 2010).

Si bien con la implantación global de este sistema maximizador de ganancias se ha logrado un crecimiento sostenible en los rendimientos cuantitativos de la agricultura, el número de personas que sufren de subnutrición en el mundo en virtud del informe proferido por la FAO en el año 2012, asciende aproximada a 870 millones que representa un porcentaje equivalente al 12.5 % de la población mundial (FAO, FIDA y PMA, 2012). Además, la principal destinación de la producción del modelo agropecuario, es la alimentación de animales y la producción de combustibles (producción de maíz, cebada entre otros), relegando a un segundo plano la alimentación humana (Ordóñez Gómez, 2010).

Aunado a este panorama, encontramos la delicada situación de orden público que atraviesa desde hace más de cincuenta años el pueblo colombiano, situación que se ha caracterizado por su constante deshumanización, lo que ha implicado que el interés estatal gire y se concentre en políticas de carácter militar, dejando de lado las verdaderas causas de la problemática relacionadas con las contingencias de tipo económico, social y cultural que aquejan a la población (entre las que se encuentran la crisis alimentaria y la malnutrición), y que se constituyen en los factores generadores de la crisis que vive el país desde hace varias décadas.

Contra tal estado de cosas, en grupos poblacionales como el campesinado y los integrantes de los pueblos originarios y comunidades indígenas, se vienen gestando iniciativas de cambio. Alternativas como la búsqueda de la garantía a la seguridad y la soberanía alimentaria figuran entre sus reivindicaciones, con la esperanza de que se constituyan como factores para realizar una reorganización y reorientación de los procesos de explotación agrícola hacia un sistema con mejor y mayor productividad, que propenda por

un comercio más justo, posibilitando gradualmente la garantía del derecho a la alimentación adecuada de los pueblos.

3.1 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SEGURIDAD Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

La Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de 1996 (FAO) define la seguridad alimentaria como “el derecho de toda persona al acceso a alimentos sanos y nutritivos en pos de la garantía de una alimentación apropiada y de su derecho fundamental a no padecer hambre bajo ningún tipo de circunstancia” (FAO, 1996). Se relaciona con el derecho a la alimentación en la medida que propugna por un acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto al consumo de alimentos para llevar una vida activa y sana (Defensoría del Pueblo, 2006). Con su consagración mundial, la seguridad alimentaria resalta la importancia y necesidad de un acceso adecuado a fuentes de alimentación para el bienestar y el desarrollo de una vida digna, motivo por el cual el plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación busca desarrollarla a través de la suscripción de siete compromisos tales como las iniciativas estatales de carácter social, político y económico encaminadas a la erradicación de la pobreza; la búsqueda de la paz duradera; la participación equitativa de hombres y mujeres para la consecución de la seguridad alimentaria; el mejoramiento del acceso físico y económico a fuentes adecuadas de alimentación; elaboración y adopción de prácticas políticas y participativas sostenibles de desarrollo alimentario, agropecuario y ambiental; el fomento de la seguridad alimentaria a través de un comercio mundial alimentario justo; la cooperación internacional para la consecución de una sostenibilidad alimentaria, y la correcta utilización de las inversiones públicas y privadas para el impulso y fortalecimiento del sistema agrícola mundial en pos de la seguridad alimentaria global (FAO, 1996).

En virtud del artículo 9.º de la Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Andino, los componentes básicos de la seguridad alimentaria son (FAO, PARLATINO, 2013):

“a. Disponibilidad: La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, obtenidos a través de la producción de un país o de importaciones (incluyendo la ayuda alimentaria internacional).

b. Accesibilidad: El acceso de toda persona a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho), para adquirir alimentos apropiados

y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).

c. Utilización: La utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.

d. Estabilidad: Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas de cualquier índole, ni de acontecimientos cíclicos. De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto al sentido de la disponibilidad como a la del acceso a la alimentación”.

No obstante, a pesar de que la consagración de este concepto se constituyó como un avance significativo en la construcción del derecho a una alimentación adecuada, se presentan ciertas falencias que atentan contra su correcta implementación en el plano social, ya que en ninguno de sus apartes toma en consideración campos como la autosuficiencia, la autogestión, la autonomía y la soberanía alimentaria de los pueblos, ítems que representan pilares fundamentales para la construcción de un concepto integral de derecho a la alimentación (Ordóñez Gómez, 2010).

Paralelamente a la cumbre Mundial de 1996, y gracias al movimiento Vía Campesina, movimiento que se caracteriza por su autonomía, pluralidad y multiculturalidad, sin ninguna afiliación política, económica o de cualquier otro tipo, y que aglomera a 150 organizaciones locales y nacionales en 70 países de África, Asia, Europa y América, representando alrededor de 200 millones de campesinos (Vía Campesina , 2009), se constituye una plataforma que permite el diseño, introducción y consolidación del concepto de soberanía alimentaria en el plano político, económico, cultural y social, definiéndola como el derecho que tienen los pueblos a la producción, obtención y consumo de alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, así como su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Se fundamenta en el campesino como centro del modelo de producción, posicionándolo junto a todo aquel que produce, distribuye y consume alimentos en el corazón de los sistemas y demás políticas alimentarias, dando prioridad a las economías y mercados

locales, e igualmente, procura una producción, distribución y consumo basado en la sostenibilidad ambiental, social y económica; promueve el comercio transparente, los derechos del consumidor, el acceso del trabajador a la tierra y sus componentes (Agua, suelo, semillas, ganado), el cuidado de la biodiversidad y la autonomía de los pueblos para su autogestión alimentaria (Declaración de Nyéléni , 2007).

Para el movimiento Vía Campesina, la soberanía alimentaria tiene como objetivos principales:

“a) Dar prioridad a la producción de alimentos saludables, de buena calidad y culturalmente apropiados para el mercado doméstico. b) Apoyar con precios competitivos a los agricultores para protegerlos contra las importaciones a bajo precio. c) Regular la producción de los mercados internos para poner fin a los excedentes agrícolas. d) Desarrollar una producción sostenible basada en la familia agraria. e) Abolir cualquier ayuda a la exportación directa o indirecta” (Vivas, 2011).

La soberanía alimentaria es una propuesta para el fortalecimiento de la producción y mercado local, que en ningún momento se opone al comercio internacional; *contrario sensu*, propone una combinación y complementariedad entre el conocimiento y las prácticas tradicionales, con los nuevos desarrollos científicos del siglo XXI y prácticas económicas que garanticen el acceso y la distribución equitativa de los alimentos, con la finalidad de replantear el sistema alimentario mundial y favorecer formas democráticas de producción, distribución y consumo de alimentos (Vivas, 2011).

3.2 PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA: MARCO NORMATIVO

Respecto a la garantía del derecho a la alimentación adecuada para pueblos indígenas, encontramos instrumentos internacionales que la regulan, tal como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia con la Ley 74 de 1968, el cual, en su artículo 1, faculta a los pueblos para la libre disposición, administración y utilización de sus riquezas y recursos naturales en virtud de su derecho a la libre determinación (ONU , 1976).

No obstante, en materia de regulación y reconocimiento jurídico, el principal sustento normativo referente a derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la OIT (OIT , 2007), que hace parte del bloque de constitucionalidad colombiano al ser ratificado mediante Ley 21 de 1991. En su artículo 2.2 b, se requiere a los Estados a la adopción de medidas

concernientes a garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (dentro de los cuales en virtud de la Declaración Americana de Derechos de la OEA de 1948, se encuentra el derecho a la alimentación) de los pueblos indígenas, respetando su identidad ancestral, social y cultural, costumbres y toda tradición que los caracterice como pueblo (OIT, 1989).

A la luz de los instrumentos internacionales, la principal forma de garantía del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas es el acceso, reconocimiento y protección de sus tierras. En concordancia con lo establecido en la observación general número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que la alimentación de una comunidad indígena tenga estándares óptimos de satisfacción y garantía, lo esencial es permitir, garantizar y proteger su acceso a las tierras que, ancestral y tradicionalmente, han ocupado en el Estado colombiano (ONU, 1999). De igual manera, y en pos de la garantía y respeto de la relación directa entre los pueblos indígenas y la tierra que ocupan, el convenio, en su artículo 14.1, estipula la obligación estatal de reconocer a los pueblos indígenas el acceso y propiedad sobre las tierras que han ocupado y accedido de manera ancestral, a fin de garantizar y respetar su idiosincrasia, cosmovisión, subsistencia y derechos que les asisten, evitando su traslado hacia lugares ajenos a su conocimiento y tradición (OIT, 1989).

Sin embargo, cuando las condiciones lo ameriten (por fuerza mayor o caso fortuito) y si el Estado lo estima necesario, se puede realizar un traslado de la comunidad, previo conocimiento de causa y consentimiento libre e informado de la misma, o previo agotamiento de procedimientos establecidos por la legislación nacional, para legitimar dicho traslado, tales como encuestas públicas a los pueblos en cuestión a fin de garantizar su participación en la toma de decisión estatal de reubicación. Esto como medida temporal durante la mitigación de los factores y causas que llevaron a cabo su traslado, lo cual, una vez solucionado, permitirá el retorno de la comunidad a sus territorios tradicionales de ocupación (artículo.16, párrafos 1 y 2). En el caso de la imposibilidad de retorno a sus tierras ancestrales, el Estado se encuentra en la obligación de proveerles tierras de calidad y condición jurídica similar a las tierras ocupadas anteriormente que les permita su subsistencia, la garantía de una vida digna y su desarrollo como comunidad. Si así lo dispusieren, la comunidad tiene la facultad de exigir una indemnización plena, sea en dinero o en especie, por motivo de cualquier tipo de daño o pérdida en razón de su reubicación y/o desplazamiento (artículo 16, párrafos 3, 4, 5). Igualmente, en su artículo 19, se estipula la garantía estatal para los pueblos indígenas

en materia de condiciones equitativas para el desarrollo de programas nacionales agrarios frente a otros grupos poblacionales que sean sujetos y beneficiarios de este tipo de políticas, tales como la población campesina y la afrodescendiente.

En el plano nacional, se destacan los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución política de Colombia (República de Colombia, 1991), los cuales desarrollan un componente sustancial para la garantía del derecho a la alimentación como lo es la producción alimentaria, artículos que imponen la tarea de proteger la producción alimentaria local y promover su desarrollo integral (tanto en su aspecto productivo como en su infraestructura), así como el fomento de la investigación y utilización de avances tecnológicos para lograr incrementos en la productividad. La Constitución pugna por un tratamiento especial y garantista del trabajador agrario al regularizar disposiciones favorables en materia de acceso y pago de crédito destinado a producción agropecuaria para el campesino (República de Colombia, 1991)⁵.

La garantía de la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos se ha desarrollado por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, mediante sentencias hito como lo son la Sentencia T-506 de 1992 (Corte Constitucional, 1992) (reafirmada en su contenido por la Sentencia C-864 de 2006) (Corte Constitucional, 2006) y la sentencia T-348 de 2012 (Corte Constitucional, 2012), a través de las cuales, la Corte desarrolla, garantiza y da claridad al significado y alcances de la soberanía y la seguridad alimentaria en casos puntuales tales como la firma y ratificación de tratados comerciales internacionales por parte del Estado, y el impacto de la realización de megaproyectos de infraestructura vial y marítima en poblaciones vecinas a su zona⁶.

A pesar de este desarrollo jurisprudencial garantista, al nivel de gobernabilidad e instauración de políticas en pos de la Garantía de la Seguridad y Soberanía alimentaria, se destaca el desarrollo de planes nacionales y departamentales de alimentación como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2012-2019 (Gobierno de Colombia, 2012-2019), y el Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Departamento de Nariño (Gobernación de Nariño, 2012), los cuales contienen esfuerzos conjuntos para incluir el

⁵ Cfr. Corte constitucional de Colombia Sentencias: C-021 de 1994; C-595 de 1995; C-536 de 1997; C-644 de 2012.

⁶ Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencias T-506 de 1992; C-864 de 2006 y T-348 de 2012).

tema alimentación segura y soberana, en la agenda pública, en especial atención a la multiculturalidad de la sociedad colombiana y a la protección de los grupos en potenciales situaciones de vulnerabilidad, sea por conflicto armado, desplazamiento o pobreza (Gobierno Nacional de Colombia, 2013).

3.3 LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA DEL PUEBLO DE LOS PASTOS: RESGUARDOS INDÍGENAS DE IPIALES, YARAMAL Y SAN JUAN

Históricamente, el pueblo indígena de los pastos ha ocupado la región comprendida entre el sur del departamento de Nariño (Colombia) y el norte del Ecuador (Provincia del Carchi). Sobre la ubicación geográfica de los indígenas pastos, Eva María Hoykaas y Ana María Groot de Mahecha, citadas por Doumer Mamián Guzmán, dicen al respecto:

“Abarcan la mayor parte de la región interandina comprendida entre el tajo del río Chota, en el Ecuador, hasta la población de Ancuya en la banda izquierda del río Guáitara, y, hasta la confluencia del río Curiaco en la margen oriental del Guáitara; en sentido este y oeste sus límites lo constituían las cimas de las cordilleras, con excepción de una extensión que tenían hacia el occidente por el valle del río Guabo y por las estribaciones del nevado-volcán Cumbal” (Mamian, 1990).

Acercas de algunas características de este pueblo se ha dicho: “Los pastos se constituían como una gran cultura poseedora de un conocimiento de orfebrería, cerámica, técnicas agrícolas, textiles; además, contaban con una densa población constituyéndose después de los muisca y taironas en los más numerosos de la época precolombina y poscolombina. En la actualidad, la población indígena sigue constituyéndose en la más alta de Colombia” (Chamorro, 2003, pág. 64).

Doumer Mamián Guzmán agrega:

(...) el territorio tradicional de los pastos limitaba hacia el sur con los caranquis, hacia el oriente con los cofanes, hacia el norte con los quillacingas y abades y hacia el occidente con diversos grupos selváticos genéricamente denominados “barbacoas” como los masteles, puises, nulpes, tangalaes (...). Aparentemente, los límites orientales y occidentales de los Pastos son las cimas de las cordilleras de ambos lados; sin embargo, la ocupación práctica, el saber comunal y los estudios de académicos muestran la presencia de un espacio territorial más allá de estos accidentes, hacia el piedemonte y las selvas tanto del Pacífico como del Amazonas, siguiendo las hoyas de los ríos Chota, Plata, Mayasquer,

Guiza, Mira, Telembí y Pacual, al occidente, y el Guamuez y Sucumbios al oriente; cosmológicamente, entendido por los comuneros como el mundo de la oscuridad, del silencio, de la sabiduría y la riqueza (Mamian, 1990).

Según la Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pastos:

El pueblo indígena de los pastos se ubica en la región ancestral del nudo de los pastos en el suroccidente de Colombia y del departamento de Nariño, zona estratégica ambiental relacional, cultural y de frontera, lugar donde se desarrolla esta cultura compuesta por familias y parcialidades que habitan en distintas partes de esta región. Hacen presencia en 22 municipios con 19 resguardos y 5 cabildos indígenas. El territorio Pastos tiene todos los pisos térmicos que van desde el clima frío hasta los climas cálidos, caracterizándolo como gran potencial de desarrollo alternativo para la región y el país. Se encuentran asentados en 205.000 hectáreas del departamento de Nariño, con una población de 136.000 habitantes y 25.878 familias (Asociación de Autoridades Indígenas del pueblo de los patos, 2013).

Actualmente, se identifican los resguardos de Mayasquer, Chiles, Panan, Cumbal, Carlosama, Aldana, Guachucal, Muellamues, Colimba, Mallama, Guachavés, Yascual, El Sande, Túquerres, Males, Yaramal, Potosí, San Juan de Ipiales (Mamian, 1990).

Sobre la tenencia de la tierra, se destaca que:

El tipo de propiedad sobre la tierra es una combinación de propiedad comunal, dada por las características de tenencia dentro de todo el resguardo y la existencia de la propiedad privada es ocasionada por el modo de producción capitalista, esta mixtura de tenencia descansa sobre una estructura de micro-minifundio que es el medio de explotación y subsistencia indígena (Chamorro, 2003, pág. 67).

Teniendo en cuenta que la ubicación geográfica de estos pueblos comprende zonas de clima frío y cálido, se encuentra una amplia producción agrícola, siendo la *shagra* la forma habitual de cultivo de la tierra. Mamián expone sobre este tema en particular:

La producción agraria está liderada desde tiempos inmemoriales por la dualidad producción de tubérculos-producción de maíz. Que en la estructura macro se corresponde con la dualidad "tierras frías- guaicos". En las micros y nichos con la dualidad tierras altas-tierras bajas. En este último sentido resaltando lo siguiente: entre la sierra y el guaico, las tierras de clima medio producen tanto ciertas variedades de tubérculos como ciertas variedades de maíz, hay como una unidad directa espa-

cio-productiva; así mismo, las comunidades ubicadas hacia la margen derecha del Guáitaray, las de la parte baja de este mismo río producen directamente tanto el maíz como los tubérculos, y en las tierras altas como en los guaicos, sobre todo por la presencia de nichos ecológicos, hay una mínima adaptación de variedades de maíz y de tubérculos. La chagra es la unidad micro más representativa de este modelo universal. Desde luego, junto a los tubérculos (papa, oca, olluco) y el maíz, hay una variada producción de otros, sean autóctonos o apropiados: cebolla, fríjol, calabaza, quinua, chocho, col, cilantro, repollo, haba, cebada, trigo, hortalizas, legumbres, arracacha, yuca, guineo, plátano, café, caña de azúcar y la muy variada producción de frutas (Mamian, 1990).

Esta forma de cultivo permite a las familias acceder a los productos básicos para su alimentación diaria, cultivados desde sus chagras y el intercambio de aquellos productos de clima cálido a través de figuras como la payacua y la mindala.

3.3.1 Soberanía alimentaria: shagra, payacua y mindala como medios para su consecución

Delimitar el concepto de soberanía alimentaria y los alcances del mismo para los pueblos de los resguardos de Ipiales, Yaramal y San Juan exige una mirada previa a su cosmovisión y, por ende, al vivir cotidiano de estas comunidades. Cuentos, mitos, leyendas y narraciones rebosantes de mística son transmitidas oralmente día a día con el fin de perpetuar el conocimiento ancestral que sustenta su forma de vida y su relación con el mundo.

En este sentido, es indispensable detenerse en la comprensión del concepto de "dualidad" y su juego de pesos y contrapesos en la materialización de todo lo existente; así, entonces, se habla de dos viejas y poderosas indias brujas que son pájaros y son perdices; o dos caciques, "el Chispas" y el "Guamgas", los cuales se convierten en tigres y se enfrentan en un canasto al sonido del tambor. Estas dos referencias míticas coinciden en que ambas conservan dos esencias que eran contenidas en mitades. Las principales cualidades del mundo, de las cosas y de los seres son duales, y de esa relación conflictiva y dialéctica, resulta el orden del cosmos con todos sus encantos:

Buscaban el centro del espacio y el tiempo para crear o recrear el mundo, el territorio; para decidir sobre el espacio y el tiempo: para dónde queda el adentro, el arriba, el abajo; lo alto, lo bajo; esta vida y la vida antes y después de la vida. Espacios y tiempos esenciales que llevan dentro de sí todas las cualidades cosmológicas. Era para decidir entonces para dónde quedaban el mar, la selva, Tumaco, Barbacoas, las minas

de oro, lo caliente, el occidente, etc. y para dónde quedaban la tierra, la agricultura, las Provincias de Ipiales y Túquerres, las montañas, lo frío, la sociedad civilizada, el mundo de los muertos, del pasado y del futuro, y este mundo, el mundo de los vivos, el mundo presente.

Se reparten la manipulación de los poderes, crean las lluvias, vientos, la Luna y sus ciclos, el frío y el calor, los espíritus del monte que tendrán bajo su tutela a la naturaleza, que ayudará al hombre y a la mujer indígena en la producción y recolección de los alimentos que nacen y crecen en la Pacha Mama (Mamian Guzmán, 1990).

Esta dualidad, esta constante interacción de todos los elementos del mundo y la comprensión de los mismos como un absoluto, como un todo, se sintetiza en lo que los hombres y las mujeres indígenas denominan "shagra", que se constituye como la fuente histórica y fáctica fundante de todos los saberes referentes a prácticas productivas de alimentos, así como en un catalizador que permite la generación de cultura, identidad y pensamiento, construyendo colectivamente el conocimiento. La shagra es un terreno minifundista no superior a los dos mil metros cuadrados por regla general, ubicado al lado de la vivienda y que permite a las familias acceder a alimentos para el consumo diario, garantizando su alimentación y permitiendo, además, el intercambio de los excedentes con los vecinos del mismo resguardo, con el fin de obtener los productos de los cuales carezcan. En adelante se transcribirán varios conceptos que fueron construidos colectivamente por las comunidades de los pueblos pastos de Ipiales, Yaramal y San Juan.

La shagra es la que nos identifica como protectores de nuestras tradiciones, como indígenas, porque gracias a ella podemos sacar productos para nuestra propia alimentación y también remedios caseros, lo cual hace que la shagra sea un punto fundamental en nuestra vida y de sostenimiento para nuestra familia (Focal, 2013).

La shagra es la vida de mi familia y la integración de la comunidad por haber rescatado las experiencias de nuestros ancestros. En realidad, es una experiencia vivida de práctica y colaboración para la comunidad curando y compartiendo los alimentos tradicionales con vecinos, comunidad y pueblo (Focal, 2013).

La shagra sirve como base para la construcción y mantenimiento de un conocimiento humano que integra sus diversas facetas, partiendo de la creada a partir de los sentidos, pasando por la intelectual para culminar con la espiritual, ya que toda circunstancia o hecho generado en su seno siempre encontrará una correlación en los planos prenombrados.

Encontramos como ejemplo la creencia de la influencia de espíritus naturales como el duende, o de eventos astronómicos como las fases de la luna en el momento de la siembra de las semillas a cosechar a futuro o al desparasitar los animales de granja. Igualmente sirve como modelo de referencia para la comunidad, en todos aquellos que poseen una, frente a los que no la han adoptado y por el contrario, se dedican al monocultivo (Focal, 2013).

La shagra es la escuela desde el fogón; el espacio donde sembramos conocimiento propio y tradicional; conversamos la historia y la espiritualidad, aparte de sembrar nuestras propias semillas milenarias para la mejor alimentación en nuestros tiempos; En sí, la shagra es la conexión directa con nuestra Madre Tierra (Focal, 2013).

Para los habitantes de los resguardos indígenas de Yaramal, San Juan de Ipiales, la shagra "es lo que siembran", constituyéndose como su fuente diaria de alimentación y sustento, encontrando en sus tierras alimentos tales como la quinua, papa en su diversidad de clases (negra, amarilla, parda, roja), ulloco, maíz, habas, arracachas, remolacha, zanahoria, repollo, lechuga, amaranto (cereal), jícama, ocas; frutas de clima frío como la curuba, peras, fresas, chilacuanes, uvillas, moras, tomates, duraznos, capulíes, jícamas; y el cultivo de plantas medicinales y aromáticas para fines curativos y desintoxicantes del ser, tales como el cidrón, romero, hierbabuena, caléndula, ruda, tomillo, valeriana, vinagre, ajeno, manzanilla cuyas infusiones y utilización se realizan a partir de recetas que son meramente naturales cuya base de conocimiento es propia de la comunidad indígena que subsiste hasta estos tiempos por la transmisión que se ha dado de generación en generación (Focal, 2013).

Es un conocimiento ancestral, ha sido una técnica de producción y economía familiar; ha sido una técnica que mantiene unida a la comunidad y se puede hacer una diferencia con los monocultivos... (Focal, 2013).

En la shagra sembramos papa ratona, papa amarilla, oca, ulloco, quinua, maíz, haba, frijol, arveja, amaranto, chocho, acelga, majua, arracacha, lechuga, tomate, mora, calabaza y también aromáticas, menta, yerbabuena, cidrón... (Focal, 2013).

Encontramos jícama, pepinos, uvilla, repollo, lechuga, fresas, higos, chilacuan, amaranto, cebollín, frijol, zapallo, reinas aromáticas, linaza, mejorana, jun jun, lengua de tigre, borrachero, tilo... toronjil de castilla... ruda, caléndula, apio, borraja... ajeno, alelí morado... arayan, té, neldo, romero, vinagre, valeriana... quinua... majua... arracachas, romos, cilantro, perejil, menta... sábila, mático, marrubio, diente de león, tigrecillo, mejorana, orégano, romo, seguidora, alverjilla, ortiga

negra, hierbamora, cofre, yantén, malva, olorosa, alverjilla, alelí, borraja, laurel (Focal, 2013).

Gran parte de la producción obtenida de estos lugares se destina para autoconsumo, garantizando una nutrición balanceada para sus sembradores/consumidores; de igual manera los restantes se destinan para compartir con las vecinas shagreras que solicitan algún alimento que no poseen y, por último, lo restante se destina para su comercialización en el mercado municipal de la ciudad de Ipiales con el objeto de venderlos y obtener recursos económicos que les permitan adquirir otro tipo de alimentos que no se pueden producir localmente debido a su pertenencia a otra clase de piso térmico, tales como el arroz y el azúcar. Cabe resaltar que estas siembras se realizan cada fase lunar y con la utilización de abonos netamente orgánicos producidos por los animales, lo cual garantiza un alimento libre de químicos y de cualquier otra sustancia que no sea netamente natural, previniendo igualmente la contaminación del suelo y el ambiente por parte de agentes externos a su composición, lo que categoriza la shagra como un sistema dinámico.

Es un sistema dinámico, los animales hacen el abono, ellos abonan la tierra y la tierra le da lo alimentos y con su alimentación usted estará bien... es que es un ciclo los animales, productos incluso los astros porque para sembrar un producto debe darse cuenta de la luna, para los animales debe darse cuenta de la luna (Focal, 2013).

La shagra es auto sostenible, es unión ecológica (Focal, 2013).

Esta siembra de diversos productos, conjuntamente con la cría de animales de especies menores tales como cuyes, gallinas, conejos y cerdos, permite a las familias el desarrollo de sus técnicas agronómicas y zootécnicas, así como el acceso a alimentos ricos en proteína que complementan su dieta diaria.

La shagra se erige como un medio de creación de vínculos sociales y familiares propiciando armonía entre el convivir de sus trabajadores, ya que a partir de su cultivo y mantenimiento se genera una corresponsabilidad y compromiso para su mantenimiento por parte de la familia de la shagrera; se realiza eventualmente división de actividades entre sus miembros, sin embargo, se propende por la colaboración mutua en cuanto al aprendizaje y a la mejora de sus propiedades y condiciones físicas. Igualmente, una de sus grandes aportes es que crea el ambiente ideal para el intercambio de semillas, práctica que ha permitido la recuperación de muchas de ellas caídas en desuso, como por ejemplo, romo (tubérculo), arracachas, ocas, quinua, variedades antiguas de papas (rosquilla, borrega, cuya, mambra, botella,

ratona, carriza, uva). Este rescate de semillas posibilita la integralidad del terreno de cultivo en cuanto a su composición de alimentos de todos los colores y variedades posibles e igualmente la integración comunitaria, ya que el intercambio físico de la semilla funciona como un símbolo para la adquisición de nuevos conocimientos e incentivos desde y hacia todos los miembros del resguardo, con la finalidad de realimentar la shagra en su aspecto físico y ancestral con nuevas semillas y saberes.

La shagra en la comunidad es muy importante porque nos integra a diferentes personas aparte de la familia, logrando compartir experiencias, semillas y recetas tradicionales, mejorando la calidad de vida, la salud en el cuerpo y la mente, porque rescatamos la autoridad propia desde nuestro pensamiento y cosmovisión (Focal, 2013).

La shagra es el molde donde se realiza la hebra para tejer pensamientos y conocimientos, si no se halla la hebra no se teje nada, no se dice nada, no se piensa nada ni se siembra nada (Focal, 2013).

Esta constante realimentación, este constante intercambio de productos y conocimientos con la comunidad, se enmarca en lo que las comunidades indígenas denominan "payacua", que es la acción de intercambiar productos entre vecinos o miembros de la comunidad especialmente en época de cosecha, con el fin de solventar la necesidad alimentaria de todo aquel que carezca de un alimento determinado, en palabras de la comunidad, "alimentar a quien no tiene víveres".

Su acción se denomina "payacuar", y se realiza en cualquier momento y sin invitación ni protocolo alguno, y tiene como característica la ausencia de compensación, es decir, no se exige la equivalencia en la cantidad de productos que se ofrecen y reciben; simplemente una familia ayuda a otra para que todos obtengan los alimentos que necesitan.

[...] llegaban (refiriéndose a los vecinos) con las gallinas, cuyes vivos e intercambiaban, llevaban huevos, pan; con el vecino le traje este cuy para que me reciba por unas papitas, o sea, se ven obligados por devolver otra cosa; no hay interés, es compartir de lo que uno tiene con lo que el vecino cosecha (Focal, 2013).

Gente juntaba gallinas, cuyes y huevos, se reunían para ayudar a cocinar al dueño de la shagra y se intercambiaba la gallina o cuyes con la siembra de una melga (surco), la cual se entregaba y se realizaba el tope (llevar los alimentos a casa) (Focal, 2013).

La payacua se constituye entonces como una acción creadora de vínculos entre los seres humanos, la naturaleza y el cosmos, para la construcción de prácticas comunitarias integradoras (tales como la minga, prestar el brazo en un día de jornal, y la olla comunitaria), con la finalidad de afianzar los lazos de hermandad y de pertenencia a un todo con identidad cultural y ancestral.

Volver a vivir lo que vivieron los nuestros en los tiempos de antes, dejándonos llevar por el compartir y tejiendo experiencias de lo vivido. La payacua es la mejor de las esperanzas en la experiencia; compartir, vivir la alimentación general de lo que la Madre Tierra nos brinda (Focal, 2013).

Gracias al rescate y ejecución de esta clase de prácticas, la shagra, en su papel de fundadora y base, adquiere una suerte de biblioteca la cual puede ser objeto de consulta por parte de cualquier persona interesada en determinar y transmitir a las nuevas generaciones los saberes de los viejos ancestros respecto a su composición mística y material, la vida en comunidad y el respeto por cada ser vivo, el medio ambiente y la Pacha Mama.

La shagra se ha constituido como la base para la alimentación de las comunidades indígenas de Yaramal, Ipiales y San Juan, y ahora también como uno de sus medios para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de estos pueblos; se convierte en elemento fundante de otro gran evento que se desarrolla tanto en el interior de la comunidad, como inter-resguardos, y el cual se denomina mindala. Si bien la shagra, la payacua, las semillas y los alimentos, son la base para todos los conocimientos y prácticas de cultivo, la mindala se caracteriza por ser un encuentro para realizar intercambio de alimentos, pero más aún, por ahondar en el intercambio de conocimientos y saberes al construir nuevos conceptos y fortalecer ancestrales saberes a diferentes escalas, partiendo desde el individuo, pasando a su pareja, a la familia, los vecinos, la comunidad, y en un grado superior con otros resguardos, asegurándose que toda palabra, todo concepto, toda técnica y conocimiento nutra su particular y comunal cosmovisión.

Es salir a compartir los productos y pensamientos con nuestros vecinos, amigos y pueblo, para obtener cosas que no tenemos en nuestra casa y es algo que nos une por medio de nuestra experiencia al estar día tras día pisando y sembrando en nuestra madre tierra (Focal, 2013).

Tradicionalmente, en los resguardos se realizan encuentros anuales en la época de Semana Santa para el Domingo de Ramos. La tradición invita a que cada familia lleve a la mindala, a que se reúnan en un resguardo anfitrión, los productos que se producen en sus shagras con la clara finalidad

de intercambiarlos por alimentos de difícil acceso, usualmente aquellos pertenecientes a un diferente piso térmico. En dicho encuentro no está permitida la utilización de dinero u objetos para la adquisición de alimentos; solamente el intercambio de alimentos y saberes es inherente a su naturaleza, diferenciándola sustancialmente del trueque. Su organización pertenece a los resguardos, los cuales, antes de materializar el encuentro, imponen cláusulas y condiciones en virtud del tipo de alimentos disponibles para el intercambio, además de la intervención de cada uno de los resguardos participantes, a través de una manifestación cultural propia de su identidad, evento que lleva a enriquecer los conocimientos de todos los expectantes.

Hay que hacer un balance, censo de cuanto se va a llevar; hacer una provisión de alimentos porque si no hay, ¿con qué vamos?... Se debe ubicar dónde, organizarse; realizar un ritual de purificación antes del evento; ver con quién se va a intercambiar, colocar cláusulas, cómo se va actuar en el trueque, cómo se va a cambiar, organizar verduras, granos aparte, por tipo de producto; hay danzas antes de empezar el intercambio; hay primero una presentación de cada resguardo; si hay refrigerio se comparte. Se exige que los productos sean de la shagra y no del mercado y también se intercambia otros productos como artesanías y animales (Focal, 2013).

Se evidencia que la importancia de la mindala para la comunidad se concreta en aspectos materiales y culturales. Como beneficios materiales, la mindala permite la adquisición de productos de climas diversos, a través del intercambio de excedentes de producción de las shagras, garantizando así la disponibilidad de alimentos que en otras condiciones serían escasos. Y en cuanto al aspecto cultural, se intercambien saberes entre los habitantes de los resguardos, ya que, con la realización de los actos culturales como la presentación de danzas tradicionales, música y fiesta, se acostumbra a utilizar una olla comunitaria, donde se prepara la comida para atender a todos los invitados de resguardo y donde todos aportan con alimentos y trabajo para el éxito del encuentro. Esta tradición permite a los resguardos afianzar su identidad grupal individual y colectiva, fortaleciéndolos como grupo y asegurando en gran medida su seguridad y soberanía alimentaria.

La mindala es el centro de la vida, el compartir, el equilibrio de la relación de hombre y naturaleza para poder llenar el vacío; de llenar cada espacio. Necesidad de desenvolver el compartir, sin necesidad de que prevalezca el signo pesos (Focal, 2013).

La mindala se vuelve un líder, enseñando valores rescatados por nuestros abuelos, bisabuelos y papas; viviendo el día tras día en su rescate

para formar hombres del mañana; cultivando productos sanos para el futuro de nuestra niñez, juventud y familia (Focal, 2013).

Este es el punto donde la soberanía alimentaria puede construirse conceptualmente, al estructurar los pobladores su definición con base en todo el bagaje empírico obtenido a partir de su experiencia e interacción con la shagra, la payacua y la mindala, así como con sus componentes esenciales, los cuales igualmente son inherentes a su identificación comunitaria y parte esencial en su cosmovisión ancestral individual y grupal. Es mantener la existencia en el territorio como cultura ancestral y milenaria y gran riqueza natural y cultural que debemos seguir fortaleciendo por medio de los conocimientos que hemos heredado de nuestros mayores que son garantía de la alimentación, la salud, la identidad y la educación (Ventana de Paz, 2010).

La soberanía viene desde el corazón porque, si no se tiene voluntad no se siembra (Focal, 2013).

[...] poder alimentarme con lo que yo mismo cultivo, es tener la semilla y la tierra y ser libre para comer el alimento que quiera y cultivar libremente alimentos de todos los colores y sabores, sin utilizar abonos químicos ajenos a la tierra y sembrando las propias semillas; es tener segura la comida de la familia todos los días (Focal, 2013).

Pues desde que practique la shagra sí tiene ese derecho uno (alimentación), al tenerla es autónomo soberano y seguro en su alimentación. Seguro porque come alimentos sanos, autónomos porque sé lo que voy a comer (Focal, 2013).

Como elemento fundamental para su definición encontramos el acceso a la tierra, a fuentes adecuadas de agua y a las semillas, fuente primordial para cualquier tipo de acción a posteriori que involucre la puesta en marcha y garantía de su soberanía alimentaria. En su construcción conceptual juega un papel fundamental la autodeterminación individual y comunal respecto a todos los aspectos involucrados en la producción de alimentos como la escogencia de la semilla, la clase de alimento a cultivar y sus tiempos de cosecha, el abono a utilizar y la destinación final que al mismo se le brindará, sea para autoconsumo, transformación, para payacuar, intercambiar en la mindala o su venta para la adquisición de productos ajenos a su producción como el arroz o el azúcar.

Se fundamenta en los resguardos de los pueblos originarios, como centro del modelo de producción, posicionándolo junto a todo aquel que produce, distribuye y consume alimentos en el corazón de los sistemas y demás

políticas alimentarias, dando prioridad a las economías y mercados locales, e igualmente procura una producción, distribución y consumo basado en la sostenibilidad ambiental, social y económica. Promueve el comercio transparente, los derechos del consumidor, el acceso del trabajador a la tierra y sus componentes (agua, suelo, semillas, ganado), el cuidado de la biodiversidad y la autonomía de los pueblos para su autogestión alimentaria (Declaración de Nyéléni , 2007).

Sin embargo, encontramos una serie de contingencias que amenazan directamente la consecución de su soberanía alimentaria y las cuales observaremos a continuación.

3.3.2 Problemáticas en la consecución de la soberanía alimentaria de los resguardos de Ipiales, Yaramal y San Juan

Los principales focos problemáticos que amenazan la garantía de la soberanía alimentaria de las shagreras de los resguardos indígenas pertenecientes al pueblo de los Pastos, son los mismos que aquejan sus fundamentos materiales (entiéndase shagra, payacua y mindala). En virtud de su naturaleza, pueden resumirse en 3 grandes grupos:

3.3.2.1 Socio–Económicos

Las actuales políticas económicas y de mercado se constituyen como el primer foco generador de contingencias para la soberanía alimentaria de las comunidades bajo estudio. Factores como la internacionalización e industrialización de la actividad alimentaria, aunados a la globalización del sistema económico neoliberal, a través de la firma del TLC, han permitido la instalación de un sistema agroalimentario corporativo en el ordenamiento geopolítico global, caracterizado por la profundización de la pérdida del peso específico de la agricultura; la integración vertical de las empresas que cada vez tienen más control y mayor influencia en todas las fases del proceso productivo, desde la generación de insumos hasta el comercio y distribución minorista, y el incremento del poder oligopólico de distribución que subordina la economía agroalimentaria al poder de las corporaciones (Ordóñez Gómez, 2010, pág. 219).

La instalación de este sistema agroalimentario corporativo se ha posibilitado, en gran medida, por la incorporación de procesos agroindustriales con biotecnología como base de producción y al establecimiento de sistemas jurídicos (globales, regionales y nacionales) que garantizan condiciones

tecnológicas, políticas y económicas óptimas para que en el intercambio entre economías nacionales, se reduzcan las fricciones de tiempo y espacio para el movimiento internacional de productos alimenticios (Rodríguez Muñoz, 2010). Su manifestación por excelencia se encuentra en la práctica del monocultivo por parte de algunos miembros de la comunidad.

Este tipo de búsquedas ha desestimado totalmente la relevancia e influencia que puede tener la agricultura de las familias de las comunidades, que se caracteriza por su alta densidad de sembradío y mano de obra, bajo índice de capital invertido y de insumos necesarios para su producción, la utilización de técnicas de cultivo ambientalmente sustentables, respetuosa de los ciclos biológicos y en capacidad de brindar diversidades de productos que garantizan una alimentación adecuada; lastimosamente este tipo de sistemas productivos se rechazan por los mercados ya que sus procesos y técnicas, así como los alimentos que se obtienen de ellas, se alejan del modelo agroindustrial que permite controlar la cadena de alimentación con el fin de obtener sustanciosas ganancias (Segrelles Serrano, 2010).

El acceso del producto proveniente de la shagra al mercado municipal encuentra innumerables obstáculos al competir con el producto producido no orgánicamente (que es más barato y eventualmente con características cuantitativas superiores), motivo por el cual existe una necesidad comunitaria para la creación de un mercado campesino para productos orgánicos, así como la concienciación cultural del comprador para valorar el producto por sus bondades cualitativas. Se busca una tasación justa del alimento en virtud de sus bondades, para que, con lo obtenido a partir de su venta, se acceda a productos que no pueden ser producidos en la shagra, tales como azúcar y arroz.

Existen, igualmente, contingencias en materia de utilización de semillas tradicionales por parte de miembros pertenecientes a las comunidades, ya sea por la búsqueda de mayores réditos económicos a partir del monocultivo, o la implementación de semillas genéticamente modificadas. El Gobierno colombiano, por medio de la promulgación de compendios normativos como la Ley 1518 de 2012, y las resoluciones 970 de 2010 y 1063 de 2005, presenta una reglamentación destinada a la mejora en la calidad y sanidad de las semillas utilizadas en prácticas agrícolas en el país. Se solicita el registro de toda semilla obtenida por medio de procesos de fitomejoramiento convencional, registro que le permitirá al obtentor gozar de la protección de sus derechos como obtentor vegetal (patente). Estas leyes implícitamente recomiendan el

desuso de semillas criollas y promueven en el país la utilización de semillas protegidas, registradas y certificadas, así como la penalización de todo aquel que use semillas protegidas sin permiso del obtentor que tiene el derecho de patente sobre la misma, situación que se presenta en el momento en el cual se produce contaminación ambiental a partir de la utilización de semillas genéticamente modificadas.

Por este motivo se han adelantado en las comunidades programas de sensibilización, recuperación y conservación de esta tradición ancestral, ya que se busca preservar su autonomía alimentaria familiar y comunal.

3.3.2.2 Ambientales

Derivado de las contingencias económicas, van de la mano las referidas al ambiente, materializadas en la deforestación que sufre el campo con el fin de adaptar terrenos para la plantación de monocultivos, modificando negativamente el ecosistema circundante de la zona y obligando a las trabajadoras shagreras a ser más precavidas en el cuidado de su plantación en toda época del año (sea en época de verano por ausencia de lluvias, o en invierno por abundancia de la misma e inexistencia de forraje y árboles que tomen el agua del terreno.)

La contaminación de la tierra es un motivo de gran preocupación para los miembros de estas comunidades, ya que va contra su idiosincrasia y cosmovisión la inserción en la tierra de elementos ajenos a la Pacha Mama (como abonos químicos), ya que se rompe el equilibrio y armonía de los ciclos vitales terrestres al afectar sustancialmente a la tierra, base y fundamento de toda existencia.

Igualmente, la contaminación de fuentes hídricas por parte de las personas que utilizan agroquímicos en sus procesos de producción de alimentos ha perjudicado ostensiblemente a las trabajadoras shagreras, particularmente en sus tiempos de siembra, en la medida que deben procurarse agua que no se encuentre afectada en su composición por elementos ajenos a su naturaleza, garantizando así la inocuidad del alimento procedente de la shagra.

3.3.2.3 Gubernamentales

Se hace necesaria una política explícita del Gobierno local para la implementación, apoyo y sustento de este tipo de producción a pequeña y mediana escala, e igualmente, una planeación adecuada para la prestación de la

asistencia técnica (vacuna de ganado y demás animales involucrados en el proceso de producción) a las diferentes poblaciones, brindando una ayuda diferenciada en virtud del tipo de población (campesina o indígena) y de las de necesidades que se deben atender.

Sin embargo, cabe resaltar la ayuda que la población ha recibido por parte del programa “Ventanas de Paz”, resultado de una amplia concertación entre actores públicos y sociales nacionales y territoriales, integrado por la oficina de Acción Social del Gobierno nacional colombiano, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), el Programa Presidencial de Acción Integral Contra Minas Antipersonas (PAICM); el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo); el Gobierno departamental de Nariño y las Agencias del Sistema de Naciones Unidas ACNUR, FAO, PNUD, UNICEF, y UNIFEM. Este programa conjunto, entre sus ejes fundamentales de acción, propende por la promoción de sistemas productivos diversificados que contribuyan eficientemente a la recuperación temprana con énfasis en seguridad alimentaria y nutricional y la generación de ingresos en términos de equidad (Ventana de Paz, 2010).

El programa busca el incremento de la seguridad alimentaria y la mejora de la productividad de los sistemas agroforestales, pecuarios, pesqueros y acuícolas relevantes en las zonas seleccionadas de los territorios colectivos afrocolombianos e indígenas, con elementos de sostenibilidad; implementación de estrategias de acceso suficiente y oportuno a recursos financieros para la producción agroforestal pecuaria, pesquera y acuícola; el diseño de metodologías que garanticen el acceso equitativo de las mujeres a la propiedad, uso y control de los medios de producción y estrategias de consumo y canales de comercialización eficientes (Ventana de Paz, 2010).

Gracias a su implementación se posibilita el apoyo a las shagreras de las comunidades indígenas en las primeras etapas de constitución y manutención de sus cultivos, experiencia que ha permitido la garantía de su soberanía y seguridad alimentaria; sin embargo, existe un temor generalizado en el momento en el que el proyecto finalice, ya que muchos de los pobladores manifiestan su preocupación respecto a la no continuación de este tipo de estrategias en pos de su bienestar a partir de la producción agropecuaria de pequeña y mediana escala.

CONCLUSIONES

- Bajo el paradigma mercantilista, la maximización de la ganancia a partir de la explotación indiscriminada de la tierra se convierte en el parámetro de aplicación para la producción, distribución y consumo de alimentos. El capitalismo y sus políticas económicas de mercado proporcionan una ineficaz garantía del derecho a una alimentación adecuada en la actualidad, motivo por el cual la cifra de personas que padecen de hambre en el mundo supera los 800 millones. Y en sí, no es un problema de producción cuantitativa; sencillamente el problema es el precario diseño de las estrategias políticas para el acceso a alimentos adecuados que satisfagan la dieta de cada uno de los miembros de la población mundial. Es un problema de acceso y distribución.
- Con las políticas económicas y agrarias estatales basadas en este modelo, la consecución de los objetivos del milenio para el año 2015 en materia de alimentación se evidencia como una meta inalcanzable, en la medida que el modelo actual se orienta cada vez más hacia la acumulación de tierras y riqueza, el fomento del monocultivo y la industrialización del campo en sus técnicas de producción, por encima de parámetros mínimos de sustentabilidad social y ambiental.
- En virtud de esta necesidad, surge la alternativa productiva a partir de las shagreras de las comunidades indígenas de Ipiales, Yaramal y San Juan, enmarcada en la seguridad y la soberanía alimentaria de los pueblos, alternativa que se caracteriza por la garantía de los presupuestos mínimos del derecho a la alimentación a partir del cultivo y consumo de alimentos ricos en componentes calóricos y proteínicos que posibilitan la ingesta de una dieta altamente nutritiva. Estos alimentos provienen de la siembra y cultivo de las shagras familiares, así como del intercambio de productos generado en la payacua y la mindala, características que garantizan su idoneidad en materia de inocuidad. Partiendo de la autonomía que les brinda su identidad comunal, determinan todos los aspectos relacionados con la siembra, cultivo, producción, distribución, y consumo de alimentos, en constante observancia de los contenidos de su idiosincrasia ancestral y principios básicos de conservación ambiental de la tierra.
- La autonomía comunitaria les permitió construir un *ethos* alrededor de la siembra, cultivo, producción, distribución, manejo y consumo de alimentos, en constante armonía con su idiosincrasia y el respeto a las tradiciones

ancestrales, lo que garantiza la utilización ambiental sustentable de la Tierra, valorada como madre nutricia de su vida material y espiritual.

- La investigación visualiza cómo los resguardos han procurado su soberanía alimentaria. Existe un concepto de soberanía alimentaria por parte de los pobladores, el cual, en su esencia y sin necesidad de la utilización de tecnicismos, se asemeja en demasía al que legal, doctrinal y jurisprudencialmente, la comunidad internacional y los Estados han desarrollado para consagrarlo en las legislaciones, sentencias, directrices y artículos académicos. Lo sorprendente e importante es que esta construcción se ha realizado empíricamente, a partir del trabajo de la tierra y la siembra de la semilla; del cultivo y cosecha; de la interacción familiar, grupal y comunal, así como a partir de una visión holística del mundo, donde toda acción llevada a cabo en el seno de la Pacha Mama se refleja en todos y cada uno de nosotros.
- La soberanía alimentaria de las comunidades indígenas de Ipiales, Yaramal y San Juan es un concepto que conlleva presupuestos esenciales de su cosmovisión como el acceso, tenencia y cuidado de las tierras ancestrales de su propiedad, el acceso a fuentes de agua adecuadas, la conservación y recuperación de semillas nativas, y su capacidad de autoabastecimiento a partir de la siembra y cultivo de alimentos en su shagra.
- La soberanía alimentaria es concebida como la capacidad de sembrar, cultivar, obtener, compartir y consumir alimentos de todos los sabores y colores en virtud de sus prácticas ancestrales y visión holística de la vida y el mundo, partiendo de las semillas obtenidas de los mismos alimentos que han cosechado generación tras generación y sin necesidad de utilizar productos ajenos a la tierra que atenten contra la salud física y espiritual del humano y de la naturaleza. Semilla y tierra son vida.

RECOMENDACIONES

- Se hace necesario el apoyo a la experiencia que los miembros de los resguardos desarrollan con este tipo de modelo de producción agrícola, a través de la garantía y el fortalecimiento de los procesos y manifestaciones que los identifican como comunidades. Es fundamental diseñar estrategias de política pública diferenciada que enfatizan el rescate, consolidación y fomento de los valores de la cultura, idiosincrasia y sociedad indígena, resaltando el papel que la alimentación juega en la consecución de una

vida digna y el esfuerzo de estas comunidades para construir un nuevo paradigma en el campo de la seguridad y la soberanía alimentaria.

- Conjuntamente al fomento social y cultural de los valores de las comunidades indígenas, desde el Gobierno municipal, generar alternativas que permitan que los productos de la shagra accedan al mercado municipal de víveres en condiciones de competencia equitativa frente al producto no producido orgánicamente. El diseño de una tabla de precios que equipare las condiciones de este tipo de productos, aunado a una profunda concienciación cultural de la sociedad ciudadina sobre la diferencia de los productos ofertados, serviría para una mayor promoción y valoración de este tipo de producción agrícola.
- Promocionar este tipo de producción agrícola en los demás miembros de los resguardos que aún no lo han adoptado, así como en otras comunidades indígenas y campesinas con el fin de lograr su réplica en pos y aras de la consecución de la garantía de su derecho a la alimentación. Con su expansión se lograría el primer paso hacia la consolidación de un nuevo modelo agrícola que garantice la seguridad y soberanía alimentaria, la vida armónica en comunidad y el cuidado del medio ambiente.
- Debe procurarse un sistema que, si bien sea capaz de generar réditos de cualquier tipo a la economía del país, utilice procesos y tecnologías que contemplen e incluyan otros modos de producción, de procedimientos, de conocimiento y de vida, tal como lo son los inherentes a las comunidades indígenas. Se debería privilegiar a la familia trabajadora del campo, a los procesos fundamentados en el principio de sustentabilidad de la biodiversidad y la promoción de productos regionales en ámbitos nacionales e internacionales, y delinear una adecuada estrategia garantista de la calidad de vida de estas comunidades, lo cual puede convertirse en un motor generador de nuevos procesos sociales, culturales, políticos y económicos que incluyan en su agenda el concepto de ser humano y conservación de la Tierra como eje fundamental de acción. La producción agrícola a partir de la shagra se erige como un medio idóneo a fomentar en las sociedades y economías mundiales, más aún con el advenimiento del año internacional de la producción agrícola familiar, sistema productivo del cual la shagra es un ejemplo por excelencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación de Autoridades Indígenas del pueblo de Los Patos. (2013). *Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pastos*. Recuperado el 18 de octubre de 2013, de <http://www.asociaciondelpueblodelospastos.org/pagina-ejemplo/historia-de-los-pastos/>
- Chamorro, M. L. (2003). Influencia del Instituto Técnico Agroindustrial "Los Pastos" en el Resguardo Indígena de Ipiales. San Juan de Pasto, Colombia.
- Core Constitucional. (2012). *Sentencia T-348 de 2012*. Bogotá: Gaceta Constitucional.
- Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T 506 de 1992*. Bogotá: Gaceta Constitucional .
- Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C 864 de 2006*. Bogotá: Gaceta Constitucional.
- Declaración de Nyéléni. (2007). Foro por la Soberanía Alimentaria. Nyéléni, Sélingué, Malí.
- Defensoría del Pueblo. (2006). El derecho a la alimentación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- FAO. (1996). Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. *Declaración de Roma Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma, Italia.
- FAO, FIDA y PMA. (2012). El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo 2012. *El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*. Roma.
- FAO, PARLATINO. (2013). XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano. *Ley Marco para el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Recuperado el día 20 de agosto de 2013, de <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>
- Focal, G. (12 de octubre de 2013). Elaboración de conceptos a partir de la participación activa de los representantes de los resguardos indígenas de Ipiales, Yaramal y San Juan.
- Fuel, L. (12 de octubre de 2013). Importancia de la chagra, la payacua y la mindala para los resguardos indígenas de Yaramal, San Juan e Ipiales (A. Torres, entrevistador).
- Gobernación de Nariño. (2012). Obtenido de Plan de Desarrollo Departamental "Nariño Mejor". San Juan de Pasto, Colombia. : <http://educon.javeriana.edu.co/ofi/documentos/regionalizacion/Planes%20Desarrollo%20H-Z/Departamentos%20-%20Planes%20de%20desar>
- Gobierno de Colombia. (2012-2019). *Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutrición (OSAN) Colombia*. Obtenido de <http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>

- Gobierno Nacional de Colombia. (2013). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, Colombia.
- Mamian Guzmán, D. (1990). *Geografía humana de Colombia. Región Andina Central. Tomo IV. Volumen I. Los Pastos*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/geohum4/pastos3.htm>
- Mamian, D. (1990). *Geografía humana de Colombia. Región Andina Central. Tomo IV. Volumen I. Los Pastos*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/geohum4/pastos3.htm>
- Maslow, A. (1991). *Motivación y personalidad*. Madrid: Ed. Díaz de Santos.
- OIT. (2007). *Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas Tribales en Países Independientes*. Ginebra, Suiza. Obtenido de http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf
- OIT. (1989). Organización Mundial del Trabajo. *Convenio OIT N.º 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf
- ONU. (1976). Organización de las Naciones Unidas. *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1999). Comité de derechos económicos, sociales y culturales. *Observación general N.º 12, el derecho a una alimentación adecuada*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>
- Ordóñez Gómez, F. (2010). Experiencia de la Fundación San Isidro (Duitama, Colombia) en el sistema agroalimentario: mercantilización, luchas y resistencia. *La agroecología y la Soberanía Alimentaria como alternativas al sistema agroalimentario capitalista*. Bogotá: ILSA.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política De Colombia*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Rodríguez Muñoz, F. (2010). *Regímenes, sistema y crisis agroalimentaria en el sistema agroalimentario: mercantilización, luchas y resistencias*. *Revista El Otro Derecho* N.º 42 (pp. 45-74) ILSA. Bogotá, Gente Nueva Editorial. ISSN0122225-2. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20120710013127/od42completo.pdf>
- Segrelles Serrano, J. (2010). *Distribución agroalimentaria y pobreza rural en el sistema agroalimentario: mercantilización, luchas y resistencias*. *Revista El otro Derecho* N.º 42 (pp. 13-44) ILSA. Bogotá, Gente Nueva Editorial. ISSN0122225-2. Obtenido de

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20120710013127/od42completo.pdf>.ori

Tello Moreno, L. F. (2008). *El acceso al agua potable como derecho humano*. México DF: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ventana de Paz. (2010). *shagra*. Recuperado el 7 de agosto de 2013, de http://www.ventanadepaz.org/documentos/pc/PRODOC_MDGF-1964_PC_Ventana_de_Paz.pdf

Vía Campesina . (2009). *Unidad entre campesinos y campesinas*. Recuperado el 12 de agosto de 2012, de <http://www.viacampesina.org/es/index.php/organizacionmenu-44/iquisomos-mainmenu-45>

Vivas, E. (24 de febrero de 2011). *Soberanía alimentaria: la agricultura y la alimentación en nuestras manos. Estudio de la colección medio ambiente Manu Robles-Arangiz Institua*. Obtenido de Esther Vivas <http://esthervivas.com/2011/02/24/soberania-alimentaria-la-agricultura-y-la-alimentacion-en-nuestras-manos/>

CAPÍTULO 4
**Metodología para la evaluación
de la desertificación alimentaria¹**

César Augusto Molina-Saldarriaga²

Olga Cecilia Restrepo-Yepes³

Diana Patricia Giraldo Ramírez⁴

INTRODUCCIÓN

Se denomina “desiertos de alimentos” a aquellas zonas urbanas o rurales que presentan dificultades para el acceso de sus pobladores a alimentación saludable. Generalmente se encuentran en áreas urbanas ubicadas en la periferia de las ciudades, que presentan bajos niveles de infraestructura para la prestación de servicios públicos y altos niveles de exclusión económica, o en

¹ Producto final del proyecto de investigación “Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín–Colombia. Herramientas para el análisis de la política pública alimentaria en clave territorial”. Investigadores principales: César Augusto Molina-Saldarriaga, Olga Cecilia Restrepo-Yepes y Diana Patricia Giraldo-Ramírez. Proyecto es financiado por la Food And Agriculture Organization de United Nations –FAO–, la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín–Colombia, y la Universidad de Medellín, Colombia, en el marco de la II convocatoria de proyectos de investigación del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe. Participaron como auxiliares de investigación: Hayley Diana Farquharson-Glennie, Diana Sofía Zuluaga-Vivas y Nelson Iván Arango-Castrillón.

² Abogado, especialista en Derecho Administrativo y magister en Diseño del Paisaje. Docente interno asociado de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín–Colombia. Correo electrónico: cesar.molina@upb.edu.co

³ Abogada, especialista en Derecho Constitucional, magister en Derecho y candidata a doctora. Docente de la Facultad de Derecho e investigadora del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín–Colombia. Correo electrónico: ocrestrepo@udem.edu.co

⁴ Ingeniera agroindustrial, especialista en Gestión de la Innovación Tecnológica, doctora en Ingeniería. Docente interna asociada de la Escuela de Ingeniería e investigadora del Grupo de Investigación en Gestión de la Tecnología y la Innovación de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín–Colombia. Correo electrónico: dianap.giraldo@upb.edu.co

zonas rurales que han perdido la producción agropecuaria y/o se encuentran alejadas de los canales y flujos de distribución de alimentos.

Sobre desiertos de alimentos en Colombia no se ha producido investigación ni literatura significativa. Los principales referentes y resultados de investigación se encuentran en la literatura norteamericana, canadiense y, principalmente, inglesa. De allí que se haga necesario el levantamiento de un estado del arte sobre el tema, la construcción de un marco teórico que articule las categorías, dimensiones y variables necesarias para la comprensión de los desiertos de alimentos en clave del derecho a la alimentación y la formulación de una metodología para su identificación, evaluación y análisis, como herramienta de análisis de la política pública alimentaria con un enfoque de derechos y en clave territorial.

En ese sentido, el presente texto tiene por objetivo describir el estado actual del conocimiento en materia de desiertos de alimentos, la construcción de un marco teórico donde concurren las categorías, dimensiones y variables necesarias para, finalmente, reconstruir una metodología sistémica, holística y compleja para la identificación, evaluación y análisis de los desiertos de alimentos. Para el levantamiento del estado del arte se han considerado, como variables de análisis y sistematización de fuentes, la identificación de los problemas abordados en los estudios, de las metodologías e instrumentos de recolección, sistematización y análisis de información utilizados, y las categorías, dimensiones y variables analizadas en los estudios.

Por su parte, para la construcción del marco teórico, se han tenido como categorías de análisis el derecho a la alimentación y los desiertos de alimentos. A partir de su conceptualización fue posible identificar las dimensiones que los componen y reconstruir las variables que a ellos concurren. Las variables determinarán la forma como se articularán los fenómenos para la reconstrucción de la metodología de identificación, evaluación y análisis de los desiertos de alimentos.

Para ello se realizó una investigación cualitativa con enfoque hermenéutico de tipo documental, que incluyó el rastreo de literatura especializada en bases de datos académicas y científicas, la sistematización de información en fichas bibliográficas y el análisis de esta información en sesiones de discusión con todo el equipo de trabajo. Este ejercicio permitió el levantamiento del estado del arte y la construcción del marco teórico. Por otro lado, se realizó un ejercicio de investigación jurídica dogmática de *lege lata*, con el objeto

de determinar el contenido y alcance del derecho a la alimentación con base en fuentes normativas internacionales y nacionales.

Así, en primer lugar se presentarán los principales problemas de los que se han ocupado los investigadores al respecto, tratando de identificar los escenarios más recurrentes de indagación y los escenarios que se han dejado de lado. En segundo lugar, se identificarán las variables y se describirán las principales metodologías utilizadas y los instrumentos de recolección, sistematización y análisis de información de los que se han valido investigadores para estudiar los desiertos de alimentos. En tercer lugar, se presentará una síntesis de las discusiones que se han tenido por el grupo de investigadores para la elaboración de un marco teórico conceptual y metodológico para, en cuarto lugar, presentar una propuesta metodológica de articulación de categorías, dimensiones y variables que permitan el estudio de los desiertos de alimentos. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones.

4.1 UN ESTADO DEL ARTE PARA LA COMPRESIÓN DE LOS DESIERTOS DE ALIMENTOS

El estado del arte permite la identificación del estado actual del conocimiento sobre una materia, tema o problema. Para ello se realiza un rastreo de información de fuente primaria y secundaria, con el propósito de identificar los principales problemas objeto de estudio, las principales metodologías utilizadas, las principales conclusiones a las que se ha llegado en ellos y los principales autores o referentes en la materia.

En materia de desiertos de alimentos, los estudios en Colombia son inexistentes y en América Latina son escasos, a pesar de la tradición en el concepto y su trayectoria en los estudios de salud pública y geografía en Inglaterra, Estados Unidos y Canadá. Ello contrasta con la necesidad de un análisis imperioso de las políticas públicas alimentarias en la región, en el país en la región y en el mundo, con un enfoque de derechos humanos y en clave territorial.

Así, pues, a partir de un rastreo de la literatura especializada sobre el tema (artículos científicos, capítulos de libro y libros resultados de investigación científica) en bases de datos, y su sistematización en matrices relacionales, se identifican, desde el punto de vista sustancial, los principales problemas en materia de desiertos de alimentos y, desde el punto de vista metodológico, las principales variables, metodologías e instrumentos de recolección, sistematización y análisis de información para el estudio del fenómeno.

4.1.1 Problemas en el estudio de los desiertos de alimentos

Sobre desiertos de alimentos es posible rastrear diversos estudios europeos, norteamericanos y canadienses. En Colombia solo una escasa porción de investigadores se ha ocupado de ellos, no propiamente bajo el concepto de desiertos de alimentos o desiertos alimentarios, sino recurriendo a categorías más simples, como seguridad alimentaria, seguridad nutricional o soberanía alimentaria.

De este universo de estudios es posible identificar espacios comunes de reflexión alrededor de la existencia o no de desiertos de alimentos, el análisis de los fenómenos que los caracterizan, sus causas y consecuencias y, finalmente, las formas de atender las problemáticas derivadas de la existencia de desiertos alimentarios.

Fue importante comenzar revisando estudios alrededor del nacimiento y construcción del concepto "desiertos de alimentos". Algunos estudios logran demostrar que no hay metodologías claras al respecto, en relación con la ausencia de información empírica sobre el clima social, las políticas públicas y el nacimiento de desiertos de alimentos (Cummins & Macintyre, 2002).

Sobre la existencia de desiertos de alimentos, Apparicio, Cloutier, & Shearmur (2007) partieron de la noción de supermercado, las características de las tiendas y la relación con la pobreza urbana, para analizar la presencia de las condiciones que permitieran afirmar la existencia de desiertos de alimentos. Otros, por su parte han relacionado la presencia de estos con los cambios geográficos en la distribución de mercancías alimentarias y hábitos alimentarios, además de los tradicionales conceptos de costo y disponibilidad (Coyle & Flowerdew, 2011).

La mayoría de estudios se ha concentrado en la presencia de desiertos de alimentos en las zonas urbanas. Sin embargo, su existencia no es exclusiva en esta categoría de suelos. De allí que sean importantes aquellos estudios que relacionan las problemáticas rurales y la distribución de recursos alimentarios (Morton, Bitto, Oakland, & Sand, 2005).

Dada la existencia, ya no solo conceptual sino empírica, de los desiertos de alimentos, algunos estudios se han ocupado de reflexionar sobre los elementos que caracterizan a este tipo de fenómenos. Algunos han asociado la presencia de estos a factores de orden geográfico y socioeconómicos, que sean las principales variables a considerar (Álvarez-Uribe & Estrada-Restrepo, 2008) (Restrepo-Yepes & Molina-Saldarriaga, 2014); otros incluyen

observaciones críticas sobre los aspectos metodológicos de algunos estudios (Beaulac, Kristjansson, & Cummins, 2009).

En la misma línea de los estudios citados, algunos han logrado identificar las causas o fenómenos que dan lugar a la generación de procesos de desertificación alimentaria. Otros asocian el surgimiento del fenómeno al desarrollo de políticas económicas neoliberales y su incidencia en las políticas de producción y consumo de alimentos (Vivas, 2009), dado que estos determinan el incremento de los precios y la dificultad en el acceso a los puntos de distribución.

Otros estudios han relacionado la presencia de desiertos de alimentos con los patrones de acceso al comercio minorista o de grandes superficies en áreas urbanas (Clarke, Eyre, & Guy, 2002) (Smoyer-Tomic, Spence, & Amrhein, 2006) (Thomas, 2010) (Jiao, Moudon, Ulmer, Hurvitz, & Drewnowski, 2012) y en áreas rurales (Morton, Bitto, Oakland, & Sand, 2005). Otros, por su parte, han asociado estos fenómenos con las prácticas alimentarias, de compra y consumo (Wrigley, Warm, & Margetts, 2003) (Pearson, Russell, Campbell, & Barker, 2005), en relación con la zona de urbanización a la que pertenecen los sujetos (Walker, Bloc, & Kawachi, 2012). La combinación de clasificaciones del suelo también ha permitido la construcción de importantes reflexiones acerca de la desertificación alimentaria en zonas rurales y urbanas (Hendrickson, Smith, & Eikenberry, 2006)

En esta misma línea, otros estudios relacionan la aparición de desiertos alimentarios, además de las distancias, los costos, la clasificación del suelo y los hábitos de compra y consumo, con las desigualdades espaciales y las desigualdades socioeconómicas (Larsen & Gilliland, 2008) (Walker R. E., Butler, Kriska, Keane, Fryer, & Burke, 2010). Esto permite introducir una nueva variable en el análisis: las políticas públicas.

Resulta particularmente interesante el estudio de McClintock (2008), quien haciendo uso de conceptos propios de la ecología urbana estableció la relación entre la injusticia alimentaria con la agricultura urbana y el papel del capital. Esta relación le permitió enfatizar el alcance de estos elementos en la definición del ambiente urbano y su evolución histórica para las comunidades de menores ingresos. De igual forma, es interesante la incorporación de categorías propias de la sociología, como familia, amigos e instituciones de garantía, como elementos originarios de los desiertos de alimentos, en relación con la institucionalidad política y los poderes privados. Estos se han ligado a

elementos tradicionales de análisis, como las características geográficas, la distancia o el precio de los alimentos (Morton, Bitto, Oakland, & Sand, 2005).

El campo de las consecuencias de la desertificación alimentaria también es objeto de importantes análisis. Así, frente a las consecuencias en la salud relacionadas con las deficiencias en el acceso y el consumo de alimentos (Matson, 2012), en particular con los problemas relacionados con la malnutrición y obesidad (Smith, Butterfass, & Richards, 2010), algunos concentrados en la población infantil en zonas rurales (Schafft, Jensen, & Hinrichs, 2009). La relación entre los impactos en la salud humana es posible conectarlos con las consecuencias económicas de la desertificación alimentaria (Leete, Bania, & Sparks, 2012) en zonas rurales (Morton & Blanchard, 2007) y sus aspectos demográficos (González-Zapata & Álvarez-Urbe, 2000). Finalmente, algunos se han ocupado de relacionar estos impactos en zonas urbanas y rurales con los bajos niveles de coeficiente intelectual de niños en zonas periféricas (Cadavid, Zapata, Aguirre, & Álvarez, 2011).

Los intereses de algunos investigadores se han concentrado en identificar estrategias de solución a los problemas que representa la desertificación alimentaria (Posada & Franco, 2011). Así, los estudios proponen estrategias de orden institucional o públicas (Wrigley N. , 2002), privadas y mixtas (Shaw, 2006) (Mader & Busse, 2011). Las primeras, a través de la implementación gradual de políticas públicas con capitales públicos y privados (Winne, 2007). Algunas de estas políticas se han concentrado en la oferta de alimentos frescos y saludables en comunidades que carecen de ellos (Tucker, 2011), la reducción de los niveles de malnutrición y obesidad infantil (Tucker, 2011), la educación y formación alimentaria y nutricional (Reynolds, 2005). Algunas propuestas públicas se orientan a determinar la importancia de incorporar las zonas rurales dentro de los procesos de planificación (Morgan, 2009).

Algunas propuestas privadas se orientan a demostrar las problemáticas de desertificación alimentaria para justificar su solución específica a través de la creación de huertas comunitarias, la utilización de insumos agropecuarios y la creación de centros de seguridad alimentaria donde se ofrece educación en alimentación (Walker K. , 2012). Finalmente, algunas propuestas mixtas, que incluyen estrategias de financiación pública y privada, encuentran la solución a la desertificación alimentaria en la apertura, ampliación y mejora de tiendas de alimentos saludables o supermercados (States Water Food Deserts, 2010).

4.1.2 Variables, metodología e instrumentos de recolección, sistematización y análisis de información

En este aparte se pretende identificar los presupuestos y modelos metodológicos, y los instrumentos de recolección, sistematización y análisis de información usados por las investigaciones para abordar los desiertos alimentarios como objeto de estudio. El propósito es identificar las fortalezas y los vacíos de estos estudios y, de esta forma, justificar la necesidad de reconstruir un modelo metodológico para el estudio de los desiertos de alimentos. Es así como se articulan en este aparte la naturaleza cualitativa o cuantitativa de las variables utilizadas por los estudios para determinar las fuentes, los instrumentos de investigación y los criterios de verificación, validación y/o medición.

Los estudios donde se realiza análisis de variables cualitativas exclusivamente, son escasos. En ellos se analizan fundamentalmente las prácticas alimentarias (González-Zapata & Álvarez-Uribe, 2000) y las percepciones y los patrones de compra y consumo (Whelan, Wrigley, Warm, & Cannings, 2002).

La mayoría de los estudios rastreados se ocupa de analizar únicamente la relación entre variables cuantitativas para la determinación de la existencia, características y estrategias de atención a los desiertos de alimentos. Las variables más recurrentes son la ubicación geográfica –rural, urbana, suburbana–, las condiciones económicas de la familia, la presencia de mercados mayoristas o minoristas, los tipos de alimentos que se compran y consumen, y la distancia que existe entre la unidad de vivienda y el punto de distribución de alimentos más cercano⁵.

Algunos estudios, además de incluir estas o algunas de las anteriores variables, incorporan otras de orden cuantitativo que permiten reconstruir en un panorama más completo la situación alimentaria de una porción territorial. Así, el nivel de hacinamiento, la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, el tamaño promedio del hogar (Álvarez-Uribe & Estrada-Restrepo, 2008), la edad y el género de los componentes familiares (Pearson, Russell, Campbell, & Barker, 2005), los horarios de compras (Phillips, 2011), la ordenación del gasto en el hogar (Clarke, Eyre, & Guy, 2002), las condiciones

⁵ Véase: Apparicio, Cloutier, & Shearmur (2007), Beaulac, Kristjansson, & Cummins (2009), Clarke, Eyre, & Guy (2002), Phillips (2011), Jiao, Moudon, Ulmer, Hurvitz, & Drewnowski (2012), (Walker R. E., Butler, Kriska, Keane, Fryer, & Burke (2010), Smoyer-Tomic, Spence, & Amrhein (2006), Larsen & Gilliland (2008), Leete, Bania, & Sparks (2012), Morton, Bitto, Oakland, & Sand (2005), y Morton & Blanchard (2007).

médico-nutricionales de la población (Schafft, Jensen, & Hinrichs, 2009), el ambiente mercantil para la oferta y demanda de alimentos y la estructura del sistema alimentario (Thomas, 2010), las características específicas del territorio que lo hacen atractivo a la migración (Posada & Franco, 2011) (Pearson, Russell, Campbell, & Barker, 2005), la densidad poblacional (Ver-Ploeg, 2010), la existencia de una política pública alimentaria (Tucker, 2011) (Schafft, Jensen, & Hinrichs, 2009), entre otras, han sido algunas de ellas.

De otro lado, algunos estudios han asumido una importante reflexión en torno a la desertificación alimentaria abarcando variables cualitativas y cuantitativas, donde sobresalen las relaciones entre percepción, capacidad de ingresos (Walker, Bloc, & Kawachi, 2012), hábitos de compra y consumo de alimentos, condiciones sociales, ambientales y económicas de los territorios, condiciones físicas, mentales y nutricionales de la población (Hendrickson, Smith, & Eikenberry, 2006) (Smith, Butterfass, & Richards, 2010), datos estadísticos oficiales (Shaw, 2006), geografía social (Coyle & Flowerdew, 2011), entre otras.

La adopción de variables cualitativas, cuantitativas o ambas supone el uso de diversidad de instrumentos para la recolección, sistematización y análisis de información. Sobresale el uso de fuentes secundarias, de encuestas, cuestionarios y trabajo con grupos focales para la recolección de información cualitativa⁶.

Además de estos instrumentos de recolección de información cualitativa, algunos estudios hacen uso de herramientas metodológicas más complejas como el análisis de conglomerados jerárquicos, los coeficientes de relación de Pearson (Apparicio, Cloutier, & Shearmur, 2007), variables sociodemográficas y el modelo de regresión espacial (Schafft, Jensen, & Hinrichs, 2009), el análisis histórico (Walker K. , 2012), mapas conceptuales (Walker R. E., Butler, Kriska, Keane, Fryer, & Burke, 2010) (Walker, Bloc, & Kawachi, 2012), visitas de campo a supermercados, hogares y escuelas (Pearson, Russell, Campbell, & Barker, 2005), entre otros.

Los sistemas de información geográfica son una herramienta utilizada en casi todos los estudios, en combinación del trabajo que se desarrolla con

⁶ Véase: Whelan, Wrigley, Warm, & Cannings (2002), Álvarez-Urbe & Estrada-Restrepo (2008), Smith, Butterfass, & Richards (2010), Shaw (2006), Hendrickson, Smith, & Eikenberry (2006), González-Zapata & Álvarez-Urbe (2000), Coyle & Flowerdew (2011), y Morton, Bitto, Oakland, & Sand (2005).

variables cualitativas y cuantitativas⁷. Sin embargo, algunos estudios han preferido su uso exclusivo como herramienta de validación de la información⁸.

4.2 UNA PROPUESTA TEÓRICA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DESIERTOS DE ALIMENTOS

Para la construcción de una metodología que permita la evaluación de los desiertos de alimentos se propone el cruce de dos categorías esenciales en la comprensión de los fenómenos ausencia de soberanía alimentaria e inseguridad alimentaria y nutricional, principales problemas a los que se enfrenta el fenómeno alimentario desde el derecho y la política pública. Estas dos categorías son el derecho a la alimentación y los desiertos de alimentos. Cada una de ellas está compuesta por dimensiones que se cruzan entre sí. El cruce de las dimensiones permite identificar los escenarios en los que concurren las variables que permitirán entender los procesos de desertificación alimentaria en función de la política pública, con un enfoque de derechos y en clave territorial.

El enfoque de derechos humanos, como elemento de las políticas públicas, supone la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos, y privilegiar el discurso de los derechos humanos, en particular sus principios de universalidad, inalienabilidad, interrelación, y las obligaciones generales de los Estados frente a estos: reconocimiento, respeto, garantía y protección.

Por su parte, el análisis en clave territorial pone de relieve el papel del territorio en la aparición y desarrollo de los fenómenos sociales, entre ellos el hambre, y la necesidad de entender sus dimensiones y variables con el objetivo de identificar problemas y diseñar estrategias de respuesta a ellos. Así, el territorio es entendido más allá de una realidad físico-espacial. Por este se entiende el espacio representado y significado en el que los individuos y los colectivos se desarrollan vitalmente; de tal suerte que posee elementos objetivos y simbólicos que le dan sentido a la existencia de los grupos humanos y las individualidades que en él se asientan.

Así, en el presente apartado se pretende darle contenido y alcance a las categorías derecho a la alimentación y desiertos de alimentos, con el objetivo de definir el marco teórico sobre el cual ha de construirse un modelo de

⁷ Véase: Schafft, Jensen, & Hinrichs (2009), Clarke, Eyre, & Guy (2002), Ver-Ploeg (2010), Ver-Ploeg (2010) y Morton & Blanchard (2007).

⁸ Véase: Tucker (2011), Phillips (2011), Jiao, Moudon, Ulmer, Hurvitz, & Drewnowski (2012), (Larsen & Gilliland (2008) y Leete, Bania, & Sparks (2012).

identificación, análisis y evaluación de desertificación alimentaria, como estrategia para el análisis del fenómeno alimentario con un enfoque de derechos y en clave territorial. Para ello, en relación con el derecho a la alimentación, se cuenta con la normativa y la jurisprudencia internacional y nacional en materia de derechos humanos y, en relación con los desiertos de alimentos, con el estado del arte que previamente se levantó.

4.2.1 Dimensiones y variables del derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación se define como la facultad de toda persona para disponer y acceder a bienes y servicios alimentarios inocuos. En tanto derecho subjetivo de rango constitucional, cuenta con consagraciones supra-constitucionales (instrumentos internacionales de derecho internacional de los derechos humanos) que lo apoyan, y consagraciones infraconstitucionales (disposiciones legales y reglamentarias) que lo desarrollan.

Su fundamentabilidad, a pesar de su ausencia de reconocimiento formal, está determinada por su conexidad con derechos fundamentales –como la dignidad humana, la vida y la igualdad– y por su inclusión dentro del conjunto de pretensiones del “mínimo vital”. Por su parte, su autonomía está determinada por su pertenencia a los derechos sociales básicos en expresas consagraciones constitucionales que deben ser comprendidas y aceptadas por los operadores jurídicos.

Las diferentes posiciones jurídicas deben ser identificadas y clarificadas dentro del proceso de protección de los derechos: El derecho a no tener hambre “derecho alimentario básico” y el derecho a una alimentación adecuada, “derecho alimentario cualificado” (Restrepo-Yepes, 2009).

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– (Naciones Unidas, 1966) reconoce el derecho a la alimentación, así:

1. Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados parte en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre,

adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

A partir de los materiales internacionales, sostiene el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas que

[...] el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (Naciones Unidas, 1999).

De tal suerte que para el Comité, respecto del contenido normativo de los párrafos 1 y 2 del artículo 11 del PIDESC, el ejercicio del derecho a la alimentación supone el acceso físico y económico, en todo momento, a alimentación adecuada o a medios para obtenerla; de tal suerte que este no puede asimilarse, con base en una interpretación restrictiva, a un conjunto de calorías, proteínas u otros elementos nutritivos concretos. Asimismo, este deberá alcanzarse progresivamente (Naciones Unidas, 1999).

Frente a la adecuación, sostiene el Comité que este está determinado por "las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento" (Naciones Unidas, 1999), mientras que la sostenibilidad "entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo" (Naciones Unidas, 1999).

El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente:

[...] - la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;

- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (Naciones Unidas, 1999).

Como bien se expone en la Observación General N.º 12 (Naciones Unidas, 1999), el derecho a una alimentación adecuada está constituido por tres dimensiones: 1) disponibilidad de alimentos, 2) Accesibilidad a los alimentos y 3) Utilización biológica de los alimentos (Naciones Unidas, 1999).

Se entiende por disponibilidad de alimentos la posibilidad de todo ser humano de alimentarse a través de la explotación directa de la tierra para obtener su alimento o por medio de un sistema de distribución comercial que entregue a los consumidores los alimentos necesarios para su manutención. Este componente se divide, a su vez, en cuatro componentes o variables: (i) suficiencia nutricional, (ii) inocuidad de la oferta alimentaria (donde se incorpora la oferta de alimentos), (iii) aceptabilidad cultural de los alimentos y (iv) sostenibilidad de las prácticas alimentaria (Defensoría del Pueblo, 2008 y Restrepo-Yepes, 2009).

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

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

4.2.2 Dimensiones y variables de los desiertos de alimentos

Los desiertos de alimentos se definen como zonas urbanas o rurales que carecen de condiciones de infraestructura y de oferta de bienes y servicios para el acceso de sus pobladores a alimentación saludable. Pueden surgir en áreas urbanas que presentan bajos niveles de infraestructura para la prestación de

servicios públicos y altos niveles de exclusión económica, o áreas urbanas con condiciones económicas para el acceso económico e infraestructura, pero con ausencia de oferta de bienes y servicios alimentarios. Asimismo, pueden presentarse en zonas rurales que han perdido la producción agropecuaria y/o se encuentran alejadas de los canales y flujos de distribución de alimentos. De acuerdo con su definición, los desiertos de alimentos están compuestos por tres dimensiones: 1. Físico-espacial, 2. Socio-cultural y 3. Socio-económica.

La dimensión físico-espacial puede entenderse como el conjunto de condiciones físicas y espaciales que hacen relación a la existencia de infraestructura para la oferta de bienes y servicios alimentarios. En ella encontramos (i) el modelo de ocupación del suelo, (ii) la vocación y usos del suelo, (iii) las zonas de producción y (iv) la disponibilidad de agua.

Por su parte, la dimensión socio-cultural puede entenderse como el conjunto de características sociales, culturales, geográficas y territoriales que se relacionan con las condiciones de acceso, uso y aprovechamiento de los bienes y servicios alimentarios. Esta dimensión está compuesta por (i) el autoconsumo y (ii) los hábitos alimentarios.

Finalmente, la dimensión socio-económica hace alusión al conjunto de condiciones y características económicas del territorio y la población en relación con los bienes y servicios alimentarios. En este sentido, se consideran como variables (i) los usos actuales del suelo, (ii) las zonas de oferta de alimentos, (iii) los canales de distribución de alimentos, (iv) la importación de alimentos, (v) la soberanía alimentaria, (vi) las condiciones de empleo de la población y (vii) la distribución de ingresos en el hogar.

4.3 APROXIMACIÓN A UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DESIERTOS DE ALIMENTOS

De la revisión de la literatura existente en material de desiertos de alimentos, es posible aproximarse a algunas conclusiones relevantes para el presente estudio. La primera de ella tiene que ver con la recurrencia de temas o lugares comunes alrededor de los desiertos de alimentos. Los estudios se han concentrado en los análisis de la naturaleza de los desiertos alimentarios, sus características y las causas y consecuencias relacionadas con ellos.

Sin embargo, ningún estudio se ha ocupado, en detalle, de la revisión de las metodologías utilizadas por otros estudios y la reconstrucción de una

metodología que dé cuenta de manera holística del contenido, significado, alcances y límites del concepto desierto de alimentos como objeto de estudio. Entre otras razones, esta situación tiene lugar por la parcialidad con la que estos estudios han asumido la adopción de variables para ser analizadas.

Es común el uso de variables cuantitativas relacionadas con las condiciones geográficas del territorio que se analiza, la infraestructura para la oferta de distribución de alimentos, la infraestructura de movilidad para el acceso a los lugares de distribución y las condiciones socioeconómicas de las familias. Los estudios de tipo cualitativo, en la mayoría de los casos, bien que las asuman exclusivamente o las combinen con variables cuantitativas, indagan por los hábitos de compra y consumo alimenticio.

Del agrupamiento de estas variables se identifica que todas ellas concurren en alguna de tres grandes dimensiones: físico-espacial, socio-cultural y socioeconómica. Es decir, el análisis de los desiertos de alimentos ha implicado el análisis y relación de variables, en distintos grados de complejidad –dependientes, independientes, de primer, segundo o tercer grado–, que encajan en alguna de estas dimensiones de la desertificación alimentaria.

Tan solo unos pocos estudios han logrado la articulación de variables que permitan una mirada sistémica, holística y compleja de la realidad a la que se enfrentan las porciones del territorio que padecen procesos de desertificación alimentaria. De allí que sea necesario construir –o reconstruir a partir de las experiencias previas– una metodología que incorpore en sus análisis el complejo entramado de relaciones y variables que hay alrededor de los desiertos de alimentos.

Por ello se asume la existencia de una estrecha relación, en primer lugar, del derecho a alimentación con los desiertos alimentarios, toda vez que solo a partir del lenguaje de los derechos sería posible la construcción de soluciones viables política, económica y socialmente para los problemas derivados de la desertificación alimentaria. Es así como las grandes categorías de la investigación son el derecho a la alimentación y la desertificación alimentaria.

Frente al derecho a alimentación, se reconocen tres dimensiones esenciales de este: la disponibilidad, la accesibilidad y la inocuidad. Por su parte, frente a la categoría desiertos alimentarios, se reconocen las tres dimensiones en que pueden ubicarse las variables que tradicionalmente se han considerado: físico-espacial, socio-cultural y socio-económica. Ambas categorías y sus dimensiones se entrecruzan para permitir el análisis de variables de distinta

naturaleza –cualitativas y cuantitativas, dependientes e independientes– a través de distintos medios e instrumentos de recolección, sistematización y análisis de información.

La categoría derecho a la alimentación es la que dirige la reflexión sobre las variables *y*, en ese sentido, su articulación o cruce con las dimensiones de la desertificación alimentaria. De esta forma, el cruce entre la disponibilidad del derecho a la alimentación y la dimensión físico-espacial de la desertificación alimentaria implica el análisis del modelo de ocupación del suelo, la vocación del suelo, y las zonas de producción. Su cruce con la dimensión socio-cultural implica el análisis de la suficiencia nutricional, la inocuidad de la oferta alimentaria, la aceptabilidad cultural de los alimentos y la sostenibilidad de las prácticas alimentarias. Finalmente, su cruce con la dimensión socio-económica obliga al estudio de la inocuidad de la oferta alimentaria, los usos actuales del suelo, las zonas de oferta de alimentos, los canales de distribución de alimentos, la oferta de alimentos y la importación de alimentos (frente a libre comercio).

De otro lado, la dimensión accesibilidad del derecho a la alimentación, en relación con la dimensión físico-espacial supone el estudio de la accesibilidad física y la accesibilidad geográfica. Su cruce con la dimensión socio-cultural implica el análisis de la no-discriminación, el autoconsumo, los hábitos alimentarios, la idiosincrasia de la comunidad y la publicidad. Su relación con la dimensión socio-económica permite analizar la accesibilidad económica a los alimentos, la soberanía alimentaria, las condiciones de empleo de las personas y la distribución de ingresos de los hogares.

Finalmente, la relación de la inocuidad, como dimensión del derecho a la alimentación, con la dimensión físico-espacial permite analizar la disponibilidad de agua potable, con la dimensión socio-cultural la inocuidad en el consumo de los alimentos y la educación nutricional, y con la dimensión Socio-económica, la inocuidad de la oferta alimentaria.

Se espera que a partir de estas categorías, dimensiones y variables, las reflexiones sobre los desiertos de alimentos se constituyan en insumos teóricos, conceptuales y metodológicos para la atención de los problemas territoriales a través de instrumentos de política pública sobre planeación y gestión territorial, oferta y prestación de bienes y servicios públicos, educación, salud pública, medio ambiente, entre otros. Asimismo, para el diseño de normativas que garanticen el derecho a la alimentación adecuada y el derecho a no morir de hambre como estrategia estructural y no solo de coyuntura.

Tabla 4. Matriz de cruce de categorías, dimensiones y variables entre derecho a la alimentación y desiertos de alimentos

		<i>Derecho a la Alimentación</i>		
		<i>Disponibilidad</i>	<i>Accesibilidad</i>	<i>Inocuidad</i>
Desertificación Alimentaria	Físico Espacial	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de ocupación del suelo • Vocación y usos del suelo • Zonas de Producción 	<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad física • Accesibilidad geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de agua
	Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> • Suficiencia nutricional • Inocuidad de la oferta alimentaria • Aceptabilidad cultural de los alimentos • Sostenibilidad de las prácticas alimentarias 	<ul style="list-style-type: none"> • No discriminación • Autoconsumo • Hábitos alimentarios • Idiosincrasia • Publicidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Inocuidad en el consumo de los alimentos • Educación nutricional
	Socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> • Inocuidad de la oferta alimentaria • Usos actuales del suelo • Zonas de oferta • Canales de distribución • Oferta de alimentos • Importación de alimentos (vs libre comercio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad económica • Soberanía alimentaria • Empleo • Distribución de ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Inocuidad de la oferta alimentaria

Fuente: Construcción propia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez-Uribe, M. C., & Estrada-Restrepo, A. (2008). Inseguridad alimentaria de los hogares colombianos según localización geográfica y algunas condiciones sociodemográficas. *Perspectivas en nutrición humana*, 10(1), 23-36.
- Apparicio, P., Cloutier, M., & Shearmur, R. (2007). The case of Montréal's missing food deserts: Evaluation of accessibility to food supermarkets. *International Journal Of Healt Geographics*, 6 (4).
- Beaulac, J., Kristjansson, E., & Cummins, S. (2009). A Systematic Review of Food Deserts, 1966-2007. *Preventing Chronic Disease*, 6(3), A105.
- Cadavid, M., Zapata, M., Aguirre, D., & Álvarez, M. (2011). Coeficiente intelectual de niños escolarizados en instituciones públicas de las zonas nororiental y noroccidental

- de Medellín según el nivel de seguridad alimentaria del hogar y condiciones socioeconómicas. *Revista Chilena de Nutrición*, 38(4), 392-403.
- Clarke, G., Eyre, H., & Guy, C. (2002). Deriving Indicators of Access to Food Retail Provision in British Cities: Studies of Cardiff, Leeds and Bradford. *Urban Studies* (39), 2041-2060.
- Coyle, L., & Flowerdew, R. (2011). Food deserts in Dundee. *Scottish Geographical Journal*, 127(1), 1-16.
- Cummins, S., & Macintyre, S. (2002). "Food deserts"—evidence and assumption in health policy making—. *BMJ*, 325(7361), 436-438.
- González-Zapata, L., & Álvarez-Uribe, M. C. (2000). La seguridad alimentaria y nutricional en las familias del área rural de Medellín (Antioquia, Colombia). *Agroalimentaria* (10), 31-41.
- Hendrickson, D., Smith, C., & Eikenberry, N. (2006). Fruit and vegetable access in four low-income food deserts communities in Minnesota. *Agriculture and Human Values*, 23, 371-383.
- Jiao, J., Moudon, A., Ulmer, J., Hurvitz, P., & Drewnowski, A. (2012). How to Identify Food Deserts: Measuring Physical and Economic Access to Supermarkets in King County, Washington. *American Journal Of Public Health*, 102(10), e32-e39.
- Larsen, K., & Gilliland, J. (2008). Mapping the evolution of 'food deserts' in a Canadian city: Supermarket accessibility in London, Ontario, 1961-2005. *International Journal of Health Geographics*, 7(16).
- Leete, L., Bania, N., & Sparks, A. (2012). Congruence and Coverage. Alternative Approaches to Identifying Urban Food Deserts and Food Hinterlands. *Journal of Planning Education and Research*, 32(2), 204-218.
- Mader, E., & Busse, H. (2011). Hungry in the Heartland: using community food systems as a strategy to reduce rural food deserts. *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 6(1), 45-53.
- Matson, J. (2012). High and Dry in the Food Desert. *Scientific American*, 306(5), 96.
- McClintock, N. (2008). From Industrial Garden to Food Desert: Unearthing the Root Structure of Urban Agriculture in Oakland, California. *ISSI Fellows Working Papers, Institute for the Study of Societal Issues, UC Berkeley*.
- Morgan, K. (2009). Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, 14(4), 341-348.
- Morton, L. W., Bitto, E. A., Oakland, M. J., & Sand, M. (2005). Solving the Problems of Iowa Food Deserts: Food Insecurity and Civic Structure. *Rural Sociology*, 70 (1), 94-112.

- Morton, L., & Blanchard, T. (2007). Starved for Access: Life in Rural America's Food Deserts. *Rural Realities*, 1(4), 1-10.
- Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas. Recuperado el 20 de julio de 2013, de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Naciones Unidas. (1999 йил 14-май). Observación General N.º 12. *El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*. New York: Naciones Unidas.
- Pearson, T., Russell, J., Campbell, M. J., & Barker, M. E. (2005). Do 'food deserts' influence fruit and vegetable consumption?—a cross-sectional study. *Appetite*, 45(2), 195–197.
- Phillips, A. (2011). Making Better Maps of Food Deserts. *American Scientist*, 99(3), 209-210.
- Posada, J. P., & Franco, C. J. (2011). Modelo de la seguridad alimentaria en la ciudad de Medellín: un enfoque sistémico desde la accesibilidad económica. *La dinámica de sistemas: un paradigma de pensamiento*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Restrepo-Yepes, O. C. (2009 diciembre). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario. *Opinión Jurídica*, 8(16).
- Restrepo-Yepes, O. C., & Molina-Saldarriaga, C. (2014). *Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Reynolds, J. (2005). Are you living in a food desert? *The Ecologist*, 40-43.
- Schafft, K., Jensen, E., & Hinrichs, C. (2009). Food Deserts and Overweight Schoolchildren: Evidence from Pennsylvania. *Rural Sociology*, 74(2), 153-177.
- Shaw, H. (2006). Food Deserts: Towards the Development of a Classification. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(2), 231–247.
- Smith, C., Butterfass, J., & Richards, R. (2010). Environmental Influences Food Access and Resulting Shopping and Dietary Behaviors among Homeless Minnesotans Living in Food Deserts. *Agriculture and Human Values*, 27, 141-161.
- Smoyer-Tomic, K., Spence, J., & Amrhein, C. (2006). Food Deserts in the Prairies? Supermarket Accessibility and Neighborhood Need in Edmonton, Canada. *The Professional Geographer*, 58(3), 307-326.
- States Water Food Deserts. (2010). *State Legislatures*, 36(1), 9.
- Thomas, B. J. (2010). Food Deserts and the Sociology of Space: Distance to Food Retailers and Food Insecurity in an Urban American Neighborhood. *International Journal of Human and Social Sciences*, 5(6), 400-409.

- Tucker, C. (2011). Supermarkets pledge to build new stores in food deserts. *Nation's Health*, 41(7), 6.
- Ver-Ploeg, M. (2010). Access to Affordable, Nutritious Food Is Limited in "Food Deserts". *Amber Waves*, 8(1), 20-27.
- Vivas, E. (2009). De cómo los supermercados se benefician de la crisis alimentaria. *El Viejo Topo*, 58-65.
- Walker, K. (2012). A tale of two food deserts. *Organic Gardening*, 59(2), 44-51.
- Walker, R. E., Bloc, J., & Kawachi, I. (2012). Do residents of food deserts express different food buying preferences compared to residents of food oases? A mixed-methods analysis. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 9(1), 41.
- Walker, R. E., Butler, J., Kriska, A., Keane, C., Fryer, C. S., & Burke, J. G. (2010). Factors Influencing Food Buying Practices in Residents of a Low-Income Food Desert and a Low-Income Food Oasis? *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 5, 454-470.
- Walker, R. E., Butler, J., Kriska, A., Keane, C., Fryer, C. S., & Burke, J. G. (2010). How Does Food Security Impact Residents of a Food Desert and a Food Oasis? *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 5(4), 454-470.
- Whelan, A., Wrigley, N., Warm, D., & Cannings, E. (2002). Life in a 'Food Desert'. *Urban Studies*, 39(11), 2083-2100.
- Winne, M. (2007). Replenishing our food deserts replenishing our food deserts. *State Legislature*, 33(8).
- Wrigley, N. (2002). 'Food Deserts' in British Cities: Policy Context and Research Priorities. *Urban Studies*, 39(11), 2029-2040.
- Wrigley, N., Warm, D., & Margetts, B. (2003). Deprivation, diet, and food-retail access: findings from the Leeds 'food deserts' study. *Environment and Planning*, 35(1), 151-188.

CAPÍTULO 5
El programa “Qali Warma”
desde un enfoque de Derechos Humanos¹

Renata Bregaglio Lazarte²

Carmela Chávez Irigoyen³

Rosa Arévalo León⁴

INTRODUCCIÓN

Dos son los grandes indicadores para medir la satisfacción del derecho a la alimentación en Perú: desnutrición infantil y vulnerabilidad alimentaria. Si bien entre el 2009 y el 2011 Perú ha reducido los niveles de desnutrición crónica infantil casi dos puntos, esta disminución es menos acelerada en las zonas rurales y se habría incrementado en la selva casi en un 3 % en el mismo período (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2013). Sin embargo, este no ha sido el único aspecto negativo vinculado a la situación de la niñez en Perú. Los índices de calidad educativa, medidos a través del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos –PISA–, aplicado a niños de segundo año de Educación Primaria, arrojó para el 2012 que menos

¹ El artículo es resultado final del proyecto de investigación “Programas sociales y derecho a la alimentación en el Perú. El análisis del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma desde un enfoque basado en derechos humanos”, realizado durante el año 2013 y apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y la Pontificia Universidad Católica del Perú, en virtud de la Segunda Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación convocado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe -ODA-ALC-.

² Abogada. Candidata a Doctora en Derecho y Magíster en Derechos Humanos, Profesora del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: renata.bregaglio@pucp.pe

³ Socióloga. Candidata a Doctora en Sociología y Magíster en Derechos Humanos. Investigadora asociada del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: chavez.c@pucp.pe

⁴ Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Asistente de la Plataforma de Reflexión Política de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: rosa.arevalo@pucp.pe

del 30 % de los niños entiende lo que lee y solo el 13 % tiene logros de aprendizaje en matemática. Esta cifra se reduce a menos de la mitad (7 % y 4 % respectivamente) en niños de zonas rurales (Ministerio de Educación, 2010).

Esta evidencia llevó a plantear un mecanismo que reforzara y mejorara la alimentación de los niños, al mismo tiempo que ayudara a mejorar sus niveles de aprendizaje. Este aspecto ya habría sido abordado por entidades especializadas como la UNESCO desde los años ochenta, quien destacó la correlación positiva entre nutrición y desempeño escolar (Pollitt, 1984). Bajo esta premisa, a comienzos de 2011, el reciente gobierno de Ollanta Humala, bajo la competencia del nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)⁵, diseñó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma,⁶ (en adelante "Qali Warma" o "Programa Qali Warma") (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 A).

Qali Warma es un programa de asistencia alimentaria con desayunos y almuerzos escolares dirigido a la población escolar entre los 3 y los 12 años y se encuentra en funcionamiento desde mayo de 2013 (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 A). El programa resalta por su innovación en el diseño, que prioriza el modelo descentralizado, de cogestión, y que vincula el derecho a la alimentación con el derecho a la educación y participación. Al ser un programa nuevo, Qali Warma no cuenta todavía con evaluaciones de impacto, por lo que no sería viable analizar su implementación. Sin embargo, resulta interesante un análisis teórico del diseño mismo del programa, ya que desde su formulación procuró incorporar diferentes criterios para satisfacer el llamado enfoque basado en derechos humanos (EBDH).

En este contexto, la presente investigación busca hacer una aproximación al diseño institucional del programa Qali Warma bajo un enfoque basado en derechos humanos, identificando sus elementos constitutivos a efectos de poder proyectarlos en futuras políticas públicas alimentarias. Además, se señalarán los vacíos o tareas pendientes para la plena asunción del enfoque. Para ello, la investigación se ha trazado los siguientes objetivos específicos: i) desarrollar criterios objetivos de incorporación de un EBDH en los programas sociales de desarrollo, ii) conceptualizar el derecho a la alimentación y su vinculación con otros derechos, y iii) analizar los diferentes aspectos del EBDH y del derecho a la alimentación en la planificación y diseño del programa.

⁵ Ministerio creado por la Ley 29792, publicada el 20 octubre de 2011 (Congreso de la República de Perú, 2011).

⁶ Qali Warma significa "niño vigoroso" en quechua.

Para desarrollar la presente investigación se construyeron variables sobre el derecho a la educación, alimentación, no discriminación, acceso a la información, participación y mecanismos de rendición de reclamación (acceso a la justicia)⁷. La información fue recopilada a través de la revisión de normas e instrumentos de gestión, así como de entrevistas a funcionarios implicados en el diseño y ejecución del mismo. La presente investigación se desarrolló entre julio y octubre de 2013. A la fecha han renunciado a sus cargos quien fuera Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Carolina Trivelli, y Giselle Romero, Directora Ejecutiva Qali Warma⁸. La salida de esta última se debió a una serie de cuestionamientos al programa, referidos a la gestión de los alimentos y a la idoneidad de los proveedores.⁹ A partir de estos acontecimientos, el programa ha entrado en reestructuración.

5.1 DEFINIENDO EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (OACDH), el enfoque basado en derechos humanos:

Es un marco conceptual para el proceso de desarrollo (...) basado en las normas internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las

⁷ Por cuestiones de extensión de la presente investigación, no es posible exponer de manera detallada la construcción de las variables.

⁸ Actualmente, la Dirección Ejecutiva del Programa Qali Warma está a cargo de Juan Carlos Rondón Cáceres.

⁹ Sobre los cuestionamientos al Programa Qali Warma pueden consultarse los siguientes enlaces: <http://elcomercio.pe/actualidad/1649772/noticia-qali-warma-otra-vez-al-menos-80-ninos-acabaron-intoxicados-loreto> (El Comercio, 2013 A), <http://elcomercio.pe/peru/lima/ucayali-qali-warma-suspendio-desayunos-menores-mal-estado-alimentos-noticia-1648429> (El Comercio, 2013 B), http://elcomercio.pe/actualidad/1643592/noticia-alimentos-qali-warma-huancayo-tenian-coliformes_1 (El Comercio, 2013 C), <http://elcomercio.pe/actualidad/1645023/noticia-editorial-programa-intoxicado> (El Comercio, 2013 D), <http://elcomercio.pe/actualidad/1642871/noticia-ves-estado-desayuno-qali-warma-genero-alerta-colegio> (El Comercio, 2013 E), <http://www.larepublica.pe/15-10-2013/qali-warma-adjudico-el-31-de-recursos-a-proveedores-que-no-tenian-experiencia> (Alonzo C., 2013), <http://www.larepublica.pe/12-10-2013/junin-qali-warma-cancela-contratos-con-10-proveedoras> (La Republica.pe, 2013 A), <http://www.larepublica.pe/22-10-2013/pucallpa-ninos-reciben-pan-con-atun-ma-logrado-de-qali-warma> (La Republica.pe, 2013 B).

prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006).

Pensar en la perspectiva de derechos en el campo del desarrollo supone entender los dos campos: desarrollo y derechos humanos, como parte del mismo proceso de cambio social. Esto implica "(...) hacer un giro del enfoque de necesidades básicas insatisfechas al considerar a los ciudadanos como sujetos de derechos que requieren de libertades y habilidades para el cumplimiento de deberes de parte del estado" (Uvin, 2004, pág. 123).

Se plantea, por tanto, una intervención no solo desde el lado del resultado de las políticas públicas (la provisión de servicios determinados), sino, sobre todo, del proceso de inclusión y empoderamiento de sectores excluidos y vulnerables. El EBDH se basa en la observación de que el desarrollo humano sostenible depende y contribuye al ejercicio conjunto de los derechos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007). Ello implica que cuando se formulen políticas y programas de desarrollo, el objetivo principal debe ser la realización de los derechos humanos.

5.1.1 Los principios del enfoque basado en derechos humanos (EBDH)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– ha establecido algunos principios propios del ámbito de los derechos humanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005) (UNICEF, 2008), que deben tomarse en consideración y estar presentes de manera transversal en toda intervención, para poder considerar que esta recoge el EBDH. Estos son:

- Universalidad e inalienabilidad.
- Indivisibilidad.
- Interdependencia e interrelación.
- Igualdad y no discriminación.
- Participación e inclusión ciudadanas.
- Acceso a la información.
- Acceso a la justicia

No obstante, algunos de estos elementos son atributos de los derechos humanos y, por lo tanto, inspiran el EBDH, mientras que otros son propiamente derechos/principios que podríamos considerar "transversales" a

toda intervención en el campo del desarrollo y que cumplen una función fundamental en el diseño de una intervención con EBDH.

Por otro lado, si bien no existen jerarquías entre los derechos humanos, en el marco del proceso de incorporación del EBDH es importante tener en cuenta que existen algunos derechos humanos que, a su vez, pueden ser aplicados en relación con otros derechos, que cumplen un rol importante en el EBDH y que pueden ser transversales en cualquier intervención, programa, proyecto o política. Estos son: igualdad y no discriminación, participación, acceso a la información y acceso a la justicia. Esta posición también ha sido asumida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha identificado como temas transversales la igualdad, el acceso a la justicia, el acceso a la información y la participación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

En este sentido, la incorporación del EBDH implica tres elementos¹⁰:

1. Identificar el derecho/objetivo directamente afectado por la intervención (esto puede resultar no siempre claramente identificado).
2. Identificar los derechos relacionados o que también resultarán afectados con la intervención.
3. Incorporar de manera transversal los derechos/principios, lo cual se traduce de la siguiente manera:
 - a. Igualdad y no discriminación: implica que la intervención no puede aplicarse y/o excluir de manera arbitraria a diferentes beneficiarios. Asimismo, es importante tener en cuenta posibles medidas o intervenciones de aplicación neutra, que pudieran, incluso, terminar generando un impacto adverso en un determinado grupo social.
 - b. Participación e inclusión: se requiere la plena participación de los beneficiarios desde el diseño mismo de la intervención hasta las fases de ejecución, supervisión y monitorización.
 - c. Acceso a la información: implica la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Puede considerarse fuertemente vinculado al criterio de participación, en la medida que la

¹⁰ Magdalena Sepúlveda, relatora especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza desarrolla estos elementos al hablar de un enfoque de derechos en los programas de transferencias condicionadas (Sepúlveda Carmona, 2011) (Sepúlveda Carmona, 2010).

disponibilidad de la información permitirá un adecuado grado de participación informada por parte de los beneficiarios. La información debe estar referida a todas las etapas de la intervención; esto incluye los criterios de selección de beneficiarios, el grado de implementación de la intervención, las dificultades en dicha implementación, el grado y costo de la ejecución, entre otros. Es importante que la información se encuentre disponible y sea accesible para todo tipo de beneficiarios, para lo cual debe tomarse en consideración un enfoque intercultural (información disponible en diferentes lenguas o idiomas) y de discapacidad (información disponible en diferentes soportes o formatos).

- d. Acceso a la justicia: implica la existencia de mecanismos de reclamación que permitan revisar cuestionamientos a una intervención. Esto supone la existencia de órganos de vigilancia con expertos independientes que ejerzan tareas de observancia y recomendaciones para el mejoramiento de políticas y acceso a servicios (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007, pág. 13). Deben ser mecanismos públicos y accesibles.

5.1.2 La importancia de un adecuado diagnóstico para el diseño de la intervención

Se ha señalado en el acápite anterior cuáles son los elementos que deben estar presentes al momento de incorporar el EBDH en una intervención. No obstante, para que dicha intervención resulte exitosa es necesario contar con un adecuado diagnóstico o línea de base del ámbito de intervención. En la medida de lo posible, este diagnóstico debe ser llevado a cabo de manera participativa. No obstante, si ello no es posible, es importante que el diagnóstico cuente con fuentes diversas y que sea validado con los principales actores involucrados.

Para llevar a cabo esta etapa es necesario trabajar con indicadores que permitan formular un rastreo en derechos humanos en la zona de intervención. En el proceso de construcción de indicadores es importante tener en cuenta que estos deben ser no solo medibles sino que se debe evitar, además, que sean muy complejos o, al contrario, demasiado puntuales, teniendo en cuenta ante todo los cambios en el ambiente político y social. En concreto, para que la elaboración del diagnóstico se dé con base en el EBDH, se deben tener en cuenta dos instrumentos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006, pág. 34):

- Indicadores sobre la situación de derechos humanos en la zona de intervención.
- Indicadores para medir la capacidad de los titulares de obligaciones y titulares de derechos.

Para Todd Landman, Jefe del Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex que desarrolló una metodología en el Centro de Oslo para la Gobernabilidad de PNUD, en la práctica, el EBDH ha construido sus indicadores desde tres fuentes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006, pág. 6)¹¹: la primera relaciona los derechos humanos como principios; la segunda los analiza en relación con la práctica; y la última los analiza con la aproximación mediante estadísticas oficiales. Otra fuente que puede resultar útil es el análisis del gasto público (porcentaje del presupuesto, por ejemplo) en programas relacionados con el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades de los titulares de derechos y de deberes en actividades específicas, como consejería legal, abogacía, vocería, medidas de reparación cuando sea necesario, etc. (Human Rights Education Associates -HREA-, 2007, pág. 17).

En relación con los indicadores para medir la capacidad de titulares de deberes y derechos, el PNUD plantea hacer una identificación de estos titulares. Esta identificación contribuye a fortalecer las capacidades de los primeros para elevar sus reclamos. Asimismo, resulta relevante fortalecer las capacidades de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones dentro de las competencias de sus sectores y sus capacidades, lo cual implica hacer un análisis a tres niveles: i) causalidad (causas del problema a abordar), ii) obligación y iii) capacidad (ONU, s. f).

Elaborado el diagnóstico, corresponde realizar el diseño de la intervención que atienda las causas de la situación detectada en el diagnóstico y que incluya un análisis de actores y sus capacidades para incidir en la solución del problema. Para ello resulta fundamental identificar a los titulares de derechos y a los titulares de obligaciones. Finalmente será necesario también revisar los roles que establecen las leyes, políticas y procedimientos nacionales para los titulares de derechos y los portadores de obligaciones.

¹¹ Debe tenerse en cuenta que esta clasificación de Landman no guarda relación con los derechos/principios a los que nos hemos venido refiriendo en este estudio, y que son los que se encuentran de manera transversal en el ejercicio de todo derecho (no discriminación, participación, acceso a la información e imperio de la ley).

5.2. LOS PROGRAMAS SOCIALES DE APOYO ALIMENTARIO EN PERÚ

Los programas sociales de apoyo alimentario han jugado un rol muy importante desde la década de los ochenta en Perú¹². Una de las primeras políticas en la materia fueron los llamados comedores populares autogestionarios, que se establecieron en las zonas periféricas de Lima, y fueron replicándose en otras zonas (Blondet & Montero, 1995, pág. 56). Luego, durante el Gobierno de Fernando Belaúnde se institucionalizaron con apoyo de cooperación internacional, dos programas de distribución de alimentos: el Programa de Alimentación Escolar y el Programa Materno Infantil; asimismo en 1982, el Programa de Cocinas Familiares fue impulsado por la Primera Dama, la señora Violeta Correa. Estos programas trabajaron en paralelo con los comedores autogestionarios (Blondet & Montero, 1995, pág. 60).

Al mismo tiempo, Alfonso Barrantes, líder de Izquierda Unida y electo Alcalde de Lima, implementó el Programa Municipal del Vaso de Leche, con el objetivo de brindar leche a las madres gestantes y lactantes como a niños de 0 a 6 años de edad (Blondet & Montero, 1995, pág. 141). Uno de los mayores aportes de este programa fue la transferencia directa de los recursos a las organizaciones de mujeres¹³, además del hecho de que rápidamente fue replicado en los demás departamentos a través de las municipalidades provinciales¹⁴. Actualmente las municipalidades distritales son las encargadas

¹² Si bien la Constitución peruana no contempla de manera expresa el derecho a la alimentación, este se incorpora al bloque de constitucionalidad a través del artículo 3 de la norma fundamental (que permite la incorporación de derechos reconocidos en tratados de derechos humanos ratificados por el Estado) (República de Perú, 1993), en razón de que Perú es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966) y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador" (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), los cuales reconocen en sus artículos 11 y 12 el derecho a un nivel de vida adecuado que incluye, entre otros, el derecho a la alimentación.

¹³ Para el 2002 el programa atendía a más de cinco millones de personas. Este programa pasó de tener un financiamiento directo del Ministerio de Economía y Finanzas, a ser parte del Consejo Nacional de Descentralización, entidad que depende de la Presidencia de Consejo de Ministros. Ello implicó que para el 2004, con un manejo de casi S/. 360 millones de soles, el programa sea transferido a los gobiernos locales, siendo el programa más antiguo y con mayores recursos (Blondet & Montero, 1995).

¹⁴ La generalización del programa al nivel nacional se dio con la Ley 24059, publicada el 6 de enero de 1985 (Congreso de la República de Perú, 1985).

del programa, que cuenta con presupuesto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas¹⁵.

La modalidad de ejecución de los programas fue la transferencia directa de alimentos (preparados o por preparar) a grupos de vecinos encargados de repartir los alimentos entre los beneficiarios del programa. En este contexto las organizaciones sociales de base –especialmente de mujeres– jugaron un importante papel en la medida en que el trabajo coordinado con ellas permitía la disminución de costos en la distribución y preparación de alimentos (Rebosio & Rodríguez, 2001, pág. 30)¹⁶.

A partir de 1985, con Alan García en la presidencia, se institucionalizó el Programa de Asistencia Directa (PAD)¹⁷, con la lógica de un trabajo coordinado con las organizaciones de mujeres a través de los clubes de madres¹⁸. La finalidad era brindar asistencia a las áreas urbano-marginales y zonas rurales deprimidas del país, así como realizar acciones de reforzamiento y apoyo técnico que coadyuvaran al desarrollo. De esta manera, en los clubes de madres del PAD confluían tres servicios: el comedor popular, el taller productivo y el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONEI) (Blondet & Montero, 1995, pág. 60).¹⁹

¹⁵ Hasta el año 2000 el programa dependía en gran medida de alimentos de origen importado (leche en polvo y avena eran productos de importación en el Perú). A partir del dicho año, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2000, Ley 27212 (publicada el 3 de diciembre de 1999), dispone en su tercera disposición transitoria que la mayoría de productos debían ser de origen nacional, a excepción de los productos lácteos que "deberán tener un mínimo de 75 % de insumos nacionales" (Congreso de la República de Perú, 1999).

¹⁶ La organización en todos los casos fue territorial (gestionado por distritos, por barrios o manzanas) y con una masiva presencia de mujeres, que dieron lugar a la formación de las llamadas organizaciones sociales de base de mujeres (Cueva Beteta & Millán Falconi, 2000).

¹⁷ Creado por Decreto Supremo 059-89-MIPRE, publicado el 1 de noviembre de 1989 (Ministerio de la Presidencia de Perú, 1989). El Reglamento de Organización y Funciones del PAD fue aprobado por Resolución Ministerial 602-89-MIPRE, publicada el 27 de diciembre de 1989 (Ministerio de la Presidencia de Perú, 1989).

¹⁸ Asociaciones femeninas instauradas a partir de 1948 a partir del impulso de la primera dama, con el objeto de gestionar donaciones alimentarias a barrios populares. Son el antecedente directo de los comedores populares (Blondet & Montero, 1995, pág. 60).

¹⁹ Otros programas adoptados en la década de los 80 fueron el Programa de Alimentación Nacional (PAN), cuyo objetivo era apoyar con alimentos a la población en extrema pobreza, y el Proyecto de Desarrollo Integral con Apoyo Alimentario (PRODIA), que pretendió facilitar el acceso a los alimentos a través de comedores populares. Este programa fue posteriormente incorporado al PRONAA (Blondet & Montero, 1995).

En la década de los noventa, bajo la presidencia de Alberto Fujimori, el PAD fue suspendido, y se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)²⁰. Su población objetivo fueron los grupos vulnerables y con riesgo nutricional, entre los que se encontraban los niños, madres gestantes, lactantes y damnificadas por situaciones de emergencia temporal (Rebosio & Rodríguez, 2001, pág. 42). El PRONAA articuló diferentes programas de apoyo alimentario: subsidios a comedores, situaciones de emergencia, alimentación escolar, entre otros. De estos, solo las líneas de alimentación escolar, alimentación infantil y comedores populares operaron bajo el modelo de compras locales (Rebosio & Rodríguez, 2001, pág. 50). El PRONAA fue seriamente criticado por indicios de manipulación política de las principales organizaciones sociales que fueron utilizadas como canal para establecer redes clientelares de votos y movilización social a favor del gobierno de turno (Rebosio & Rodríguez, 2001, pág. 58).

Durante el gobierno de Alejandro Toledo el PRONAA continuó operando bajo 19 subprogramas de asistencia alimentaria agrupados en torno a comedores infantiles y desayunos escolares (Rebosio & Rodríguez, 2001, pág. 19)²¹, programas de complementación alimentaria para grupos vulnerables (pacientes con tuberculosis, casos de desastres naturales) y familias en riesgo social, convenios con instituciones sociales (fundación por los niños, hogares y albergues, etc.), y en asociación con otros programas ligados a "Alimentos por trabajo" (Rebosio & Rodríguez, 2001, pág. 18). De ellos, el programa de Desayunos Escolares fue uno de los programas más importantes después del programa de Vaso de Leche, si se toma en cuenta el presupuesto que se le asignaba y la cobertura que tenía²².

A finales del año 2006, se realizó una fusión de diversos programas nutricionales y se fundó el Programa de Nutrición Infantil (PIN)²³, y se encargó

²⁰ Creado por Decreto Supremo 020-92-PCM, publicado el 5 de febrero de 1992 (Presidencia del Consejo de Ministros, 1992).

²¹ La meta del programa era cubrir el 30 % de las necesidades calóricas y proteicas de los beneficiarios, 60 % de los requerimientos diarios de vitaminas y minerales, y el 100 % de hierro, vitamina A y vitamina C (Rebosio & Rodríguez, 2001).

²² Durante el año 2002 se le asignaron S/. 150 millones de soles y benefició a 1,5 millones de niños entre los 4 y 13 años (inicial y primaria) al nivel nacional (Rebosio & Rodríguez, 2001).

²³ Mediante Resolución Directoral 395-2006-MIMDES-PRONAA/DE. El propósito del PIN fue el de prevenir la malnutrición en niños hasta los 12 años de edad y en madres gestantes y lactantes en situación de pobreza y de vulnerabilidad nutricional a fin de mejorar su calidad

al PRONAA de su ejecución. El PIN fue suspendido en enero de 2012²⁴ y el PRONAA en mayo de 2012²⁵, bajo la presidencia de Ollanta Humala y la gestión del recién creado MIDIS (a quien le fue transferido competencialmente el PRONAA). Esta extinción obedeció a evidencias de procesos y mecanismos inadecuados para la consecución de sus objetivos, un marco legal ineficiente para la atención eficaz de sus usuarios, y una institucionalización de prácticas contrarias a la transparencia, celeridad, flexibilidad, participación social y rendición de cuentas que debe caracterizar a los programas sociales (Presidencia Constitucional de la República, 2012) (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 A).

Se señalaba, además, que la invariabilidad de las prestaciones alimentarias del PRONAA y del PIN dificultaba la aceptación del programa y no consideraba los hábitos de consumo en sus ámbitos de intervención; ello, sumado a que las múltiples prestaciones del PRONAA (la lucha contra la desnutrición y la anemia, la atención en desastres, compra de productos locales, entre otros) dificultaban la gestión por resultados, promovían la duplicidad y generaban altos costos de transacción que desvirtúan su lógica y coherencia organizacional y funcional (Presidencia Constitucional de la República, 2012) (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 A). El señalamiento de estos factores es de suma importancia, pues son los condicionantes para el diseño del Programa Qali Warma.

De manera paralela a la ejecución del PRONAA, durante el segundo período de gobierno de Alan García, se instauró la Estrategia Nacional "CRECER" (en adelante "CRECER"),²⁶ la cual, establecía la intervención articulada de entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local vinculadas con la lucha contra la desnutrición infantil. CRECER fue una de las primeras iniciativas en incluir en su desarrollo un mecanismo de funcionamiento descentralizado, dando al Gobierno nacional un rol de coordinador entre las diversas instancias. CRECER tenía una articulación multisectorial y de desarrollo humano, buscando potenciar capacidades por medio de una red de protección social,

de vida. El PIN se ejecutó a través de dos subprogramas: a) El Sub Programa Infantil (PIN Infantil) y b) El Sub programa pre-escolar y escolar (PIN Escolar) (Dirección General, 2006).

²⁴ La suspensión se dio mediante el Decreto de Urgencia 001-2012, publicado el 22 de enero de 2012 (Presidencia Constitucional de la República, 2012).

²⁵ Decreto Supremo 007-2012-MIDIS, publicado el 31 de mayo de 2012 (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 A).

²⁶ Aprobada por Decreto Supremo 055-2007-PCM, publicada el 2 de julio de 2007 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2007).

y promover oportunidades y capacidades económicas, a través de la inclusión de diferentes sectores, instituciones y programas. (Presidencia del Consejo de Ministros, 2009). Es aquí donde se incluía al PRONAA que, a la vez, actuaba dentro de la red de protección social.

Para comienzos del 2013, tras la creación del MIDIS se dejó de lado la Estrategia Nacional CRECER, y pasó a un proceso de fusión de varios programas sociales existentes y de creación de nuevos programas. En ese sentido, se aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"²⁷, que sirve de marco para organizar las intervenciones que vienen desarrollando los actores del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)²⁸.

La estrategia está basada en la articulación de cinco ejes, definidos por el ciclo de vida y en atención a las necesidades específicas de cada etapa del desarrollo humano y a la importancia de las intervenciones en edades tempranas sobre los resultados en etapas posteriores de la vida: i) Nutrición Infantil; ii) Desarrollo Infantil Temprano; iii) Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; iv) Inclusión Económica; y, v) Protección del Adulto Mayor.

A la fecha es posible identificar coincidencias entre estos ejes y los cinco programas sociales que ejecuta el MIDIS, respectivamente: i) Cuna Más²⁹, ii) Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos), iii) Qali

²⁷ Aprobada por Decreto Supremo 008-2013-MIDIS, publicado el 26 de abril de 2013 (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 A).

²⁸ El SINADIS es un sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. El MIDIS ejerce esta rectoría promoviendo la articulación de la política de desarrollo e inclusión social, que enlaza esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales (Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, 2012 B).

²⁹ Creado por Decreto Supremo 003-2012-MIDIS, publicado el 23 de marzo de 2012 (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 C). Dicho programa también tiene un componente alimentario. deviene del antiguo programa social "Wawa Wasi" destinado a la atención de niños menores de 3 años, a través de la formación de una Cuna-Guardería conformadas por las propias madres de familia de barrios en situación de pobreza, de manera rotativa, para el cuidado y la alimentación de los menores. A partir de enero del 2012 el programa fue transferido del ex Ministerio de la Mujer (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) al MIDIS, con el objetivo de dar una atención integral temprana, que incluye dotación alimentaria "oportuna y de calidad". Bajo la nueva administración, el programa Cuna Más, establece mecanismos de cuidado diurno integral a niños de 6 a 36 meses en primer lugar, y

Warma, iv) Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y v) Pensión 65. Sin embargo, no es posible identificar tan fácilmente dichos ejes con programas desarrollados por otros ministerios. Ello, desde nuestro punto de vista, resulta un obstáculo en la adecuada ejecución de la estrategia, pues evidenciaría que el único que orienta su ejecución es el MIDIS, lo que demuestra una falta de articulación intersectorial.

5.3 EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA BAJO EL EBDH

Qali Warma fue creado en mayo de 2012,³⁰ y tiene como principal objetivo brindar un servicio alimentario complementario a niños desde los tres años de edad, que se encuentren inscritos en programas de Educación Básica regular, en el nivel escolar inicial y primario (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 F)³¹. Para lograr su objetivo Qali Warma está articulado en torno a tres objetivos específicos³²:

1. Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo con sus características y las zonas donde viven.
2. Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.

un programa de acompañamiento familiar para mejorar la atención de los niños, mejorando sus conocimientos y prácticas para el cuidado de los infantes (Dávila & Pereyra, 2003).

³⁰ Mediante el Decreto Supremo 008-2012-MIDIS, publicado el 31 de mayo de 2012 (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 D).

³¹ De acuerdo con el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, la misión del programa es brindar un servicio alimentario para contribuir en la mejora de atención en las clases, favoreciendo su asistencia y permanencia (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 F).

³² En el diseño del programa participaron importantes agencias de cooperación multilateral como el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo para la Alimentación, ambos de Naciones Unidas. Se ha contado, además, con la colaboración del Gobierno de Brasil a través del proyecto para fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en el ámbito de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre del Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO (FAO, 2013 A). Por otro lado, en las entrevistas con diferentes funcionarios del programa, se mencionó que este recibe asesoría de entidades externas como la Agencia de la Cooperación Alemana GIZ. Y en las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, se señaló que se estaría por suscribir un proyecto con el PNUD para incorporar el enfoque de género y de interculturalidad (Romero Velarde, 2013).

3. Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del programa.

Estos tres objetivos, a su vez, son agrupados en dos grandes componentes (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 A):

- **Componente alimentario:** plantea ofrecer un componente nutricional, respetuoso de la diversidad cultural de Perú y que genere una mejora en los hábitos alimenticios. Para ello, se han elaborado recetas que han sido pensadas con base en la definición del aporte nutricional del programa, para los grupos de edad comprendidos en su población objetivo teniendo en cuenta las recomendaciones del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición.
- **Componente educativo:** busca mejorar los índices de atención en clases y promover mejores hábitos de alimentación en los niños y sus familias, usuarios del programa y en diversos actores involucrados con la implementación del servicio de alimentación escolar.

De acuerdo con Carolina Trivelli, ministra a cargo durante la creación del programa, Qali Warma, se basa en la experiencia de FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social, 2016)³³ y en el trabajo de sus núcleos ejecutores. “En él se entrega a la comunidad organizada y a los directamente interesados: autoridades locales y regionales y a los padres de familia, la facultad de elegir a los proveedores, que deben ser empresas constituidas o consorcios que pueden incluir organizaciones de base” (Trivelli, 2013).

En razón de ello, la ejecución del programa se estructura en tres grandes fases (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 B)³⁴:

1. **Fase de planificación del menú escolar:** orientada a determinar las recetas y su programación para la atención del servicio alimentario.
2. **Fase de compra:** en la cual se adquieren los productos y raciones de alimentos. Este proceso está a cargo de los Comités de Compra (CC).

³³ FONCODES es un programa social creado en 1991 y adscrito, hoy, al MIDIS. Tiene como objetivo promover proyectos de desarrollo económico en zonas rurales de extrema pobreza (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social, 2016).

³⁴ La Directiva 001-2013-MIDIS establece los procedimientos para la operatividad del modelo de cogestión para la atención del servicio alimentario del programa nacional de alimentación escolar Qali Warma (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 B), la cual fue aprobada por Resolución Ministerial 016-2013-MIDIS, publicada el 22 de enero de 2013 (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 C).

3. **Fase de gestión del servicio alimentario:** dedicada al almacenamiento, preparación y entrega de los alimentos. Se encuentra a cargo de los Comités de Alimentación Escolar (CAE).

5.3.1 El diagnóstico y la identificación de usuarios: las innovaciones y carencias Frente Al PRONAA

Tal vez una de las dimensiones más discutidas del programa sea el valor agregado que presenta frente a lo que fue el programa de asistencia alimentaria anterior, el PRONAA. En ese sentido podemos identificar algunos cambios de rumbo fundamentales para entender Qali Warma, que fueron señalados durante esta investigación por la exdirectora del programa, Giselle Romero (Romero Velarde, 2013).

Una primera innovación que vale la pena apuntar es la población objetivo o público usuario. Mientras el PRONAA atendía a diferentes públicos, el Programa Qali Warma solo está dirigido a población escolar de 3 a 12 años en el nivel de Educación Primaria de las instituciones educativas públicas (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 D). Como señala Enrique Vásquez (Vásquez, 2013), un buen programa social exige considerar un buen sistema de identificación de beneficiarios, para poder contar con una base de datos más precisa de la población objetivo. Es por ello que Qali Warma intenta corregir los temas de focalización, para evitar los temas de subcobertura y filtración que sí ocurrían con el PRONAA.

Asimismo, mientras el PRONAA brindaba desayuno en zonas urbanas, el Programa Qali Warma interviene en todo el territorio nacional, con especial énfasis en las zonas en situación de pobreza y pobreza extrema (entrega una ración a los dos primeros quintiles de pobreza, y dos raciones a los quintiles 3, 4 y 5) (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 D). No obstante, este énfasis no debe confundirse con focalización. De lo que se trata es de una medida de priorización de un programa que progresivamente alcanzará la universalidad. Si bien, para el 2013 el programa cubría aproximadamente 2.7 millones de niños de más de 47 mil instituciones educativas públicas al nivel nacional, se espera que en el 2016 atienda a más de 3.8 millones de niños de inicial y primaria de las escuelas públicas de todo el país (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 B) (Vásquez, 2013). En este sentido, una innovación radica en la naturaleza de dicha intervención. Mientras el PRONAA

claramente se perfilaba como un programa asistencial, Qali Warma busca convertirse paulatinamente en un servicio público (Romero Velarde, 2013)³⁵.

Al respecto valdría la pena señalar que, de acuerdo con un reciente informe elaborado por Enrique Vásquez, en el 2012 ningún programa social en Perú se acerca a cubrir el 100 % de la población objetivo, por lo que los problemas de subcobertura presentes en el PRONAA no habrían sido superados (Vásquez, 2013). En ese sentido, una herramienta que permitiría determinar si Qali Warma ha superado los problemas de subcobertura y filtración del PRONAA, sería un adecuado diagnóstico que permita identificar claramente a los beneficiarios y las causas de la pobreza. No obstante, el programa no presenta estudios que evidencien una clara identificación y correlación entre las prestaciones del programa con los niveles de pobreza de las diferentes regiones y con los índices de desnutrición. Al respecto, Vásquez ha señalado que mientras en el caso de beneficiarios prescolares existe una relación positiva entre las prestaciones y el nivel de pobreza departamental, en el caso de las prestaciones escolares, la relación es negativa (Vásquez, 2013). En ese sentido, sería deseable una actualización del diagnóstico realizado de manera previa al diseño del programa, de manera que la ampliación progresiva del mismo no afecte la equidad de los beneficiarios, ni permita situaciones de subcobertura o filtración.

En relación con los índices de desnutrición, si bien Qali Warma no tiene un mandato específico en la lucha contra la desnutrición, el programa se propone un servicio de suplemento alimentario basado en dietas con valor calórico y dirigido justamente a población vulnerable (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 D)³⁶. Así, Qali Warma atiende de manera particular

³⁵ Cabe precisar que el Tribunal Constitucional peruano en su sentencia del 15 de febrero de 2005 (expediente 00034-2004-PI/TC "Luis Nicanor Maraví Arias, en representación de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República") establece que el concepto de servicio público se relaciona con cuatro elementos: i) la naturaleza esencial para la comunidad; ii) la necesaria continuidad de su prestación en el tiempo; iii) su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad; y vi) la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad (Tribunal Constitucional de Perú, 2005).

³⁶ El objeto de Qali Warma no es mejorar la nutrición de los niños y niñas menores de 3 años, sino ser un complemento nutricional con miras a la mejora de índices educativos. Ello se desprende de la parte considerativa del Decreto Supremo de creación (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 D), que establece como antecedentes del programa, el artículo 13.c) de la Ley 28044, Ley General de Educación. De acuerdo con dicha norma, "la inversión mínima por alumno en alimentación es un factor que, entre otros, interactúa para el logro de la calidad

a los niños pertenecientes al quintil de población con menores recursos, que son justamente los más desnutridos de la población infantil. Sin embargo, los beneficiarios no están claramente diferenciados según el nivel de desnutrición que presenten, lo que dificulta también medir el impacto del programa en el ámbito de la nutrición. Este aspecto, vinculado al desarrollo de indicadores, será abordado más adelante. Por ahora, basta señalar que debiera implementarse un sistema de monitorización intersectorial que permita que los esfuerzos de refuerzo nutricional tengan un impacto positivo en los niños, especialmente de las zonas rurales más desfavorecidas del país.

Finalmente, debe ser resaltado el modelo de cogestión de Qali Warma (ausente en el diseño del PRONAA) y la planificación de menú escolar con recetas diferenciadas por regiones alimentarias. Esto genera que, mientras en el PRONAA se trabajara con un máximo de 6 productos (2 para desayunos y 4 para almuerzos), las recetas diferenciadas de Qali Warma permiten hablar de una dieta diaria que incorpora más de 100 productos (Trivelli, 2013).

A pesar de que este documento solo busca evaluar el diseño del programa, y no su ejecución, parece pertinente señalar que de acuerdo con Carolina Trivelli (2013), el PRONAA tenía una asignación presupuestal de aproximadamente un tercio del presupuesto que hoy tiene Qali Warma. Si bien es cierto que mientras el actual programa presupuesta alimentos para 191 días (aproximadamente un año escolar), el PRONAA solo presupuestaba la entrega de alimentos por 90 días (sin considerar recetas diferenciadas). En este sentido, afirma Trivelli, que para que el PRONAA atendiera todos los días del año escolar con las mismas condiciones que lo hace Qali Warma hoy, se habría necesitado más que duplicar su presupuesto (Trivelli, 2013).

5.3.2 La formulación del programa desde un lenguaje de derechos

Para entender la lógica del programa Qali Warma, y postular un adecuado análisis desde un enfoque de derechos, es importante analizar el objetivo

en la educación, mejorando la asistencia y la atención a clases" (Congreso de la República de Perú, 2003). En la misma línea podría mencionarse las obligaciones establecidas en el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes en torno a la educación básica (Ley 3337, artículo 15.b), según la cual el Estado garantiza que la educación básica comprenda el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, el artículo 21 del mismo Código establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la atención integral de salud (Congreso de la República de Perú, 2000). Ello se debe lograr, entre otros, mediante la ejecución de políticas que permitan su desarrollo físico e intelectual en condiciones adecuadas.

del programa: garantizar el servicio alimentario en niños en instituciones educativas públicas (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 D). Bajo esta perspectiva, el objetivo del programa no sería la satisfacción de derechos, sino el cumplimiento de un proceso (la entrega de alimentos) (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 D).

Ello claramente diverge de los objetivos específicos orientados a vincular dos derechos: alimentación saludable para mejorar la atención escolar, que traduce, a su vez, el programa a los dos componentes anteriormente señalados, esto es, componente alimentario y componente educativo. En ese sentido, un primer señalamiento respecto a la formulación del programa es que la enunciación de su objetivo no se ha realizado bajo el parámetro del EBDH, lo que constituye un problema para el proceso de evaluación del programa y lleva a que se enfoque en gestión interna, más que en el impacto del mismo en la satisfacción de derechos.

Una segunda cuestión que vale la pena destacar, y que de alguna manera ha sido mencionada en el acápite precedente al hacer referencia a la nutrición, es que el programa no plantea de manera expresa ningún tipo de conexidad con el derecho a la salud. Esto constituye una agenda pendiente para el MIDIS, que en el 2012 adoptó sus lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a reducir la desnutrición crónica infantil, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 G). De acuerdo con dicha directiva los programas sociales del MIDIS que incluyan intervenciones efectivas para reducir la desnutrición crónica infantil se articularán con los planes regionales multisectoriales elaborados para la erradicación de esta última y se implementarán en los ámbitos priorizados (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 G). Si bien el objetivo de Qali Warma no está formulado en términos de reducción de la desnutrición, llama la atención que no busque articularse a programas más grandes sobre la materia a los que pudiera contribuir.

De acuerdo con información brindada por la entonces directora del programa, se vienen realizando esfuerzos para articular el programa con el sector salud (Romero Velarde, 2013). Es importante mencionar que según el estudio para ocho países realizado por la FAO, para abril de 2013, se encontraba prevista la implementación del Programa de Salud Escolar en Lima Metropolitana, que iría progresivamente expandiendo su cobertura.

Dicho programa permitiría incluir en el currículo educativo diversos ejes temáticos de promoción de la salud (FAO, 2013 B).

Actualmente, el Ministerio de Salud ha informado que alrededor de 2.7 millones de niños de los niveles inicial y primaria de las instituciones educativas públicas de todo el país (es decir, el total de beneficiarios actuales de Qali Warma) se beneficiarán con la detección oportuna y tratamiento de los problemas de anemia y agudeza visual, además de completar su esquema de vacunación correspondiente. Esto, gracias al Programa de Salud Escolar que el Ministerio de Salud ejecutará con los sectores de Educación e Inclusión Social (Ministerio de Salud, 2013). Pese a cumplir con estas iniciativas, es claro que campañas de vacunación en la población beneficiaria de Qali Warma no pueden considerarse una articulación estratégicamente planificada.

5.3.2.1 El derecho a la alimentación

De acuerdo con el –CDESC– (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 1999)³⁷ el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende cuatro dimensiones: la disponibilidad³⁸, la accesibilidad³⁹, la

³⁷ Si bien el CDESC expresamente menciona dos aspectos (disponibilidad y accesibilidad), del texto de la observación general, y de documentos complementarios a ella, es posible desprender claramente cuatro elementos, que son los mismos que el CDESC menciona en la configuración de otros derechos en sus recientes observaciones generales (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 1999).

³⁸ Vinculado a las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse. Puede producirse directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda. Lo importante es que la disposición de los alimentos permita atender las necesidades alimentarias básicas. Esta disponibilidad, a su vez, debe ser sostenible. En este sentido, la noción de sostenibilidad estará fuertemente relacionada con la de "seguridad alimentaria". Para ello, resulta necesario contar condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, que permitan esta sostenibilidad (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 1999).

³⁹ La accesibilidad comprende la accesibilidad económica (los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas) y física (la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos con algún tipo de deficiencia física o dificultad para el desplazamiento, como los lactantes, los niños pequeños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, y aquellos que viven en zonas propensas a los desastres y a

adecuación de los alimentos⁴⁰, y la aceptabilidad de los alimentos⁴¹. Dado que Qali Warma tiene un componente alimentario, resulta apropiado analizar si el diseño de dicho componente satisface las dimensiones antes señaladas.

En relación con la disponibilidad, entendida como la existencia suficiente de alimentos, el Qali Warma brinda asistencia alimentaria los 190 días del calendario escolar. Como ya ha sido apuntado, los alimentos son repartidos según el nivel de pobreza: dos raciones (desayuno y almuerzo) para alumnos que asisten a escuelas ubicadas en distritos de mayor pobreza, y una ración (desayuno) para alumnos que asisten a escuelas ubicadas en distritos de menor pobreza (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 A). En relación con este punto, se espera que el programa sea universal para el 2016.

En relación con la dimensión de accesibilidad, Qali Warma brinda un servicio alimentario a casi el 90 % de los niños entre 3 y 12 de las escuelas públicas en el Perú. Debido a las dificultades de accesibilidad geográfica, no todas las escuelas reciben los mismos productos, sino que existen tres modalidades de entrega: i) entrega de productos perecibles para consumo en el momento (aplicado en zonas urbanas y de mayor acceso, su entrega es semanal), ii) entrega de productos no perecibles para su preparación en las propias escuelas (modalidad propia de las zonas rurales más alejadas, su entrega es mensual) y iii) entregas mixtas de estas dos modalidades (Romero Velarde, 2013).

La satisfacción de la accesibilidad geográfica tiene claras connotaciones en el presupuesto del programa. Llegar a las regiones de la sierra, y sobre todo de la selva, resulta más costoso que realizar la distribución en la costa (de población principalmente urbana). De acuerdo con un reciente estudio elaborado por la FAO para ocho países, Qali Warma presenta un mayor costo unitario por alimento que el del PRONAA, y que el de los programas pares

otros grupos en situación de vulnerabilidad, como son los pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado). En el mismo sentido, como lo ha hecho ya el CDESC en relación con la accesibilidad a otros derechos, podríamos añadir la accesibilidad sin discriminación (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 1999).

⁴⁰ Implica que deben estar orientados a satisfacer las necesidades alimentarias, entendidas como la dieta necesaria para un desarrollo físico y mental, y para la realización de actividades físicas.

⁴¹ Implica que los alimentos deben ser adecuados no solo en términos genéricos, sino de cara al consumo por parte una cultura grupo de consumidores determinados. De esta manera, por ejemplo, los alimentos no deben ir contra las creencias religiosas de un determinado grupo humano.

en otros países de la región (FAO, 2013 B). Esto puede visualizarse en los siguientes cuadros:

Tabla 5. Valor de la ración preparada, en dólares (desayuno y almuerzo), por día y anual en Perú. Costo de ración diaria y por año de la alimentación escolar

<i>Costo ración modalidad: raciones preparadas</i>								
<i>Nivel educativo</i>	<i>Costo por niño/día</i>				<i>Costo por niño/año (U\$)</i>			
	<i>Propuesta desayuno</i>		<i>Propuesta almuerzo</i>		<i>Propuesta desayuno</i>		<i>Propuesta almuerzo</i>	
	<i>Costa y sierra</i>	<i>Selva</i>	<i>Costa y sierra</i>	<i>Selva</i>	<i>Costa y sierra</i>	<i>Selva</i>	<i>Costa y sierra</i>	<i>Selva</i>
Inicial	0.48	0.58	0.47	0.58	91.68	110.78	89.77	110.78
Primaria	056	0.66	0.59	0.69	106.96	126.06	112.69	131.79

Fuente: Cuadro tomado de la FAO (FAO, 2013 B)

Tabla 6. Valor de la ración canasta de productos, en dólares (desayuno y almuerzo de alimentos perecederos y no perecederos), por día y anual en Perú

<i>Modalidad: canasta de productos</i>	<i>Raciones</i>	<i>Costo por niño/día</i>		<i>Costo por niño/año</i>	
		<i>Inicial (U\$)</i>	<i>Primaria (U\$)</i>	<i>Inicial (U\$)</i>	<i>Primaria (U\$)</i>
Costa y Sierra	Desayuno	0.43	0.502	82.13	95.88
	Almuerzo	0.426	0.529	81.36	101.03
	2 raciones	0.856	2.031	163.50	388.8
Selva (Madre de Dios, Ucayall, Loreto, Amazonas y San Martín)	Desayuno	0.521	0.59	99.51	112.69
	Almuerzo	0.514	0.62	98.17	118.42
	2 raciones	1.035	1.21	197.68	231.11

Fuente: Cuadro tomado de la FAO (FAO, 2013 B)

Si bien el incremento del costo por niño no debe significar un aspecto negativo del programa, en la medida que se traduce en un acceso pleno, recientes cifras acerca del grado de satisfacción del servicio parecieran demostrar que estas dificultades geográficas no fueron adecuadamente valoradas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo, en una supervisión realizada

recientemente, ha constatado que un 11 % de las instituciones educativas supervisadas señalaron que Qali Warma no funciona. A su vez, del 88 % de instituciones en donde el programa funciona, un 13 % señaló que lo hace eventualmente (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 10). Asimismo, en las 304 instituciones educativas en las que se encontraba en funcionamiento Qali Warma, de manera permanente o eventual, los directores identificaron de manera reiterada que el 47 % de que los productos y raciones no llegaban a tiempo (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 22).

Estos problemas de accesibilidad ponen de manifiesto las dificultades de reparto, lo que lleva a la necesidad de analizar de qué manera el programa promueve el trabajo con proveedores locales y los obstáculos que enfrenta. De acuerdo con lo señalado en las entrevistas realizadas para esta investigación, uno de los problemas con los que se ha encontrado Qali Warma es el desabastecimiento de los mercados locales, y las dificultades de acceso geográfico (Gamarra & Flores, 2013). Ante esta situación, por un lado se tiene que, por su cercanía, los proveedores locales serán quienes estén en mejores condiciones de entregar las raciones y productos respecto de un proveedor basado en Lima o en las capitales de departamento. No obstante, los proveedores locales encuentran dificultades para competir con los grandes proveedores, puesto que los precios de los productos son más caros en el interior del país, lo que incrementa sus gastos logísticos (Gamarra & Flores, 2013) (Sosa, 2013). A ello debe sumarse la falta de organización y capacitación de estos productores⁴².

Esta situación evidencia que el diseño del programa no previó los requerimientos para lograr una entrega masiva de alimentos en zonas de difícil acceso. Ante ello, una posible estrategia para afrontar este obstáculo hubiera sido que el diseño incluyera el trabajo con los pequeños productores locales, de manera que no solo se contribuyera a brindar un servicio de calidad, sino también a empoderar en el mercado a estos productores. Este trabajo debiera ser coordinado con el Ministerio de Agricultura de manera que genere acciones de promoción e incentivo de agricultura familiar y local. De ahí, la necesidad de la articulación intersectorial.

En relación con la calidad, las recetas son elaboradas por un equipo de nutrición del componente alimentario del programa. Este equipo conoce los

⁴² De acuerdo con la FAO solo un 6 % a 7 % de unidades de agricultura familiar participan en el valor bruto de la producción generada en el país (FAO, 2013 B).

componentes de las raciones y da cuenta del valor calórico de las mismas⁴³. Estas recetas cumplen con los requerimientos calóricos dados por el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) del Ministerio de Salud⁴⁴. El equipo de nutrición del programa es quien se ocupa de diseñar o validar la receta para todo el país, tomando en cuenta los componentes nutricionales de región y edad del beneficiario. En este sentido, existen dos tipos de recetas: una dirigida a niños de 3 a 6 años (en el nivel educativo inicial), y una segunda a los estudiantes del nivel primaria (de 6 a 12 años aproximadamente) (Gamarra & Flores, 2013). Es importante precisar que todos los alimentos utilizados para las recetas deben estar acordes con la normativa sectorial de la Dirección General de Salud (Ministerio de Salud) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Ministerio de Agricultura).

El Programa cuenta también con un control de calidad a través de un sistema de monitorización de fichas técnicas, encargado de dar cuenta del contenido nutricional y de origen del producto, ya que si ocurriese un incidente con algún beneficiario es más fácil saber de dónde provino el producto. Este aspecto será analizado con mayor detalle en el acápite referido a los mecanismos de control.

Ahora bien, un problema relacionado con el diseño, que ha sido puesto en evidencia con las intoxicaciones que se han venido produciendo en algunas zonas de entrega de alimentos, es la falta de condiciones óptimas de infraestructura para el almacenamiento de los alimentos. De acuerdo con el estudio sobre alimentación escolar elaborado por FAO (2013 B), en gran parte de los centros escolares no se cuenta con servicios de agua potable, luz eléctrica y servicios sanitarios. En la misma línea, la Defensoría del Pueblo ha constatado que de 244 instituciones educativas supervisadas (ubicadas todas ellas en zonas rurales), solo el 31 % tiene acceso al servicio básico de agua por red pública, el 23 % accede al servicio de agua por otras vías (pilón de uso público o pozo), y el 46 % se abastece de agua de río, acequia o manantial (Defensoría del Pueblo, 2013).

⁴³ El Componente Alimentario es una jefatura dentro de la unidad de prestaciones. Dentro de esta se encuentran el área de nutrición, el área de inocuidad, el área de cálculo de volúmenes y el área de identificación de beneficiarios (Gamarra & Flores, 2013).

⁴⁴ Órgano técnico normativo del Instituto Nacional de Salud encargado de conducir el sistema de vigilancia nutricional y realizar el control de calidad de alimentos, especialmente de los programas sociales.

Asimismo, de 343 instituciones educativas, solo el 19 % señalaron contar con un ambiente exclusivo para el almacenamiento de los productos, y 68 % manifestaron que no cuentan con dicho ambiente, por lo que almacenan los productos en un aula, la dirección u otro ambiente de la institución educativa, o comparten el almacén con objetos escolares (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 14). De igual manera, el 44 % de las instituciones educativas supervisadas no cuenta con ambientes para la preparación de alimentos, y del 41 % que señaló contar con dicho ambiente, se constató que no todos esos ambientes reúnen las condiciones mínimas para garantizar la salubridad en la preparación de los alimentos (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 16).

Si bien la ausencia de condiciones óptimas de infraestructura es un problema estructural en el Perú, un programa que sienta sus bases en un modelo desconcentrado no debiera iniciar actividades si dichos problemas no se encuentran subsanados. Estos debieron ser advertidos antes de diseñar el programa. Al respecto hay que señalar que la Defensoría del Pueblo advirtió en el 2012 una serie de dificultades en las instituciones educativas para la implementación de programas sociales. Dicho informe señaló que las instituciones educativas, principalmente en las zonas rurales, presentan serias deficiencias en la infraestructura de almacenes y cocina para la prestación de servicios alimentarios (Defensoría del Pueblo, 2012). No obstante, de acuerdo con la propia Defensoría del Pueblo, en el 2013, el Ministerio de Educación no transfirió el presupuesto que se venía entregando anualmente para el mantenimiento y mejora de infraestructura de las instituciones educativas (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 13). Es en este contexto donde el Programa Qali Warma empieza a operar.

A pesar de que los casos de intoxicación presentados a la fecha en el marco de Qali Warma son pocos, no es admisible el diseño de implementación de alimentación escolar con condiciones deficientes, puesto que estas condiciones pueden llegar a desnaturalizar el programa mismo. En una entrevista brindada el 30 de setiembre en RPP, la Ministra de Inclusión Social, Mónica Rubio, señaló que dado que el 100 % de casos de intoxicación tuvo que ver con la modalidad de las recetas preparadas, se va a cambiar temporalmente a esos beneficiarios a la canasta de productos perecibles (Rubio, 2013). Esto pone de manifiesto no solo la necesidad de contar con una adecuada infraestructura, sino las falencias en la determinación de un diagnóstico previo en torno a las posibilidades de implementar el modelo diseñado por Qali Warma. Una inadecuada infraestructura podría llevar a eliminar el reparto de recetas preparadas, que es justamente uno de los aportes del programa.

Asimismo, un aspecto estrechamente relacionado con la calidad de los alimentos entregados a los niños tiene que ver con los procesos de manipulación y conservación de dichos alimentos. Si bien, como se detallará en el acápite referido al componente educativo, Qali Warma ha realizado algunas acciones para capacitar a los miembros de los CAE, estas capacitaciones no habrían sido suficientes⁴⁵.

Finalmente, en relación con la dimensión de aceptabilidad, es importante reseñar que, de acuerdo con Carolina Trivelli, los reportes sobre aceptabilidad y consumo de PRONAA, elaborados por entidades como la Defensoría, evidenciaban que el 50 % de los niños no comía el alimento recibido por su deficiente calidad, sabor, presentación o por el hastío de comer lo mismo todos los días (Trivelli, 2013). En ese sentido, Qali Warma se inició con la intención de que el componente alimentario sea respetuoso de la diversidad cultural del Perú, y que genere a su vez, una mejora en los hábitos alimenticios.

En razón de lo anterior, Qali Warma se organizó dividiendo al país en ocho regiones alimentarias que comparten elementos culturales, geográficos, ecológicos, económicos y sociales. Seguidamente, se realizó una recopilación de recetas validadas de otros programas y se las adaptó al aporte nutricional definido por el programa. Esta adaptación se hizo según grupo de edades, disponibilidad de productos según estacionalidad, facilidad de preparación, y aceptabilidad (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 A). Estas recetas fueron validadas mediante talleres realizados en las diferentes unidades territoriales, y su incorporación ha sido un desafío, toda vez que no necesariamente la producción local de un producto implica su consumo cotidiano por las familias y sus miembros (Gamarra & Flores, 2013)⁴⁶. A la fecha se cuenta con cinco recetas cíclicas para la elaboración de desayunos y almuerzos. De acuerdo con personal del componente alimentario, al inicio se diseñaron diez recetas, pero por cuestiones logísticas se pensó que era más práctico establecer solo cinco (Gamarra & Flores, 2013).

⁴⁵ Ver infra apartado 5.3.2.2

⁴⁶ Un ejemplo claro es el poco consumo que tenía la quinua en la sierra, o de la yuca en la selva, o la aceituna en Tacna. Todos estos son alimentos que deben promoverse para el consumo ya que contribuyen al crecimiento debido a su alto contenido de nutrientes. La información es confirmada también, en el estudio de Vásquez, quién señala que el proceso de validación se desarrolló de diciembre de 2012 a febrero de 2013 (Vásquez, 2013).

5.3.2.2 El derecho a la educación

Como se ha señalado, Qali Warma busca promover mejores hábitos de alimentación en los niños y sus familias, usuarios del programa y en diversos actores involucrados con la implementación del servicio de alimentación escolar. Además, el programa plantea brindar soportes educativos a través de herramientas de aprendizaje y de apoyo al docente, enmarcados dentro del currículo escolar de los niveles de educación inicial (a partir de los 3 años) y primaria.

En relación con el primer punto, de acuerdo con el Manual de Operaciones del Programa Qali Warma (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 E), que corresponde a la Unidad de Prestaciones, se ha elaborado un diseño metodológico con dinámicas lúdicas para las capacitaciones, de manera que se aprenda desde la experiencia (Castillo, 2013). Asimismo, el programa ha elaborado una cartilla sobre el consumo de alimentos (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 C). No obstante, estas iniciativas están orientadas a los CAE, no a las familias en general ni los niños. Esta información se verifica también atendiendo a lo señalado por la Defensoría del Pueblo, que ha identificado que de 343 instituciones educativas supervisadas, solo el 29 % indicó haber recibido algún tipo de capacitación. No obstante, 49 instituciones educativas indicaron que solo se capacitó al CAE, en 13 de estas también se capacitó a los profesores, en 6 se capacitó al CAE y a los padres de familia, y solo una institución educativa manifestó que se había capacitado al CAE, a los profesores, a los padres de familia y a los estudiantes (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 12).

De igual manera, la Contraloría General de la República ha señalado que en 50 instituciones educativas los CAE no fueron capacitados sobre gestión del servicio alimentario (Contraloría General de la República, 2013). Dado el claro impacto que la falta de capacitación de los CAE tiene en la calidad de los alimentos, hubiera sido adecuado contar con un plan de capacitación de familias de beneficiarios y CAE de manera previa al inicio de ejecución del programa.

Por otro lado, corresponde a la Unidad de Prestaciones de Qali Warma el desarrollo, en coordinación con el Ministerio de Educación y en el marco del currículo escolar, de herramientas de apoyo educativo para la nutrición y hábitos saludables, así como brindar asistencia técnica a los docentes para la enseñanza de estos contenidos⁴⁷. No obstante, a la fecha esto no ha ocurrido.

⁴⁷ *Ibíd.*, apartado 5.2.2.6

Tampoco se cuenta con instrumentos de gestión y medición orientados al logro de este objetivo. Según se informó en las entrevistas realizadas para esta investigación se viene impulsando un programa de huertos escolares que permitan valorar de parte de los niños los procesos de producción de alimentos. En ese sentido, el programa afronta el reto de integrar de manera más orgánica a las autoridades locales y para involucrarlos en la ejecución del programa, así como de estos para apropiarse de una oportunidad de mejorar la alimentación y el rendimiento escolar de los niños de sus regiones y localidades.

Finalmente, pese al estrecho vínculo entre el componente nutricional y el aumento de atención escolar (necesario para elevar los índices de rendimiento escolar), el Programa Qali Warma, no plantea una medición en estos términos. Este punto será analizado con mayor detalle en el siguiente acápite.

5.3.3 Los grandes ausentes: un sistema de indicadores

Luego de la revisión de todas las herramientas de gestión construidas por el programa Qali Warma, algo que llama la atención es la ausencia de indicadores y herramientas de medición de la satisfacción de los objetivos. De acuerdo con información establecida en el portal web del programa, el instrumento de evaluación de impacto se encuentra en fase de diseño (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2014). Desde el punto de vista de la elaboración de una política pública, resulta inadmisibles que no se cuente desde el inicio con indicadores de medición. Si bien la meta que señala Qali Warma (lograr la atención a 3.8 millones de niños al 2016) es importante, el éxito del programa no puede medirse solo por el cumplimiento de entregas, sino por el objetivo último del mismo. Como se ha señalado al inicio de este capítulo, un aspecto que resulta problemático es que el objetivo del programa está formulado no en términos de un lenguaje de derechos, sino en términos de un proceso.

No obstante, el objetivo de la evaluación será determinar el impacto del Programa Qali Warma en niños que asisten a instituciones educativas públicas. Para ello se propone medir la mejora en la ingesta de alimentos (calidad y cantidad) que facilitan las condiciones de aprendizaje de los niños que asisten a instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2014). Si el objetivo de la medición no guarda relación con el objetivo del programa, es necesario que la medición haga un esfuerzo por llegar a evaluar el verdadero impacto en la satisfacción de derechos. Sin embargo, pareciera que la mejora en la ingesta no podría

traer, necesariamente, la mejora en el rendimiento escolar, que a efectos de esta investigación pareciera ser el objetivo último del programa.

El asunto resulta más complejo si se toma en cuenta que los indicadores del eje 3 de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer (eje en el cual se inserta Qali Warma), solo miden cuestiones vinculadas al desempeño escolar en resultados finales (Porcentaje de estudiantes de Primaria que logran el nivel esperado en las pruebas de comprensión lectora y matemáticas de la Evaluación Censal de Estudiantes y porcentaje de jóvenes de 18 a 25 años que culminaron la Educación Secundaria) (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 D). Dichos indicadores no permitirían una adecuada medición del verdadero impacto de Qali Warma (entendido como la prestación del servicio alimentario y el fomento de buenos hábitos nutricionales) en los niños de los niveles inicial y primaria.

Otro aspecto que vale la pena mencionar en relación con los indicadores, es la necesidad de incorporar herramientas de medición del impacto del programa en nutrición y salud de los niños, así como en la mejora de los hábitos alimentarios. Según fue informado en las entrevistas sostenidas, se encuentra pendiente el diseño de un protocolo de monitoreo, en coordinación con el Ministerio de Salud, para el control de anemia. Esto permitiría el refuerzo con micronutrientes de las dietas para tener un impacto positivo en la disminución de la desnutrición infantil (Romero Velarde, 2013).

5.3.4 Aspectos transversales del enfoque basado en derechos humanos

Además del análisis de los principales derechos impactados por un programa social, resulta necesario analizar la satisfacción de los derechos/principios transversales. A ellos se hará referencia a continuación.

5.3.4.1 La satisfacción del derecho a la participación ciudadana

Qali Warma plantea un modelo de cogestión, definido como una estrategia de gestión, basada en la corresponsabilidad. Ello se traduce en que el Estado y la comunidad organizada participan de manera coordinada y articulada (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 B)⁴⁸. A diferencia de otros modelos comparados, el peruano no es descentralizado, sino desconcentrado,

⁴⁸ El Decreto Supremo 001-2013-MIDIS en su artículo 2.1, establece disposiciones para la transferencia de recursos financieros a comités u organizaciones que se constituyan para proveer los bienes y servicios del Programa Nacional Cuna Más y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 E).

ya que los fondos son transferidos no a instancias de gobiernos regionales o locales, sino a los Comités de Compra (CC) del nivel local (FAO, 2013 B). Los CC son una organización conformada por representantes de la sociedad civil y entidades públicas con capacidad jurídica para conducir el proceso de compra de productos y raciones de alimentos, seleccionar proveedores, suscribir y resolver los contratos con estos, así como autorizar los pagos a los mismos (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 B). Son instancias plenamente participativas, están conformados por representantes de los gobiernos locales, de las redes de salud y de los padres de familia del nivel primario de las instituciones educativas públicas, entre otros, bajo el ámbito de intervención de Qali Warma (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 D)⁴⁹.

La contratación de proveedores por parte de los CC se hace de manera pública. Como se señalará más adelante, las convocatorias se hacen públicas y la selección está a cargo de los CC. Los desembolsos se hacen por depósito directo en las cuentas del proveedor por la prestación del servicio. Este sistema tiene como objeto prevenir situaciones de corrupción a través de dos estrategias: la desconcentración del ente contratante, y la composición mixta (sociedad civil y Estado) del mismo (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 E).

No obstante, algo que advierte Vásquez es que, dada su composición y de acuerdo con la Ley 29951 del presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 (Congreso de la República de Perú, 2013), los CC se rigen por los procedimientos de rendición de cuentas establecidos por el MIDIS, y supletoriamente por las normas del sector privado (Vásquez, 2013). Ello podría generar limitaciones para que la Contraloría de la República pueda

⁴⁹ De acuerdo con el artículo 3 del Decreto Supremo 001-2013-MIDIS los CC están integrados por un representante de los padres de familia del nivel primario de la Institución Educativa Pública en el ámbito del CC (el que cuente con mayor número de usuarios del Programa Qali Warma), un representante de los padres de familia del nivel inicial de la Institución Educativa Pública en el ámbito del CC (el que cuente con mayor número de usuarios del Programa Qali Warma), el Gerente de Desarrollo Social, o quien haga sus veces, de la municipalidad provincial, o distrital en el caso de Lima Metropolitana, que cuente con el mayor número de instituciones educativas públicas en el ámbito del CC, el Director de la red de salud de la provincia que cuente con el mayor número de instituciones educativas públicas en el ámbito del CC, y el Gobernador de la provincia o, en el caso de Lima Metropolitana, el Gobernador del distrito, que cuente con el mayor número de instituciones educativas públicas en el ámbito del CC (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 E).

supervisarlos y es particularmente relevante tomando en consideración que las transferencias de dinero para adquisición de productos se hacen directamente a las cuentas de los comités (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 C).

Esta desconcentración se complementa, además, con la existencia de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), definidos como agrupaciones de personas que prestan y vigilan el servicio alimentario en las instituciones educativas públicas (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 F). Los CAE son el principal ente coordinador dentro de la comunidad educativa, y se encargan de gestionar el acopio de alimentos, suscribir las guías de remisión de los mismos, ordenar la preparación de alimentos, entregar los alimentos, vigilar la calidad de los productos alimentarios de los proveedores y de la distribución y control del consumo de los alimentos. Están conformados por el director de la Institución Educativa Pública y dos representantes de los padres de familia de la institución educativa pública (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 E).

La lógica de los CAE también responde a una prevención de acciones de corrupción. Así, los integrantes del CAE no pueden ser miembros de ningún CC, y los alimentos no pueden ser recibidos ni manipulados por docentes, auxiliares o personal administrativo de las escuelas –ni sus familias–, lo que sí ocurriría en el marco del PRONAA. De esta manera, solo son manipulados directamente por los padres de familia, miembros del CAE (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 F).

Al igual que los CC, los CAE funcionan como espacios de participación y, como se verá más adelante, vigilancia ciudadana. A manera de ejemplo de esta apertura a la participación, los padres de los beneficiarios pueden proponer al CAE la elaboración de nuevas recetas, a efectos de que la propuesta sea presentada a Unidad Territorial, quien hará llegar la iniciativa a la Unidad de Prestación (Gamarra & Flores, 2013).

No obstante, aún con la existencia de estos espacios, se han venido observando ciertos problemas que responden a falencias en el diseño mismo del Programa Qali Warma. De acuerdo con la Directiva 001-2013-MIDIS, los CAE deben cumplir las buenas prácticas de manipulación de alimentos, que promoverá Qali Warma, así como participar en las capacitaciones, cursos y talleres que brinde Qali Warma (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 B). Estas capacitaciones se entienden como condiciones indispensables para que el Programa Qali Warma pueda empezar su ejecución, ya que, de

lo contrario, no existirá garantía de la calidad de los alimentos entregados. No obstante, como se ha analizado en el acápite referido al derecho a la educación, estas capacitaciones han sido insuficientes⁵⁰. En este sentido, la Defensoría del Pueblo ha señalado que si bien se cumplió con realizar las visitas de inducción en el 90 % de instituciones educativas –a lo que podría sumarse la existencia de cartillas sobre almacenamiento y distribución de los alimentos (Comité de Alimentación Escolar, 2013)–, solo en el 3 % se realizaron talleres temáticos, talleres en los cuales se tendrían que desarrollar temas relacionados con aspectos operativos del programa, como el procedimiento para la recepción de los productos y/o raciones (Defensoría del Pueblo, 2013, pág. 12).

Lo anterior resulta de particular relevancia, en la medida que el desarrollo de capacidades en los CAE es fundamental para asegurar una verdadera participación; es decir, una participación informada y orientada hacia los fines para los que dicho comité fue creado, más aún cuando dichos fines se encuentran en directa relación con la calidad de los alimentos recibidos por los niños.

Finalmente, un tercer espacio de participación es el de la veeduría social, conformada por representantes de la sociedad civil y miembros de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza al nivel nacional que tienen la función de ser entidades consultivas y de monitorización social. Cabe mencionar que la participación en el programa no cuenta con remuneración, salvo la cobertura de los costos de transporte o manutención cuando hay reuniones fuera de las localidades (Castillo, 2013). En este contexto, podría resultar positivo incorporar en estos espacios a las asociaciones de padres de familia (APAFA) como entidad de cogestión del programa.

5.3.4.2 El acceso a la información y transparencia

Un aspecto importante para entender la dinámica del Programa Qali Warma son las serias acusaciones de corrupción con el programa de asistencia alimentario anterior, el PRONAA (Rebosio & Rodríguez, 2001, pág. 50). Para ello se ha establecido una serie de controles y espacios de transparencia que aseguren que el servicio llegue efectivamente a los usuarios finales, así como que se realicen procesos justos de licitación para proveedores locales del servicio (Romero Velarde, 2013). Por esta estrecha relación entre uno y otro, en este acápite se dará cuenta de los mecanismos de transparencia

⁵⁰ Ver supra 5.3.2.2

propriadamente dichos, y en el siguiente se analizarán aquellos vinculados a un procedimiento de control.

Un primer canal de transparencia es sin duda el portal web del Programa Qali Warma, que contiene toda la información relativa a la ejecución del programa, así como la información sobre los CC y CAE conformados, los procesos de compra realizados y en proceso de convocatoria. Si bien la información en la web solo está disponible en español, es posible pedir información en un idioma originario a las unidades territoriales. Asimismo, los procesos de compra se han publicitado por radio, televisión local e Internet en diferentes lenguas (Romero Velarde, 2013). Una tarea pendiente en este proceso es hacer el portal web accesible para personas con discapacidad visual.

Otro aspecto importante orientado a la transparencia es que los trabajadores del Programa han tenido que pasar por un proceso de selección público o concurso. Muchos de ellos, además, provienen de los procesos de selección de Gerentes Públicos impulsados desde la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) (Romero Velarde, 2013).

A pesar de estos mecanismos de transparencia, cabe resaltar que estos se encuentran vinculados especialmente a portales digitales de rendición de cuentas, lo cual genera ciertas barreras en la medida que en Perú la conectividad informática es limitada en zonas de pobreza y pobreza extrema. En ese sentido, es importante reforzar los mecanismos de acceso a la información y de transparencia en general con métodos alternativos de carácter comunitario, en lengua local y bajo formatos asequibles para todos los públicos.

5.3.4.3 Rendición de cuentas y acceso a mecanismos de control

El diseño del programa es altamente favorable a la incorporación de mecanismos de observancia activa de parte de la comunidad educativa. Existen diversas modalidades de observancia ciudadana vinculadas con la implementación del programa y en específico con la cadena de suministros de los productos alimentarios. Si bien estas medidas podrían considerarse formas de participación, se consignan en este acápite, en la medida en que dan lugar a mecanismos de control de la calidad de los alimentos o de la regularidad de la gestión.

De acuerdo con las directivas 001-2013-MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013 B) y 014-2013-ED (Ministerio de Educación, 2013), corresponde a los CAE informar cualquier incidencia con relación a la entrega

o prestación del servicio alimentario, a través de las Unidades Territoriales de Qali Warma o una línea gratuita⁵¹. Realizada la denuncia, la Unidad Territorial la comunicará a la Unidad de Prestaciones para evaluar las sanciones al proveedor. Estas incidencias deben ser puestas en conocimiento de la Unidad de Supervisión y Monitoreo, que es la encargada de detectar deficiencias, obstáculos y necesidades de ajustes en los procesos y resultados, y proponer las mejoras pertinentes (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 E).

Asimismo, el portal web del Programa Qali Warma comprende una serie de fichas que permiten hacer seguimiento a diferentes aspectos del programa por parte de cualquier ciudadano; entre estas encontramos: fichas para reportar la constitución (o los problemas vinculados a la constitución) de un CAE; ficha de diagnóstico de infraestructura, equipamiento y gestión de las instituciones educativas; ficha para la supervisión y monitorización de los CAE; ficha rápida de levantamiento de información del inicio de la prestación del programa; ficha de seguimiento a los CAE sobre la gestión de las raciones; y ficha de seguimiento a los CAE sobre la gestión de los productos (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016 A). Estas herramientas permiten que los diferentes actores del programa puedan dejar los datos del día, el colegio y la incidencia reportada para realizar así la investigación y la denuncia, dado el caso.

Si bien este mecanismo de denuncia ciudadana es positivo, cabe llamar la atención respecto a algunos puntos. En primer lugar, dependiendo de la ficha, esta solo puede ser llenada por determinadas personas. A partir de ello, sería aconsejable la creación de un canal de comunicación con una “ficha en blanco”, donde cualquier ciudadano pueda reportar cualquier problema general. Por otro lado, solo existe un manual de usuario general para todas las fichas. Sería deseable contar con manuales específicos para cada ficha y que sean claramente comprensibles para quienes deban llenarlas. Además, deben tomarse en consideración los señalamientos ya realizados acerca de la necesidad de contar con canales alternativos al informático o telefónico, dado el limitado acceso a Internet en zonas de pobreza y extrema pobreza. Por esa razón, podría articularse con los municipios para que faciliten las fichas de manera presencial a los ciudadanos que las soliciten.

⁵¹ De acuerdo con el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, la unidad territorial es la encargada de la ejecución de actividades orientadas a la prestación de los servicios del programa en el marco de lo establecido por las unidades componentes del mismo (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012 E).

5.3.4.5 No discriminación e inclusión de grupos vulnerables

El programa no diferencia el servicio alimentario para la atención de grupos diferenciados de niños. Como ha sido señalado, solo se han establecido diferencias para las dietas de niños de 3 a 6 años (nivel inicial) y de 6 a 11 años (nivel primario). Ahora bien, aunque el programa no cuenta con protocolos de atención específicos para diferentes grupos de niños, se viene prestando atención a ciertos grupos especialmente vulnerables en el público usuario.

En el caso de los niños indígenas, el Programa Qali Warma ha desarrollado un mecanismo de prueba y validación de recetas para asegurar la aceptabilidad de los alimentos proporcionados en las diferentes regiones del país, tratando de asegurar aceptabilidad cultural por parte de los niños. Para mediados de octubre del 2013 se estaba preparando un piloto de recetas nativas en Lampa, Puno, con la intención de que las organizaciones indígenas puedan ser eventualmente proveedoras de servicios alimentarios al nivel local. De manera más indirecta, y desde la inclusión de los padres involucrados en el programa en los comités de compra y de alimentación, se han desarrollado materiales en las lenguas originarias Quechua, Aymara Asháninka y Awajún para los procesos de capacitación y de manipulación de alimentos (Castillo, 2013).

En consecuencia, se podría mencionar que hay un esfuerzo del programa por articular el derecho a la alimentación de los niños indígenas con el rescate de los cultivos locales y de consumo tradicional. Así, se puede afirmar que el programa se muestra respetuoso de la identidad cultural de los indígenas revalorizando los productos de las zonas de intervención del programa.

Por otro lado, si bien el programa no se ha trazado metas específicas respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, gran parte de los ciudadanos que participan del mismo son mujeres madres de familia de los usuarios y usuarias del mismo. En este sentido, resulta relevante hacer una aproximación a los efectos que el Programa Qali Warma está teniendo en la vida de las mujeres que están involucradas en el mismo. A pesar de que no se ha realizado una sistematización de la conformación por género de los CC y CAE, en las entrevistas sostenidas para esta investigación se señaló que en promedio cada CC está conformado por una mujer y cada CAE por dos. Ello se explica porque en el primero participan autoridades regionales o locales (que suelen ser varones), mientras que en el segundo participan docentes y familiares (en su mayoría mujeres) (Castillo, 2013).

Esta cifra, aunque no es oficial, presenta como uno de los resultados del programa el protagonismo de las madres de familia al nivel local. Si bien formalmente la estructura de cogestión involucra a padres o madres en general, lo cierto es que son las mujeres las que más han aprovechado este espacio para vincularse con los asuntos públicos de la comunidad. Esto ciertamente no es un fenómeno nuevo, las organizaciones de mujeres han tenido un especial protagonismo en el manejo de los programas de asistencia alimentaria, pero ahora esta participación se hace desde el espacio escolar, no solo en lo vinculado a lo estrictamente alimentario, sino también en la gestión de la escuela para el desenvolvimiento del programa.

Ahora bien, es posible que esta cifra también demuestre una perpetuación de estereotipos de género. Al igual que lo planteado por Magdalena Sepúlveda sobre el impacto de las transferencias condicionadas en los roles de género (Sepúlveda Carmona, 2010), un programa que arroja una conformación de CC (relacionado al espacio público, a los negocios) mayoritariamente masculina, y CAE (relacionado al espacio privado, a la cocina y niños) mayoritariamente femenina podría estar acentuando roles y patrones tradicionales de género.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El hecho de que solo a seis meses de ejecución el Programa Qali Warma, e haya entrado en reestructuración evidencia que varias de sus falencias tienen como origen el diseño mismo del programa. En ese sentido, se ha conformado una Comisión Multisectorial que propondrá mejoras al programa especialmente en lo referido a la cadena de distribución de alimentos y la infraestructura en los colegios. Esta Comisión estará a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, representada por la Secretaría de Gestión Pública, y tendrá como parte de la Secretaría Técnica representantes del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. También serán parte de ella la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, la Confederación de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) y su confederación (CONFEPAFAS), organizaciones sociales de base y de gremios del sector privado.

A partir de ello, se ha planteado un trabajo sostenido para dar una propuesta en 45 días de trabajo. En este contexto, se consideran pertinentes las siguientes conclusiones y recomendaciones.

- El Qali Warma es un programa innovador que se ha enfrentado a varias de las prácticas institucionales y comunitarias vinculadas al anterior programa (PRONNA). Esto demanda un esfuerzo particularmente difícil para el Estado peruano, en la medida en que opera de manera desconcentrada, bajo un modelo de cogestión, y en las zonas con menor presencia del Estado y con mayor incidencia de pobreza. Esto lleva a que el programa enfrente limitaciones para una efectiva gobernanza al nivel territorial, ya que, si bien formalmente incluye a los gobiernos locales o regionales en su ejecución, estos aún tienen un bajo liderazgo en el proceso de implementación del programa social. De esta manera, debe promoverse el fortalecimiento de espacios de coordinación intergubernamental institucionalizados. El liderazgo de los gobiernos regionales y locales en la gestión de los programas sociales es fundamental, no solo para asegurar la eficiencia y la eficacia de las políticas sociales en el territorio, sino también como primer paso para la gobernanza democrática vinculada a los sectores menos privilegiados de la sociedad nacional.
- Desde un punto de vista de política pública con enfoque de derechos, existen barreras que no habrían sido oportunamente advertidas por el Estado. Ellas tienen que ver con las limitadas capacidades locales para el control de calidad, distribución y monitorización social (las sociedades civiles al nivel descentralizado son débiles y cuentan con pocos recursos para un funcionamiento orgánico) y las inadecuadas condiciones de infraestructura.
- De manera que, si bien el Programa Qali Warma ya se encuentra en ejecución, es necesario actualizar el diagnóstico desarrollado de manera que se tomen en consideración aquellas condiciones sociales y estructurales que no fueron adecuadamente valoradas en un inicio.
- El programa no es focalizado, sino que busca su progresiva universalidad, bajo un sistema de priorización de beneficiarios. Sin embargo, no resulta claro cuál es la metodología de identificación de los beneficiarios y su vinculación con la situación de pobreza y desnutrición.
- Así que sería deseable una actualización del diagnóstico previa al diseño del programa, de manera que la ampliación progresiva del programa no afecte la equidad de los beneficiarios, ni permita situaciones de subcobertura o filtración.

- El objetivo del programa no se encuentra formulado en términos de satisfacción de derechos, sino del cumplimiento de un proceso y no guarda relación con los objetivos específicos, orientados a satisfacer una alimentación saludable para mejorar la atención escolar. Esto hace que los indicadores para medir el éxito del programa no guarden relación, a su vez, con la medición de la mejora en el disfrute de estos derechos, fuera del hecho de que el programa no plantea de manera expresa ningún tipo de conexidad con el derecho a la salud. Debiera entonces implementarse un sistema de monitorización que permita conocer el verdadero impacto de la ingesta de alimentos en el rendimiento escolar. Ello debe estar relacionado con una medición del refuerzo nutricional. Además, deben diseñarse indicadores para medir las dos dimensiones del componente educativo.
- El diseño del programa cumple la dimensión de disponibilidad al brindar asistencia alimentaria los 190 días del calendario escolar por lo que se espera que sea universal para el 2016. Ahora bien, aunque el programa ha generado una mayor inversión para llegar a zonas geográficamente inaccesibles este diseño no apostó por empoderar a los productores locales, sino por promover productores con capacidad de desplazamiento en todo el país. Recientes cifras evidenciarían que las dificultades geográficas se traducen en deficiencias en la prestación del servicio y esto se vería incrementado, además, por el limitado número de proveedores al nivel local que están en capacidad de cumplir los requisitos de calidad y control para su participación vía licitación pública en el programa. Debería incorporarse entonces un diseño que incluyera el trabajo con los pequeños productores locales, de manera que no solo se contribuyera a brindar un servicio de calidad, sino también a empoderar en el mercado a estos productores. Adicionalmente, este trabajo debería ser coordinado con el Ministerio de Agricultura para generar acciones de promoción e incentivo de agricultura familiar y local. Esto ayudaría a impulsar una política de seguridad alimentaria con enfoque territorial que podría, a su vez, asegurar acceso y disponibilidad de alimentos, así como generar empresario local para fortalecimiento de mercado interno de alimentos nutritivos y con aceptación local.
- En relación con la calidad, las recetas han sido elaboradas por un equipo de nutrición del componente alimentario del programa, y validadas. Asimismo, para garantizar la aceptabilidad de las recetas, se dividió al país en ocho regiones alimentarias. Sin embargo, esta calidad inicial

del alimento podría verse afectada por las inadecuadas condiciones de almacenamiento y manipulación de alimentos. Es por ello que, a pesar de que se han realizado algunas acciones para capacitar a los miembros de los CAE, estas capacitaciones no habrían sido suficientes. Se debe mejorar, por tanto, la cadena de distribución que va desde la compra, preparación, manipulación, transporte y entrega de los alimentos en las escuelas. Además, debe mejorarse la inversión en infraestructura para resolver problemas de carácter logístico. Debieran, además, implementarse procesos de sanción ejemplares para proveedores del Estado que entreguen alimentos de mala calidad y que puedan tener responsabilidad en delitos contra la salud pública por los casos de intoxicación de los niños.

- El Programa Qali Warma busca promover mejores hábitos de alimentación en los niños y sus familias, usuarios del programa y en diversos actores involucrados con la implementación del servicio de alimentación escolar. Adicionalmente, pretende brindar soporte educativo a través de herramientas de aprendizaje y de apoyo al docente enmarcadas dentro del currículo escolar de los niveles de educación inicial (a partir de los 3 años) y primaria. No obstante, no existen evidencias de que estos procesos educativos cuenten con un plan de acción y vengán implementándose en la práctica. Resulta prioritario entonces diseñar un plan de acción en torno al componente educativo, que tenga el mismo alcance universal progresivo que el componente alimentario.
- El diseño de cogestión desconcentrada de Qali Warma permite la generación de espacios de participación, a través de los CC y los CAE. No obstante, éstos no han recibido adecuada capacitación para el ejercicio de sus funciones. Si bien la lógica de la desconcentración en el proceso de compra busca evitar situaciones de concertación nacional con determinados productores, por su naturaleza, los CC no podrían ser monitorizados por la Contraloría General de la República. Así que debe fortalecerse la capacidad de los operadores locales –Comités de Compra y Alimentación– para hacer el trabajo de supervisión del servicio alimentario y de los productos entregados en las escuelas y deben diseñarse, al mismo tiempo, mecanismos de monitoreo constante a los CC y CAE.
- El programa ha diseñado mecanismos de transparencia y acceso a la información, y de control participativos. Sin embargo, estos mecanismos están vinculados a soporte electrónico o telefónico, y los sectores de pobreza y pobreza extrema en el Perú no cuentan con acceso a esos

servicios. Asimismo, la información consignada en la web no cumple con ser accesible para personas con discapacidad o personas que hablen una lengua diferente al castellano. Deberían, por tanto, diseñarse mecanismos de acceso a la información y de transparencia alternativos de carácter comunitario, en lengua local y bajo formatos asequibles para todos los públicos. Sería aconsejable, además, la creación de un canal de comunicación a partir de una "ficha en blanco", donde cualquier ciudadano pueda reportar cualquier problema general.

- El Programa Qali Warma no distingue el servicio alimentario para la atención de grupos diferenciados de niños. Como ha sido señalado, solo se han establecido diferencias para las dietas de niños de 3 a 6 años y de 6 a 11 años, y si bien el programa no cuenta con protocolos de atención específicos para diferentes grupos de niños, viene prestando atención a los niños indígenas.
- A pesar de que no existen cifras oficiales, el modelo de cogestión a través de los CC y CAE evidencia un incremento en la participación de las mujeres, en particular en los CAE. No obstante, esta cifra también podría estar demostrando una perpetuación de estereotipos de género. Debería realizarse entonces un estudio acerca del porcentaje de participación femenina en los CC y CAE. En caso de detectarse una limitada participación de mujeres en los CC, debieran llevarse a cabo acciones para promover su inclusión en dichos espacios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonzo C., C. (15 de octubre de 2013). Qali Warma adjudicó el 31 % de recursos a proveedores que no tenían experiencia. *La Republica.pe*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de <http://larepublica.pe/15-10-2013/qali-warma-adjudico-el-31-de-recursos-a-proveedores-que-no-tenian-experiencia>
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (1988). *del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador"*. El Salvador.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el día 25 de abril de 2013 de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Blondet, C., & Montero, C. (1995). *Hoy: Menú popular. Comedores en Lima*. Lima, Perú: UNICEF.

Castillo, M. (2 de septiembre de 2013). Cordinadora del Componente Educativo. Programa Qali Warma (R. Bergaglio Lazarte, Entrevistador).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (19 de julio de 2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores del progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el 4 de septiembre de 2013, de OEA/Ser.L/V/II.132: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>

Comité de Alimentación Escolar. (2013). *Almacenamiento de productos*. MIDIS. Recuperado el 8 de noviembre de 2013, de <http://www.qw.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/ALMACENAMIENTO-DE-PRODUCTOS13-DE-JUNIO-2013.pdf>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Congreso de la República de Perú. (1985). *Ley 24059*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Congreso de la República de Perú. (1999). *Ley 27212*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Congreso de la República de Perú. (2000). *Ley 23337. Código de los Niños y Adolescentes*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Congreso de la República de Perú. (2003). *Ley 28044. Ley General de Educación*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Congreso de la República de Perú. (2011). *Ley 29792*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Congreso de la República de Perú. (2013). *Ley 29951. Ley del Presupuesto del Sector público para el año fiscal 2013*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Contraloría General de la República. (2013). *Nota de prensa N.º 52-2013-CG/COM*. Lima: Departamento de Comunicaciones. Obtenido de http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/96f56e41-fb72-4b97-a551-75e495964c6f/NP_052_2013_CG.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=96f56e41-fb72-4b97-a551-75e495964c6f

Cueva Beteta, H., & Millán Falconi, A. (2000). *Las organizaciones femeninas para la alimentación y su relación con el sector gubernamental*. Lima: PUCP. Departamento de Ciencias Sociales.

Dávila, M., & Pereyra, H. (2003). *Tercera sección. Investigaciones relacionadas al componente comunitario de AIEPI*. Recuperado el 3 de septiembre de 2013, de <http://www.bvsde.paho.org/texcom/AIEPI/invesoperativas/03part3.pdf>

- Defensoría del Pueblo. (2012). *Documento Defensorial N.º 19. Aportes a los programas sociales con contenido alimentario, a partir de la supervisión al Programa Integral de Nutrición*. Lima. Recuperado el 29 de noviembre de 2013, de http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento_Defensorial_19.pdf.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Primer reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Wama en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales*. Lima. Recuperado el 29 de noviembre de 2013, de http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2013/Reporte-Supervision-Qali-Warma.pdf.
- Dirección General. (2006). *Resolución Directoral N.º 395-2006-MIMDES-PRONAA/DE*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.
- El Comercio. (25 de octubre de 2013 A). Qali Warma otra vez: al menos 80 niños acabaron intoxicados en Loreto. *El Comercio*. Recuperado el 28 de octubre de 2013, de <http://elcomercio.pe/peru/lima/qali-warma-otra-vez-al-menos-80-ninos-acabaron-intoxicados-loreto-noticia-1649772>
- El Comercio. (22 de octubre de 2013 B). Ucayali: Qali Warma suspendió desayunos a menores por mal estado de alimentos. *El Comercio*. Recuperado el 28 de octubre de 2013, de <http://elcomercio.pe/peru/lima/ucayali-qali-warma-suspendio-desayunos-menores-mal-estado-alimentos-noticia-1648429>
- El Comercio. (12 de octubre de 2013 C). Alimentos de Qali Warma en Huancayo tenían coliformes. *El Comercio*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de http://elcomercio.pe/peru/lima/alimentos-qali-warma-huancayo-tenian-coliformes_1-noticia-1643592
- El Comercio. (15 de octubre de 2013 D). ¿Programa intoxicado? *El Comercio*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de <http://elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-programa-intoxicado-noticia-1645023>
- El Comercio. (10 de octubre de 2013 E). VES: estado de desayuno de Qali Warma generó alerta en colegio. *El Comercio*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/ves-estado-desayuno-qali-warma-genero-alerta-colegio-noticia-1642871>
- FAO. (1 de agosto de 2013 A). *Qali Warma y FAO dan inicio al curso de Alimentación escolar: Desarrollo de programas sostenibles a partir del caso brasileño?* Recuperado el 10 de noviembre de 2013, de <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/230194/>
- FAO. (2013 B). *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso de ocho países. Versión preliminar*. Recuperado el 20 de noviembre de 2013, de http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/panorama20.08vers_prelim.pdf
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social. (15 de febrero de 2016). *FONCODES*. Obtenido de <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php>

Gamarra, L., & Flores, F. (3 de septiembre de 2013). Programa Qali Warma. (R. Bregaglio Lazarte, entrevistador)

Human Rights Education Associates -HREA-. (2007). *Guide for Applying Indicators Within UN Human Rights Based Programming*. Recuperado el 3 de septiembre de 2013, de http://hrbportal.org/wp-content/files/HRBA_Indicators_Toolkit_HREA.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2013). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012*. Lima, Perú: INEI. Recuperado el 5 de junio de 2013, de <http://proyectos.inei.gob.pe/endes/2012/Libro.pdf>

La Republica.pe. (12 de octubre de 2013 A). Junín: Qali Warma cancela contratos con 10 proveedoras. *La Republica.pe*. Recuperado el 20 de octubre de 2013, de <http://larepublica.pe/12-10-2013/junin-qali-warma-cancela-contratos-con-10-proveedoras>

La Republica.pe. (22 de octubre de 2013 B). Pucallpa: Niños reciben pan con atún malogrado de Qali Warma. *La Republica.pe*. Recuperado el 25 de octubre de 2013, de <http://www.larepublica.pe/22-10-2013/pucallpa-ninos-reciben-pan-con-atun-malogrado-de-qali-warma>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012 A). *Decreto de Urgencia 001-2012*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión social. (2012 B). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para CRECER*. Lima, Perú: MIDIS. Recuperado el 3 de septiembre de 2013, de <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012 C). *Decreto Supremo 003-2012-MIDIS*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012 D). *Decreto Supremo 008-2012-MIDIS*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012 E). *Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Aprobado por la Resolución Ministerial 174-2012-MIDIS*. Lima: Diario Oficial: El Peruano. Recuperado el 13 de octubre de 2013

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012 F). *Resolución Ministerial 174-2012-MIDIS. Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Lima, Perú: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Viceministerio de Prestaciones Sociales.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012 G). *Lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a reducir la desnutrición crónica infantil, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social. Directiva*

- 004-2012 MIDIS. Lima, Perú: MIDIS. Recuperado el 3 de septiembre de 2013, de <http://incluirparacrecer.midis.gob.pe/descargas/Lineamientos%20MIDIS%20DCI.pdf>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013 A). *Decreto Supremo 008-2013-MIDIS*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013 B). *Directiva 001-2013-MIDIS*. Lima, Perú.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013 C). *Resolución Ministerial 016-2013-MIDIS*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013 D). *Indicadores de la Estrategia Nacional Incluir para CRECER. Eje 3: Desarrollo Integral de la niñez y de la adolescencia (6-17 años)*. MIDIS. Recuperado el 3 de septiembre de 2013, de http://www.midis.gob.pe/dgsye/data1/files/enic/TableroControlEje3_DSPS_Set13.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013 E). *Decreto Supremo 001-2013-MIDIS*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2014). *Evaluación de impacto del programa Qali Warma (fase diseño)*. MIDIS. Recuperado el 5 de octubre de 2014, de http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/ev_imp_prog_qaliwarma.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2016 A). *Qali Warma*. Obtenido de Programa Nacional de Alimentación Escolar: <http://www.qaliwarma.gob.pe/>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2016 B). *Programa Nacional de Alimentación Escolar. Qali Warma*. Recuperado el 8 de noviembre de 2013, de ¿Quiénes son nuestros usuarios? http://www.qw.gob.pe/?page_id=74
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2016 C). *Componente alimentario*. Recuperado el 8 de noviembre de 2013, de Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma: http://www.qw.gob.pe/?page_id=103
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2016 D). *Comités de Compras*. Recuperado el 8 de noviembre de 2013, de Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma: http://www.qw.gob.pe/?page_id=62
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2016 F). *Comités de Alimentación Escolar (CAE)*. Recuperado el 8 de noviembre de 2013, de Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma: http://www.qw.gob.pe/?page_id=64
- Ministerio de Educación. (2010). *Estadística de la Calidad Educativa. ESCALE*. Recuperado el 28 de octubre de 2013, de Encuesta Nacional de Instituciones Educativas. ENEDU 2011: <http://escale.minedu.gob.pe/indicadores.enedu>
- Ministerio de Educación. (2013). *Directiva 014-2013-ED. Normas y orientaciones para la cogestión del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar*

Qali Warma del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Ministerio de la Presidencia de Perú. (1989). *Decreto Supremo 059-89-MPRE*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Ministerio de la Presidencia de Perú. (1989). *Resolución Ministerial 602-89-MIPRE*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Ministerio de Salud. (17 de febrero de 2013). Nota de Prensa: Comprendidos en el Programa Nacional de Alimentación Escolar "Qali Warma". *Cerca de tres millones de escolares se beneficiarán con tratamiento de anemia, agudeza visual y vacunación*. Lima, Perú: Oficina General de Comunicaciones. Recuperado el 27 de noviembre de 2013, de http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2013/saludescolar/archivo/NP_0163-13.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derecho en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado el 20 de septiembre de 2013, de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

ONU. (s. f.). *Un Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo basado en los Derechos Humanos. Hacia un entendimiento común entre las Agencias de las Naciones Unidas*. Recuperado el 2 de septiembre de 2013, de http://www.redenderechos.org/c/document_library/get_file?uuid=df15dac3-c052-4e19-8290-311beb671b78&groupId=10387

Pollitt, E. (1984). *Serie de educación sobre nutrición número 9. La nutrición y el rendimiento escolar*. París: UNESCO. Recuperado el 3 de octubre de 2013, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000623/062306so.pdf>

Presidencia Constitucional de la República. (2012). *Decreto de Urgencia 001-2012*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (1992). *Decreto Supremo 020-92-PCM*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2007). *Decreto Supremo 055-2007- PCM*. Lima, Perú: Diario Oficial: El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2009). Memoria de Gestión. Presidencia del Consejo de Ministros 2008. Perú. Recuperado el 3 de octubre de 2013, de http://www.pcm.gob.pe/transparencia/poi/2009/Memoria_2008.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Los derechos humanos en el PNUD. Nota práctica*. Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Applying a human rights-based approach to development cooperation and programming: A UNDP capacity*

- development resource. Capacity Development Group. Bureau for development policy. PNUD. Recuperado el 1 de septiembre de 2013, de http://waterwiki.net/images/ee/Applying_HRBA_To_Development_Programming.pdf*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Indicators for Human Rights Based Approaches to development in UNDP programming: A user's guide*. PNUD. Recuperado el 1 de septiembre de 2013, de <http://gaportal.org/sites/default/files/HRBA%20indicators%20guide.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos en la reducción de la pobreza. Informe provisorio sobre un proyecto piloto*. PNUD. Recuperado el 15 de septiembre de 2013, de http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP_HRBA_SP.pdf
- Rebosio, G., & Rodríguez, E. (2001). *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- República de Perú. (1993). *Constitución Política de Perú*. Lima, Perú.
- Romero Velarde, G. (19 de septiembre de 2013). Programa Qali Warma. (R. Bregaglio Lazarte, entrevistador)
- Rubio, M. (30 de septiembre de 2013). Entrevista a la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social. (R. Noticias, Entrevistador) Recuperado el 29 de noviembre de 2013, de <https://www.youtube.com/watch?v=FdOjm0JQNcY>
- Sepúlveda Carmona, M. (2010). Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos. En X. Erazo, L. Pautassi, & A. (Santos, *Exigibilidad y Realización de Derechos Sociales. Impacto en la Política Pública*. Santiago de Chile: Ediciones LOM, Fundación Henry Dunant América Latina.
- Sepúlveda Carmona, M. (2011). *Expert Workshop on Conditional Cash Transfers*. Santiago de Chile: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Recuperado el 3 de septiembre de 2013, de <http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos/documentos/trabajo/dt5.pdf>
- Sosa, P. (13 de febrero de 2013). *Noticias SER*. Recuperado el 20 de noviembre de 2013, de <http://www.noticiasser.pe/13/02/2013/parque-de-los-nietos/el-reto-de-la-ministra-trivelli>
- Tribunal Constitucional de Perú. (2005). *Expediente 00034-2004-PI/TC "Luis Nicanor Maraví Arias, en representación de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República"*. Perú.
- Trivelli, C. (10 de octubre de 2013). *Aportes para un debate sobre Qali Warma*. Recuperado el 11 de octubre de 2013, de Otra Mirada: <http://www.otramirada.pe/aportes-para-un-debate-sobre-qali-warma>

UNICEF. (2008). *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*.

París: UNESCO. Recuperado el 1 de septiembre de 2013, de http://www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la_EDUCACION_PARA_TODOS_basado_en_los_derechos_humanos.pdf

Uvin, P. (2004). *Human Rights and Development*. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.

Vásquez, E. (2013). *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional*. Lima, Perú: Centro e Investigaciones de la Universidad Pacífico.

CAPÍTULO 6

El Derecho a la Alimentación como fuente de responsabilidad: el caso de la contaminación del maíz por organismos genéticamente modificados¹

*"El maíz
Cuando brota el embrión del maíz,
siento que se prolongan nuestros días,
es nuestro corazón que germina y crece,
es el pozol, es la tortilla,
es el mundo, es la vida".*

JUAN GREGORIO REGINO (POETA MAZATECO)

Blanche Magarinos-Rey²

Nicolás Cobo Romani³

INTRODUCCIÓN

El derecho a la alimentación y los objetivos de una mayor y mejor cobertura alimenticia han generado un interesante debate respecto de la conveniencia de autorizar el cultivo en campo abierto de plantas y, particularmente, de

¹ El artículo es resultado final del proyecto de investigación "El derecho a la alimentación como fuente de responsabilidad: el caso de la contaminación del maíz por organismos genéticamente modificados.", realizado durante el año 2013, en el marco de la III Convocatoria de Investigación del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe –ODA ALC–. La investigación fue financiada por el ODA-ALC, la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (ALCSH), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Centro Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

² Abogada Universidad Paris V Panthéon-La Sorbonne. Máster en Derecho Ambiental y Urbanismo. Correo electrónico: blanche@avocat-magarinos-rey.com

³ Abogado Universidad Católica de Chile. Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca, España, actualmente Director de la Escuela de Graduados de la Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: ncobo@uc.cl

maíz transgénico. Los Estados han adoptado opciones disímiles, desde una abierta aceptación (EE. UU.); moratorias (la mayoría de países de la UE y Perú) o aceptaciones parciales (casos de Chile y Bolivia). El problema radica en que los cultivos de organismos genéticamente modificados (OGM) no son inocuos para los predios vecinos y por ello se hace necesario determinar si existe una protección legal nacional o desde el derecho a la alimentación, en lo relativo a los flujos genéticos producto de contaminaciones, adventicias o involuntarias, que puedan generarse entre los cultivos vecinos. Las normas y compromisos internacionales y las legislaciones nacionales que crean marcos normativos específicos para los OGM han sobrevalorado, con frecuencia, las innovaciones biotecnológicas y sus alegados beneficios, sin dar suficiente reconocimiento y amparo al aporte milenario de los agricultores mediante la selección de una mejor biodiversidad agrícola. En ese contexto de favoritismo normativo para una actividad humana respecto de otra, la protección debe buscarse en sustentos legales de carácter más general, fundamentados siempre en el Estado de derecho y la Constitución Política.

El presente texto se propone exponer el resultado de la investigación adelantada, a través de la cual se llevó a cabo un análisis legislativo, doctrinario y jurisprudencial tanto en el ámbito nacional como en el internacional, para determinar la existencia de mecanismos jurídicos de protección, preventivos y sancionatorios o compensatorios, en virtud de la contaminación generada por OGM, ya sea a cargo del propietario del predio, de los titulares de las patentes de OGM o bien del Estado.

6.1 MAÍZ Y TRANSGÉNICOS: UNA DIFÍCIL COEXISTENCIA

6.1.1 El maíz como base de la alimentación y de las culturas de Latinoamérica

La Semilla es más que un objeto necesario para la obtención de un grano, es un objeto engarzado en un saber hacer que le confiere sentido y utilidad; la semilla es una materialidad impregnada de conocimiento, pero también es un espacio donde convergen diferentes caminos, aspectos sociales, ecológicos, económicos, políticos y jurídicos (Yapa, L. 1996).

El maíz posee una gran diversidad genética, tanto la planta, como la mazorca y el grano. Es capaz de resistir enfermedades e insectos y tolerar distintos escenarios ambientales (Paliwal, Granados, Lafitte, & Violic, 2001). La FAO estima que para el año 2050 se requiere doblar la producción de alimentos del año 2000, y para ello, serán fundamentales los recursos fitogenéticos

para la alimentación y la agricultura (RFAA)– cimientos para la producción de alimentos–, y la base biológica para la seguridad alimentaria, los medios de vida y el desarrollo económico (Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, 2010, pág. 1).

La humanidad basa su alimentación en unas 12 especies de plantas; la mayor producción se concentra en los cuatro cultivos básicos (trigo, arroz, maíz y patata); sin embargo, se ha abandonado gran número de diversidades vegetales, por la preferencia de variedades uniformes económicamente más productivas.

Teocintle. (*Zea mays* ssp. *mexicana*) apareció hace unos 9 000 años; es el antepasado silvestre del maíz que surgió de un teocintle anual, el cual se encuentra al oeste de México y fue domesticado y modificado por el trabajo de agricultores durante miles de años mediante el trabajo y la técnica. La premio Nobel Bárbara Mac Klintock, explicó el comportamiento de los genes y los cambios evolutivos y la formación de nuevas especies, llegando a describir la historia evolutiva del maíz. En las culturas mesoamericanas los olmecas, teotihuacanos, incas y quechuas, el maíz, además de poseer un valor alimenticio, tuvo una gran importancia cultural y religiosa. Los aztecas ofrecían sacrificios a Xilonen, diosa del maíz. En consecuencia, existen, al menos, cuatro centros de origen y domesticación del maíz, los cuales se extienden desde México a Guatemala.

Para la clasificación del maíz se utiliza la distinción de la raza como un “grupo de individuos emparentados, con suficientes características en común para permitir su reconocimiento como grupo” (Anderson & Cutler, 1942). Se han descrito 14 conglomerados de razas de maíz: Argentina (47 razas), Bolivia (77 razas), Brasil (44 razas), Colombia (23 razas), Cuba (11 razas), Chile (29 razas), Ecuador (31 razas), Guatemala (33 razas), El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Panamá (11 razas en conjunto), México (65 razas), Paraguay (10 razas), Perú (66 razas), Uruguay (8 razas), Venezuela (19 razas), Estados Unidos (16 razas) (CIMMYT, 2016).

Hasta nuestros días, el maíz conforma una red de relaciones económicas, sociales, culturales y simbolismos que se vinculan con distintas festividades religiosas. Todo ello, exige no desvincular su función como alimento cultural y no considerarlos solo como un bien económico.

México es país de origen y diversificación genética de un 15.4 % de las especies, y es por ello, depositario y custodio *in situ* de las líneas genéticas

originales, aunque se observa un abandono progresivo del germoplasma original para sustituirlo por aquellos producidos por las grandes empresas de semillas transnacionales; ello sin una protección adecuada de los recursos fitogenéticos originales.

6.1.2 La intrusión de la biotecnología en el cultivo del maíz

Se trata de cualquier organismo vivo, que posea una combinación nueva de material genético (OMG/OVM) y que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología (FAO, 2001). Ello no debe confundirse con el mejoramiento convencional, mediante el cruzamiento y selección de ejemplares con características particulares. Los transgénicos se alteran por las mejoras buscadas en la producción, resistencia a los herbicidas o a determinados insectos.

A partir de los años 80, cuando se empezó a trabajar con técnicas nuevas de transferencia (fitomejoramiento) de genes entre organismos pertenecientes a especies, familias e incluso reinos distintos, se presentaron las llamadas "quimeras genéticas" como el futuro del mejoramiento genético, que anunció, con el uso de la biotecnología, la llegada de la "Segunda Revolución Verde". Entonces, pocos se imaginaban que en el caso de las plantas de polinización abierta (especies halogamas) como el maíz, los individuos transgénicos podían polinizar a las variedades nativas o criollas, contaminándolas con genes que podrían causar problemas, tanto a la biodiversidad agrícola, como al ser humano.

Los principales productores de maíz en el mundo son: EE. UU. (32 %), China (24 %) y Brasil (9 %); Chile, en 2011 y según datos de ODEPA, figura como el 6.º productor mundial de semillas, con un 3,8 % de participación y montos de U\$380MM; en 2012 el valor FOB totalizó casi 500MM; de estos el 50 % son de semillas de maíz con 81 441 638 kilos y representan un 70,8 % de la superficie total de los semilleros. Chile ha ido reduciendo las plantaciones de maíz para sustituirlas por semillas (muchas de ellas transgénicas); las importaciones (873 305 toneladas en 2012) que se realizan de maíz, provienen principalmente de Argentina (55,4 %) y Paraguay (41,9 %), países que tienen producciones transgénicas. El total de lo importado por Chile representa el 39 % del consumo nacional en 2012 (Vicuña Herrera, 2013).

En 2012 había en el mundo 170 millones de hectáreas plantadas con transgénicos con tasas de crecimiento que alcanzaron un 10 % anual: 69,6 MM en EE. UU.; 36,6 MM, Brasil; 23,9 MM, Argentina, y 10,8 MM, India; un 52 % de esos cultivos están ubicados en países no desarrollados (James, 2012).

Adicionalmente, la industria tiene altos niveles de concentración (AgWeb); las 4 mayores compañías productoras de semillas en EE. UU. —Monsanto, DuPont/Pioneer, Syngenta, y Dow AgroSciences— controlan el 80 % del mercado nacional de maíz, y 70 % de la soya, y más del 50 % del mercado mundial (Koseboro, 2013). Las seis mayores empresas controlan el 75 % de la investigación fitogenética, el 60 % del mercado de semillas y el 76 % de las ventas mundiales de agroquímicos (ETC Group, 2015).

Maíz Bt 176. Se ha incorporado en el genoma del maíz, material genético procedente de una bacteria; contiene una toxina que ataca el aparato digestivo de algunos insectos y que se mantiene en el tiempo. El Parlamento Europeo rechazó en 1996 y 1997 la comercialización del maíz Bt 176, hasta que no fuere probada científicamente la inocuidad de esta innovación. En el año 1996, la Comisión se declaró incapaz de tomar una decisión para la comercialización ante las dudas existentes. Sin embargo, finalmente se entregó una autorización para comercializar este producto, aunque desde 1998 se planteó una prórroga de hecho, en la que la mayoría de los países europeos, salvo España, evitaron autorizar plantaciones.

El Bt176 está elaborado a partir de la ampicilina, y debido a su presencia en los alimentos, podría generar una resistencia a los antibióticos (desde 2005 la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, recomendó su eliminación). En EE.UU. investigaciones demostraron que este producto afectaba a otras especies, como larvas de mariposa monarca, razón por la cual, en el año 2003 se discontinuó su cultivo. Aunque algunas variedades transgénicas del maíz fueron prohibidas, se siguió utilizando su cultivo; asimismo, se ha continuado plantando la variedad MON 810, la que en otros países de Europa se encuentra en una prórroga, hasta tanto se pruebe su inocuidad. El cultivo del maíz MON 810 (maíz Bt), ha sido prohibido en 9 países (Italia el último en julio 2013), ello basado en principio de precaución y en el valor de la biodiversidad. España, entonces, concentra casi el 90 % de la producción europea de transgénicos con cerca de 120.000 hectáreas (Mendiola, 2006 B).

Maíz RR (RoundupReady). Variedad del maíz desarrollada por Monsanto. Es resistente a los herbicidas, contiene una enzima denominada EPSPS, que ha sido obtenida de la bacteria *agrobacterium*, un tipo de bacteria que causa tumores a las plantas por su gran capacidad para transferir ADN a las células vegetales (República de las ideas, 2008).

México. Según datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México —SAGARPA— hay unos 20

cultivos transgénicos autorizados, destacando entre ellos el maíz, que se supone resistente a determinados insectos (SAGARPA, 2016). El TLC-ALCA, dio origen a varios de estos cultivos e importaciones de maíz con mezclas de transgénicos. La mayoría de esos cultivos no fueron reconocidos por el Gobierno mexicano, salvo porciones menores de maíz (70 hectáreas de Monsanto). Sin embargo, en el año 2006 se reconocían más de 800 mil hectáreas.

Legislación. Fue firmado el Convenio de Diversidad Biológica y Protocolo de Cartagena, el que reconoció a México como centro de origen y diversidad genética (maíz no transgénico). Desde el año 2003 se autorizó la importación de OGM aunque estaba suspendida la autorización de maíz transgénico experimental. De las 50 razas de maíz existentes en México, con el intercambio de semillas, se anticipa una contaminación transgénica del maíz nativo, y que pone en riesgo la continuidad de recreación, selección y mejoramiento genético tradicional, lo que genera por ello dificultades para los pueblos indígenas y los campesinos (Manzur, Catácora, & Cárcamo, 2009 B, pág. 68).

A partir de estudios que demostraron la contaminación genética, surgen movimientos en defensa del maíz criollo, teniendo como eje primario el mantener la moratoria del cultivo de maíz transgénico y mejorar los canales de información.

Perú. En 2007, se detectaron cultivos transgénicos ilegales de maíz (NK603 y Bt11).

La Ordenanza Regional 010-2007-CR/GRC de Cusco, que regula la protección de la condición de centro de origen de agrobiodiversidad y domesticación de variedades y cultivos, prohíbe los OGM, además de establecer una moratoria legislativa nacional (Presidencia Regional, 2007).

Chile. Existen algunos cultivos transgénicos autorizados, como el caso del maíz que tiene las características de ser resistente a herbicidas, insectos (Bt), Bromoxinil, aumentos de rendimiento, tolerancia a las heladas, al déficit hídrico y otras características que presentan alto contenido a sustancias tales como avidina, lisina, lipasa gástrica de perro, proteína, etc. (Manzur, Catácora, & Cárcamo, 2009 B, pág. 53). Chile recibe alimentos importados desde Argentina y EE. UU., entre los que está el maíz, cuyos granos son utilizados, a su vez, para elaborar alimentos para consumo humano y animal. No existe, en todo caso, la obligación de etiquetado de alimentos transgénicos.

Legislación chilena sobre transgénicos. En febrero de 2007, se aprobó la Norma Técnica administrativa sobre incorporación de Eventos Biotecnoló-

gicos en Alimentos de Consumo Humano, restringiéndose a un listado, los alimentos transgénicos que serán autorizados; Ley 20.116 de Organismos Hidrobiológicos Transgénicos (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Subsecretaría de Pesca, 2006).

El debate jurisprudencial en Chile se ha centrado principalmente en el tema de la falta de transparencia de los cultivos y alimentos transgénicos, en particular, la localización de cultivos y su etiquetado.

En el ámbito internacional, aunque Chile ha firmado el Convenio de Biodiversidad, no tiene dentro de su ordenamiento jurídico una Ley de Biodiversidad y aún no ha ratificado el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad de la Tecnología, así como tampoco ha ratificado el Protocolo Suplementario de Nagoya (2010), sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Derivados, ni el Protocolo Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad de la Tecnología "Protocolo de Nagoya/Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación", el que ya fue firmado por otros países de la región, como Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.

Las legislaciones actuales, la experiencia jurisprudencial y la doctrinaria no están dando adecuada atención a los desafíos nutricionales que implican los alimentos genéticamente modificados (OGM). Los requerimientos de las empresas han llevado a desarrollar innovaciones tecnológicas que se enfocan, fundamentalmente, en la eficiencia de la producción y en la perspectiva mercantil, que si bien es fundamental para el desarrollo económico de las naciones, no puede obviar la perspectiva del consumidor ciudadano, quien tiene derecho a conocer la composición, calidad nutricional y efectos negativos de los alimentos que consume y que son parte de las garantías de los compromisos internacionales de los Estados.

6.1.3 Definición y aplicación del concepto de coexistencia

La coexistencia es la capacidad de escoger entre cultivos convencionales, ecológicos y modificados genéticamente, cumpliendo las normas de etiquetado y de pureza (Comisión de las Comunidades Europeas, 2013). Ello aconseja a los países europeos, revisar las normas nacionales de responsabilidad civil en el caso de daños, así como ajustar sus leyes.

La coexistencia de diferentes métodos de producción agrícola, tales como sistemas genéticamente modificados, la producción ecológica y la agricultura

convencional se pueden llevar a cabo simultáneamente y con cierta proximidad geográfica entre sí, de tal modo que se afecten al mínimo, debiendo por ello existir normas técnicas adecuadas.

Las distancias varían mucho en cuanto a las visiones respecto del aseguramiento de un 0 % de contaminación. Algunos hacen referencia a rangos hasta de 10 km, otros a rangos de 800 ms con niveles relativos de contaminación cercanos al 0,5 % (Berth o Mueller), mientras que también se recomiendan distancias que van entre los 100 a 200 ms. Incluso se ha hablado de distancias de unos pocos metros. En consecuencia esto revela que existen estudios para quien quiera demostrar las distancias que más le convengan (Gonzálvez, 2005).

Hay un extenso debate científico y jurídico, con dos esquemas basados en medidas de coexistencia de prevención, o bien, esquemas de responsabilidad (Devos, y otros, 2009). La legislación sobre coexistencia no siempre anula las legislaciones y jurisprudencias pre-existentes sobre responsabilidad civil.

La coexistencia, por su parte, no puede implicar el derecho a contaminar al vecino; es fundamental que no se le prive de su derecho; en cambio, se debe exigir una verdadera coexistencia de cultivos y hacerse responsable por los eventuales daños. También, se puede producir una contaminación involuntaria, mediante el uso de maquinarias para la cosecha, en las que sin la adecuada limpieza se puede contaminar, teniendo en cuenta que la limpieza aumenta los costos y el tiempo, y la falta de transparencia, a su vez, aumenta los riesgos de contaminación involuntaria.

La coexistencia ha sido tomada en cuenta fundamentalmente, desde el ámbito comercial (Van Deynze, Martins, & Bradford, 2008). Sin embargo, debe evaluarse en lo relativo a la coexistencia, una consideración previa respecto de la salud y la potencial contaminación de plantaciones. Para algunos autores, la coexistencia no es posible, ya que existen variantes para los agricultores como

(...) utilización de la rotación de cultivos, residuos de cosechas, abonos de origen animal, leguminosas, abonos verdes, desechos orgánicos no agrícolas, el cultivo mecánico, rocas minerales que soportan, y los aspectos del control biológico de plagas para mantener la productividad del suelo y la labranza, para suministrar nutrientes para las plantas, y para controlar las plagas de insectos, malezas y enfermedades con preferencia de los aspectos locales y la adaptación evolutiva y natural de las especies, evitando lo que ya es un hecho demostrado, como la

contaminación genética, el aumento de la toxicidad, los efectos en el agua o el suelo, la reducción de la diversidad genética, la incompatibilidad con la agricultura ecológica, e impide o dificulta la rotación de los cultivos, remover los efectos de la contaminación genética en los campos vecinos, es algo imposible (Altieri M. , 2005).

Al considerar la coexistencia, se hace indispensable mejorar las normas que regulan las distancias entre cultivos (Mendiola, 2006 B). En lo posible, aquellas normas deberían evitar una contaminación por completo y no aceptar rangos mínimos que terminan constituyendo, en definitiva, una verdadera autorización legal para contaminar. Tales normas deberían ser complementadas por un régimen de responsabilidad, amparando, de esta manera, a la víctima de contaminación con OGM, mediante un sistema de responsabilidad objetiva que no haga necesario probar la culpa, lo que muchas veces es casi imposible. El Estado, por su parte, debe asegurar una protección adecuada de la biodiversidad, que evite daños graves e irreversibles.

Descripción de normativas. Estudios de la UE han señalado al maíz como una especie de riesgo medio-alto de contaminación por cultivos similares y de transformarse, luego, en maleza. Respecto del maíz y la posibilidad de contaminación transgénica de la misma especie, el referido estudio indica que se produce hibridación a 800 ms; se recomienda por ello una distancia de 200 ms para mantener un 99 % de pureza (Manzur M. I., 2005 A).

El establecimiento de distancias debe complementarse con la responsabilidad legal *expost*. En el caso europeo, se deja a cada Estado la opción y se mezclan regulaciones *exante* a través de distancias necesarias respecto de otros cultivos y de responsabilidad posterior por la contaminación, así como los perjuicios resultantes, los que también dependen de cada Estado miembro de la UE.

En principio, establecer un requisito de distancia mínima no será siempre neutral a cualquier escala de explotación agraria (Soregaroli & Wesseler, 2005), porque implica costos irreversibles y condicionantes en la determinación *exante* del efecto de la política y se requiere una confirmación empírica en cada caso. Lo anterior es válido para el caso en que los costos de responsabilidad *a posteriori* sean inexistentes, lo que aparece como poco realista al considerar los riesgos acarreados por las biotecnologías y el rechazo general de estas en la sociedad. La normativa chilena establece una distancia de 200 ms de cualquier otro predio que tenga maíz y de 100 ms, en el caso que la línea parental materna sea OGM, y la línea paterna no sea OGM, y de

300 ms de distancia, cuando se trate de la línea paterna de la producción de semillas, sea OGM de un evento nuevo de OGM. El peligro radica en que solo se refiera al maíz comercial, sin impedir la contaminación de otras especies emparentadas silvestres, centros de origen o cultivos tradicionales y panales de abejas, resultando entonces ineficaces frente al objetivo de eliminar el riesgo de contaminación.

El productor de semillas deberá registrarse en un sistema web denominado Sistema de Organismos Vivos Modificados, certificados de semillas y plantas frutales del SAG. Sin embargo, según un reporte de Unión Europea del año 2012⁴, se concluye que en Chile no existen controles oficiales de presencia de semillas de OGM en las semillas no OGM, aunque la mayoría de las empresas productoras chilenas mantienen los estándares internacionales de 800 ms de distancia, lo que sería requerido por la asociación ANPROS (Asociación Nacional de Productores de Semillas).

Transparencia sobre localización de los cultivos. La directiva 2001/18/CE, establece la obligación de mantener un registro de la localización de los cultivos de OGM, los que deben estar disponibles para el público y para los productores que puedan verse afectados como los apicultores (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2001).

Mapa de cultivos transgénicos en Chile⁵. De acuerdo con la información proporcionada por el SAG (2016), y luego de un debate respecto de la obligación de transparentar, un 78 % de las especies plantadas de transgénicos en Chile son cultivos de maíz para la producción de semillas, las cuales se encuentran ubicadas en la zona central del país, la que, de paso, es la mejor tierra agrícola y en la que conviven con diversos cultivos aledaños, sin necesariamente, una protección y garantía de inocuidad.

En efecto, el Consejo para la Transparencia, entidad administrativa autónoma que vela por el acceso a la información pública, consideró en abril de 2010 (amparo rol A59-09), en su considerando número 12 lo siguiente:

(...) en lo referido a la ubicación exacta de cultivo y acopio de semilla transgénica de exportación como también para la experimentación

⁴ Reporte que puede encontrarse como "Final Report and Audit 14 to 22 march 2012 in Chile In Order to Evaluate the Control System for GMO with regards to seeds intended for Export to EU" en el siguiente enlace http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=9898 (Mamian, 1990)

⁵ El cual puede consultarse en el siguiente enlace: <http://consorcioapicola.cl/mapa-ogm/> (Consorcio de Desarrollo Tecnológico APICOLA, 2016)

científica en vegetales transgénicos, este Consejo declara que dicha información es pública y que, habiéndose rechazado todas las causales de secreto o reserva legales invocadas.

El conocimiento de la información requerida permite el control social del procedimiento que utiliza el SAG para la internación y liberación en nuestro país de los OGM, así como para su fiscalización, existiendo un alto beneficio al revelar dicha información (Consejo para la Transparencia, 2010).

En la temporada 2011-12, se produjeron unas 40.000 hectáreas de semillas, 48 % de estas en la región del Maule, de la producción total, un 70 % fue del tipo OGM.

Controles externos para exportación. La UE ha desarrollado inspecciones y evaluaciones de cumplimiento de estándares que aseguren que las semillas que se exporten a la UE no se encuentren contaminada con semillas OGM, en particular, el maíz. Las regulaciones de la UE (2001 y 1830) requieren trazabilidad, etiquetado y asegurar la no contaminación de las semillas no OGM. Si se trata de una especie nueva, se requieren 4 inspecciones (preflorecimiento, florecimiento, cosecha y poscosecha), en cambio, cuando se trata de variantes ya conocidas, se rebaja a 2 controles (Comisión Europea de Salud y Consumo. Dirección General, 2012). El reporte de la UE consideró que los controles oficiales desarrollados en Chile no verifican la implementación de las medidas del productor de semillas, a manera de evitar la contaminación, y no se realizan inspecciones a los agricultores que multiplican semillas OGM y no OGM, precisamente donde se puede producir la contaminación, ni existe un test oficial para verificar la contaminación de las semillas a ser exportadas a la UE y los laboratorios que participan no se encuentran acreditados. Las implicancias de esta evaluación son muy graves, ya que permiten sostener que no hay suficientes niveles de protección para el consumidor ni el exportador, generando evidentes perjuicios potenciales (Comisión Europea de Salud y Consumo. Dirección General, 2012).

En Chile, desde 1992, se autoriza la internación de semillas transgénicas con el objeto de multiplicación para la exportación, aunque no, para consumo humano. Para María Isabel Manzur, el hecho que Chile autorizara el cultivo de semillas transgénicas sin evitar la contaminación a otros cultivos, se debe a la ausencia de medidas de bioseguridad, teniendo ello riesgos asociados. Entre los riesgos económicos están, el que Chile no puede garantizar a los mercados el destino de las exportaciones, que sus productos están libres de transgénicos, donde, ya sea por requerimiento de las autoridades a los

consumidores o por el potencial de mercados de nicho, pueden verse afectados (Manzur M., 2005 B).

6.1.4 Casos de contaminación del maíz nativo y criollo y posibles perjuicios/consecuencias ligados a esta contaminación

La contaminación del maíz atenta directamente contra nuestras culturas, nos hiere en la esencia, en algo con lo que estamos íntima y milenariamente relacionados: el maíz es uno de los pilares de nuestras culturas, la base de nuestra resistencia; sin nuestros maíces no somos pueblo, no somos comunidad, no somos gente (...) (González, 2004).

Para el Tribunal Constitucional de Chile constituye contaminación aquella que supera los parámetros ambientales establecidos (Tribunal Constitucional de Chile, 2011); debe acreditarse inequívocamente la presencia en el ambiente de un contaminante, en términos tales, que presente un riesgo cierto a la vida, a la salud de la población, a la conservación del ambiente o la preservación de la naturaleza, o bien, que exista una situación de pública e indiscutida notoriedad acerca de la presencia, gravemente nociva en el ambiente, de un contaminante (Tribunal Constitucional de Chile, 2006). El voto de minoría, en su letra B) n.º 13, nos recuerda que el cultivo es parte esencial de la cultura indígena y que las semillas son la vida de las comunidades, permitiéndoles sobrevivencia. Existe el temor de que ciertas especies desaparezcan por el uso de variedades modificadas; algunas especies vegetales nativas son considerados árboles sagrados, sin protección a la cultura (Tribunal Constitucional de Chile, 2006).

Casos de contaminación genética por transgénicos. Aunque las entidades de salud pública tienen escasa capacidad para fiscalizar los efectos de los alimentos, en el año 2008 el INTA, de la Universidad de Chile, detectó organismos genéticamente modificados en 4 de 30 muestras de maíces convencionales sembrados cerca de predios que multiplican semillas transgénicas para su exportación en la región de O'Higgins. Asimismo, en Alemania, en mayo de 2013, se detuvo una partida de maíz exportado desde Chile por estar contaminado con maíz transgénico NK603 y MON 803.

Muchas veces, los propios agricultores no tienen conocimiento acerca de que las semillas que están utilizando para sus cultivos son del tipo OGM.

México. Se encontraron casos de contaminación transgénica del maíz criollo en Oaxaca y Puebla y en varios Estados del sur, aunque se encuentra prohibido en México desde 1998. Se ha debatido, respecto de los umbrales

máximos aceptables de contaminación de las semillas convencionales, el que oscila en rangos de 0.3 a 0.7 %, y se espera que no llegue a más del 0.9 %, aunque se plantea, por movimientos como Patio Verde, que no debería tolerarse más allá de 0.1 % (Manzur M. I., 2005 A). Se han iniciado acciones legales contra la contaminación por transgenes del maíz en México.

Organizaciones de productores, indígenas, apicultores, ambientalistas y consumidores presentaron una demanda con el objetivo de que los tribunales judiciales declaren que los límites y restricciones establecidos en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) son ineficientes, pues existe evidencia de contaminación transgénica de maíces nativos en los estados de Oaxaca, Sinaloa, Chihuahua, Veracruz y Guanajuato. Se solicitaron medidas preventivas para que se suspenda la siembra de cultivos transgénicos al nivel nacional (Sánchez Galindo & San Vicente Tello, 2013 A).

El 5 de julio del 2013 fue entregada, ante el Juzgado Federal 12.º de Distrito en Materia Civil, en el Distrito Federal, una acción colectiva con la que se pretende que autoridades judiciales declaren la liberación sin autorización al ambiente de OGM de maíz en lugares y en actividades; que los límites establecidos en la LBOGM han sido ineficaces y que la liberación comercial solicitada sobrepasa los límites y restricciones legales y causa vulneración y daño a los derechos e intereses colectivos a un medio ambiente sano y de acceso a los recursos naturales de diversidad biológica de maíces nativos (Sánchez Galindo & San Vicente Tello, 2013 A).

A la fecha, se ha documentado la presencia de transgenes en distintas variedades nativas y en diferentes regiones agrícolas de México. En revistas científicas como *Molecular Ecology* y *Nature* se ha mostrado la contaminación de semillas nativas de maíz que se ha producido en Oaxaca, Sinaloa, Chihuahua y Veracruz (Sánchez Galindo & San Vicente Tello, 2013 A).

La ineficiencia de los límites y restricciones establecidos en la LBOGM ha propiciado que se vulneren derechos a un medio ambiente sano, al acceso de recursos naturales de diversidad biológica del maíz, a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como adecuada, a derechos culturales y a la salud. Estos derechos se encuentran establecidos en la Constitución Política, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Sánchez Galindo & San Vicente Tello, 2013 A).

Hay 62 grupos étnicos (Antonio Turrent) que han heredado la mayordomía de más de 59 razas nativas y de miles de variedades locales desarrolladas a través del mejoramiento genético autóctono; de este acervo genético se han producido los más de 600 platos de la cocina mexicana –declarado patrimonio cultural inmaterial de la humanidad en 2010– hoy en riesgo de perderse por la contaminación de las semillas por transgénicos (Sánchez Galindo & San Vicente Tello, 2013 A).

6.1.5 Inventario de impactos del uso de OGM

Ejemplos de contaminaciones. En 2005, Syngenta dio a conocer una contaminación de un cultivo por error (Bt 10), el que había entrado a la cadena alimenticia animal y fue exportado a varios países. La Agencia Europea de Seguridad Alimentaria declaró que no era posible hacer un seguimiento y garantizar la trazabilidad, por lo que se estableció un bloqueo del mercado norteamericano del maíz, obligándose a la empresa a entregar un protocolo de análisis de esta variedad (Cipriano, Carrasco, & Arbos, 2005).

Ecológicos. Contaminación por polen, ya que los cultivos transgénicos polinizan a los no transgénicos; ello se debe a causas involuntarias como el viento o las abejas que afectan los campos de cultivos no OGM (Boll Stiftung, 2009).

Biológicos, toxicológicos. Se han criticado las implicancias de las modificaciones de los genes por los efectos conocidos y los que aún no se han podido determinar con claridad. Es preocupante la inestabilidad de los genes nuevos o modificados, los peligros de utilizar virus y los efectos en el consumo humano, las posibilidades de alteraciones al organismo o resistencia de este a enfermedades; según datos de ISAA en 2003 un 11 % de los cultivos de semillas del maíz reemplazaron a las criollas (ISAA, 2016).

Estudios demuestran un daño consecencial en mariposas por causa del maíz Bt en Alemania, toxicidad del herbicida Roundup que causa tumores, daños multiorgánicos y muerte prematura; toxicidad en el agua de los ecosistemas en EE. UU.; distorsiones del sistema digestivo de animales en Italia; efectos colaterales en órganos como riñones, corazón y otras células, e incluso casos de muerte en países como Filipinas (GMO Evidence, 2016).

Estudios en Reino Unido del Instituto ISIS demuestran la inestabilidad de los genomas transgénicos y graves alteraciones de transgénicos utilizados comercialmente (Manzur M. I., 2005 A).

Los cultivos transgénicos pueden producir toxinas ambientales que se mueven a través de la cadena alimentaria y terminan en el suelo donde se unen a los coloides y conservan su toxicidad, la cual afecta a los invertebrados y posiblemente, también, a los ciclos de nutrientes (Altieri & Rosset, 2000).

Sociales y económicos. Se cuestiona la validez científica de un verdadero aporte y beneficios comerciales para la comunidad, por el empleo de productos que están siendo monopolizados por pocas empresas y han sido impuestos por intereses comerciales (Manzur M., 2005 B). Se trataría, además, de una tecnología innecesaria, ya que existen medios tradicionales para llevar a cabo este objetivo. Los cultivos transgénicos, incluso, generan rendimientos cercanos al 7 % menores y emplean entre 2 a 5 veces más herbicidas (Benbrook citado por Manzur M., 2005 B). Se crean supermalezas, se aumenta el uso de herbicidas de las propias empresas productoras de semillas; existen impactos al suelo y a otras especies que no son su objetivo (Manzur M., 2012)

Hay alternativas de mejoramiento del maíz. Existen desde tiempos inmemoriales: a) esquemas de selección recurrente para mejoramiento de las poblaciones y b), el desarrollo de líneas puras e híbridos. La selección masal, método de mejoramiento de maíz más antiguo y simple, requiere menores recursos, y es utilizada por los fitomejoradores desde el inicio de la domesticación del maíz (Paliwal, Granados, Lafitte, & Violic, 2001).

Perjuicios y consecuencias. Está también presente la potencial pérdida de la diversidad genética y variedad local producida en una cadena de la naturaleza y los agricultores durante miles de años por domesticación y co-evolución, así como el peligro de eliminar una variante extensa de la biodiversidad. Cultivos de diversidades y especies por comunidades locales o indígenas, por su baja utilización y los énfasis comerciales, están en peligro de desaparecer, y constituyen una gran oportunidad para que

(...) programas de fitomejoramiento podrían contribuir de manera considerable a la disponibilidad de medios de subsistencia sostenibles mediante una mejora de la seguridad alimentaria y nutricional, la generación de ingresos y la reducción de los riesgos (Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, 2011).

El valor de semillas OGM se estima un 20 % mayor, así como la alteración de las características esenciales (nutritivas y genéticas) del alimento.

Amenaza a la seguridad alimentaria. Se pueden mencionar: a) identidad del nuevo gen y su localización (y el número de copias) en el OGM; b) esta-

bilidad del gen insertado y el potencial para transferirse a otros organismos; e) expresión del gen, el producto proteínico; d) toxicidad potencial; e) alergenicidad potencial; y f) posibles efectos secundarios debido a cambios en la expresión génica o en las rutas metabólicas, por ejemplo, en las rutas para la producción de macro y micronutrientes; etiquetado obligatorio para comercialización en países donde hay normativa al respecto y la pérdida eventual de clientela; pérdida de la certificación orgánica: el riesgo de la coexistencia es el cruzamiento lejano y contaminación por material dispersado de plantas GM pueden generar problemas para el cultivo orgánico (Departamento de Inocuidad Alimentaria, Zoonosis y Enfermedades transmitidas por los alimentos, 2005).

Perjuicios propiamente patrimoniales. La contaminación podría disminuir el valor de los predios y la prohibición de exportación hacia países donde el material transgénico contaminante no haya sido aprobado -por ejemplo el caso de contaminación de productos como la miel en Chile en 2011 donde hay exportaciones por casi U\$30 millones (Min. Agricultura)-, así como la contaminación de semillas de maíz, en mayo de 2013 en Alemania.

Normas sobre coexistencia adecuadas. De acuerdo con la recomendación 2003/556/EC (Comisión de las Comunidades Europeas, 2013), los países miembros de la UE deberán tomar medidas sobre la coexistencia-esta se define como el derecho de los agricultores a escoger una producción agraria transgénica, ecológica o convencional, cumpliendo con los requisitos legales de trazabilidad, pureza y etiquetado-, donde los agricultores deben evitar la polinización cruzada. Los estudios han considerado que la ubicación, la dimensiones del predio como la dirección del viento pueden aumentar la posibilidad de contaminación, siendo técnicamente imposible, garantizar una ausencia total de OGM (Unidad Impactos ecológicos de las innovaciones en la producción vegetal -Eco-Innov- y Departamento de comunicación, 2007). ¿Son suficientes estas normas para proteger contra contaminaciones genéticas? Se estima que una coexistencia con umbrales de 0,9 % sería posible, es decir, lograr acciones que consideren las principales fuentes de impurezas (presencia de OGM en los lotes de semillas; polinización cruzada por proximidad, uso de maquinarias en cultivos cruzados) y evitarlas (Unidad Impactos ecológicos de las innovaciones en la producción vegetal -Eco-Innov- y Departamento de comunicación, 2007).

Contaminación cruzada. En virtud del artículo 37 de la Norma Técnica DS17 (Ministerio de Agricultura de la República de Chile, 2007) sobre

productos orgánicos y convencionales, la reglamentación chilena establece genéricamente que deben tomarse las medidas y distancias necesarias para evitar el contacto con hongos, aire o agua utilizados, los que deben ser debidamente aislados; si ello no es posible, debe evitarse la producción mixta. Para poder rotular un alimento como orgánico, debe estar producido en un 95 % por ingredientes orgánicos.

Erosión de la biodiversidad agrícola chilena: se desarrolló un catastro que reveló una pérdida de variedades y la dificultad de encontrar maíces criollos y algunas variedades ausentes (6 de 19 totales) (Manzur, y otros, 2011). Esta erosión genética a gran escala aumenta nuestra vulnerabilidad a cambios climáticos repentinos y a la aparición de nuevas plagas y enfermedades (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009). Como caso relevante de esta problemática y llevada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para el año 2009 se presentó el Juicio Sres. Bablok, Egeter, Stegmeier y Müller y la Sra. Klimesche contra Freistaat Bayern Asunto C-442/09 (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2009). El caso planteó que para el año 2005 se detectó ADN MON 810 –en un 4,1 % del ADN total del maíz– y proteínas transgénicas (toxina Bt) en el polen de maíz recolectado por el señor Bablok en colmenas situadas a 500 metros de la finca agrícola experimental del Freistaat Bayern (informe Yves Bot n.º 45). El Tribunal resolvió, en definitiva, que la obligación de autorización y de supervisión existe con independencia de la proporción de material modificado genéticamente contenida en el producto y no debe aplicarse por analogía el umbral y deben someterse a una evaluación de seguridad alimentaria (Bot, 2011)⁶.

Etiquetado y transparencia. El ganado es alimentado con OGM (fundamentalmente maíz y soya) y, sin embargo, no se informa al consumidor final. La norma europea del año 2004 obliga al etiquetado de los alimentos transgénicos con contenido mayor a 0,9 %, respecto del pienso de la comida para animal y alimentos altamente procesados que no tengan ADN transgénicos como aceite y azúcar, pero no se establecen obligaciones para la leche o la carne, cuyos animales hayan sido alimentados con transgénicos. Parece casi una contradicción que las mismas empresas que defienden la protección de sus creaciones científicas mediante patentes no quieran dar información relevante a través de los etiquetados que informan de los “beneficios” de contener un insumo que se estima tan relevante y sin externalidades (Manzur M. I., 2005 A).

⁶ Conclusiones del abogado general YVES BOT presentadas el 9 de febrero de 2011.

El reglamento europeo 1829/2003 (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2003) establece un margen de tolerancia de un 0,5 % de presencia en alimentos o piensos, y bajo este rango no infringe la normativa de OGM, si ello es accidental o inevitable, haya sido autorizado previo al reglamento (en una especie de derecho adquirido a los OGM) o exista transparencia de los métodos de detección.

Es necesario un etiquetado que facilite la información a los consumidores y una adecuada supervigilancia de entidades públicas y, así, establecer con claridad las eventuales implicaciones de responsabilidad de las empresas o bien de los Estados por no proteger adecuadamente a los consumidores.

La normativa de los países difiere y ha sido muy controversial la inclusión de plantaciones y semillas modificadas, la mayoría de las veces sin un debate transparente e informado a la ciudadanía y con *lobbies* e influencias muy fuertes de empresas multinacionales. Hay propuestas de consultas fallidas en California (39) y Washington (522), para transparentar el etiquetado de los alimentos transgénicos, que han sido rechazados por fuerte presión del *lobby*.

Norma técnica. El artículo 6 de la Ley Norma Técnica DS17 (Ministerio de Agricultura de la República de Chile, 2007) establece que para la certificación de productos agrícolas orgánicos, está prohibido el uso de plaguicidas y fertilizantes, de organismos genéticamente modificados y de productos derivados tanto para piensos, materias primas, auxiliares tecnológicas, aditivos, fertilizantes, acondicionadores del suelo, como para semillas y materiales de propagación vegetativa.

El Consejo para la Transparencia, en junio de 2010, acogió la solicitud de RAP-Chile de dar a conocer la ubicación exacta de los semilleros, terminando con un histórico secretismo de la ubicación exacta de cultivo y acopio de semilla transgénica de exportación como también para la experimentación científica en vegetales transgénicos; así este Consejo declara que dicha información es pública (Consejo para la Transparencia, 2010).

6.2 LA RESPONSABILIDAD INDUCIDA POR LA CONTAMINACIÓN DEL MAÍZ POR OGM

6.2.1 La definición de marcos normativos específicos a la responsabilidad ligada a los OGM (protocolo de Kuala Lumpur/ normas europeas)

Responsabilidad internacional. El Protocolo de Cartagena, sobre Seguridad de la Biotecnología celebrado en Kuala Lumpur, en febrero de 2004, estableció un Grupo de trabajo especial de composición abierta de expertos jurídicos y técnicos en responsabilidad y compensación. De este último nació el Protocolo de Nagoya–Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación, suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010). Se refiere, en particular, a los daños resultantes de un movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados, aunque fueron autorizados y dentro de los límites del país. El protocolo de Nagoya (artículo 12), respecto de la responsabilidad civil, señala que las partes deben ajustar sus legislaciones y procedimientos para cumplir con la obligación de responder por daños, ya sea continuando con sus normas de responsabilidad civil o desarrollando una nueva que aborde temas como daño; estándar de responsabilidad (estricta o basada en culpa); canalizar la responsabilidad y facultar la interposición de demandas (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010).

Exención de responsabilidad. Caso fortuito o fuerza mayor, acto de guerra o disturbio –artículo 6.º Protocolo, (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010) y otros que determinen las legislaciones nacionales. Se mantienen inalteradas las normas de responsabilidad internacional de los Estados por hechos ilícitos (proyecto de la Comisión de derecho internacional).

6.2.2 Fuera de las normas específicas: la aparente inaplicabilidad de una responsabilidad civil objetiva

La doctrina chilena, parece no estar de acuerdo, si optar por una responsabilidad basada en el Código Civil, u otra que tenga su origen en la Constitución (Viñuela Hojas, 2005). Existe una falta de unidad y consistencia y por eso no habría un sistema consolidado que permita dar garantías a los que sufren el daño, en particular, el agricultor no OGM.

No existe parámetro constitucional ni legal que resuelva el problema de la responsabilidad del Estado por falta de servicio (Enteiche Rosales, 2011),

sino que queda en manos de la jurisprudencia, que mediante una errada interpretación, ha intentado suplir esta carencia normativa.

Las legislaciones han adoptado diferentes opciones para precaver eventos de responsabilidad o compensarlos. En el caso de EE. UU., debe demostrarse responsabilidad estricta; no se establecen por el USDA umbrales de tolerancia de presencia de material OGM, pero las Cortes norteamericanas no están apoyando la tolerancia cero de contaminación "*Courts expect neighbors to have reasonable tolerances toward one another as the court engages in balancing of gravity of the harm against the social utility of each neighbor's use and enjoyment of their own land*" (Kershen citado por Soregaroli & Wesseler, 2005). Lo anterior dificulta que se haga efectiva una responsabilidad, sin que se demuestre negligencia del causante de la contaminación.

Para el caso europeo (legislaciones italiana y alemana), se hace la referencia a emisiones intolerables y, a diferencia del caso norteamericano, se exige un etiquetado que informe si se cumple con los límites –los umbrales de etiquetado son de hasta 0,9 % para alimentos y 0,1 % para productos orgánicos– (The Commission of the European Communities , 2000).

Quien causa un daño debe repararlo. Sin embargo, y dependiendo de la doctrina a la cual se adhiera, ello puede variar y requerirse causalidad y culpa. Existen regímenes generales de responsabilidad basados en la culpa (al que parece adherir el legislador chileno) y otro basado en la responsabilidad estricta u objetiva que constituye un régimen supletorio y excepcional.

La culpa civil no implica un juicio subjetivo de reproche del autor del daño (Barros Bourie, 2007); la responsabilidad objetiva está movida por razones de igualdad y seguridad. Rozenkrantz (2008), por su parte, no considera que la obligación de compensar las consecuencias del daño vendría de un acto antijurídico o culpable, sino de una fuente autónoma.

También se postula la opción del análisis económico de derecho (AED), basado en el sistema anglosajón y el que no se acepta del todo como apto para la tradición del derecho civil. Para el AED, el objetivo sería minimizar el costo de los accidentes, aumentando los beneficios sociales al infringir un estándar de cuidado, y asumir las consecuencias dañosas de las acciones. Para Rosenkrantz (2008) hay buenas razones para asumir un sistema de responsabilidad estricta como régimen general con circunstancias que se deben limitar.

La previsibilidad del daño condiciona la responsabilidad (Barros Bourie, 2007). Para que exista culpa debe faltar la deliberación de quien tenía el deber de anticipar el efecto dañoso de su acción, y no puede existir negligencia, si previsiblemente la conducta no implicaba riesgo alguno; ello es una condición necesaria; sin embargo, no es suficiente por sí sola para estimar la negligencia.

6.2.3 Otras posibles fuentes de responsabilidad civil: protección de la propiedad privada, teoría del riesgo, teoría de las inmisiones

Europa y la responsabilidad. Los países (desde Alemania hasta Austria) han adoptado diferentes opciones (Gonzálvez, 2005) que hacen responsable al agricultor que utiliza los OGM, algunas veces por completo, y obliga, en Alemania, a mantener un registro público con la ubicación de los cultivos, en Dinamarca a establecer un fondo de compensación con participación del Estado y en otros Estados como Holanda a hacer recomendaciones que muchas veces mantienen moratorias.

Responsabilidad por la contaminación. En la práctica, la jurisprudencia ha tenido reticencia en acoger esta alegación, fundamentalmente, por la dificultad de probar el nexo causal del daño. Sin embargo, una vez acreditada, se ha admitido por tribunales que sí existe perjuicio, se ha admitido la sanción pecuniaria e incluso la remoción de los cultivos transgénicos. Como ejemplos se puede citar dos sentencias emblemáticas, referenciadas Anselmo Martínez Cañellas (2012), que fueron decididas por Tribunales de EE.UU. -resueltas por la Corte del Distrito de Hawaii y por la Corte del Distrito de Missouri- en las cuales se decidió siguiente: (i) *Center For Food Safety; Et Al. Vs. Johanns, Secretary, U.S. Department Of Agriculture; Et Al.*, United States District Court For The District Of Hawaii, 451 F. Supp. 2d 1165; 2006 U.S. Dist. Lexis 62981; 64 Erc (Bna) 1650. 31.8.2006. La Corte decidió que las plantaciones de transgénicos de segunda generación (maíz y caña de azúcar) se habían aprobado violando las leyes protectoras del medio ambiente de Estados Unidos. (ii) *In Re Genetically Modified Rice Litigation. (Rice Farmers V. Bayer Cropscience Lp) Case N° 4:06md1811 Cdp All Cases*, United States District Court For The Eastern District Of Missouri, Eastern Division. 2008 U. S. Dist. Lexis 49670. 27.6.2008, Decided. 27.6.2008, Filed. Cultivadores de arroz no modificado genéticamente probaron que el arroz transgénico había contaminado la cadena alimenticia.

Ley de derechos de obtentores vegetales. Proyecto de ley en discusión en Chile para adherir al Convenio UPOV 91 (UPOV, 1991) y que atentaría

contra las semillas al implicar una "privatización", es decir, existirían semillas certificadas, que estarían disponibles a los agricultores, lo que supone una amenaza para los pequeños agricultores y las comunidades indígenas, y facilita la creación de nuevas especies sin dar protección a los cultivos ancestrales.

6.2.3.1 Jurisprudencia

En Chile se objetó la constitucionalidad del convenio UPOV (1991) en causa Rol 1988-11 (Tribunal Constitucional de Chile, 2011), basado en que se podían afectar directamente las condiciones de vida y subsistencia de las comunidades indígenas, perjudicando sus intereses económicos, si no se precisan y delimitan las condiciones para la concesión del obtentor. Dentro de las observaciones de los ministros, se debe desatacar el que dicho Convenio no puede interpretarse como que "pudiere afectar tales conocimientos y prácticas tradicionales, (...) forman parte de la identidad cultural de las etnias originarias que el Estado de Chile debe promover y respetar (...)" (Voto de Viera Gallo N.º 2) (Tribunal Constitucional de Chile, 2011) y reconocer propiedad colectiva respecto de las obtenciones vegetales, lo que sería compatible con el UPOV 91, ya que se entrega a la legislación nacional un rango en esa materia.

Asimismo, y vinculado con el Convenio 169 de la OIT y el derecho a la consulta, algunos ministros (Voto de Viera Gallo N.º 8) consideraron necesario reconocer los derechos de las comunidades de dar su consentimiento previo e informado para elaborar variedades vegetales y semillas mejoradas, todo ello en conformidad con los principios del Protocolo de Nagoya (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010) (Tribunal Constitucional de Chile, 2011).

Invasión ajena en la propiedad por objeto patentado. Las patentes sobre transgénicos nacen con el caso Chakrabarty en 1980, ante la Corte Suprema de EE. UU. que consideró factible patentar la alteración de una bacteria y le concedió el carácter de "manufactura" y no el de un descubrimiento y que el microorganismo del solicitante fue el resultado del ingenio humano y de la investigación, más que (una creación) de la naturaleza, aunque el voto del Justice Brennan considera que lo relevante es si se puede obtener un monopolio sobre el propio organismo viviente, no importa [tanto] cómo lo produjo o cómo lo usó (Corte Suprema de los Estados Unidos, 1980).

Este precedente facultó a empresas que poseen patentes de transgénicos emprender acciones para proteger sus genes de Roundup Ready (glifosato) en

la soja, maíz, algodón y colza, entablando acciones judiciales contra diversos agricultores.

Alcance transgeneracional de las patentes. Caso BOWMAN Vs. MONSANTO CO. ET AL. Un agricultor de Indiana, utilizó las semillas compradas a la empresa para producir nuevas semillas que reutilizó. Se discutió por primera vez el alcance de las semillas transgénicas desde la propiedad intelectual. Al comprar las semillas solo pueden utilizarse una vez, pero no reutilizarse para una nueva producción, sin violar la patente. La Corte Suprema consideró que el Sr. Bowman había plantado soja patentada perteneciente a Monsanto, con el objeto de hacer réplicas comercializables, privando así a la empresa de la compensación que la Ley de Patentes, de 20 años de duración, establece respecto de la venta de cada artículo y no está facultado para reutilizar o vender las copias de las semilla. La Corte estimó que aceptar otra tesis implicaría que la patente duraría una única vez y desincentivaría a la investigación. La Corte dejó fuera de este fallo los casos en que la reproducción estaba fuera del control del agricultor, como es el caso de contaminación de semillas transgénicas (Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, 2013).

No obstante, hay otros fallos en los que se discute abundantemente del uso culposo o sin intención de plantas transgénicas protegidas por patentes legales⁷.

Protección del derecho de propiedad. (Artículo 19 n.º 24 Constitución de Chile (Ministerio del Interior, 1980). De acuerdo con este artículo no se podría privar al propietario de las facultados esenciales del dominio, salvo mediante una ley y por causa de utilidad pública. Siendo un principio fundamental el de no discriminación, al romperse el equilibrio entre dos derechos en contradicción, ello debería compensarse con una indemnización proporcionada al daño. Cuando el Estado y sus funcionarios llamados a la

⁷ Ver *Monsanto Co. v. Parr*, 545 F. Supp. 2d 836, 842-44 (N.D. Ind. 2008) (defendant intentionally induced others to infringe Monsanto's patents) (Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, 2008); *Monsanto Co. v. Nelson*, No. 4:00-CV-1636, 2001 U.S. Dist. LEXIS 25132, at *2 (E.D. Mo. sept. 10, 2001) (Monsanto alleged that defendants had intentionally saved and replanted second-generation seed with patented traits in violation of their licensing agreement) (Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, 2001 A); *Monsanto Can. Inc. v. Schmeiser*, 2001 FCT 256 [120] (Can.) (finding that the defendant saved and planted seed "he knew or ought to have known was Roundup tolerant") (Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, 2001 B); see also *Farmer Fighting Lawsuit Over Seed Planting*, Associated Press, July 8, 2001 (describing Monsanto's lawsuit against Troy Roush as one involving saved seeds in violation of licensing agreements) (Organic Consumers Association, 2001).

fiscalización del cumplimiento fitosanitario a través del SAG, se enfrentan a la obligación de garantizar una adecuada trazabilidad, normativa que asegure la total inocuidad de los alimentos no transgénicos destinados a consumidores chilenos, o bien a mercados de exportación, con estándares más exigentes, es el Estado de Chile, según el citado informe de la Unión Europea (Comisión Europea de Salud y Consumo. Dirección General, 2012), el que no está dando cumplimiento a dicha obligación. Es el Estado quien debe proteger la opción del agricultor de producir alimentos no transgénicos y, en el caso de verse afectado por una contaminación involuntaria, debe dar protección a su derecho de propiedad, compensando dicho perjuicio.

Responsabilidad estricta. Lo más aceptado en Chile es el régimen general de responsabilidad por culpa, aunque autores como Raúl Lecaros difieren de esta postura, en que la primera posición se fundamentaría en las raíces romanas de la tradición jurídica no habiendo adherido a las posteriores influencias en el derecho francés de la doctrina del riesgo (Barros Bourie, 2007). El legislador chileno optó para la mayoría, por una mirada casuística y limitada de aceptación de casos de responsabilidad estricta como son: actividades especialmente peligrosas, responsabilidad por los dependientes, protección de víctimas que se encuentran en desventaja respecto del autor del daño, protección de ciertos bienes públicos, siendo una contra excepción a esta última, los daños medioambientales.

La culpa, como falta de deber de cuidado (Barros Bourie, 2007), genera un equilibrio entre la libertad de cada uno para desenvolverse y la exigencia del respeto de los intereses de los demás. No sería coherente con la libertad, tener que responder de todo daño que se pueda generar por causa de acciones u omisiones. La responsabilidad estricta se aplica en leyes especiales, como el daño causado por animales fieros, por objetos que caen de un edificio; por el conductor de un vehículo motorizado; el que explota una aeronave por accidente; instalaciones nucleares o en la construcción. Merecen una mirada en detalle para nuestro análisis, **por una parte, daños ocasionados por plaguicidas que se sujetan a responsabilidad estricta a terceros**, ya sea por accidente o por consecuencia inevitable de la aplicación de los productos químicos, siendo el único requisito, **el daño** y no la culpa. El otro que señala Barros es el daño ambiental; en esta materia la legislación chilena opta por la responsabilidad por culpa y no estricta, distinto del caso de las actividades peligrosas en las legislaciones comparadas.

Responsabilidad del Estado. La jurisprudencia de Chile ha establecido como principio en materia de responsabilidad del Estado que "(...) [n]o es justo que uno se vea perjudicado para el bien del todo (...)" (Soto Kloss, 1996), casos como Avalos con Fisco (Corte Suprema de Justicia de Chile, 1889) y Galletué con Fisco (Corte Suprema de Justicia de Chile, 1984) fueron precursores de este principio y también el que la responsabilidad del Estado es objetiva y debe atenderse solo a la causalidad material. Pero tratándose del medioambiente, se establece como uno de los casos de responsabilidad objetiva del Estado, ya que se viola una garantía constitucional –artículo 19 n.º 8 (Ministerio del Interior, 1980)–; se trata de una "expectativa" del ciudadano que el Estado dirija su acción a mejorar la calidad del medio ambiente y, a la vez, un derecho exigible, aunque limitado a actos contaminantes y no a omisiones, debiendo ser una persona o entidad imputable o identificada (Soto Kloss, 2010).

Se ha debatido respecto de la expresión "omisión" y su implicación en la responsabilidad ante la contaminación (atentar contra la pureza, alterar viciando algo), habiéndose interpretado mediante la Ley 20.050 (Ministerio Secretaría General de la República, 2005), que se trata de los casos en que la autoridad administrativa "no ejerza fiscalización sobre alguien que no cumpla normas del ambiente"; esta ausencia de una debida fiscalización, que omite un deber establecido en la propia ley no es una consecuencia directa de la contaminación, sino que la omisión "(...) agravia al afectado, quien por esa omisión ve amenazado, perturbado o privado el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación (...)" (Soto Kloss, 2010). El citado autor duda de que esta norma pueda ser suficiente para que, por vía judicial, se proteja este derecho.

La protección del derecho de propiedad –artículo 19 n.º 24 (Ministerio del Interior, 1980)–, respecto del cual no se podría privar al propietario de los atributos o facultades esenciales del dominio, salvo por ley y causa de utilidad pública. El principio de no discriminación, al romperse el equilibrio entre dos derechos en contradicción debería compensarse con una indemnización proporcionada al daño. Cuando el Estado y sus funcionarios, llamados a la fiscalización del cumplimiento fitosanitario (SAG), se enfrentan a la obligación de garantizar una adecuada trazabilidad, normativa que asegure la total inocuidad de los alimentos no transgénicos destinados a los consumidores como también a los mercados de exportación, con estándares más exigentes del Estado, según el citado informe de Unión Europea (Comisión Europea de Salud y Consumo. Dirección General, 2012).

Las inmisiones. La doctrina ha rescatado un concepto que viene del derecho romano y en particular de Pothier, quien incluyó una limitación del ejercicio de los actos posesorios en un perjuicio ajeno, dentro de la definición de propiedad (servidumbre) "(...) el derecho de disponer libremente de una cosa, sin menoscabar, con todo el derecho de otro ni atentar contra las leyes. Jus de re libere disponendi o jus utendi et abutendi (...)" (Amunátegui, 2013 A).

Una limitación del derecho es también el derecho ajeno; aunque esta teoría no está expresamente reconocida por el Código Civil chileno, puede perfectamente aplicarse ya que aquel cuya propiedad es turbada (peligro real o eventual) por el vecino afectando su uso, el "(...) propietario que sufre las inmisiones o injerencias defenderse a través de interdictos posesorios, como la querrela de amparo, o de una acción real sustantiva, conocida en el derecho comparado como acción negatoria (...)" (Amunátegui, 2009).

Las inmisiones recogen el aporte de Spangenberg (corporales) y más tarde Ihering (incorporales) y Bonfante (necesidades sociales), para una teoría que permita resolver las relaciones de vecindad y los problemas de contaminación (Amunátegui, 2013 A). Se protege en definitiva **el ejercicio de propiedad en la medida que no afecte o perturbe los derechos de terceros**, estableciéndose una limitación objetiva al proteger el ejercicio de los derechos posesorios y no solo la posesión misma. Con ello se evita, según Amunátegui, el **menoscabo patrimonial** que la actividad de un vecino pueda tener sobre los bienes del otro, debiendo compensarse al que padece el perjuicio o limitación de su dominio por causa de actos de otro propietario, criterio que creemos es aplicable a la contaminación transgénica no intencional.

Reuniendo los elementos descritos, se trata de una **perturbación posesoria real**, originada por un acto de un tercero que actúa dentro de los límites de su propio bien contra derecho ajeno, que produzca emisiones que penetren las fronteras del bien afectado y que sean susceptibles de afectar la posesión ajena. Aclara el mismo autor, que

(...) no se protege con esta acción la posesión individual de un bien, sino el derecho colectivo que tienen todos los habitantes de la República para servirse de los bienes nacionales de uso público (...), se trata de acciones negatorias o cese de inmisiones, es decir, de oponerse al derecho de un tercero sobre un inmueble, evitando el precedente de la tolerancia de un derecho no adquirido y el cese de las perturbaciones posesorias causadas por las inmisiones (Amunátegui, 2013 B).

También se plantea el caso, pertinente para nuestra investigación, de si, existiendo una autorización o licencia administrativa que esté siendo respetada por el emitente, mal podría emplearse como excusa para la lesión de derechos de terceros. Este criterio es seguido tanto por la Constitución de Chile (responsabilidad subjetiva) (Ministerio del Interior, 1980), como por la ley de Bases de Procedimientos Administrativos (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2003).

Amunátegui ha recuperado una reflexión muy valiosa para encontrar una respuesta desde el derecho; según el artículo 582 del Código Civil, el dominio es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno (Ministerio de Justicia, 2000). En las relaciones de vecindad mediante servidumbres, como excepción que autorice actos inmisivos y, además, en materia posesoria mediante la querrela de amparo y de acciones posesorias especiales y su tradición jurídica (romana y europea moderna, especialmente, italiana y alemana) (Amunátegui, 2012). La influencia de la tradición jurídica común y en particular del Código Civil (Ministerio de Justicia, 2000), permiten hacer extensiva esta interpretación a los países de la región.

Pero el desarrollo de las inmisiones como opción legal no se limita al mero cese de las perturbaciones, sino que también permitiría una acción de responsabilidad de los perjuicios materiales y morales (Amunátegui, 2013 B) y hasta terminaría optando por el régimen subjetivo y la prueba de la posición subjetiva de la víctima, señalando, en lo que nos interesa aquí, que cabría la presunción de responsabilidad cuando la actividad, por su naturaleza, crea un riesgo de inmisiones de acuerdo con el artículo 2.329 del Código Civil (Ministerio de Justicia, 2000), o alternativamente, podría estimarse como una conducta de abuso del derecho, cosa que en la situación de plantaciones autorizadas y dentro de los rangos y distancias legales sería muy improbable de establecer y, a falta de las anteriores, cabría la opción de probar culpa o dolo que, sin embargo, tampoco resulta fácil.

El abuso del derecho, desde la teoría de Josserand, consiste en causar la emisión y daño al vecino, eligiendo la manera más nociva de satisfacer un interés egoísta. El problema surge al combinarse con los usos anormales de la propiedad (Amunátegui, 2013 B), con un intento de objetivar la responsabilidad por la vía de los usos anormales, los que serían en todo caso aplicables a las inmisiones, ya que se trata de casos de dolo o negligencia.

El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, orden público y económico garantizado en la Constitución en los dispuesto en el artículo 19 n.º 21 (Ministerio del Interior, 1980), se encuentra protegido por un recurso constitucional de amparo económico (acción popular). Por ello, se debe velar por la protección de la libertad económica y el derecho de propiedad, en especial, la propiedad de los medios de producción y consumo, y la igualdad ante la ley, y de no discriminación arbitraria;

6.2.4 Las bases de una responsabilidad del Estado

La responsabilidad del Estado Administración (Soto Kloss, 2010) por falta de servicio no sería un régimen jurídico general de responsabilidad que se derive de obligaciones expresas de la Constitución Política. Se trata, en cambio, de una pretendida ampliación interpretativa y basada en jurisprudencia restringida de darle una ampliación que la califica el propio autor como una violación *ipso iure* de la Constitución. Aclara lo anterior Eduardo Soto Kloss, distinguiendo entre falta de servicio por omisión y falta por culpa, y admite la ventaja de la primera y los riesgos de aceptar la segunda.

La ley de Bases de la Administración (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2003) establece responsabilidad por falta de servicio a determinados organismos; ello

(...) implica demostrar un comportamiento defectuoso del organismo público, que puede ser consecuencia de una omisión (no prestar servicio a pesar de estar obligado a hacerlo) o bien, a una acción deficiente propiamente dicha, esto es, cuando habiendo funcionado su actuación ha sido imperfecta o tardía (...) (citado por Moreno Molinet, 2010, pág. 5).

No es responsabilidad objetiva (Moreno Molinet, 2010), pero tampoco subjetiva, en el sentido de acreditar un reproche moral; no es obstáculo el anonimato del agente que generó el daño para atribuirle responsabilidad al Estado, y debe acreditarse en el juicio correspondiente que el daño que reclama es una consecuencia directa y necesaria del mal funcionamiento del órgano administrativo y le son aplicables las presunciones por culpa por el hecho propio y se rige por el principio de reparación íntegra del daño.

La falta de servicio (Pierry Arrau, 1984) es independiente de la existencia de culpa del funcionario, y se trata de un concepto diferente de la denominada responsabilidad objetiva tradicional: estamos en presencia de un mal funcionamiento o el no funcionamiento del servicio.

Responsabilidad sin culpa (Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia de Chile, 2010), que en las hipótesis de culpa contra la legalidad, la responsabilidad no se transforma en objetiva, no es suficiente la existencia de un acto material contrario a la norma, debe existir y probarse la culpa. Los casos citados son excepcionales como daños por el uso de vehículos motorizados, energía nuclear, navegación aérea, obras de construcción y la responsabilidad civil especial por productos defectuosos, todos ellos según expresa disposición de normas particulares.

Para Barros (2007), cumpliría una función similar a la responsabilidad por culpa del derecho privado, la cual no es estricta en el sentido propio y **requiere una calificación de defectuoso, el funcionamiento del servicio público**. Se debe comparar la conducta real con la debida, no es necesario un juicio de reproche, siendo indiferente quienes participan o la eventual justificación que se pueda invocar como excusa. Concluye Barros (2007), que un régimen de responsabilidad estricta del Estado, tendría efectos absurdos desde la justicia correctiva, como también desde la asignación de recursos públicos, ya que la colectividad asumiría los perjuicios.

El que sufre el daño, tiene una expectativa de un determinado nivel de prestación, ya sea por tardanza o por defectos en la prestación (deber concreto de actuación) o bien tendría que llegar a constituir en el caso de facultades discrecionales, una conducta tan poco razonable en que ninguna autoridad consciente de sus deberes hubiera incurrido.

6.3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO FUENTE DE RESPONSABILIDAD Y OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE AMPARAR LOS CULTIVOS DE MAÍZ DE TODA CONTAMINACIÓN

Queda ya, fuera de toda duda, que el derecho a la alimentación establece obligaciones jurídicas de acuerdo con el reconocimiento en los instrumentos internacionales de derechos humanos universales y de grupos especiales, y en el ámbito interamericano, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (Schutter, 2011).

La protección del derecho a la alimentación en el caso de Chile no es explícita, ya que la Constitución Política no la reconoce expresamente y ello se puede ver agravado si se considera que no hay un tratamiento claro de la jerarquía que deben tener los tratados internacionales dentro del orden jurídico. Tampoco se encuentra resuelta la autoejecutabilidad de las

obligaciones que contemplan los tratados, esto es, que no hay necesidad de una norma posterior que la implemente y que sin ella, no pueda ser exigible en el caso particular. Haciendo un símil con la jurisprudencia de la Corte Suprema Norteamericana, se ha utilizado la expresión autoejecutable y, por ello, exigible de inmediato por los órganos del Estado.

Las constituciones más recientes de la región han incluido reconocimientos explícitos de los derechos humanos, ya sea mediante principios de derecho internacional (Brasil) o mediante un listado de tratados que tienen un rango constitucional (Argentina) y otras que lo hacen expansivos al reconocimiento de derechos más allá de la Constitución. La Constitución de Chile fue modificada en 2005 (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2005), para llenar un vacío, que, aunque no resolvió del todo de qué manera deben interpretarse jerárquicamente, no se le reconoce a los tratados de DDHH ser parte del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, sí se considera una limitación de la soberanía y de los órganos del Estado según el artículo 5.º (Ministerio del Interior, 1980) y del derecho a la alimentación en particular solo por la vía interpretativa de las garantías constitucionales del derecho a la protección de la salud consagrado en el artículo 19 n.º 9 (Ministerio del Interior, 1980) y a la vida consagrado en el artículo 19 n.º 1 (Ministerio del Interior, 1980). Otras constituciones son más explícitas como la Constitución de México en sus artículos 4 y 27, lo que confirma una tendencia de un reconocimiento del derecho y la obligación de los Estados de protegerlo (FAO, 2000).

Se trata de un derecho justiciable, exigible en el caso concreto y posible de hacer efectiva la responsabilidad del Estado por las obligaciones internacionales en los –DESC– (Observación General N.º 12 (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999); se trata de un derecho indiscutido y respecto del cual, todo ciudadano debe tener un recurso efectivo (Vivero & Erazo, 2009, págs. 217-256).

Casos como el de la comunidad indígena paraguaya Yakye Axa contra el Estado del Paraguay en 2002 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002) son ilustrativos de la tendencia de la CIDH, que por omisión y no adopción de las medidas necesarias para el uso y goce efectivo de los derechos, y la amenaza a su cultura, condenó al Estado.

Los componentes de un adecuado derecho a la alimentación establecidos en la Observación general n.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) son:

- **Disponibilidad**, contar con los medios adecuados para producir sus propios alimentos o por el mercado.
- **Accesibilidad** física y económica, el encarecimiento de las semillas y la imposibilidad de guardar y reproducir semillas.
- **Adecuación** de las condiciones culturales. Ello, además, en conformidad con el Convenio 169 de la OIT, y su obligación 4.1, respetando la identidad social y cultural de los pueblos, sus costumbres, tradiciones e instituciones (OIT, 2003).
- **Sostenibilidad**, no poner en peligro su disponibilidad en el largo plazo.

Para resolver el conflicto de derechos, debemos tomar en consideración el concepto de “núcleo esencial de los derechos fundamentales” de la Corte Constitucional de Colombia, como

(...) aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (...) (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

Ante el conflicto de derechos como la alimentación, proteger semillas criollas y la biodiversidad, los derechos de las tradiciones culturales y la protección de las patentes, cabe preguntarse ¿cuál es el derecho esencial que debe proteger el legislador? La subjetividad del derecho está dada por la facultad de poder exigir la prestación reconocida por el derecho objetivo y cuya protección debe ser velada por los tribunales. Los alimentos deben ser inocuos y no contener elementos nocivos para la salud.

Cada uno de los Estados parte se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre (Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Ya sea por acción u omisión del Estado, puede existir violación al derecho a la alimentación mediante acción directa del mismo, o por causa de una insuficiente regulación; ello incluye, entre otras posibilidades, fracasar en la regulación de actividades de grupos o individuos a modo de prevenir que el derecho de otros sea violado, así como la falla del Estado en tomar en

consideración sus obligaciones internacionales al momento de acordar nuevas obligaciones internacionales (Eide, 2002, págs. 27-52).

[La] facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado: en primer lugar, determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no y, en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación (FAO, 2006).

El PIDESC, aunque formula recomendaciones, estas no pueden ser invocadas ni aplicadas a través de los tribunales, debido a la naturaleza no obligatoria de las mismas. El Comité de DESC estima que hay derechos dentro del Pacto que deben considerarse como de aplicación inmediata o autoejecutables por los órganos judiciales, ante la dificultad de conocer la medida exacta de las prestaciones o abstenciones; los Estados han asumido el compromiso de asegurar el goce todos los derechos garantizados (Chacón Mata, 2007).

Es el Estado quien tiene la obligación, en la medida de su capacidad y respecto del derecho a la alimentación, de respetar, proteger y hacer efectivo (facilitar y suministrar) el derecho. Para el caso del suministro, si una persona o grupo, se encuentra impedido de poder disfrutar de una alimentación adecuada, por carecer de los medios, será el Estado quien, de acuerdo con sus capacidades y recursos, deberá garantizar y hacer efectivo este derecho (FAO, 2006).

Hay al menos 3 aspectos fundamentales que podrían entenderse vulneradas respecto de las garantías de los derechos económicos sociales y culturales: accesibilidad, disponibilidad y adecuación (Ramos Pedrueza, 2012). La accesibilidad económica se encarece y se complica y esto atenta contra la soberanía alimentaria, es decir, los pueblos puedan definir sus políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos para garantizar el derecho a la alimentación a toda la población, con base en la pequeña y mediana producción y respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001).

Al hablar del maíz, debe considerarse la necesidad del respeto a las culturas, valores que van más allá de lo nutricional; asimismo, la sostenibilidad

y el acceso a las generaciones futuras y la inocuidad por adulteración o falta de higiene ambiental o manipulación incorrecta.

CONCLUSIONES

- Hay una carencia de sistemas de trazabilidad y no hay adecuada información para los cultivadores, respecto de los riesgos y ubicación de los cultivos de OGM;
- La contaminación involuntaria del maíz por transgénicos no se encuentra resuelta en los compromisos internacionales ni en las legislaciones nacionales, y raras veces ha sido tratada adecuadamente por la jurisprudencia;
- Las normas de coexistencia no son suficientes para evitar los flujos genéticos entre cultivos y la responsabilidad jurídica correspondiente;
- Existe una desatención de los riesgos jurídicos ligados a los flujos genéticos entre cultivos, particularmente, cuando hay protección por patente de elementos del genoma de la planta;
- Existe, asimismo, una desatención de los riesgos biológicos ligados a los flujos genéticos entre cultivos que pueden afectar, en forma irreversible, la integridad genética de las variedades nativas o criollas de maíz, el capital de biodiversidad para el futuro, así como a la capacidad de las comunidades campesinas más vulnerables, para alimentarse en forma tradicional;
- Se recomienda considerar la responsabilidad con base en los principios generales y fundamentales de nuestros sistemas jurídicos, para asegurar una indemnización integral de los daños sufridos y amparar adecuadamente al que es víctima de la contaminación, como es el caso de las inmisiones.
- Se recomiendan estudios y seguimientos, y una respuesta jurídica frente a la contaminación genética, para contrarrestar las amenazas provenientes de los regímenes de patentes y los amplios derechos que confieren a sus titulares.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altieri, M. A. (2005). The Myth of Coexistence: Why Transgenic Crops Are Not Compatible With Agroecologically Based Systems of Production. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 25(4), 361-371. Recuperado el 21 de julio de 2015, de <http://agroeco.org/wp-content/uploads/2010/10/coexistence.pdf>
- Altieri, M. A., & Rosset, P. (2000). *Los transgénicos: La magia de las transnacionales frente al veredicto de los pueblos*. Recuperado el 18 de julio de 2015, de <http://www.cedeco.or.cr/files/aportes125.pdf>
- Amunátegui, C. F. (2009). No siendo contra derecho ajeno: hacia la formulación de una teoría de las inmisiones en nuestro Código Civil. *Revista Chilena de Derecho*, 36(3), 505-525.
- Amunátegui, C. F. (2012). Las relaciones de vecindad y la teoría de las inmisiones en el Código Civil. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII*, 77-120.
- Amunátegui, C. F. (2013 A). Hacia un concepto de Inmisiones en el derecho chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 40(1), 46-86.
- Amunátegui, C. F. (2013 B). Acción de responsabilidad y teoría de las inmisiones. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XL*, 53-73.
- Anderson, E., & Cutler, H. C. (1942). *Races of Zea mays: I. Their recognition and classification*. *Ann. of the Missouri Botanical Garden* 29:69-86.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2009). *El derecho a la alimentación: Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: Mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación*. A/64/170. Recuperado el 18 de julio de 2015, de http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20091021_report-ga64_seed-policies-and-the-right-to-food_es.pdf
- Barros Bourie, E. (2007). *Tratado de responsabilidad extracontractual*. Editorial Jurídica de Chile.
- Boll Stiftung, H. (2009). *Cartilla informativa sobre organismos transgénicos*.
- Bot, Y. (9 de febrero de 2011). *EUR-Lex. Access to European Union Law*. Recuperado el 20 de julio de 2015, de Conclusiones del Abogado General Bot: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62009CC0442>
- Chacón Mata, A. (2007). *Derechos económicos, sociales y culturales, indicadores y justiciabilidad*. Editorial Universidad de Deusto.
- CIMMYT. (2016). *Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo*. Obtenido de <http://www.cimmyt.org/es/>

- Cipriano, J., Carrasco, J., & Arbos, M. (2005). *La Imposible Coexistencia, siete años de transgénicos contaminan el maíz ecológico y el convencional: una aproximación a partir de los casos de Cataluña y Aragón*. Greenpeace.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (23 de julio de 2013). *Recomendación de la Comisión sobre las Directrices para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales con el fin de garantizar la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional*. (2003/556/CE). Recuperado el 25 de julio de 2015, de Recomendación de la Comisión, de 23 de julio de 2003, sobre las Directrices para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales con el fin de garantizar la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003H0556:ES:HTML>
- Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura. (2010). *El Segundo Informe sobre el Estado de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura en el Mundo*. FAO. Recuperado el 15 de Julio de 2015, <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/k9375s.pdf>
- Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura. (2011). *Segundo Plan de Acción Mundial: para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura*. Roma: FAO. Recuperado el 15 de Julio de 2015, de <http://www.fao.org/docrep/015/i2624s/i2624s00.pdf>
- Comisión Europea de Salud y Consumo. Dirección General. (2012). *Final Report and Audit 14 to 22 march 2012 in Chile In Order to Evaluate the Control System for GMO with regards to seeds intended for Export to EU*. DG(SANCO) 2012-6300- MR FINAL. Recuperado el 15 de julio de 2015, de http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=9898.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11): 12.05.99*. Ginebra. Recuperado el 15 de julio de 2015, https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CES-CR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html
- Consejo para la Transparencia. (2010). *Decisión Amparo Rol A-59-09*. Servicio Agrícola y Ganadero SAG. Recuperado el 15 de julio de 2015, http://www.consejotransparencia.cl/data_casos/ftp_casos/A59-09/A59-09_decision_web.pdf
- Consortio de Desarrollo Tecnológico APICOLA. (2016). *Mapa OGM*. Recuperado el 15 de julio de 2015, de <http://consorcioapicola.cl/mapa-ogm/>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia T-426*. Gaceta Constitucional. Recuperado el 15 de julio de 2015, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. 12.313. Recuperado el 15 de julio de 2015, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Corte Suprema de Justicia de Chile. (1889). *Rol N.º 10.12.1889*.
- Corte Suprema de Justicia de Chile. (1984). *Rol N.º 16.743-1984*.
- Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. (2001 A). *Nelson v. Monsanto Co. Et. Al.* No. 4:00-CV-1636, 2001 U.S. Dist. LEXIS 25132, at *2 (E.D. Mo. Sept. 10, 2001).
- Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. (2001 B). *Schmeiser v. Monsanto Can. Inc.* 2001 FCT 256 [120] (Can.).
- Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. (2008). *Parr v. Monsanto Co. Et. Al.* 545 F. Supp. 2d 836, 842-44 (N.D. Ind. 2008) .
- Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. (2013). *Bowman v. Monsanto Co. Et. Al.* 11-796. Recuperado el 15 de julio de 2015, https://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/11-796_c07d.pdf
- Corte Suprema de los Estados Unidos. (1980). *Diamond v. Chakrabarty*. 447 U.S 303.
- Departamento de Inocuidad Alimentaria, Zoonosis y Enfermedades transmitidas por los alimentos. (2005). *Biotecnología moderna de los alimentos, salud y desarrollo humano: estudio basado en evidencias*. OMS. Recuperado el 16 de julio de 2015, de http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/biotech_sp.pdf
- Devos, Y., Demont, M., Dillen, K., Reheul, D., Kaiser, M., & Sanvido, O. (2009). Coexistence of genetically modified (GM) and non-GM crops in the European Union. A review. *EDP Sciences*, 29(1), 11-30. Recuperado el 26 de julio de 2015, de <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00886478/document>
- Eide, A. (2002). The Right to Food: From Vision to Substance. En M. Borghi, & L. (. Postiglione Blommestein, *Collection Interdisciplinaire (Volume 29): For an Effective Right to Adequate Food. Proceeding of the International Seminar on "The Right to Food: A Challenge for Peace and Development in the 21st Century"*. Roma: University Press Fribourg Switzerland. ISBN 2-8271-0936-0.
- Enteiche Rosales, N. (2011). El fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado administrador en Chile: *revisión de la evolución jurisprudencial (1999-2010)*. *Revista Actualidad Jurídica*, 23, 109-135.
- ETC Group. (2015). *Las mega-fusiones en el sector global de insumos agrícolas: Amenazas a la seguridad y la resiliencia alimentarias*. Comité de Naciones Unidas para la Seguridad Alimentaria Mundial. Recuperado el 26 de julio de 2015, http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etcgroup_agmegamerger_spa24sept2015.pdf

- FAO. (2001). *Los organismos modificados genéticamente, los consumidores, la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente*. Roma: FAO. Recuperado el 26 de julio de 2015, <http://www.fao.org/docrep/003/x9602s/x9602s00.htm>
- FAO. (2006). *Las directrices sobre el Derecho a la Alimentación, documentos informativos y estudios de casos*. Roma: FAO. Recuperado el 26 de julio de 2015, <http://www.fao.org/3/a-a0511s.pdf>
- Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. (2001). *Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria*. La Habana. Recuperado el 26 de julio de 2015, http://www.alliance21.org/2003/article.php3?id_article=2523
- GMO Evidence. (2016). *GM Maize*. Recuperado el 17 de julio de 2015, de <http://www.gmo-evidence.com/tag/gm-maize/>
- González, A. (16 de Noviembre de 2004). Sembrar maíz nativo es un asunto político. *Rebelión*. Recuperado el 24 de julio de 2015, de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=7661&titular=sembrar-ma%EDz-nativo-es-un-asunto-pol%EDtico->
- González, V. (2005). *Breve informe sobre zonas libres de transgénicos y leyes de coexistencia en Europa*. Valencia, España: Sociedad Española de Agricultura Ecológica SEAE.
- ISAA. (2016). *International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications*. Recuperado el 25 de noviembre de 2015, de <http://www.isaaa.org/>
- James, C. (2012). *Situación global de los cultivos transgénicos/GM comercializados: 2012*. International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications ISAA. Recuperado el 20 de julio de 2015, de <https://isaaa.org/resources/publications/briefs/44/highlights/pdf/Brief%2044%20-%20Highlights%20-%20Spanish.pdf>
- Koseboro, K. (Septiembre de 2013). *GE seed monopoly*. Recuperado el 20 de julio de 2015, de PCC Natural Markets: http://www.pccnaturalmarkets.com/sc/1309/ge_seed_monopoly.html
- Manzur, M. (2005 B). *Situación de la Biodiversidad en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Manzur, M. (2012). *Cultivos transgénicos: Situación en Chile y en el mundo*. Santiago de Chile: Fundación Sociedades Sustentables.
- Manzur, M. I. (2005 A). *Biotecnología y Bioseguridad. La situación de los transgénicos en Chile*. Santiago de Chile: Fundación Sociedades Sustentables .
- Manzur, M. I., Catácora, G., & Cárcamo, M. (2009). *América Latina: La Transgénesis de un Continente*. Santiago de Chile:Grafic Andes Ltd Impresores.
- Manzur, M., Cárcamo, M., García, M., Montoro, Y., Pengue, W., Salgado, Á., Vélez, G. (2011). *Estudio sobre la biodiversidad, erosión y contaminación genética del maíz criollo en Chile*. Impresiones Gráfica Roque. Recuperado el 27 de julio de 2015, de

http://www.rapaluruaguay.org/organicos/Biodiversidad__erosion_contaminaciongenetica_maiznativo_AL.pdf

Martínez Cañellas, A. (2012). El control de producción de semillas transgénicas por medio de contratos. *InDret. Revista para el análisis del derecho* (1), 30. Recuperado el 22 de julio de 2015, de http://www.indret.com/pdf/873_es.pdf

Mendiola, I. (2006). *El jardín biotecnológico, tecnociencia, transgénicos y biopolítica*. Madrid: Editorial Los libros de la Catarata.

Ministerio de Agricultura de la República de Chile. (2007). *Norma Técnica 20.089 de Producción Orgánica*. Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Subsecretaría de Pesca. (2006). *Ley 20.116*. Chile: Diario Oficial.

Ministerio de Justicia. (2000). *Código Civil*. Recuperado el 22 de julio de 2015, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986>

Ministerio del Interior. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago de Chile: Diario Oficial.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2003). *Ley 19880 de Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado*. Recuperado el 22 de julio de 2015, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676>

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2005). *Ley 20.050 que introduce modificaciones a la Constitución Política de la República de Chile*. Recuperado el 22 de julio de 2013, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241331>

Moreno Molinet, J. E. (2010). Responsabilidad por falta de servicio de la administración del Estado a partir de las normas del Código Civil. "Un Paso más hacia la unidad del sistema", la razón del derecho. *Revista Interdisciplinaria de Ciencias Jurídicas* (1). Recuperado el 22 de julio de 2013, <http://www.larazondelderecho.com/.../Estudio-sobre-argumentacion-jurisprudencial. Jaime-Moreno1.pdf>>

Organic Consumers Association. (2001). *Monsanto still suing farmers for seed saving*. Recuperado el 15 de julio de 2015, de Organic Consumers Association: https://www.organicconsumers.org/old_articles/Monsanto/SeedSavingSuits.php

Paliwal, R. L., Granados, G., Lafitte, H. R., & Violic, A. D. (2001). *El maíz en los trópicos: mejoramiento y producción*. Roma: FAO.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2001). *Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente*. Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Recuperado el 15 de julio de 2015, http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=236456

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2003). *Reglamento (CE) No 1829/2003 sobre alimentos y piensos modificados genéticamente*. Diario Oficial N.º 368.

Pierry Arrau, P. (Noviembre de 1984). Ponencia XV Jornadas de Derecho Público. Universidad de Valparaíso. *Responsabilidad de los entes públicos por el mal estado de las vías públicas*.

Presidencia Regional. (2007). *Ordenanza Regional 010-2007-CR/GRC*. Cusco. Recuperado el 15 de julio de 2013, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/8DBED8A146AD3530052574AC006BE910/\\$FILE/Diagn%C3%B3stico_situaci%C3%B3n_ogm_en_Per%C3%BA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/8DBED8A146AD3530052574AC006BE910/$FILE/Diagn%C3%B3stico_situaci%C3%B3n_ogm_en_Per%C3%BA.pdf)

Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia de Chile. (2010). *Rol 3.468-08*.

Ramos Pedrueza, X. (2012). El impacto de los transgénicos en los derechos humanos de los Estados mexicanos. *Revista de Derechos Humanos. Derecho a la alimentación adecuada*(09) 26-31.

República de las ideas. (26 de septiembre de 2008). *Maíz Roundup Ready*. *República de las ideas*. Recuperado el 15 de julio de 2013, de <http://gastronomiaycia.republica.com/2008/09/26/maiz-roundup-ready/>

Rosenkrantz, C. (2008). *En defensa de una responsabilidad estricta, una revisión crítica del tratado de responsabilidad extracontractual*. Estudios Públicos. *Revista Estudios Públicos* (112) 287-308.

SAG. (2016). *Servicio agrícola y ganadero*. Obtenido de <http://www.sag.gob.cl/>

SAGARPA. (2016). *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México*. Recuperado el 16 de julio de 2013, de <http://www.gob.mx/sagarpa>

Sánchez Galindo, R., & San Vicente Tello, A. (2013). *Organizaciones y personalidades inician acciones legales contra la contaminación por transgenes del maíz en México*. Boletín 8 de julio de 2013, Ciudad de México. Recuperado el 15 de julio de 2013, de <http://demandacolectivamaiz.mx/wp/wp-content/uploads/2015/07/13-Boletin-8-de-julio-de-2013.pdf>

Schutter, O. (2011). *La agroecología y el derecho a la alimentación. Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos*. [A/HRC/16/49/Add.2]. Recuperado el 15 de julio de 2013, http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_es.pdf

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2010). *Protocolo de Nagoya–Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación, Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*. Montreal: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

- Soregaroli, C., & Wesseler, J. (2005). *Minimum distance requirements and liability: Implications for co-existence*. Wageningen University, Università Cattolica del Sacro Cuore. Recuperado el 22 de julio de 2015, de https://mpra.ub.uni-muenchen.de/33230/1/MPRA_paper_33230.pdf
- Soto Kloss, E. (1996). *Derecho administrativo bases fundamentales*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Soto Kloss, E. (2010). *Derecho administrativo temas fundamentales*. Santiago de Chile: Abeledo Perrot Legal Publishing.
- The Commission of the European Communities. (2000). *Commission Regulation (EC) No. 49/2000*. Brussels: Official Journal of the European Communities.
- Tribunal Constitucional de Chile. (2006). *Rol 577/2006, consid.13°*.
- Tribunal Constitucional de Chile. (2011). *Rol 1988-11*.
- Tribunal Constitucional de Chile. (2011). *Rol 1988-2011-CPT 25*.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2009). *Sentencia C-442*.
- Unidad Impactos ecológicos de las innovaciones en la producción vegetal - Eco-Innov-y Departamento de comunicación. (21 de agosto de 2007). *INRA Science and Impact*. Recuperado el 21 de julio de 2015, de Coexistencia entre cultivos OGM y no OGM en Europa: http://www7.international.inra.fr/es/investigaciones/ejemplos_de_investigaciones/coexistencia_entre_cultivos_ogm_y_no_ogm_en_europa
- UPOV. (1991). *Convenio Internacional para la protección de las obtenciones vegetales*. Unión Internacional para la protección de las obtenciones vegetales. Recuperado el 15 de julio de 2013, http://www.upov.int/upovlex/es/upov_convention.html
- Van Deynze, A., Martins, J., & Bradford, K. J. (2008). *An Analysis of Transgenic Field Trials in the United States*. California: Seed Biotechnology Center, University of California.
- Vicuña Herrera, B. (2013). *Semilleros: desde Chile al mundo*. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias ODEPA. Recuperado el 26 de julio de 2015, de <http://www.odepa.cl/odepaweb/publicaciones/doc/10122.pdf>
- Viñuela Hojas, M. (2005). *La responsabilidad del Estado chileno por hechos de la Administración: Avances y retrocesos*. Recuperado el 15 de julio de 2013, http://www.abcia.cl/publicaciones/PDF/articulos/responsabilidad_del_estado.pdf
- Vivero, J. L., & Erazo, X. (2009). *Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

CAPÍTULO 7

La difusión de información sobre el derecho a la alimentación como garantía de acceso a la justicia. La situación en el poder judicial de la ciudad Autónoma de Buenos Aires¹

*Siro L. De Martini, Úrsula Basset, Alejandro Battistoti, Paola Baccello Saavedra, Karina Carpintero, Belén Donzelli, Joaquín Mogaburu, Octavio Silliti*²

¹ El artículo es resultado final del proyecto de investigación “La difusión de información sobre el derecho a la alimentación como garantía de acceso a la justicia y su situación en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, realizado durante el año 2013 y apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y el Centro de Investigaciones de Derechos Humanos de la Universidad Católica Argentina (Facultad de Derecho), en virtud de la Segunda Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación convocado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe -ODA-ALC-.

² **Siro L. De Martini (h):** Director del proyecto. Abogado (UCA). Especialista en Derechos Humanos. Director del Centro de Investigación en Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires. Correo electrónico siroldemartini@uca.edu.ar. **Úrsula C. Basset:** Coordinadora académica. Abogada (Universidad de Buenos Aires), doctora en Ciencias Jurídicas (Ph.D–UCA) Profesora con dedicación Especial a la Investigación y directora del Centro de Estudios sobre Derecho de familia (UCA). Correo electrónico: ucbasset@gmail.com. **Alejandro Battistoti:** Abogado, Medalla de Oro (UCA), Master of Laws por University of Cambridge (Cambridge Trust & Santander Scholar). Vice-Presidente de la University of Cambridge Graduate Law Society (2014/2015). Adscripto de investigación (UCA), Correo electrónico: alejandrobattistotti@gmail.com. **María Paola Baccello Saavedra:** Abogada con orientación en Derecho Público, UBA (2006). Maestranda en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Palermo (2014). Prosecretaría Administrativa en la Defensoría ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo y Tributario N.º 2 de la CABA. Investigadora de Unidos por la Justicia, integrando mayormente las áreas de Acceso a Justicia, Género y Derecho Penal. Correo de contacto: pbacello@gmail.com **Karina Carpintero:** Investigadora. Abogada (UCA). Maestranda en Derechos Humanos y Derecho Constitucional por la Universidad de Palermo, Argentina y en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España. Docente adscrita en Derechos Humanos en la Universidad Católica Argentina. Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires. Correo electrónico: karinacarpintero@gmail.com. **Belén E. Donzelli:** Investigadora. Abogada (UCA). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas, por la Facultad Latinoamericana de las Ciencias

INTRODUCCIÓN

Este trabajo reconoce sus orígenes en las conclusiones esbozadas en una investigación previa llevada a cabo por este mismo grupo en el marco del Observatorio del Derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe, titulada *El estado del arte del derecho a la alimentación en la Argentina*. En aquella oportunidad se detectaron elementos que demostraban la falta de conocimiento sobre el contenido, la problemática y los mecanismos para la protección del derecho a la alimentación. Ante esa comprobación, se entendió primordial avanzar sobre la indagación del deber de información de los derechos sociales y si el cumplimiento de ese deber puede o no implicar una funcionalidad eficaz preventiva de la violación de derechos. Tómese como ejemplo la cantidad de acciones de amparo infructuosas presentadas ante los tribunales, cuando las soluciones se hallaban en una simple inscripción en programas establecidos con anterioridad.

A partir de entonces, y como corolario de dicha constatación, se inició una pesquisa destinada, en primer término, a dilucidar el alcance del derecho subjetivo a una alimentación adecuada; y en segundo, a analizar los programas de difusión de derechos existentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Finalmente, por cuestiones de adecuación y razonabilidad metodológicas, se circunscribió esta segunda parte al análisis de la difusión que hace el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en referencia a este derecho humano fundamental.

De esta manera, y entendiendo a la difusión como garantía de acceso a la justicia, se presentará en la primera parte del presente opúsculo un marco teórico, a partir de los estándares internacionales de derechos humanos y doctrina autorizada en la materia desde de tres grandes interrogantes: si existe un deber estatal de difundir información sobre el derecho a la

Sociales. Especialización en Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires (en curso). Profesorado Superior en la Universidad Católica Argentina (en curso). Docente adscrita en Derechos Humanos en la Universidad Católica Argentina. Miembro Investigador del Centro de Investigaciones del Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina. Correo Electrónico: belen.donzelli@gmail.com. **Joaquín Ignacio Mogaburu**: Abogado y profesor en Historia (UCA). Funcionario del Poder Judicial de la Nación. Docente investigador del Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Programa de Historia de la Iglesia en la Argentina Contemporánea, de la Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: jmogaburu@gmail.com. **Octavio Silliti**: Abogado (UCA). Miembro del Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (UCA). Correo electrónico: octaviosilliti@hotmail.com.

alimentación; en caso afirmativo, en qué casos es procedente este deber; y, cuál es su naturaleza. Asimismo, partiendo desde un concepto amplio de acceso a la justicia, se estudiará si el deber de difundir información sobre el derecho a la alimentación integra el concepto de acceso a la justicia, y de qué modo. Por último, se intentará dar respuesta a la hipótesis en favor de que la difusión de información sobre el derecho a la alimentación pueda cumplir un rol preventivo de litigiosidad.

La segunda parte gravita en torno al relevamiento de las campañas de difusión en el ámbito de la justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Los datos relevados, se analizan, primeramente, mediante matrices cuantitativas, y luego, desde una perspectiva cualitativa. El examen de los programas vigentes es contrastado con las matrices teóricas y consiste así en una valiosa fuente de ilustración y análisis de la verificación práctica de las mismas.

Así entonces, el propósito de la investigación que se presenta, –y he aquí el aporte pretendido–, consiste en brindar las bases para desarrollar planes más eficaces de difusión de derechos como parte integrante de la obligación estatal de garantizarlos, a partir del estudio teórico y su aplicación práctica en el acotado espacio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

7.1 LOS ALCANCES DE LA DIFUSIÓN COMO PRESUPUESTO PARA LA SATISFACCIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

7.1.1 La difusión de información sobre el derecho a la alimentación

7.1.1.1 Marco teórico

La primera cuestión que se debe dilucidar es si en el conjunto de deberes estatales en torno al derecho a la alimentación existe un deber de difundir información sobre este derecho o, dicho de otro modo, si es atribución exclusiva del Estado satisfacer no solo el derecho subjetivo en trato, sino también brindar los conocimientos específicos pertinentes

El derecho a la alimentación, como cualquier otro derecho, impone tres niveles de obligaciones a los Estados parte: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *realizar* (CESCR 1999 A). A su vez, la obligación de realizar se integra con la obligación tanto de *facilitar* como de *proveer*. Se opta por esta clasificación que propuso (Asbjorn, 1985) como *special rapportour* sobre el derecho a la alimentación, por haber adquirido notoriedad y haber sido

adoptada en otros documentos oficiales de Naciones Unidas³. Vale aclarar que esta clasificación tripartita no implica una correlativa división de derechos, pues para el efectivo goce de un derecho humano dado, las tres categorías de deberes estatales deben ser cumplidas, esto es, porque los antedichos deberes estatales son interdependientes (Shue & Otros, *The Right...*, p. 86).

Cuando se trata de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como es el caso del derecho a la alimentación los deberes estatales tendentes a garantizar su realización adquieren características propias. El tenor de los DESC obliga a distinguir, siguiendo el trabajo de la International Law Commission, en obligaciones de medios y obligaciones de resultado (ILC 2001). El Pacto Internacional de DESC impone, por un lado, obligaciones sujetas a la disponibilidad de recursos, es decir, sujetas a una realización progresiva; por otro lado, un conjunto de obligaciones que son vinculantes de modo inmediato: en la no discriminación en el ejercicio de este tipo de derechos el concepto de realización progresiva tiene un rol estelar al momento de determinar la naturaleza de las obligaciones estatales emergentes de los DESC. La *progresividad*⁴ en la realización de este conjunto de derechos está mentada para otorgar la flexibilidad requerida por el condicionamiento fiscal que conlleva la implementación total de los DESC, y no se debe malinterpretar al punto de volver estos derechos ilusorios (Steiner, Alston 2007). Esta naturaleza de realización progresiva es la que modela el cúmulo de deberes estatales en esta materia.

Para tomar esta particularidad, a la clásica tipología de deberes estatales se le yuxtapone una segunda caracterización que tiene en cuenta esta noción de progresividad y los particularismos culturales. Esta caracterización se denomina esquema de las 4A, por sus siglas en inglés (*availability, accesibility, acceptability, adaptability*). Este esquema fue propuesto por Tomasevski (1999) en su informe preliminar como experta de Naciones Unidas en el derecho a la educación, y más tarde se trasladó hacia otros derechos humanos

³ Esta categoría fue propuesta por el *Special Rapporteur* en el derecho a la alimentación Asbjorn Eide en 1983; luego trascendió a otros derechos humanos hasta ser universalmente utilizada.

⁴ Ver Comité DESC, *Observación General n.º 3*, párr. 3: El concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo. En este sentido la obligación difiere significativamente de la contenida en el artículo 2 del PIDCP, que supone una obligación inmediata de respetar y asegurar todos los derechos relevantes.

sociales y culturales. Este esquema propone cuatro estándares para juzgar el cumplimiento de los deberes estatales en materia de DESC, a saber:

- I) *Disponibilidad*: aquello que constituye el objeto del derecho debe estar disponible en cantidad suficiente.
- II) *Accesibilidad*: el acceso al derecho debe estar garantizado a todos sin discriminación y al mismo tiempo ser económicamente accesible.
- III) *Aceptabilidad*: el modo en el que se satisface el derecho debe ser aceptable, es decir, debe respetar un estándar mínimo.
- IV) *Adaptabilidad*: el goce del derecho en cuestión debe poder adaptarse a las necesidades de sociedades cambiantes y culturalmente diversas.

Estos estándares no son independientes de la clasificación tripartita previamente expuesta; es decir, se puede combinar el esquema de las 4A con la clasificación de las obligaciones estatales de respetar, proteger y realizar, y así, por ejemplo, analizar desde el punto de vista de la adaptabilidad el deber de respetar, proteger y realizar, cada uno independientemente del otro.

De hecho, esto definirá de un modo más preciso las características del derecho que se le adjudica al titular de un determinado DESC (Schutter, 2010).

En resumen, el derecho a la alimentación está garantizado por las obligaciones de *respetar, proteger y realizar*, las cuales, a su vez, deben realizarse bajo estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Es procedente preguntarse ahora si dentro de este esquema obligacional existe un deber estatal de difundir información, y, en su caso, cuál sería su objeto y naturaleza y qué lugar ocupa dentro del conjunto de obligaciones estatales en materia de alimentación.

7.1.1.2 Promulgación agravada y efectivo conocimiento

En efecto, el ejercicio de un derecho reconoce como requisito previo la posibilidad real de conocer el derecho en cuestión y cuáles son sus alcances. Desde una perspectiva formal, se podría decir que este requisito de conocimiento se ve satisfecho con la promulgación de la ley que reconoce el derecho en cuestión. No obstante, afirmar esto en el caso específico del derecho a la alimentación nos pondría frente al pilar de Calígula⁵: afirmar

⁵ Cfr. CAYO PAULINO SUETONIO *De vita Caesarum*, Allí el célebre historiador romano da cuenta de la astucia del emperador Calígula, quien ante la necesidad de promulgación de una

que la promulgación –entendida como la culminación del proceso legislativo– es suficiente para que los sujetos titulares del derecho a la alimentación conozcan y tengan un adecuado canal de acceso a la justicia⁶ es tan inverosímil como pretender que las leyes caligulianas talladas con letra pequeña y colgadas en la punta de un pilar fueran conocidas por el pueblo romano.

Hay que considerar una primera distinción entre *hacer que las personas conozcan el derecho* y *permitir que las personas conozcan el derecho*; esta distinción supone reconocer un límite a los esfuerzos coercitivos y educativos del Estado para dejar a salvo la autonomía cognitiva del sujeto racional (Grant, 1989 A)⁷.

El conocimiento de la existencia y contenido de un determinado derecho en razón de su promulgación pone en cabeza del sujeto de derecho un *onus* que requiere en algunos casos una robusta autonomía cognitiva por su parte para efectivamente conocer su derecho (Grant, 1989 B). Esta circunstancia debe ceder en ciertos casos donde no se puede exigir autonomía cognitiva alguna al titular del derecho y es ahí donde el Estado ha de tomar una posición más activa en la difusión de la existencia y contenido de un derecho dado. Este es justamente el caso cuando se trata del derecho a la alimentación.

La pregunta radica ahora en saber cuál es el factor diferenciador que legitima los esfuerzos educativos estatales frente a cierto tipo de derechos. La respuesta resulta de observar casos análogos donde el Estado *hace conocer* el derecho a sus ciudadanos de modo activo más allá de su promulgación. Un ejemplo de esto es el caso de los derechos de los consumidores, donde hay un deber de información agravado en virtud de la disparidad contractual (García-Atance & Domínguez-Alcahud, 2008). También recientemente ha

nueva ley tributaria, ordenó tallarla en pequeñas letras en una tabla que se colocaba en la punta de un pilar, cumpliendo de esta manera la formalidad, aunque ofendiendo al espíritu de dicha obligación.

⁶ El acceso a la justicia debe ser entendido aquí desde una perspectiva amplia que incluye no solo la posibilidad real de reclamar al sistema de justicia, sino también una faz preventiva del litigio. Estos conceptos se precisarán más adelante.

⁷ Hay criterios divergentes acerca del alcance de la promulgación: por ejemplo, Austin considera la promulgación innecesaria; Hart la considera deseable, pero no constitutiva de la esencia de la ley; para Fuller, la publicidad de la ley es connatural a su esencia; para Finnis, la promulgación requiere, además de la publicación, la existencia de operadores jurídicos capacitados en condiciones de asesorar a la ciudadanía; según Bentham, la promulgación consiste no sólo en la publicidad sino también en la explicación de la norma a la ciudadanía de modo tal que entienda sus motivaciones.

adquirido relevancia la práctica de difundir activamente los derechos de los pacientes como beneficiarios del sistema de salud (Vall Casas & Rodríguez, 2008).

Otro caso donde se pueden observar dichos extremos es en los derechos de las mujeres y la violencia de género⁸. Estos ejemplos nos permiten vislumbrar dos denominadores comunes: la vulnerabilidad del sujeto y la importancia del derecho en cuestión.

(i) Por un lado, vemos que el deber de difusión de un derecho se da ante la vulnerabilidad de uno de los sujetos en virtud de una asimetría relacional (verbigracia, Estado-individuo, corporación-individuo). Se entiende por vulnerabilidad la condición de aquellas "personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico (ONU, 2005).

(ii) Por otro lado, vemos que el deber de difusión obedece al carácter esencial del derecho de que se trate (verbigracia, salud, alimentación, indemnidad física, etc.). Por derecho esencial se entiende aquel derecho cuyo goce resulta imprescindible para gozar de otros derechos. Cuando un derecho es verdaderamente esencial, cualquier intento de hacer valer otro derecho se vuelve infructuoso. Al indagar en el concepto de un derecho ordinario (como opuesto a un derecho básico) y en los deberes correlativos a ese derecho, deviene evidente que hay ciertas condiciones (como las dadas por los derechos básicos) que deben estar garantizadas para poder gozar de derechos ulteriores. Los derechos de subsistencia son derechos esenciales

⁸ Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al considerar que estos grupos se ven particularmente afectados por la pobreza, remarcó la obligación estatal de proveer la prestación de servicios legales gratuitos orientados a facilitar su acceso a instancias judiciales de protección y a una mayor difusión de información sobre recursos dentro del sistema de justicia y sobre sus derecho

por esta razón. No obstante, se debe escindir el concepto de subsistencia del de bienestar (Shue, 1980). El derecho a la alimentación es parte integrante del concepto de subsistencia y de ahí extrae su carácter esencial.

En virtud de lo dicho más arriba, se justifica la existencia de una *promulgación agravada* del derecho a la alimentación que se traduce en la difusión de información sobre el contenido y alcance del derecho que intente llegar a aquellos titulares del derecho que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, y que obedece al carácter esencial de este derecho que se erige como una garantía para el disfrute de derechos ulteriores⁹.

7.1.1.3 Las obligaciones del Estado

En lo que respecta al derecho a una alimentación adecuada, se puede afirmar que se cumplen estos dos estándares: la obligación en cabeza del Estado de garantizar ese derecho pone al sujeto titular en una relación jurídica directa con el Estado, la cual configura una situación de vulnerabilidad; mientras tanto, la naturaleza misma del derecho reviste carácter de esencial, en cuanto es la sustancia necesaria para el goce de derechos ulteriores desde una perspectiva de dependencia orgánica (Craig, 1989). Por tanto, se puede afirmar la existencia de un deber estatal de difundir información respecto del derecho a la alimentación.

No obstante, "un deber es el correlativo invariable de aquella relación jurídica que es usualmente denominada derecho [*claim-right*]" (Hohfeld, 1968 A). Ahora, la existencia de un derecho a reclamar información (entendido como derecho correlativo del deber de difundir información) sobre el derecho a una alimentación adecuada, no es evidente por sí mismo. Y aún si la existencia de un deber de difundir información se puede sostener desde un punto de vista teórico, se puede decir que tal deber no es tal, pues no existe un derecho correlativo a reclamarlo.

Si el sujeto de derecho no tiene una acción para reclamar la difusión de la información sobre el derecho a una alimentación adecuada, se encuentra en una situación de "no-derecho". No obstante, como se dijo más arriba, se puede constatar que en ciertos casos el Estado difunde información respecto de ciertos derechos, mientras que en otros casos no lo hace. Por esta razón se podría sostener que el Estado tiene aquí un privilegio cuando se trata de difundir información respecto de un determinado derecho —privilegio

⁹ JEREMY. BENTHAM sostenía al respecto, en su *On the Laws in General*: "the notoriety of every law should be as evident as its binding force".

que debe entenderse como el opuesto a deber— (Hohfeld, 1968 B). En otras palabras, el privilegio de difundir información respecto de un derecho dado de modo discrecional conlleva la negación del deber de difundir información respecto de ese derecho.

Si aceptamos que el Estado tiene solo un privilegio cuando se trata de difundir información acerca del derecho a la alimentación, la existencia de un deber estatal en este sentido se vuelve poco menos que una premisa teórica. Si bien es verdad que no resulta evidente la existencia de un derecho autónomo a reclamar la difusión de información sobre el derecho a la alimentación, esto no necesariamente niega la existencia de tal derecho. Este derecho existe, pero como parte de un derecho más amplio, el derecho de acceso a la justicia. Este punto se abordará en las próximas secciones.

Del mismo modo, si se reconoce la existencia de un deber de información sobre el derecho a la alimentación, es necesario caracterizar tal deber, y ubicarlo dentro del conjunto de obligaciones estatales que garantizan el derecho a la alimentación. Una vez descrito este esquema de clasificación de obligaciones estatales, es procedente determinar la naturaleza del derecho de difusión de información sobre el derecho a la alimentación y su ubicación dentro del anteriormente descrito esquema obligacional.

7.1.1.4 Objeto de la difusión

Corresponde, en consecuencia, puntualizar cuál es el objeto de la difusión, es decir, qué es lo que se debe divulgar y propagar acerca del derecho a la alimentación. Para garantizar el ejercicio del derecho, lo primero que se debe difundir es el contenido y el alcance del mismo. En una segunda instancia la difusión idealmente debería abarcar los programas existentes para atender los casos en que los titulares se vean privados de sus derechos. Es aquí donde la difusión de la información puede tener un rol preventivo, pues difundir la existencia de un programa público que cubre una determinada necesidad alimentaria puede evitar el reclamo judicial, como se verá más adelante.

Para conocer el tenor del deber estatal de difundir información sobre el derecho a la alimentación hay que reconocer, en primer lugar, su naturaleza instrumental. En principio este deber no se puede erigir de modo autónomo, porque tiene razón de medio, es decir, su función es facilitar la realización de otro deber principal al que accede. Al analizar ciertos derechos complejos –como el derecho a la alimentación– hay que escindir el perímetro de

derechos y deberes¹⁰ que son instrumentales al ejercicio de cada derecho en particular del derecho en sí. Este es el caso del derecho a la alimentación –al igual que el de otros derechos de similar naturaleza¹¹–. Es por eso que el deber de difundir información respecto del derecho a una alimentación adecuada tiene una naturaleza perimetral, accesoria y previa al derecho central de una alimentación adecuada, y su exigibilidad viene dada por un imperativo de acceso a la justicia.

Ahora, al momento de insertar el deber de difundir información dentro de la clasificación tripartita esbozada por Eide, parece lógico insertar dicho deber dentro de la obligación de *realizar*, más específicamente en la de *facilitar*. La obligación estatal de realizar (facilitar) implica que “el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria” (CESCR, 1999 B). El deber de difundir información respecto al derecho a la alimentación encuadra dentro de este tipo de obligación, porque

“dichas actividades no entrañan necesariamente la puesta a disposición de recursos financieros sustanciales y podrían traducirse simplemente en una garantía del acceso a la información sobre las oportunidades para satisfacer el derecho a la alimentación. Entre los ejemplos de medidas características para facilitar el acceso a la alimentación cabe destacar la educación y la formación, la reforma agraria, las políticas de apoyo al desarrollo urbano y rural, la información sobre mercados, etc.” (ONU, 2005).

A su vez, dentro del esquema de las 4A es procedente ubicar el derecho de difundir información acerca del derecho a la alimentación dentro del estándar de la *accesibilidad*, pues su finalidad es garantizar el acceso al goce concreto del derecho. Por lo tanto, ha quedado establecido (i) que el ejercicio de cierto derecho supone un grado de conocimiento por parte del titular del derecho acerca del contenido y el alcance del derecho que le asiste; (ii) que la autonomía cognitiva que se espera del sujeto para conocer el derecho disminuye a mayor vulnerabilidad y mayor esencialidad del derecho; (iii) que en el caso del derecho a una alimentación adecuada se verifica la asimetría relacional entre el sujeto beneficiario del derecho y el

¹⁰ La imagen de perímetro de derechos y deberes fue acuñada por Herbert Hart en el ciclo de conferencias sobre “Deberes y Derechos” dictado en la Universidad de Oxford en la sesión académica de 1964/65.

¹¹ *Verbigracia*, el derecho de los consumidores y de los usuarios del sistema de salud, entre otros.

sujeto garante, al mismo tiempo que su carácter esencial; (iv) que el deber estatal de difundir información sobre el derecho a la alimentación pertenece al conjunto de obligaciones estatales que garantizan tal derecho y que cumple un rol instrumental tendiente a facilitar el acceso al derecho a la alimentación.

Estas circunstancias llevan a la conclusión de que se dan las condiciones necesarias para conmovir la autonomía cognitiva del titular del derecho a una alimentación adecuada, haciendo necesario que el Estado despliegue una actividad tendente a difundir la existencia y el contenido de este derecho de modo material y cierto; es decir, que vaya más allá de la promulgación formal y ficticia hasta lograr una *promulgación agravada* para asegurar su goce.

7.1.2 El concepto de acceso a la justicia: una definición amplia

7.1.2.1 Nociones previas

Existe una brecha entre norma y realidad. La dislocación entre el derecho consagrado y el estado de privación de derecho requiere de mecanismos tendentes a garantizar la realización del derecho; es allí donde la noción de acceso a la justicia encuentra su primer fundamento (cfr. Sagüés, M. S, p. 593).

En este sentido el acceso a la justicia ha sido definido como:

La posibilidad de que cualquier persona, independientemente de su condición, tenga la puerta abierta para acudir a los sistemas de justicia si así lo desea [...] la posibilidad efectiva de recurrir a sistemas, mecanismos e instancias para determinación de derechos y la resolución de conflictos (IIDH, 2000).

A su vez, se lo ha caracterizado por parte de organizaciones de la sociedad civil como:

El acceso a la justicia es un derecho que permite hacer efectivos otros derechos que han sido vulnerados o que deben ser reconocidos a quienes acuden ante el sistema de justicia para solucionar sus conflictos jurídicos. Asimismo, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía del derecho de igualdad en la medida que supone que los Estados deben asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades, y hagan efectivo su derecho sin sufrir discriminación alguna de por medio (CIDH, 2008).

También se ha definido el acceso a la justicia como "el derecho de las personas sin distinción de sexo, raza, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades

jurídicas” (ONU, 2005). De estas definiciones se desprende que el acceso a la justicia se nutre de un concepto teleológico, entendido como un *derecho al derecho*, o sea el derecho a un ordenamiento jurídico, en los niveles tanto nacional como internacional, que efectivamente salvaguarden los derechos fundamentales de la persona humana (Cañado Trindade, 2002). A su vez, se puede inferir que el concepto de acceso a la justicia no es estático, sino que está en constante evolución, y su amplitud aumenta a la par de los obstáculos que la impiden, pues su fin es estar por encima de las barreras que impiden el efectivo acceso a la justicia. En efecto, el concepto de acceso a la justicia se nutre de las barreras que tiene que superar para garantizar el efectivo goce del derecho, barreras que reconocen tanto una naturaleza objetiva como subjetiva (Sagües, M. S. p. 604).

Dentro de los obstáculos de naturaleza objetiva se encuentran (ONU, 2008): a) barreras propias del sistema estatal de Administración De Justicia: estas atañen a la burocratización de los procesos judiciales, la ausencia de información acerca de los procesos, la utilización de términos inaccesibles para el ciudadano promedio; la ineficacia en el despacho de justicia; altas tasas de carga procesal pendiente; insuficiencia e inadecuada distribución de centros de resolución de conflictos; b) barreras económicas que se materializan en dos problemáticas principales: los altos costos de acceder a la justicia y la ausencia de asistencia jurídica gratuita.

Dentro de los obstáculos de naturaleza subjetiva encontramos: a) barreras en la información; muchas veces la falencia en el acceso a la justicia se origina en el desconocimiento de los beneficiarios de los derechos que les asisten, así como en el desconocimiento de la existencia de remedios provistos por el ordenamiento jurídico para su defensa (Sagües, M. S. p. 606); b) barreras originadas en la percepción del sistema de justicia por parte de la población; la falta de confianza en el sistema de justicia se erige como un obstáculo para el acceso a la justicia (DPLF & IDL, 2009).

7.1.2.2 Acceso a justicia y acceso a la justicia

Para caracterizar el derecho de acceso a la justicia es preciso determinar su origen. En virtud del monopolio estatal de la jurisdicción, se le reconoce al ciudadano la *acción* para llevar frente a la autoridad jurisdiccional su reclamo. La *acción* es una modalidad nominada del derecho constitucional de petición, en tanto que es la llave para acceder a la jurisdicción (Marabotto Lugano, 2009). A su vez, el derecho a la jurisdicción –es decir, el derecho de recurrir

ante un órgano jurisdiccional en procura de justicia— es la piedra angular del sistema de garantías (Sagües, M.S. p. 594 y 596). El acceso a la justicia se apoya sobre el binomio interdependiente de acción y jurisdicción. No obstante, el acceso a la justicia es un concepto más amplio que el de jurisdicción, porque aquella noción condensa un conjunto de instituciones, principios procesales, garantías jurídicas, así como directrices político-sociales, en virtud del cual, el Estado debe ofrecer y realizar la tutela jurisdiccional de los derechos de los justiciables en las mejores condiciones posibles de acceso económico y de inteligibilidad cultural, de modo tal que dicha tutela no resulte retórica, sino práctica (Petracchi, 2004).

En efecto, el derecho de acceso a la justicia está integrado por una *faz formal* cimentada sobre el binomio acción-jurisdicción, y por una *faz material* cimentada sobre componentes socio-políticos cuyo fin es superar las barreras subjetivas y objetivas que obstruyen el pleno goce del derecho. Al mismo tiempo, el concepto de acceso a la justicia se integra por una tercera *faz preventiva*, es decir acceso a la justicia preventiva entendida como un acceso cautelar (García Ramírez, 2002) —sobre este punto se ampliará más adelante—.

Luego de haber determinado la naturaleza, género, especie, y elementos integrantes del acceso a la justicia, es necesario esbozar un concepto amplio de acceso a la justicia. El derecho de acceso a la justicia está integrado por garantías procesales-formales, a la par de garantías sociales y políticas de fondo, que tienen como fin superar las barreras objetivas y subjetivas que impiden el efectivo goce de los derechos reconocidos —tanto civiles y políticos, como DESC—, generando obligaciones estatales que garanticen la igualdad y la no discriminación en la faz preventiva del proceso en el momento de entrada al mismo en los medios procesales para procurar justicia y en la obtención de una respuesta estatal justa y satisfactoria. En otras palabras, el derecho de acceso a la justicia se integra de un conjunto de garantías procesales y de fondo, con el fin de garantizar derechos consagrados bajo un criterio de igualdad y no discriminación. El alcance de estas garantías está dado por una serie de estándares que responden a los obstáculos que la realidad opone al acceso a la justicia.

7.1.3 La difusión de información como elemento integrante del acceso a la justicia

El objetivo de este acápite es preguntarse si la difusión de información acerca del contenido y los programas existentes para hacer efectivo un

derecho resulta parte integrante del derecho de acceso a la justicia. Preliminarmente, se puede decir que si el fin del acceso a la justicia es lograr el efectivo goce de los derechos reconocidos, la información acerca de un derecho será requisito para el acceso a la justicia, en la medida que la ausencia de información sea una barrera para el pleno goce. En este sentido, la respuesta a esta pregunta vendrá dada por la real existencia de un obstáculo a la justicia que se origine en la ausencia de información.

En efecto, como se ha afirmado en párrafos anteriores, se reconoce la existencia de barreras subjetivas al acceso a la justicia fundadas en la falta de información de los justiciables sobre los derechos de los que son titulares, los remedios existentes para hacerlos valer, y la ignorancia de que cierto "problema" es un conflicto susceptible de ser llevado a la justicia (Sagües, p. 14).

Consecuentemente, es procedente descubrir cómo este tipo de obstáculos son tomados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y si existen obligaciones concretas en materia de información acerca de los derechos y sus remedios. En su informe sobre el "Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas", la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al considerar que estos grupos se ven particularmente afectados por la pobreza, remarcó la obligación estatal de proveer la prestación de servicios legales gratuitos orientados a facilitar su acceso a instancias judiciales de protección y a una mayor difusión de información sobre recursos dentro del sistema de justicia y sobre sus derechos. En este sentido, la Comisión afirmó:

El SIDH ha comenzado a identificar situaciones de sistemática exclusión en el acceso a la justicia respecto de sectores particularmente vulnerables de la sociedad. En estos casos, la CIDH ha destacado la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos grupos el acceso a instancias judiciales de protección y a una mayor difusión (el resaltado es propio).

También se ha dicho que la finalidad de garantizar el derecho a la difusión acerca de derechos y remedios está íntimamente vinculada con la garantía de igualdad de armas y su vigencia para el debido proceso. En efecto, en la OC-16/99, la Corte Interamericana deja sentado este principio. En este sentido, el tribunal destaca que "para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la

justicia” (CIDH, 1999). Esto es así, puesto que la carencia de información constituye un factor de desigualdad entre las partes.

Teniendo en cuenta estos lineamientos, si se reconoce, por un lado, la existencia de barreras generadas por falencias en la información, y se reconoce, por otro lado, la obligación estatal de sanear situaciones de desigualdad real que impidan o reduzcan la eficaz defensa de los propios intereses (CIDH, 1999), la obligación estatal de brindar información acerca de derechos y remedios deviene evidente. Pues “difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas” (CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, § 399). Por tanto, se puede decir que la difusión de información acerca de derechos y remedios es parte integrante de la garantía de la igualdad de armas y del debido proceso, y por tanto, es constitutiva del derecho de acceso a la justicia.

7.1.4 La difusión de información sobre los derechos como medio de prevención de conflictos

Se dijo más previamente que el derecho de acceso a la justicia encuentra su fundamento en la brecha entre derecho y realidad. Se dijo también que a los fines de salvar esa brecha el titular tiene el derecho de acceder al proceso dotado de garantías formales y de fondo que garanticen su acceso a la justicia. No obstante esta posibilidad, ante la discrepancia entre derecho y realidad, el justiciable tiene también a su alcance una serie de medidas preventivas que evitan llegar al proceso. En efecto, el acceso a la justicia reconoce una faz preventiva, tendente a evitar el litigio (García Ramírez, 2002). Esto es así en virtud de la obvia ventaja de la prevención sobre la reparación, y se justifica en que a ella apuntan los sistemas de derechos humanos: prevenir las violaciones, y no solo reparar sus consecuencias (García Ramírez, 2002).

Asimismo, el SIDH dispone una serie de medidas cautelares y tutelares que implican otra forma de acceso a la justicia, y que, de ser exitosas, hacen innecesario el proceso. Estos remedios preventivos son integrantes de la noción de acceso a la justicia.

La pregunta es ahora si el deber estatal de difundir información acerca del derecho a la alimentación también abarca la difusión de información sobre estos remedios preventivos. En efecto, la difusión de información como mecanismo de acceso a la justicia está presente en las tres fases del acceso

a la justicia: está presente en la faz formal a través de la promulgación, en la faz material a través de la difusión del contenido y alcance de los derechos para que los sujetos titulares conozcan su derecho y puedan reclamar su satisfacción y por último es deseable que esté presente en la faz preventiva, pues difundir los programas que atienden una necesidad que de otro modo sería reclamada judicialmente evita llegar al proceso.

Si se acepta la existencia de un deber estatal de difundir información sobre el derecho a la alimentación; si se acepta, a su vez, que el deber de difundir información integra la noción de acceso a la justicia, y que el acceso a la justicia incluye una faz preventiva, se puede concluir que existe también un deber de difundir aquellos remedios que integran la faz preventiva como medio de garantizar el derecho a la alimentación.

7.1.5 A modo de recapitulación

En virtud de lo expuesto precedentemente, se pueden adelantar algunas conclusiones parciales para poder seguir avanzando en los diferentes puntos en estudio:

- (i) Existe un deber estatal de *promulgación agravada* entendido como difundir información sobre el contenido y alcance del derecho a una alimentación adecuada, en razón del carácter esencial que ostenta el derecho a la alimentación y de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los titulares del derecho.
- (ii) La difusión de información sobre el derecho a la alimentación ostenta un carácter perimetral, accesorio, previo e instrumental que se inserta dentro de la obligación más amplia de realizar (facilitar).
- (iii) La difusión de información sobre el derecho a la alimentación es parte integrante de la noción de acceso a la justicia, en tanto hace a la no discriminación, al debido proceso y a la igualdad de armas.
- (iv) Este deber de difusión adquiere su exigibilidad en razón de su pertenencia a la noción de acceso a la justicia.
- (v) El antedicho deber de difundir información abarca, no solo el contenido y alcance del derecho, sino también los programas y remedios preventivos.

En razón de lo expuesto se puede afirmar que el deber de difusión de información acerca del derecho a la alimentación es constitutivo de la especificidad obligacional del derecho a una alimentación adecuada, a la vez que es un elemento integrante de la garantía de acceso a la justicia.

7.2. ESTUDIO DE CASO: EL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Habiendo establecido los fundamentos teóricos para sostener la existencia de un deber estatal de difundir información sobre el derecho a la alimentación y su función como garantía de acceso a la justicia, resta cotejar estas conclusiones con el escenario real.

En este apartado sigue una descripción de las acciones y programas relevados dentro del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que permitirán analizar la obligación del Estado en cuanto a su deber de facilitar los medios necesarios para generar un conocimiento sobre el alcance y contenido del derecho a la alimentación y sus mecanismos de exigibilidad. El relevamiento se circunscribe al ámbito del Poder Judicial por razones de extensión, esto sin perjuicio de la existencia de programas y acciones en otras esferas de la Administración Pública¹². El objetivo de este relevamiento es identificar si se articularon o no estrategias institucionales que promuevan su conocimiento o que, al menos, permitan su ejercicio y, en esos casos, bajo qué condiciones. Esta sección permite tanto ilustrar los argumentos teóricos, como cotejarlos en la práctica y paralelamente suministrar una información

¹² A modo de ejemplo, se pueden mencionar algunas iniciativas que se están desarrollando desde el Poder Ejecutivo local que tienen entre sus objetivos principales difundir, garantizar y/o poner en conocimiento derechos, políticas o acciones que se encuentran relacionadas con el objeto de la presente investigación. Dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social se pueden observar políticas diseñadas para la promoción y protección de derechos, la mayoría tendentes a la satisfacción de necesidades insatisfechas, por ejemplo, programas para niños, niñas y adolescentes en situación de calle (CAINA y Centros de Primera Infancia), el Programa Ciudadanía Porteña que consiste en la entrega de una suma de dinero que será destinada a la provisión de alimentos y en igual sentido, el Programa Ticket Social. Dentro del ámbito del Ministerio de Salud, también se pueden encontrar algunas acciones que buscan difundir el contenido del derecho a la alimentación, como parte integrante de un derecho más amplio a la salud. Para ello, se han desarrollado capacitaciones para actores sociales y operadores del gobierno, como así también se han confeccionado folletos informativos sobre alimentación saludable, importancia de la leche fortificada en hierro, etc. El Ministerio de Educación viene desarrollando políticas similares a las del Ministerio de Desarrollo Social, mediante las cuales a través de los Departamentos de Nutrición y Becas Alimentarias, se brinda asistencia alimentaria en las escuelas públicas de la Ciudad. Por último, el Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes lleva adelante talleres de promoción de derechos y difusión de la Convención Internacional de los Derechos del Niño a través del programa "Nuestros Derechos, Nuestras Vidas".

comparada valiosa que puede prestar un servicio a otras investigaciones en el futuro.

En esa lógica, se tomaron en cuenta diversas iniciativas desarrolladas por los organismos que componen el Poder Judicial y que guardan relación con el marco teórico anteriormente descrito. Así, pudimos identificar en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires diversos programas cuyas líneas fundamentales se basan en la superación del desconocimiento de derechos y, de ese modo, facilitan canales de acceso a la justicia. Se ha enfatizado en esta investigación la labor institucional de cada organismo y no su intervención en casos judiciales concretos.

Antes de enunciar los resultados de la pesquisa, conviene realizar algunas aclaraciones metodológicas: a) En el relevamiento de datos, nos remitimos a fuentes abiertas: sitios web de los organismos públicos, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial de esta localidad, y a partir de allí nos remitimos a las fuentes de creación, es decir, los decretos o resoluciones que les dieron origen; b) En relación con el análisis cualitativo de los mismos, destacamos el tipo de acción desplegada, la modalidad de difusión, contenido del mensaje (por ejemplo: si era directamente sobre difusión del derecho en sí mismo, sobre cuestiones nutricionales, y en este último aspecto respecto a qué cuestiones), el lenguaje utilizado en dichas campañas (accesible o no), modalidad (si se trataba de cursos de capacitación, medios de comunicación, charlas u otra forma), el público estimativamente alcanzado y con ello, el ámbito de difusión a saber: escolar, hospitalario o a través del primer contacto con personas que buscaran acceder a este derecho en los centros comunitarios que articula el Gobierno local.

7.2.1 Ministerio Público Fiscal (MPF)

En el ámbito de la Fiscalía General se han desplegado una serie de acciones vinculadas al acceso a la justicia y al acercamiento de la justicia a la comunidad, que merecen destacarse. En esa lógica se pensó un diseño institucional con enfoque de derechos, concibiendo a la justicia como un servicio público, cuyo actor principal es la *Secretaría General de Acceso a Justicia y Derecho Humanos*. Dicha dependencia, a través de distintas áreas, pero principalmente a través de la *Oficina de Acceso a Justicia*, ha venido desarrollando distintos programas en esa lógica¹³.

¹³ En este apartado debemos hacer una aclaración terminológica y que tiene que ver con una concepción del "acceso a justicia" que se concibe desde la mencionada institución. Así, desde

Una de las primeras líneas de acción que se desarrollaron dentro de la Oficina de Acceso a Justicia fue el programa de *Unidades de Orientación y Denuncias (UOD)* (cfr. Resolución FG N.º 44/07) creado para generar “[...] posibilidades concretas de encontrar una adecuada respuesta institucional [...]”, y así facilitar a todos, y particularmente a los sectores de menores recursos, el acceso a la justicia. Así, estas unidades tuvieron como objeto principal “[...] modificar los mecanismos tradicionales a través de los cuales el Ministerio Público Fiscal se relaciona directamente con la comunidad para atender a sus necesidades de justicia, y así garantizar el efectivo ejercicio de los derechos, facilitando el acceso de la ciudadanía a los organismos públicos o privados” (*Ídem*, § 17)¹⁴.

En este sentido, uno de los pilares de la Oficina de Acceso a Justicia ha consistido en la generación de “cultura jurídica”. Bajo este lineamiento, ha entendido que la falta de información es una de las barreras más trascendentales que impiden a los ciudadanos un verdadero ejercicio de sus derechos. Entre sus fundamentos ha sostenido que el sistema judicial se constituye en una institución efectiva para garantizar los derechos de las personas cuando este “llega a todos”. Para lograr ese cometido, el usuario debe primero sortear las barreras que genera esa falta de conocimiento. Y en ese orden, el Ministerio Público Fiscal se ha propuesto no solo mejorar las “bocas” de acceso al sistema (entendiendo a las UOD como aquellas oficinas que reciben las denuncias a delitos y/o contravenciones en los que la Justicia de la Ciudad es competente¹⁵),

el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad se diferencia el acceso a la justicia, que hace referencia a la posibilidad de acceder al sistema de justicia formal para lograr el reconocimiento o restablecimiento de un derecho, del acceso a justicia, el cual consiste en tener una mirada más amplia que incluya acciones que permitan a la comunidad familiarizarse con el concepto de justicia y poder acceder a los mecanismos judiciales y extrajudiciales de resolución de conflictos.

¹⁴ Vale agregar aquí que en línea con el principio de progresividad esta disposición entre sus fundamentos declara que este proyecto “se enmarca dentro de un proceso de racionalización del gasto público, toda vez que implican una erogación muy inferior a cualquiera de las demás alternativas vigentes.”

¹⁵ En la actualidad el Ministerio Público Fiscal cuenta con 12 Unidades de Orientación y Denuncia distribuidas en toda la Ciudad y dos Unidades que cumplen con el denominado programa de “Acercamiento a grupos vulnerables” y que se insertan (una al estilo “unidad móvil”) en asentamientos precarios de la Ciudad. La información acerca de todas las ubicaciones, como sus números de teléfonos y horarios de atención se encuentran en la página web referenciada. A su vez, el Ministerio Público Fiscal también ha previsto otros modos de recepción de denuncias que son coordinados por la *Oficina Central Receptora*

sino también generar acciones que tengan como objetivo dar a conocer los derechos que les asisten a las personas con el fin de que puedan ejercerlos. De ahí que las unidades cuenten con un espacio de "orientación" donde se realizan derivaciones hacia adentro y hacia afuera del Ministerio Público¹⁶.

Complementando este programa también a través de la Resolución FG N.º 199/09 se creó en el mismo ámbito una "Unidad Móvil", la cual hoy forma parte del programa de "Acercamiento a grupos vulnerables". Esta iniciativa busca llevar el programa de las unidades a los barrios de menores recursos de la Ciudad (hoy se encuentran trabajando en la Comuna N.º 8, más precisamente en el barrio "Los Piletos", cubriendo también necesidades del barrio Ramón Carrillo y Barrio Inta y como unidad móvil en la villa 21-24 (cfr. Resolución FG N.º 11/10) del barrio de Barracas), intentando sortear los obstáculos que genera la lejanía de los tribunales, que implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos para poder ejercer sus derechos. Debido a los "obstáculos de tipo objetivo y subjetivo para el acceso a la justicia, el mencionado proyecto plante[ó] la posibilidad de revertir las barreras considerando la relación justicia-comunidad, iniciando un proceso de integración que permita la construcción de convivencia más armoniosa en aquellas comunidades".

Esta concepción amplia del acceso a justicia favoreció la implementación también en el ámbito de la Oficina de Acceso a Justicia, del programa "Conociendo tus derechos", el cual se pensó específicamente para sortear las barreras que genera esta falta de información en el ejercicio de derechos. Así, desde el año 2008, se vienen desarrollando múltiples acciones que tienen que ver con la promoción de derechos en general. La coordinación con diferentes actores de la sociedad civil ha permitido realizar algunas acciones más específicas en cuanto a la población destinataria, o a los derechos que se

de Denuncias. Ellos son, a través de la web, mediante correo electrónico y por medio de un atendedor (0800-FISCAL). Ver: Resolución FG N.º 118/08

¹⁶ Entre sus objetivos específicos el MPF se comprometió a "[b]rindar información y orientación hacia adentro y hacia fuera del ministerio público; [c]ontribuir con la eliminación de las barreras físicas y de la información; [r]eunir, clasificar, ordenar y registrar la información referida a centros, instituciones y otros espacios que prestan [...] servicios [de servicios gratuitos de asesoramiento y/o patrocinio jurídico, así como aquellos que desarrollan servicios de mediación y resolución alternativa de conflictos]; [d]ifundir la información y el acceso a la información contenida en el registro interno; [p]rocurar la interacción del sistema de justicia con las redes políticas y sociales". *Ibidem*, Anexo I

han difundido, sobre todo, teniendo en cuenta las competencias de la Fiscalía y, por consiguiente, las mayores demandas que recibe¹⁷.

Frente a un diagnóstico que identificaba la falta de conocimiento institucional por parte de los vecinos de la Ciudad sobre los servicios que brinda el Ministerio Público Fiscal (Resolución FG N.º 01/08), se perfilaron diferentes campañas de difusión de derechos. Dicha misión comenzó con la confección de folletería institucional y temática (ver anexos Resolución FG N.º 44/07) que fomentan el modo de ejercer los derechos y comentan, en lenguaje sencillo y claro, el accionar jurisdiccional del MPF. A su vez, se desarrollaron campañas de difusión en estadios de fútbol durante 2009; se publicaron *inserts* (uno sobre acceso a justicia y otro sobre violencia doméstica) en el diario de distribución gratuita "La Razón"; se publicaron avisos institucionales en medios gráficos barriales para difundir la labor de las UOD (CDM N.º 06/13); durante 2012 se realizó una campaña en subtes, que fue replicada en 2013.

Por otro lado, en el ámbito de la *Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo*, también dependiente de la Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos, se desarrolla el programa "La Fiscalía y los vecinos", mediante el cual se llevan a cabo reuniones mensuales en las distintas comunas de la ciudad, las cuales se organizan en coordinación con la Dirección General de Prevención del Delito del Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA, donde se plantean diversas problemáticas que les interesan a los vecinos y se brinda información sobre el accionar del Ministerio Público Fiscal (resoluciones FG 72/08 y 251/10).

¹⁷ A modo de ejemplo podemos mencionar: acciones de difusión de derechos para chicos, a través de mensajes claros que se lograron con la imagen del personaje Gaturro, gracias a la colaboración del dibujante NIK (Res. FG 02/08 y 328/08); folletería en sistema Braille creada conjuntamente con la Biblioteca Argentina de Ciegos (Res. FG 159/10); un stand en el Museo de los Niños Abasto donde se recrea el "camino de la justicia" y el cual es visitado por chicos de diversas edades; el programa "Los Fiscales a la Escuela" que se viene desarrollando desde 2009 junto con el Ministerio de Educación de la Ciudad (Res. FG 11 /10); campañas de difusión de los derechos de las mujeres que han sido implementadas con los Centros de Cultura del Gobierno de la Ciudad y en conjunto con la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina, que tenían por objeto brindar información sobre problemáticas específicas de este colectivo, destacándose la problemática de la violencia doméstica; un stand que viene presentándose desde hace 3 años en la Feria del Libro de Buenos Aires (Res. FG 291/13), entre otras. Cabe aclarar que el detalle de cada una de las políticas mencionadas puede encontrarse en los distintos informes de gestión que la Fiscalía publica anualmente en su ya referenciada página web.

7.2.2 Ministerio Público de la Defensa (MPD)

La Defensoría General creó, a través del Consejo de la Magistratura (Res. CM N.º 109/07), la *Oficina de Orientación al Habitante (OOH)*. Dicha dependencia tiene como principal función brindar asesoramiento e información a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires: consultantes que se encuentren en situación de pobreza, de exclusión, con necesidades básicas insatisfechas o menores posibilidades de acceso a los servicios públicos. La información brindada tiene la finalidad de generar soluciones en el recorrido de la vía administrativa, o aportar un procedimiento previo a la judicialización a cargo de los defensores de primera instancia ante acciones u omisiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esta función principal de la Oficina se complementa con un mecanismo de derivaciones a otros organismos locales o nacionales, en un marco de relaciones interinstitucionales. En la actualidad, la Oficina cuenta con 25 sedes distribuidas en la ciudad, la mayoría de ellas en la zona sur.

La lectura de las consideraciones que dieron lugar a esta estructura responde principalmente a las cuestiones planteadas por los defensores en lo penal y contravencional, en tanto que, en un comienzo las funciones asignadas a la Oficina se limitaban principalmente a lograr mecanismos de reinserción social de las personas que se encontraban en conflicto con la ley. Por entonces, se advirtió la necesidad de brindar alternativas y guías a aquellas personas, a fin de superar su situación de precariedad o vulnerabilidad.

Conviene destacar que la importancia que fue tomando el fuero Contencioso- Administrativo y Tributario, debido a las demandas constitucionales que recibe dejó patente la necesidad de ampliar las funciones de la OOH. No solo los individuos en conflicto con la ley penal requerían asistencia, sino que las demandas de la población iban en orden a la satisfacción de derechos de otro tenor. Desde esta atalaya, en el año 2008, la Defensoría General dispuso mediante la Resolución DG N.º 3, extender las funciones de la OOH, en los siguientes términos:

Que en consonancia con la garantía de acceso universal a la justicia (artículos 12, inc. 6 y 125 de la Constitución de la C.A.B.A.) es necesario ampliar las funciones de la Oficina de Orientación al Habitante, a fin de atender no solo a los imputados, encartados y/o privados de su libertad y sus familias, **sino a todas las personas en situación de pobreza o exclusión, con necesidades básicas insatisfechas o con menores posibilidades de acceso a los servicios públicos** (artículo 17 de la Constitución de la C.A.B.A.) (El destacado no está en el original).

En esta misma línea, fueron delineándose los criterios de actuación de la Oficina (conforme surge de las Resoluciones DG 155/10 y 269/12), con miras a proteger los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, situación que era presumida en aquellos hogares en situación de pobreza.

También en dicho contexto se han desarrollado algunas acciones que tienen por objeto fomentar el ejercicio de derechos y brindar información sobre cómo hacerlos valer. Se ha confeccionado un folleto institucional de la OOH, donde se comunican las diversas sedes que tiene la defensoría. A su vez, bajo la campaña "Que no se fumen tus derechos", la cual se desarrolla en FM Riachuelo (100.9), se han generado algunos spots de difusión de derechos específicos como salud, educación, vivienda, subsidio habitacional y centros de acceso a la justicia, y uno más general sobre programas sociales, donde se hace mención al derecho a la alimentación (cfr. www.defensoria.jusbaires.gov.ar). Por último, también la OOH ha generado una guía de recursos para sus empleados, donde existe un capítulo sobre alimentos en el cual se encuentran los distintos programas vigentes del Gobierno de la Ciudad, con el objeto de que se puedan realizar las derivaciones correspondientes.

7.2.3 Ministerio Público Tutelar (MPT)

El Ministerio Público Tutelar es la tercera estructura del Ministerio Público, y forma parte del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su misión principal es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental. En este sentido, la Asesoría General ha diagramado una política de intervención estrictamente vinculada al contralor de la política pública local a través de acciones de monitorización, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.

La Secretaría General de Gestión del MPT tiene dentro de sus funciones la de investigar y producir informes en materias que importan a la labor diaria de la asesoría. Las diversas temáticas son distribuidas en las oficinas creadas a cada efecto. Así, en materia de salud mental, la *Oficina de Salud Mental y Derechos Humanos* promueve acciones tendentes al respeto, protección y plena vigencia de los derechos humanos de las personas afectadas en su salud mental, usuarias del sistema de salud mental de la Ciudad. Por otra parte, la *Oficina de Acceso a Justicia y la Oficina de Derecho Contravencional y Penal Juvenil*, en aquello concerniente a los jóvenes en conflicto con la ley penal.

Asimismo, en el entendimiento de que el mejor modo de abordar los conflictos que afectan a los niños y adolescentes en el acceso a los derechos humanos se logra a través de la colaboración no solo de diversos actores sociales sino también con el particular aporte de diferentes profesionales. La *Oficina de Trabajo Interdisciplinario y Enlace con la Comunidad* es el órgano que, a través de la articulación de trabajos con otras áreas de la sociedad civil, formula recomendaciones en miras a una acción integral e integradora.

Por otro lado, se encuentra la *Oficina de Acceso a los DESC* (Resolución CM 170/07, modificada por Resolución AGT 137/07), entre cuyas funciones se encuentra el seguimiento del estado de avance de cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos sociales de las personas menores de edad. Del mismo modo, y como debido correlato de este objetivo, se incorpora como una función más de la oficina que consiste en proponer a la Secretaría General de Gestión, criterios generales de actuación y estrategias dirigidas a exigir el respeto, la protección y la realización de los derechos sociales de las personas menores de edad. En ese ámbito se presentan acciones declarativas de inconstitucionalidad y acciones de amparo dentro de la función jurisdiccional de la asesoría y, por otro lado, se generan documentos sobre algunas temáticas específicas de evaluación y monitorización de políticas sociales implementadas por el Gobierno. A su vez, bajo la órbita de esta Oficina se encuentran diversas *oficinas de atención descentralizadas*, que se ubican en algunos barrios de la CABA como La Boca, Villa Soldati y Mataderos, procurando dar respuesta a los sectores más vulnerables de la Ciudad (cfr. <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/oficinas-de-atenci-n-al-p-blico-del-mpt.html>).

7.2.4 Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

El Tribunal Superior de Justicia es el máximo tribunal en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el marco de su actuación no jurisdiccional no se han observado muchas acciones tendentes a la promoción y ejercicio de los derechos fundamentales. Pese a ello, existen dos temáticas específicas en las que el Tribunal ha tenido y tiene una política más activa. La materia electoral y de género. Así, a través de la *Secretaría Electoral*, se difunde información sobre el ejercicio de derechos políticos, incluso también para extranjeros, y a través de la *Oficina de Género* (Acordada N.º 38/10), políticas y acciones destinadas a eliminar la discriminación por género, en particular, puertas adentro de la institución.

En este sentido, y en lo relativo a acciones vinculadas con la protección del derecho a la alimentación destacamos la Resolución TSJ 100/11 que dispuso la creación de un lactario en sus instalaciones, a iniciativa de la Oficina de Género de dicho tribunal. Entre sus consideraciones, destacamos que el Tribunal tuvo en mérito que:

[...] [t]odas las madres tienen el derecho a amamantar a sus hijos e hijas. Es la madre quien tiene el derecho a elegir si va o no a dar de lactar, tomando una decisión informada, libre de presiones. Es importante advertir que el principal motivo por el que las madres optan por no amamantar es que deben permanecer en sus lugares de trabajo, por lo que los lactarios son una opción. La lactancia materna está contemplada y protegida por la normativa nacional y local. Las mujeres, tienen derecho a una nutrición adecuada, a decidir el modo de alimentar a sus hijos, a disponer de información completa y condiciones adecuadas que les permitan poner en práctica sus decisiones. En muchos entornos, estos derechos aún no se han hecho efectivos. Las mujeres en edad fértil constituyen una gran proporción de los recursos humanos, y contribuyen significativamente a la economía. La protección, promoción y apoyo de la lactancia es una prioridad de la salud pública en todo el mundo. [...]. Esta estrategia proporciona una base para las iniciativas de salud que protejan, promuevan y apoyen la lactancia y se basa en el respeto, la protección, la facilitación y el cumplimiento de los principios aceptados de Derechos Humanos. La estrategia exige a los gobiernos que aprueben leyes innovadoras tendientes a proteger los derechos a amamantar de las mujeres que trabajan, y a crear los medios necesarios para hacer cumplir dichas medidas, coherentes con las normas internacionales de trabajo. [...] Los Lactarios son espacios ubicados en las Instituciones, tanto públicas como privadas, que brinda facilidades para la extracción, conservación y suministro de la leche materna bajo normas técnicas de seguridad. Su implementación responde al propósito de otorgar a las madres trabajadoras un espacio digno y adecuado que permita extraerse la leche materna en el horario laboral para poder ser llevada posteriormente a sus casas. Con esta medida, se promueve la lactancia materna, se asegura un derecho primordial de las madres trabajadoras, se contribuye a la adecuada nutrición de la primera infancia y se busca conciliar las actividades laborales con la maternidad. El lactario debe ser un ambiente salubre, que cuente con un lavabo cerca del mismo para facilitar el lavado de manos. Debe estar acondicionado con una mesa, sillones, esterilizador de mamaderas, un cambiador de pañales, dispensario de alcohol gelificado y una heladera exclusivamente dedicada a la conservación de la leche extraída.

7.2.5 Centro de Formación Judicial (CFJ)

El Centro de Formación Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un órgano autárquico del Consejo de la Magistratura, con autonomía académica e institucional que tiene como finalidad la preparación y formación permanente para la excelencia en el ejercicio de las diversas funciones judiciales asignadas.

En la lógica de la capacitación en materia de derechos sociales a distintos operadores jurídicos el Centro ha implementado mediante la Resolución 31/12 un "*Programa de actualización en derechos económicos, sociales y culturales*", en cuyo marco se desarrollaron dos cursos que fueron ejecutados semestralmente; al momento está en ejecución de su tercera edición. Los cursos fueron titulados "La Aplicación de los Estándares Internacionales en materia de Derechos Sociales en el Derecho Interno" y "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". El primero con el objeto de reflexionar y profundizar acerca de la jurisprudencia emanada de los organismos y tribunales encargados de la interpretación y aplicación de instrumentos normativos de derecho internacional, que integran la Constitución Nacional, y el segundo específicamente sobre su problemática y mecanismos para su exigibilidad.

7.2.6 Conclusión

Del relevamiento de campañas de difusión descritos, y dando una respuesta apresurada, puede concluirse que no existen mecanismos exclusivos destinados a satisfacer el derecho a la información específicamente relacionado con el derecho a la alimentación en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, si se amplifica el prisma de análisis, pueden apreciarse, sobre todo dentro del Ministerio Público, acciones que tienen que ver con el ejercicio del derecho accesorio a la información.

El Ministerio Público Fiscal, bajo el concepto de "generación de cultura jurídica", dentro de una concepción amplia del acceso a la justicia, provoca un enfoque que anuda el derecho a la información con el derecho humano que protege. En este sentido, tanto la concepción teórica como la implementación práctica de esta matriz, resulta en que la Fiscalía logra sortear las barreras al acceso a la justicia que hemos referenciado (ausencia de información sobre los procesos, desconocimiento de los derechos que le asisten a sus titulares, lejanía de los tribunales) como una obligación ajena al desarrollo de programas que tienen por objeto cumplir con las obligaciones estatales que lo garantizan.

Así, la labor de la Fiscalía General, entendiendo al acceso a la justicia como un derecho humano fundamental que permite el ejercicio del resto de los derechos, constituye un antecedente importante para el objeto de la presente investigación. Exhibe la importancia de brindar información como medio para lograr un mejor acceso a la justicia. La generación de políticas públicas orientadas a sortear las barreras informativas coadyuva a un ejercicio más eficiente de los derechos por parte de sus titulares. Si bien no hemos podido encontrar acciones específicas que estuvieran destinadas a la satisfacción del derecho a una alimentación adecuada, muchas de ellas, previstas para el conocimiento de los derechos en general, pueden ser aplicadas específicamente a derechos particulares.

Por otro lado, en el ámbito de la Defensa Pública como bien referenciamos que las mayores demandas constitucionales dentro del fuero contencioso-administrativo y tributario han provocado que se implementen diversas políticas destinadas a difundir determinados derechos, sobre todo económicos, sociales y culturales. Si bien las acciones fueron menos en cantidad, la concepción acerca de la importancia que tiene el derecho a la información, sobre todo en sectores de la comunidad más vulnerables en relación con la satisfacción plena e integral del derecho de fondo, nuevamente aparece patente.

En todo caso, una peculiaridad que surge de la naturaleza del derecho de fondo que se persigue garantizar (derecho a la alimentación) es que los programas que se implementan en el marco territorial de la Ciudad de Buenos Aires tienen como destinatario final a las familias y personas que se encuentran con un mayor grado de vulnerabilidad. Es en este contexto, donde el derecho accesorio a la información adecuada cobra una trascendencia inusitada. El Poder Judicial ha entendido que el derecho a la información adecuada constituye la base para el ejercicio de cualquier derecho. Así se evidencia una concepción amplia del acceso a la justicia, que lo entiende, no solo como el acceso a la jurisdicción, sino también el acceso a todos los mecanismos que permitan a las personas sortear los obstáculos que impiden el ejercicio de sus derechos. De nada sirve contar con mecanismos formales de acceso al sistema de justicia si los verdaderos interesados no conocen cuáles son sus derechos y de qué manera pueden ejercerlos. El paso siguiente será probablemente un ejercicio de auto comprensión de los servicios públicos, en los cuales estos incorporen prácticas de información como eje de acción de sus políticas públicas al usuario de ese servicio¹⁸.

¹⁸ Es interesante en este sentido, cómo el Ministerio Público Fiscal ha adoptado esta concepción, al implementar una encuesta de conocimiento sobre el funcionamiento de la institución, que

Al analizar los mecanismos de intervención de la Asesoría General Tutelar, se vislumbra una falencia relacionada con políticas de promoción de los derechos humanos. En este sentido, la mayor parte del trabajo está orientada a acciones tendentes a restablecer derechos vulnerados. No hemos podido encontrar durante el relevamiento acciones específicas sobre el derecho a la alimentación. Por otro lado, no se vislumbran entre ellas acciones que estén enfocadas hacia el usuario del sistema de justicia. Esta carencia se explica, en parte, por la especificidad del servicio, y sin embargo, también aquí resulta interpelante la dimensión compleja del acceso a la justicia.

A diferencia de lo establecido en la Fiscalía y la Defensa, en el Ministerio Público Tutelar, se ha entendido como función institucional en materia de cumplimiento de los derechos sociales, ejercer un control de las políticas implementadas por el Poder Ejecutivo, sin vislumbrar el importante rol que podría cumplir la Asesoría General como promotora de acciones que mejoren el acceso a la justicia de niños y adolescentes, y de personas afectadas en su salud mental.

En todos los casos, el contenido de los derechos humanos determina también el camino para definir e implementar políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza. Las políticas y su plasmación dependen en sentido fuerte del derecho de fondo que procuran garantizar. Nos permiten precisar obligaciones, tienen efectos positivos en el desarrollo del principio de interdependencia entre los derechos humanos y aumentan la exigibilidad de los derechos (sobre todo, los derechos económicos, sociales y culturales).

En este sentido, del relevamiento de las políticas públicas y programas de la Ciudad Autónoma se obtiene en luces y sombras, un camino de autocomprensión de sus instituciones, que encuentran nuevas exigencias en su rol de garantes de los derechos humanos fundamentales. Ellas están llamadas a cumplir un rol exigente como promotoras y facilitadoras en el acceso a la justicia. Se advierte así una tendencia a adquirir un rol más activo en la difusión de derechos básicos, a reconocer las barreras en la información generadas en la vulnerabilidad y a acercar la justicia a la comunidad.

Si bien, como ya se señaló más arriba, en el diagnóstico realizado no se registran más que escasas acciones específicas en materia del derecho a una alimentación adecuada, es esperanzador advertir que las experiencias positivas respecto de otros derechos económicos, sociales y culturales pueden

servió de disparador para la implementación de muchas de las políticas en materia de acceso a justicia. Al respecto ver Resolución FG 01/08, disponible en: www.fiscalias.gob.ar

ser adaptadas a este derecho en particular. En cuanto al derecho a la alimentación, se observa que existen programas para la difusión, pero solo de modo incipiente. Se puede ver que la difusión del derecho a la alimentación viene unida a otros derechos más resonantes, evocando nuevamente la frecuente interacción de este derecho con otros derechos; la vulnerabilidad cuando se da en un registro suele darse en varios simultáneamente.

Finalmente, el relevamiento de estos programas demuestra en los datos un principio de ejecución de la premisa teórica. Varios programas implementan simultáneamente y como parte del acceso a la justicia (al menos implícitamente) el derecho a la información, y ambos, derecho a la información y acceso a la justicia como accesorios de los derechos fundamentales. En todos los casos, la comunicación está signada por la primacía del derecho de fondo, que determina e impone su impronta a los programas de implementación. El dato de que el destinatario del derecho sea generalmente un público vulnerable supone un desafío adicional para la implementación de la información adecuada.

Como observación final, parece llamativa la ausencia de medición de impacto de los resultados, luego de la implementación de cualquier política, pues ello constituye un eje central para poder analizar cuán efectivas son las acciones, como así también cualquier ajuste que haya que realizar.

CONCLUSIÓN GENERAL

Luego de haber analizado los alcances de la difusión de información como elemento integrante del derecho a la alimentación y estudiado los programas implementados en el marco del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, corresponde destacar algunas cuestiones, a modo de conclusión.

Se ha demostrado que existe un deber estatal de *promulgación agravada* sobre el contenido y alcance del derecho a una alimentación adecuada, en razón de su carácter esencial y de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los titulares del derecho, incapaces de proveerse por sí mismos de los alimentos necesarios para una calidad de vida digna, obligación estatal que, según se ha podido explicar *ut supra*, es parte integrante de la garantía universal de acceso a la justicia. Asimismo, en cuanto al objeto de la difusión, se ha podido afirmar con autoridad que abarca, no solo el contenido y alcance del derecho, sino también a los programas y remedios preventivos.

Por otra parte, del estudio de la realidad actual en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se desprende, principalmente –y razonablemente, en virtud de la ínsita complejidad de esta clase de derechos— que los programas vigentes no constituyen un mecanismo de prevención *stricto sensu*, sino en realidad medidas de corte reparador. Ello obedece de alguna manera a la misma naturaleza “reparadora” del Poder Judicial, pero que, a expensas de concepciones más amplias de las nociones estudiadas, auspician nuevos horizontes en la progresividad de los derechos humanos en general y en los DESC en particular.

Se destacó, asimismo, la labor del Ministerio Público Fiscal, que hace las veces de abanderado en estas cuestiones en particular a partir de su empeño en la “generación de cultura jurídica”, y su interpretación del *acceso a justicia* como una actitud superadora del mero acceso a la jurisdicción.

Resta destacar en este sentido, la importancia que ostenta cuando están en juego esta clase de derechos esenciales, la necesidad de una actuación interdisciplinaria y mancomunada de los diferentes órganos del Estado con la inclusión de la iniciativa de instituciones de la sociedad civil a fin de dar una respuesta acabada al acuciante problema del hambre.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Asborn, E. (1983) *The Right to Adequate Food as a Human Right*, (E/CN.4Sub.2/1983/25). recuperado el 28 de diciembre de 2013 en https://courses.edx.org/assetv1:LouvainX+Louv2x+1T2016+type@asset+block/UCLouvainX-MOOC-section_1-ESCri-ghts-introduction.pdf
- Cançado Trindade, A. A. (2002), Presentación del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Washington, D. C., 16 de octubre de 2002 (Documento OEA/Ser. GCP/doc.3654/02, 17 de octubre de 2002).
- Craig, S. (1989), *Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights*, *Osgoode Hall Law Journal*, 870.
- De Schutter, O. (2010) *International Human Rights in Law: cases, materials, commentary*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Domínguez-Alcahud, I & García-Atance, V. (2008), El derecho de información como garantía en la contratación de los consumidores y usuarios, *Revista de Derecho UNED*, Vol. 3, (pp.393-407).

- García Ramírez, S. *El acceso de la víctima a la jurisdicción internacional sobre derechos humanos*, Revista IIDH, volúmenes 32 y 33. Ponencia para el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 12-14 de febrero de 2002.
- Grant C. (2006) Promulgation and the law, *International Journal of Law in Context*, Vol 2, (pp. 321-331).
- Hohfeld W. (1968), *Conceptos Jurídicos Fundamentales*, Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.
- Instituto de Defensa Legal (IDL) & Fundación Debido Proceso Legal (DPLF). (2009), *Obstáculos para el acceso a la justicia en las américas*, informe presentado ante el Comité Jurídico Interamericano de la OEA durante su reunión anual realizada en Río de Janeiro en agosto de 2009, recuperado el 28 de diciembre de 2013 en <http://www.dplf.org/es/resources/obstaculos-para-el-acceso-la-justicia-en-las-americas>.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2009), *Acceso a la justicia y derechos humanos en Panamá*, San José-Costa Rica.
- Pérez Murcia, L. E, *Desarrollo, Derechos Sociales y Políticas Públicas* en: Pérez Murcia, U.Y & Rodríguez, G, Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia), Bogotá, 2007, (pp. 90 y ss.).
- Shue, H, (1980) *Basic Rights, Subsistence Affluence and US Foreign Policy* (2da Ed.). New Jersey, EE. UU.: Princeton University Press.
- Shue, H, Alston, P & Tomasevski, K. (1985) *The Right to Food (The Hague: SIM Martinus Nijhoff* (pp.83-95)
- Sagüés, M. S, (s.f) *El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Proyección en la Jurisdicción Nacional*, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (593-639)
- Steiner, H. & Alston, P. (2007) *International Human Rights in Context*, Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Tomasevski, K. *Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Right to Education in accordance with Commission on Humans Rights Resolution 1998/33*, E/CN.4/1999/49, 13 de enero de 1999. recuperado el 28 de diciembre de 2013 en http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Educacion/1999_informe_de_la_relatora_especial_sobre_el_derecho_a_la_educacion.pdf
- Vall Casas, A & Rodríguez Parada, C. (2008). El derecho a la información del paciente: una aproximación legal y deontológica. *Bid: textos universitarios de biblioteconomía*

i documentació, núm. 21, Universidad de Barcelona, recuperado el 28 de diciembre de 2013 en <http://bid.ub.edu/21/vall2.htm>.

Soft law y jurisprudencia internacional

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment N.º 3: The Nature of States Parties' Obligations (Artículo 2, Para. 1, of the Covenant)*, 14 de diciembre de 1990, E/1991/23, recuperado el 5 de octubre de 2013 en www.refworld.org/docid/4538838e10.html.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment N.º 12: The Right to Adequate Food (Artículo 11 of the Covenant)*, 12 de mayo de 1999, recuperado el 28 de diciembre de 2013 en <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>.

Comisión Interamericana De Derechos Humanos, (2008) *Barreras para el acceso a la justicia en América Latina*, Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC, 27 de octubre de 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Recuperado el 28 de diciembre de 2013 en <https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/indiceacceso.htm>

Corte Internacional de Derechos Humanos (IDH), *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A N.º 16.

Cumbre Judicial Interamericana XIV, (2008), *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad*. Recuperado el 28 de diciembre de 2013 en <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/america/Reglasde-Brasilia-2008.pdf>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), (2000), *Guía informativa XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos*, San José, Costa Rica.

International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, November 2001, Supplement N.º 10 (A/56/10), chp.IV.E.1, recuperado el 28 de diciembre de 2013 en <http://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONU), (2005), *Directrices voluntarias para respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127.º período de sesiones, noviembre de 2004, Roma, disponible en <http://www.oda-alc.org/documentos/1341423490.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2005), *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*. Buenos Aires–Argentina. Instituto Talcahuano.

CAPÍTULO 8

Alimentación y Derechos en Argentina. Agenda Legislativa y Políticas Públicas¹

Laura Pautassi², Maximiliano Carrasco³, Ángeles Bermúdez⁴, Ana María Bestard⁵, Verónica Carmona Barrenechea⁶, Giuseppe Messina⁷, Laura Royo⁸

¹ El artículo es resultado final del proyecto de investigación "Políticas sociales y legislación para la garantía y protección del derecho a la alimentación adecuada en Argentina", realizado durante el año 2013 y apoyado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Universidad de Buenos Aires. Argentina, en virtud de la Segunda Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación convocado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe -ODA-ALC-.

² Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Social. Investigadora CONICET y del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP). Correo electrónico: laura.pautassi@gmail.com

³ Doctorando de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigador adscrito del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). Correo electrónico: max_carrasco@hotmail.com

⁴ Maestranda en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP. Correo electrónico: angelesbermudez@hotmail.com

⁵ Doctoranda de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigadora adscrita del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Correo electrónico: anamariabestard@yahoo.com.ar

⁶ Maestranda en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP. Correo electrónico: veronica.carmonab@gmail.com

⁷ Doctor en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Complutense de Madrid. Integrante del Grupo DSPP e investigador adscrito del Instituto Ambrosio L. Gioja. Correo electrónico: gm.messina@gmail.com

⁸ Magíster en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigadora adscrita del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Correo electrónico: lauraroyo@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Uno de los propósitos generales del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC) consiste en promover la incidencia en las legislaciones y en las políticas públicas de los Estados. En ese sentido, el proyecto de investigación se planteó el objetivo de proporcionar insumos y herramientas para la toma de decisiones, especialmente en el marco de las iniciativas del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina)⁹.

El FPH Argentina, se fijó entre sus objetivos¹⁰: i) "Elaborar un Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación; ii) "Efectuar una revisión de la Ley. 25.724 (...)" (FPH Argentina, 2012) o Plan Nacional de Seguridad Alimentaria –PNSA–; y iii) Avanzar en frentes parlamentarios contra el hambre en instancias provinciales o locales.

En relación con tales objetivos, desde el proyecto se realizaron tres trabajos. Por un lado, se efectuó una sistematización del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) aplicable en el país en relación con el derecho a la alimentación adecuada (DaAA) y se formularon consideraciones en torno a la importancia de contar con una Ley Marco de Derecho a la Alimentación y la relevancia del establecimiento de indicadores de progreso para la medición de derechos. Y, por otro lado, se trabajó en el análisis de políticas alimentarias a la luz del enfoque de derechos tanto al nivel nacional –PNSA– como en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –Programas "Ticket Social" y "Ciudadanía Porteña"–, y se encontraron aspectos críticos que comportan limitaciones para garantizar el DaAA en ambos casos.

El artículo exhibirá los aspectos más sobresalientes de estos trabajos, divididos en dos grandes apartados. El primero, presenta esencialmente el marco del enfoque de derechos y el DIDH aplicable en Argentina en relación al DaAA, y el segundo, sintetiza los análisis de los programas sociales seleccionados. Por último, las conclusiones retomarán los puntos más destacados de la investigación, orientados a brindar aportes de cara a lograr un marco normativo y de políticas sociales verdaderamente respetuoso del DaAA en el país.

⁹ Con el fin de ampliar la información acerca del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina) puede consultarse el siguiente enlace: <http://www.fao.org/alc/es/sites/fph/nacionales/frente-parlamentario-contra-el-hambre-argentina> (FPH, s.f.)

¹⁰ Los cuales pueden encontrarse en la Resolución 2/2012 del FPH Argentina, disponible en el siguiente enlace: http://www.fao.org/alc/file/media/fph/docs/fph-nac-y-subreg/fph_argentina_resolucion_n2-2013.pdf (FPH Argentina, 2012).

8.1. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y ENFOQUE DE DERECHOS

El “Enfoque de Derechos” o “Enfoque de Derechos Humanos” (EDH), entiende que los principios de derechos humanos constituyen una guía para orientar las políticas sociales de un Estado democrático. Emerge así como una aspiración ético–normativa que plantea la observancia de las normas, los principios y los estándares del sistema internacional de derechos humanos en la formulación e implementación de políticas públicas “(...) considera[ndo] que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo” (Abramovich & Pautassi, 2009). En concordancia, en los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos han establecido el conjunto de obligaciones negativas y particularmente positivas de los Estados en relación con la satisfacción de los derechos y el logro de la plena realización de los derechos civiles, políticos y también en materia de derechos sociales (Abramovich, 2006).

En Argentina, existen diversas normas de derechos humanos contenidas en la Constitución Nacional, fundamentalmente en el artículo 75 inciso 22 (República de Argentina, 1994), que otorgan jerarquía constitucional a distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos –Pactos y Tratados–, con lo cual el andamiaje jurídico nacional impone que la legislación interna –y el diseño e implementación de políticas públicas– tenga en cuenta los principios y estándares que de esos instrumentos se desprenden.

Entre los principios que plantea el enfoque de derechos humanos, pueden encontrarse los siguientes¹¹:

- Contenido mínimo de los derechos: representa un piso mínimo de referencia en cada uno de los derechos, para poder así evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados frente a cada uno de ellos.
- Universalidad e inalienabilidad: “toda” persona tiene derecho a los derechos humanos, los cuales no pueden ser suspendidos ni enajenados.
- Indivisibilidad: los derechos humanos son indivisibles, sean de naturaleza civil o política o económica, social y cultural. Todos ellos son inherentes a la dignidad del ser humano y todos gozan de igual estatus.

¹¹ El listado se ha elaborado con base a una síntesis de: Abramovich (2006), OHCHR (2006), Pautassi (2010 A), PNUD Argentina (2009) y Vázquez y Delaplace (2011).

- Interdependencia e interrelación de los derechos: el disfrute de unos derechos depende del disfrute de otros (verbigracia: el derecho a la salud depende del adecuado acceso al derecho a la información).
- No discriminación e igualdad: todas las personas son titulares de todos los derechos humanos sin que exista discriminación alguna por motivos raciales, de género, de etnia, edad, religión, opinión política, orientación sexual, etc.
- Acceso a la información: supone el derecho a expresarse libremente y, de este modo, a brindar información, así como también el derecho a ser informado y provisto de información. La producción de información es un presupuesto para la vigilancia de los derechos humanos.
- Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo: implica la obligación de garantizar en los diseños de política pública diversos mecanismos de reclamo (administrativos y judiciales) para ser puestos en práctica en caso de violación de un derecho. La garantía del acceso a la justicia comprende el acceso al servicio jurídico, pero también debe incluir la posibilidad de sostenerse a lo largo de toda la instancia judicial que se requiera.
- Participación: constituye no solo el derecho a participar respecto de cada política concreta de la cual cada persona puede ser destinataria, sino también el derecho de cada ser humano a participar en las esferas económica, social, política y cultural de la sociedad en general, de modo que pueda incidir en el proceso de afianzar sus derechos y libertades fundamentales.
- Empoderamiento: alude al ejercicio de derechos, centrándose en los destinatarios de las políticas como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales y, por ende, la posibilidad de exigir su cumplimiento. La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.
- Rendición de cuentas e imperio de la ley: los Estados son responsables de garantizar la observancia de los derechos humanos. Tienen la obligación de cumplir con las normas legales y los estándares consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y brindar información por todo lo actuado y no actuado (cuando se produce incumplimiento o violación de algún derecho).

- Realización progresiva: el cumplimiento de los derechos humanos debe ser progresivo de acuerdo con la expresión contenida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece que dichas acciones para lograr el cumplimiento de los derechos deben realizarse "(...) hasta agotar el máximo de los recursos disponibles (...)"¹² (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

8.2. SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Para hablar del enfoque de derechos en relación con el derecho a la alimentación adecuada (DaAA), es necesario precisar los alcances del derecho para, de ese modo, poder dar cuenta del contenido del mismo. En ese sentido, se puede afirmar que Argentina cuenta con un amplio marco normativo que protege el DaAA. Las más claras referencias al respecto pos reforma constitucional de 1994 pueden encontrarse en los textos de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional¹³ (República de Argentina, 1994).

Así, el derecho a la alimentación fue incluido como parte del "derecho a un nivel de vida adecuado", tal como se consagra en el artículo 25, inciso 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), por su parte, regula específicamente el derecho a la alimentación en su artículo 11 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966). Asimismo, se encuentran referencias a este derecho en instrumentos que protegen a grupos determinados como el artículo 12.2

¹² En ese sentido, el artículo 2 de dicho Pacto establece en su punto 1 que "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos." (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

¹³ Con anterioridad a la reforma de 1994, los fundamentos constitucionales del derecho a la alimentación, podían encontrarse en expresiones tales como "promover el bienestar general" del propio preámbulo del texto constitucional, o en el artículo 33 de los derechos implícitos, o en el artículo 14 bis, el cual sostiene que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá el carácter de integral e irrenunciable y debe garantizar la protección integral de la familia tanto en aspectos económicos como de acceso a una vivienda digna.

de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 1979), los artículos 24.2 inciso c y e y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989), los artículos 25 inciso f y 28 inciso l de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006), el artículo 47.1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1990), los artículos 20 y 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1951) y de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1954), y artículos 14 a 19 del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (Organización Internacional del Trabajo, 1991).

El Comité del PIDESC ha expresado en su Observación General N.º 12 que el derecho a la alimentación:

(...) está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas en el plano nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Y agrega, en una suerte de definición, que "el derecho a la alimentación se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (...)" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999) lo cual significa que:

[...] el contenido básico del derecho a la alimentación 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 (...) (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Desde el Comité del PIDESC (1999) en relación con los elementos específicos del derecho a la alimentación adecuada, se identificaron cuatro indispensables a saber:

- i) Adecuabilidad;
- ii) Disponibilidad;
- iii) Accesibilidad;
- iv) Sostenibilidad.

i). En cuanto a la adecuabilidad o adecuación, esta se refiere a que los alimentos que consume una persona no solo deben ser convenientes en cuanto a su cantidad, sino en términos de calidad para el desarrollo integral de la persona en la etapa del ciclo vital que se encuentre, de acuerdo con sus patrones culturales, sociales, económicos, ecológicos y considerando su edad, sexo, etnia, raza, condición económica, ocupación¹⁴.

ii) El contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende, a su vez,

“(...) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; -la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos” (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 1999)¹⁵.

iii) La accesibilidad comprende, en opinión del Comité PIDESC: la accesibilidad económica y física, destacando que:

¹⁴ Para el exrelator especial del derecho a la alimentación, Jean Ziegler, “el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (...)” (Citado por FAO, s. f., pág. 3)

¹⁵ De acuerdo con lo expresado por FAO, el alimento o el régimen de alimentación puede ser considerado “adecuado” cuando la ingesta de comida diaria posee todos los requerimientos nutricionales, tanto cuantitativos (contenido energético) como cualitativos (proteínas, vitaminas y contenido mineral), la comida es segura para ser consumida por seres humanos y no provoca enfermedades y cuando ésta es culturalmente aceptable para aquellos que la consumen. (FAO, 2009; 2)

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas (...) Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales (...) (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 1999).

Por su parte, establece que la accesibilidad física:

(...) implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado (...) (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

iv) En relación con la sostenibilidad, este es un atributo que incluye a los otros tres, pues implica que el acceso a los alimentos debe estar garantizado en el corto, mediano y largo plazo. Según el Comité DESC, "(...) el concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado 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 (...)” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos (2010) –Órgano intergubernamental de Naciones Unidas a cargo del fortalecimiento de la promoción y la protección de los derechos humanos en el mundo– ha alentado a los Estados a que incorporen una perspectiva de derechos humanos al formular y revisar sus estrategias nacionales para hacer efectivo el derecho de toda persona a la alimentación. Asimismo, alentó la adopción de medidas a fin de promover las condiciones necesarias para que nadie padezca hambre y todos puedan disfrutar plenamente y cuanto antes del derecho a la alimentación (Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de la ONU, 2010).

El Comité DESC, por su parte, obliga a los Estados a considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la

estrategia nacional para el derecho a la alimentación, y para ello, establece condiciones mínimas que debe cumplir la referida ley marco (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

En esta perspectiva, se concibe al Estado como el garante de las condiciones necesarias para que los titulares de los derechos puedan reivindicar el cumplimiento de los mismos, en este caso el derecho a la alimentación. A partir del reconocimiento internacional de los derechos humanos todas las personas tienen derecho al acceso a mecanismos de reclamo que les permitan exigir la efectividad de los derechos humanos ante cualquier violación. Las vías y mecanismos para hacer efectivos los derechos deben ejercerse ante los organismos y autoridades competentes ya sean políticas, administrativas o judiciales. Específicamente, el Comité DESC ha resaltado la importancia de "tener en cuenta la necesidad de asegurar la justiciabilidad" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998) de los DESC, esto es, la posibilidad de denunciar la violación de un derecho o exigir su restitución ante la justicia, cuestión que está condicionada a la existencia de normas que permitan llevar estas demandas a los tribunales y que la decisión que se adopte sea efectivamente implementada.

Otro punto a destacar desde el sistema universal de protección de derechos humanos es la adopción, en el año 2004, en el ámbito de la FAO, de las "Directrices voluntarias en apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional"¹⁶. El objetivo de estas Directrices es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, buscando cumplir con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación y con base en un enfoque de derechos humanos (FAO, 2005).

En orden secuencial, las siguientes son las directrices voluntarias: i) democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de derecho; ii) políticas de desarrollo económico; iii) estrategias; iv) sistemas de mercado; v) instituciones; vi) partes interesadas; vii) marco jurídico; viii) acceso a los recursos y bienes: a) mercado laboral, b) tierra, c) agua, d) recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, e) sostenibilidad, f) servicios; ix) inocuidad de los alimentos y protección del consumidor; x) nutrición;

¹⁶ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127.º período de sesiones, noviembre de 2004 (FAO, 2005).

xi) educación y sensibilización; xii) recursos financieros nacionales; xiii) apoyo a los grupos vulnerables; xiv) redes de seguridad; xv) ayuda alimentaria internacional; xvi) catástrofes naturales y provocadas por el hombre; xvii) vigilancia, indicadores y puntos de referencia; xviii) instituciones nacionales de derechos humanos y xix) dimensión internacional.

Finalmente, un punto que se mencionó pero que se quiere remarcar consiste en que el DaAA debe ser implementado por los Estados al igual que todos los derechos, teniendo en cuenta una perspectiva de género. Siguiendo a la CEDAW (1979), los Estados deben abstenerse de cualquier medida discriminatoria en relación con el DaAA de las mujeres, sin importar su edad, condición económica, etnia, raza, y considerando especialmente la nutrición de las mujeres lactantes y embarazadas y el acceso a los recursos productivos por parte de las mujeres que habitan en áreas rurales, así como evitando y previniendo sobre las numerosas formas de violencia (de género, intrafamiliar, económica, laboral) que impiden su acceso a una alimentación adecuada. Al respecto, el principio de igualdad y no discriminación es de aplicación inmediata e ineludible por parte del Estado e implica, no solo obligaciones negativas, sino positivas (de hacer en materia de prevención y erradicación de todo tipo de violencia) para proveer el acceso, adecuabilidad y aceptabilidad de los alimentos en un contexto de garantías en materia de seguridad alimentaria y en vinculación con otros derechos, como las garantías en torno del derecho al cuidado (Pautassi & Zibecchi, 2012). Asimismo, cabe destacar que el principio de igualdad de oportunidades se aplica también a la obligación estatal de garantizar dicho acceso por zonas geográficas o regiones en un país, promoviendo las mismas condiciones y garantías a lo largo de una región o territorio.

En rigor, los Estados de la región, y Argentina en particular, han contraído obligaciones en materia de DESC contenidas tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966), su Protocolo Facultativo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008) y el Protocolo de San Salvador (PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), como en otros instrumentos de derechos humanos. De allí que se vuelva una necesidad contar con formas de valorar la conducta estatal.

En el ámbito del **Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos (SIDH)**, deben destacarse los artículos 12 y 17 del Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), por la misma razón de que resguardan el derecho a la alimentación. A la fecha, el Protocolo ha sido ratificado por 16 Estados de la región, y la novedad más importante para resaltar, es que se ha hecho operativo el sistema de informes nacionales previsto en el artículo 19 de dicho instrumento. De este modo, se ha constituido y desarrollado el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes previstos en el Protocolo de San Salvador (PSS) en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) y compuesto por tres expertos gubernamentales titulares, un experto independiente en representación de la academia y de la sociedad civil, un experto integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (comisionado/a) y sus respectivos suplentes. Dicho Grupo ha desarrollado un modelo de indicadores de progreso para la medición del cumplimiento de los distintos derechos incorporados en el Protocolo el cual, constituye la guía sobre la cual los Estados parte confeccionan sus informes nacionales.

La construcción de indicadores de progreso en derechos humanos implica un proceso complejo que requiere del aporte conceptual y metodológico que implica identificar dimensiones de los distintos derechos humanos traducidas, a su vez, en categorías y variables aptas para ser observadas. Sin embargo, al tratarse de derechos humanos se presentan ciertas complejidades que son más visibles en materia de DESC debido a que incluyen obligaciones de acción con metas y resultados a alcanzar.

Esta particularidad los diferencia de los indicadores sociales, ya que estos 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 humanos¹⁷, por lo que no solo cuantifican, sino también cualifican la conducta de los Estados y establecen interrelaciones de los avances en la

¹⁷ De acuerdo con el artículo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos

satisfacción de los DESC en relación con los derechos civiles y políticos. La característica de los tres tipos de derechos es la integralidad, lo cual abarca la responsabilidad estatal en tres áreas: ejecutiva, legislativa y judicial. Esta diferencia, a su vez, se aplica a los instrumentos de medición: los indicadores socioeconómicos miden el grado de desarrollo alcanzado; en cambio, los indicadores de derechos humanos miden si se ha alcanzado efectivamente el progreso necesario (Pautassi L., 2010 B).

En rigor, la definición y utilización de indicadores no es solo una herramienta útil, sino que se constituye en una obligación insoslayable, precisamente si se busca lograr una adecuada supervisión y monitorización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos ratificados por los Estados.

Lo anterior se vincula, además, con una condición fundamental para la utilización de indicadores como metodología para la supervisión del cumplimiento de derechos humanos, que es precisamente la producción de información. Y esta disponibilidad, que incluye el estándar de producción y difusión de la información pública, requiere, a su vez, de esfuerzos de los Estados por generar las fuentes de información que van a permitir construir los indicadores, ya que forman parte de una obligación de informar que tiene el Estado, tanto a requerimiento de sus ciudadanos, como ante los órganos internacionales competentes para evaluar informes periódicos. Es decir, se constituye en una obligación positiva para el Estado que va a ser analizada, a su vez, como una categoría transversal de cumplimiento de derechos (Pautassi L., 2010 A).

Sin embargo, si bien se reconocen avances importantísimos por parte de los Estados para desarrollar sistemas estadísticos, como también el desarrollo de otras fuentes de información, aún el déficit es importante en la mayoría de los países de América Latina, y en el caso de la alimentación, aún más necesarias dada la débil disponibilidad de instrumentos que midan las garantías en torno al cumplimiento de este derecho.

Por ello, el Grupo de Trabajo (GT) del PSS consideró iniciar un proceso paulatino en torno a la definición de indicadores para la medición de derechos y dividió en dos grupos a los distintos derechos incluidos en el Protocolo: i) un primer agrupamiento incluye el derecho a la salud (artículo 10, PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), la

los derechos humanos y las libertades fundamentales" (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, pág. 19).

seguridad social (artículo 9, PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988) y la educación (artículo 13 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), para los cuales definió indicadores desarrollados en un primer documento, reservando para un momento posterior un segundo agrupamiento integrado por el derecho al trabajo y derechos sindicales (artículo 6; 7 y 8 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988); derecho a la alimentación adecuada (artículo 12 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), derecho al medio ambiente sano (artículo 11 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988) y derecho a los beneficios de la cultura (artículo 14 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988). El GT estableció, a su vez, que cada agrupamiento y cada derecho en particular deben considerar el enfoque de equidad de género, las especificidades de los derechos de los niños y adolescentes, de las personas adultas mayores, personas con discapacidades, diversidad étnica y cultural y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de propuestas legislativas y políticas públicas, que corresponden a los demás derechos establecidos en el Protocolo (artículos 15 al 18) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988). De este modo, el GT ofrece a los Estados un proceso de definición de indicadores paulatino, pero comprensivo de la totalidad de las obligaciones contenidas en el instrumento, y habilita el diálogo y la participación con los diversos actores estatales, sociales, organizacionales y ciudadanos en general.

En concordancia, el grupo elaboró un primer documento que elevó a período de consulta abierta –que se extendió aproximadamente por seis meses– para que los Estados, la sociedad civil, diversos organismos especializados de Naciones Unidas, universidades, organizaciones sociales, sindicales, de mujeres, pueblos originarios, afrodescendientes, académicos y demás interesados pudieran enviar sus comentarios al citado documento. Tras un número importante de comentarios y adhesiones enviadas, el GT incorporó gran parte de las sugerencias y contribuciones y elaboró el documento definitivo: “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador” (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2011) que fue remitido, en diciembre de 2011, para la aprobación definitiva en la Asamblea General de la OEA en su XLII período de sesiones ordinarias, celebrada en Cochabamba, Bolivia en junio de 2012 (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2012).

Allí los Estados parte de la región adoptaron el documento y se comprometieron a presentar el primer informe del país, correspondiente al primer agrupamiento de derechos en junio de 2014. Cabe destacar la trascendental importancia de este hecho, en que el pleno de los Estados haya aprobado el sistema de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de DESC, y haber hecho operativo el artículo 19 del Protocolo (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988). Se deja inaugurado de este modo, un nuevo mecanismo con importantes potencialidades, tanto para los Estados, como para la sociedad civil, para que de manera mancomunada puedan avanzar en medir el progreso en el cumplimiento de los DESC en el sistema interamericano, lo cual no se detiene en la medición, sino que interpela y motiva una revisión de las formas de implementación de políticas públicas en todos los ámbitos de producción estatal (legislativo, ejecutivo y judicial).

El derecho a la alimentación adecuada integra el segundo agrupamiento, que fue elevado a período de consulta por nueve meses, en donde los Estados y la sociedad civil enviaron sus comentarios, y el documento definitivo del segundo agrupamiento de derechos (derechos laborales y sindicales, derecho a la alimentación adecuada, derecho al medio ambiente sano y derechos culturales) (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2013) fue aprobado en la Asamblea General de la OEA en junio 2014.

Los Estados deberán presentar sus informes respecto de este segundo agrupamiento de derechos en junio del año 2016 y desde esa fecha, contados tres años, es decir, en el año 2019, ya un único informe que contenga todos los derechos. Los indicadores requieren la creación y adopción de nuevas capacidades estatales, reformas o ajustes en el organigrama estatal que permitan producir y difundir los datos necesarios que los indicadores requieran, la capacitación de funcionarios para el relevo de la información necesaria, la sanción de leyes de acceso a la información, entre otros mecanismos estatales que habiliten el funcionamiento de esta forma de monitorización. Los indicadores definidos en este contexto incluyen factores estructurales, de proceso y de resultado, como también señales de progreso cualitativas, siempre bajo la definición de categorías y principios transversales, a saber: recepción del derecho, contexto financiero y compromisos presupuestarios, capacidades estatales, igualdad y no discriminación, acceso a la información y a la justicia.

En síntesis, instrumentos de este tipo, implican un mecanismo de monitorización y supervisión internacional a los Estados, pero, a la vez, les reporta a las propias estructuras estatales, mecanismos sistemáticos de evaluación que posibilitan una mayor institucionalidad desde un enfoque de derechos humanos y, además, permiten un mejor desarrollo de las políticas públicas. En el campo del derecho a la alimentación, sin dudas, va a precisar las responsabilidades estatales, que, tal como se verá más adelante, a la fecha han sido más que limitadas. El caso argentino constituye un ejemplo claro. Un último punto para agregar en este apartado consiste en resaltar la **importancia de la existencia de una ley marco para el derecho a la alimentación en Argentina**. En ese sentido, en septiembre de 2013 –en el transcurso de la realización del proyecto de investigación–, el FPH Argentina presentó en la Cámara de Diputados de la Nación el Anteproyecto de ley marco de Derecho a la Alimentación Adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria. Junto con la presentación de dicho anteproyecto, se puso también a consideración el proyecto de Ley marco de derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria del Parlamento Latinoamericano (Parlamento Latinoamericano, 2012).

Al respecto, cabe subrayar la importancia de estas presentaciones, en tanto se pretende contar con una ley nacional que amplíe el marco desde donde el Estado debe plantearse su rol para garantizar el DaAA a toda la población.

Si bien deben valorarse ambas propuestas, en tanto presentan un lenguaje basado en el enfoque de derechos, la propuesta del anteproyecto del FPH Argentina merece destacarse por el contexto participativo en que la misma ha sido elaborada y la especificidad del caso argentino. Así, fueron invitados para su construcción colectiva tanto académicos y especialistas temáticos como organizaciones de campesinos, de trabajadores y de pueblos originarios¹⁸.

El anteproyecto del FPH Argentina finalmente se presentó de modo formal en la Cámara de Diputados de la Nación como Proyecto de Ley en el mes de noviembre de 2013, pero no contó con tratamiento legislativo. El Proyecto, de N.º de Expediente 7730-D-2013 (Cámara de diputados de la Nación de Argentina, 2013), fue girado a las Comisiones de Acción Social y Salud Pública y Presupuesto y Hacienda, planteando una visión que responde

¹⁸ El antecedente directo es la Audiencia Pública sobre Soberanía Alimentaria celebrada en octubre de 2010 en el Congreso de la Nación, a la que le siguieron diferentes reuniones de mesas de trabajo temáticas (Sala I Congreso de la Nación de Argentina, 2010).

al paradigma de la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados, producidos a través de métodos sostenibles y saludables, y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas (Nyéléni, 2007); al mismo tiempo, define las directrices de política que el Estado debe encarar, habilitando alternativas para la acción y la intervención desde políticas públicas (no solamente políticas sociales, sino políticas financieras, fiscales, de salud, educación y cultura).

Sin dudas, la existencia de una Ley Marco como la que el FPH Argentina propone constituiría un importante paso para encarar una efectiva garantía del DaAA en el país, y sería una herramienta, por demás, relevante para interpelar respuestas estatales con varios aspectos críticos tales como las ofrecidas al nivel nacional con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria o al nivel de jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires con los programas Ticket Social y Ciudadanía Porteña, las cuales se analizan en el siguiente apartado.

8.3. ¿POLÍTICAS SOCIALES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN? ANÁLISIS DE PLANES Y PROGRAMAS EN ARGENTINA

8.3.1 El ámbito nacional: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)

El PNSA, creado por Ley 25.724, se sancionó a finales de 2002, y si bien su denominación fue Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, ha sido (y es) más conocido como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más urgente" (PNSA), y constituye la principal política alimentaria implementada en el país, surgida poscrisis de 2001-2. La Ley, promulgada en enero de 2003, (Congreso de la Nación de Argentina, 2003) dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional y estableció en su artículo 1.º que es "(...) deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía" (Congreso de la Nación de Argentina, 2003); ya en el artículo 2.º estableció una focalización en la cobertura de los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años en situación de pobreza y, asimismo, destacó que se priorizará a las mujeres embarazadas y a los niños hasta 5 años de edad (Congreso de la Nación de Argentina, 2003). Los objetivos específicos del PNSA fueron: brindar asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social; facilitar la

autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales (comedores, centros comunitarios, jardines maternos, escuelas y otros); fortalecer la gestión con descentralización de fondos y asistencia técnica a las diferentes jurisdicciones; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales, municipales y facilitar la participación del tercer sector; realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias, y desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo (Ministerio de Desarrollo Social, 2006).

En la actualidad, el PNSA continúa vigente, y una de las transformaciones más destacadas desde su surgimiento fue, hacia 2007, la creciente “bancarización” del mismo, es decir, la incorporación de tarjetas magnéticas a las que el Estado transfiere dinero para la compra de alimentos, de manera que las personas eligen libremente qué alimentos comprar. Siguiendo la descripción del Ministerio de Desarrollo Social:

Las titulares del derecho de esta acción son aquellas familias con niños menores de 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y adultos en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Por otra parte, se realizan transferencias de fondos bajo proyectos, a los estados provinciales, destinados a reforzar la alimentación de niños y niñas en edad escolar y el fortalecimiento a organizaciones sociales que desarrollan actividades en espacios comunitarios y brindan prestaciones alimentarias (Ministerio de Desarrollo Social, s. f).

El PNSA incluye, además, los siguientes programas complementarios: –“Familias y Nutrición” (fortalece a las familias en la función básica de sostén y crianza de sus hijos, alimentación-nutrición y cuidado de la salud); –“Abordaje Comunitario” (impulsa el desarrollo de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios); –“Pro-Huerta” (promueve el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar, comunitario e institucional), y –“Educación Alimentaria y Nutricional” (trabaja en la capacitación de técnicos y destinatarios del PNSA con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable) (Congreso de la Nación de Argentina, 2003).

De todas las líneas de intervención, cabe decir que, de acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio de Economía a través de los informes de la cuenta de inversión (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012), la asistencia alimentaria directa es la predominante.

En relación con la administración de los fondos del PNSA, el nivel nacional aporta fondos a las provincias que suscriben los convenios correspondientes y, a su vez, las provincias establecen la modalidad de ejecución (centralizada–descentralizada–mixta) según el tipo de prestación a implementar. Algunas provincias sólo envían el dinero transferido por el Estado Nacional y son los municipios los que aplican los principios y actividades del PNSA. En otros casos, los gobiernos provinciales tienen mayor participación y decisión.

Para profundizar en el análisis del PNSA a lo largo de sus años de implementación, se procedió a consultar diferentes fuentes de información pública. Una información relevada ha sido el presupuesto. Así, se ha accedido a los detalles de la Cuenta de Inversión elaborada por el Ministerio de Economía de la Nación de los años 2003 a 2012 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012), en los cuales no solo se pueden conocer los montos presupuestarios ejecutados por año por el plan, sino que también se expresan detalles referidos a la gestión del PNSA con identificación de aspectos críticos.

En relación con los montos destinados al PNSA, tal y como se aprecia en la tabla 1, estos han evidenciado un considerable aumento a lo largo de los años, pasando de una ejecución de \$ 330.564.540¹⁹ en el año 2003 a una ejecución de \$ 2.012.144.870 en el año 2012. Ahora bien, también debe tenerse en cuenta al respecto, que en los años referidos han existido variaciones notorias en otros indicadores de la economía. Por ejemplo, el salario mínimo vital y móvil ha demostrado un aumento en proporción mayor a los incrementos en los montos destinados al PNSA (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, s. f.)²⁰.

Otro dato para apuntar es que el monto destinado al PNSA en el año 2013 ha disminuido respecto de 2012 en cien millones de pesos argentinos (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012), y no se brinda información respecto de las causales de la disminución en el informe descriptivo de la Cuenta de Inversión.

¹⁹ Las cifras del texto se encuentran expresadas en pesos argentinos.

²⁰ En julio de 2003 el salario mínimo vital y móvil era de 250 pesos argentinos, en agosto de 2012 pasó a ser de \$ 2300, en febrero de 2013 a \$ 2875 y en agosto de 2013 ascendió a \$ 3300 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, s. f.)

Tabla 7. Presupuesto del PNSA período 2003-2012

Año	Crédito final (en pesos argentinos)	Gasto devengado (en pesos argentinos)	Porcentaje de ejecución (%)
2003 ²¹	351.538.187	330.564.540	94.0
2004	561.724.322	543.145.698	96.8
2005	775.270.920	738.318.037	95.2
2006	752.897.898	742.026.791	98.6
2007	926.768.276	913.948.561	98.6
2008	1.062.948.199	1.044.586.128	98.3
2009	1.351.391.353	1.333.975.779	98.7
2010	1.914.726.780	1.862.522.900	97.3
2011	2.041.914.713	1.998.576.851	97.9
2012	2.032.116.001	2.012.144.870	99.0
2013	1.925.015.777	1.919.494.622	99,7

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación, Cuenta de Inversión años 2003 a 2013 en relación al PNSA (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012)

En relación con aspectos críticos de la gestión del PNSA a los que aluden los informes de la Cuenta de Inversión, pueden destacarse los siguientes que se sintetizan en el cuadro:

²¹ Hacia mediados del año 2003 se comenzó a implementar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, por ello el presupuesto correspondiente a este período comprende el Programa Emergencia Alimentaria (PEA) y el PNSA juntos, advirtiendo que fue el primero de ellos el aplicado en la primera parte del año.

**Tabla 8. Principales aspectos críticos del PNSA según informes
Cuenta de Inversión**

<i>Informe Cuenta de Inversión (Año)</i>	<i>Aspectos críticos</i>
2003	El programa se vio afectado desde la formulación inicial de los proyectos provinciales hasta fines del ejercicio 2003, en virtud de las variables económicas (aumento de precios de los alimentos) lo que tuvo alguna de las siguientes consecuencias: menor aporte nutricional para cubrir el número de hogares previsto; menor cantidad de beneficiarios que los proyectados tratando de conservar el aporte nutricional por prestación; reducción de padrón haciendo excluyente la percepción conjunta de los beneficios de los programas de Emergencia Alimentaria y Jefes de Hogar.
2004	A partir de abril de 2004 la actividad de comedores escolares sufrió cierto retraso en la rendición de cuentas y en la ejecución financiera, debido a que, cuando estas acciones quedaron incorporadas a las del PNSA, se modificó el mecanismo de transferencias, girándose los fondos a las administraciones centrales provinciales en lugar de hacerlo a las cuentas de las escuelas beneficiarias
2005	Las personas en situación de pobreza extrema reciben prestaciones alimentarias que les permiten cubrir parte de sus necesidades básicas.
2008	El relevamiento y la administración de información cuantitativa presentan cierta disparidad ya que depende del envío regular de datos por parte de cada provincia. No resulta sencillo conocer las características de la totalidad de las prestaciones otorgadas.
2009	Al darse prioridad a la modalidad <i>tickets</i> , se registró una cantidad inferior de módulos alimentarios financiados respecto del ejercicio anterior y una subejecución respecto de la meta prevista.

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación, Cuenta de Inversión años 2003 a 2013 en relación al PNSA (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012)

Otra de las actividades de investigación realizadas en torno al análisis del PNSA fue el relevamiento de la totalidad de iniciativas legislativas sobre el plan en el Congreso Nacional en el período 2003-2013. Al respecto, como

da cuenta la tabla que se presenta a continuación, se ha evidenciado que el PNSA, más allá de su surgimiento por ley del Congreso, ha estado más que presente en la agenda legislativa durante el período analizado, habiéndose presentado en relación al Plan, 62 iniciativas las cuales tienen, como cámara originaria Diputados, 32 proyectos, y como cámara originaria Senado, 30.

Tabla 9. Detalle de proyectos sobre el PNSA en el Congreso de la Nación Argentina. Años 2003 a 2013²²

Cámara de Diputados:	32	
	Proyectos de Resolución	23
	Proyectos de Ley	8
	Proyectos de Declaración	1
Cámara de Senadores:	30	
	Proyectos de Comunicación:	20
	Proyectos de Resolución.	7
	Proyectos de Declaración:	1
Proyectos de Ley	2	
	Total:	62

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la página oficial de la Cámara de Diputados de la Nación (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, s. f) y del Senado de la Nación (Senado de la Nación Argentina, s. f.)

Sobre los proyectos cuya cámara originaria ha sido Diputados, clasificándolos según tipo de proyecto²³, 23 fueron proyectos de resolución, 8 fueron proyectos de ley y solo existió un proyecto de declaración. En relación con el contenido de las iniciativas, los proyectos de resolución consistieron esencialmente en pedidos de información al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) sobre la aplicación del plan en alguna provincia en particular o la aplicación e instrumentación del plan al nivel nacional, ubicando como foco la cantidad

²² Con fecha de corte correspondiente al 31 de agosto de 2013.

²³ En el trabajo completo desarrollado por el Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas se encuentra una descripción de los diferentes tipos de proyectos legislativos que pueden presentarse en el Congreso Nacional de Argentina, así como también una descripción de cada una de las iniciativas presentadas sobre el PNSA en ambas cámaras en el período 2002-2013 (Carrasco, Bestard, & Kantor, 2013).

de titulares, partidas destinadas, impacto alcanzado, lugares seleccionados para la aplicación del PNSA, etc. También otros proyectos de resolución se refirieron a irregularidades en la instrumentación del plan. Los proyectos de ley pretendieron, en su mayoría, modificaciones y ajustes en la ley del PNSA (verbigracia propuesta de exención del pago del impuesto al valor agregado (IVA) para todos los titulares de las tarjetas sociales –Expte. 0362-D-2009–, y propuesta de asistencia alimentaria especial para pacientes diabéticos en situación de vulnerabilidad y su inclusión diferencial en los planes alimentarios –Expte. 0643-D-2013–).

En cuanto a los proyectos con Cámara originaria Senado, clasificándolos según tipo de proyecto, 20 fueron de comunicación, 7 de resolución, 1 de declaración y 2 de ley. En relación con el contenido de las iniciativas, los proyectos mayoritarios –de comunicación– consistieron, en su totalidad, en pedidos de información al PEN, con requerimientos prácticamente idénticos a los proyectos de resolución presentados en la Cámara de Diputados. Uno de los dos proyectos de ley, por su parte, planteó también la idea de que las compras realizadas con las tarjetas alimentarias del PNSA cuenten con la devolución total del impuesto al valor agregado (IVA) –Expte. 1206-S-2010–.

Por último, se realizó un análisis de informes de la Auditoría General de la Nación (AGN) sobre el plan²⁴. Algunas de las observaciones comunes de los informes han manifestado que el valor nutricional de las prestaciones no es suficiente para cumplir con las metas propuestas en la programación y que los aportes monetarios tampoco aseguran una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria o, al menos, la brecha de indigencia. Asimismo, se ha destacado la falta de regularidad en las entregas de las prestaciones y la existencia de retrasos en la ejecución de los convenios con las jurisdicciones, así como también un bajo nivel de ejecución de recursos disponibles. Igualmente se ha resaltado la falta de criterios objetivos en la selección de titulares de las prestaciones, quedando personas por fuera del plan cuando se encuentran en condiciones de ser incluidas en el mismo (Auditoría General de la Nación. República de Argentina, s. f.).

Respecto de los informes sobre el PNSA disponibles en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), se han podido identificar en el buscador de la página web del organismo, 156 informes entre julio de 2004 y marzo de 2013 (Sindicatura General de la Nación, s. f.), pero solo se puede acceder a

²⁴ Ver Anexo del presente artículo, titulado “Principales aspectos críticos sobre el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Informes de la Auditoría General de la Nación”.

los títulos de los informes y no a su contenido²⁵, a diferencia de lo que sucede con los informes de la AGN que sí están disponibles para su consulta en línea en el sitio web del organismo.

A la luz de la diferente información revelada (detalles de cuentas de inversión, proyectos legislativos, informes AGN), el PNSA presenta diversos aspectos críticos desde un enfoque basado en derechos humanos. Asimismo, también podrían formularse distintas consideraciones a partir de la propia normativa que regula el plan y sus limitaciones. En cuanto al “contenido mínimo” del derecho a la alimentación, el PNSA no ha logrado cumplir con la adecuación ni con la accesibilidad económica. Las prestaciones alimentarias directas del PNSA no han sido adecuadas en tanto no han brindado los alimentos necesarios en las cantidades necesarias, y la accesibilidad material tampoco estuvo asegurada con los montos de las tarjetas para compras de alimentos, ya que proporcionan dinero insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias conforme a los precios de la canasta básica de alimentos, que quedan por encima de la prestación²⁶.

Otro importante aspecto débil del PNSA desde el enfoque de derechos es que el mismo vulnera el principio de universalidad (dentro del propio universo seleccionado por la ley del plan) y de igualdad y no discriminación al provocar desigualdades arbitrarias entre distintas personas que se encuentran en igual situación. En la práctica, el plan ha sido limitado a un sector de la población desde su misma ley de creación, pero luego, dentro del criterio de

²⁵ Ante tal dificultad, se procedió a realizar un pedido de informes a la SIGEN por medio de nota formal con fecha 25 de julio de 2013 en los términos del Decreto 1172/2003 de Acceso a Información Pública e identificando la nómina de la totalidad de los informes solicitados. Frente a tal pedido, la SIGEN contestó por medio de NOTA 3542/2013 –GAJ EXPTE SIGEN 1536/2013 SG-CDMEyS con fecha 8 de agosto de 2013 de modo denegatorio impidiendo así el acceso a los informes. Tal contestación supone una clara vulneración del derecho de acceder a información pública, y con posterioridad a esta investigación, se continuará solicitando información a dicho organismo, invocando la normativa constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos que ampara tal solicitud.

²⁶ En cuanto a accesibilidad de alimentos, también cabe hacer mención especial a grupos de la población que requieren de mayores intervenciones en las características particulares del ambiente y el acceso a otros recursos como agua y tierra para poder ver solucionado el acceso a los alimentos en el mercado por medio de una tarjeta. Así, podría pensarse en determinadas poblaciones rurales del territorio nacional y, principalmente, en los pueblos indígenas, que presentan una vulneración de derechos estructural, que incluye la falta de acceso a sus tierras ancestrales para poder desarrollar sus actividades en torno a ellas y la falta de acceso, en general, a un sinnúmero de políticas y servicios que debería garantizarles el Estado.

focalización propuesto por el plan, no ha existido cobertura universal, ya sea por falta de firma de convenios entre el Estado Nacional y las diferentes jurisdicciones, o por falta de adecuados diagnósticos e identificación de potenciales destinatarios de la política.

En cuanto al “acceso a la información” que comprende entre otros puntos, conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado en lo relativo al diseño, implementación, evaluación y control de las políticas, a la luz de los aspectos críticos identificados por la AGN respecto de una implementación del PNSA desinformada, y a la luz de los numerosos pedidos de información al PEN por diferentes legisladores de diferentes expresiones políticas, surgen las deficiencias en materia de producción y acceso oportunos de información respecto del plan, lo cual afecta claramente cualquier proceso serio de rendición de cuentas.

8.3.2 Programas “Ciudadanía Porteña” y “Ticket Social”

A lo largo de la investigación se han analizado también los dos principales programas alimentarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)²⁷: *Ticket Social* (Buenos Aires Ciudad, s. f. A) y *Ciudadanía Porteña* (Buenos Aires Ciudad, s. f. B), a fin de ahondar en clave de avances y retrocesos del derecho a la alimentación en la ciudad, en el marco de los programas de transferencia condicionada de ingresos implementados en la región y recogiendo sus antecedentes en otras políticas alimentarias de la ciudad, así como señalando las problemáticas relacionadas con estos programas²⁸.

El programa *Ciudadanía Porteña* es de alcance local en el ámbito de la CABA y se implementa desde principios del año 2006 (Buenos Aires Ciudad, s. f. B). Entre sus objetivos se propone aumentar el número de niños que asiste a la escuela y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el trabajo infantil, y evitar que familias caigan en condiciones de pobreza aún más extremas. Concretamente, el programa consiste en una

²⁷ Capital de Argentina y que resulta de gran relevancia, tanto por su concentración poblacional, de 3 millones de habitantes, como por ser el distrito más rico del país y, al mismo, tiempo presentar un contexto de profundas desigualdades sociales.

²⁸ En particular, se concentró la mirada en un análisis cuantitativo de estos programas en cuanto a su impacto, cobertura y la relación de los montos erogados respecto a la canasta alimentaria, en un contexto inflacionario como el actual.

transferencia monetaria mensual²⁹ por hogar receptor que impone “responsabilidades” de educación y salud. Estos reciben una tarjeta mediante la cual pueden realizar compras exclusivamente de productos alimentarios³⁰, elementos indispensables de limpieza e higiene y combustión, necesarios para la cocción, solo en algunos comercios autorizados.

Ciudadanía Porteña es considerado un programa clave de la política social de la CABA, ya que en promedio, entre los años 2008-2013, el programa contó con alrededor del 34 % del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social, aunque con una tendencia decreciente (del 40,24 % en 2008 al 24,08 % en 2013).

Según fuentes oficiales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012), a través de un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos a los hogares en situación de pobreza, el Programa Ciudadanía Porteña se planteó el objetivo de disminuir la desigualdad, asegurando la superación de la indigencia y reduciendo significativamente la pobreza en la Ciudad de Buenos Aires³¹.

A su vez, el objetivo del programa es la interrupción de los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza, garantizando los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía a través de la promoción de la escolarización de los niños y adolescentes y la implementación de mecanismos que garanticen el control de la salud de embarazadas, niños y adolescentes. Por último, el programa se propone contribuir al sostenimiento y re-inserción en el sistema educativo formal de los jóvenes hasta los 25 años, pero es importante resaltar que este programa tiene un importante componente alimentario, ya que el monto que se transfiere debe ser utilizado principalmente para la compra de alimentos (Buenos Aires Ciudad, s. f. B).

²⁹ El monto promedio del beneficio pagado en Septiembre de 2014 es de \$1022,1 oscilando entre un valor mínimo de \$445 y un máximo \$2900. El importe promedio para los hogares en situación de indigencia es de \$1251, mientras que para los que están en situación de pobreza es de \$887. A partir del año 2008, en los casos de hogares receptores de Ciudadanía Porteña integrados por Jóvenes de 18 a 25 años (en Octubre de 2011 se extendió hasta los 29 años) con residencia de al menos dos años en la ciudad, se les otorga el modulo “Estudiar es Trabajar” y reciben un subsidio de \$530 mensuales (valor a octubre de 2014).

³⁰ Es importante aclarar que la tarjeta no es un medio para retirar dinero del banco.

³¹ Así es se hace evidente por ejemplo en la cuenta de Inversión 2009, Jurisdicción 45 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012).

Además, es preciso resaltar que luego de los dos grandes operativos de inscripciones llevados adelante en los años 2005/2006, el programa cerró la inscripción de nuevos hogares para el ingreso directo. Posteriormente, sólo se produjeron altas de hogares provenientes de otros programas como Apoyo Alimentario Directo a Familias (Ciudad de Buenos Aires, s. f.)³² y *Ticket Social* (Buenos Aires Ciudad, s. f. A).

Según explica un informe de monitorización del propio programa del año 2011³³ se define el monto que le corresponde a cada uno de los hogares de acuerdo con el nivel de pobreza, la composición del hogar y el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) del adulto equivalente, estimada por el INDEC en función de los requerimientos kilo calóricos, proteicos y los hábitos de consumo de la población (Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS), 2015). Además, el programa contempla la existencia de asignaciones especiales en caso de integrantes de familias en situaciones específicas, como el caso de madres embarazadas o montos específicos por integrantes según edades (Buenos Aires Ciudad, s. f. B)³⁴.

A mediados de 2008, lejos de ampliar la cobertura de Ciudadanía Porteña –abriendo su inscripción–, se instituyó un nuevo programa llamado “*Ticket Social*” (Buenos Aires Ciudad, s. f. A), destinado a la misma población objetivo, pero con un monto de prestación notablemente reducido.

La prestación alimentaria se otorga por seis meses, y es condición para la renovación que el receptor haya cumplido las obligaciones a su cargo y

³² Dicho programa tenía como objetivo brindar una caja de productos alimenticios básicos de la canasta familiar para hogares en situación de vulnerabilidad alimentaria -familias bajo la línea de indigencia; con integrantes embarazadas o desnutridos o con miembros mayores de 65 años sin jubilación y pensión. Contaba con 90 mil familias receptoras hasta la implementación del programa Ciudadanía Porteña en el 2006; respondía a la demanda espontánea, su cobertura era virtualmente universal en villas y era incompatible con el programa Vale Ciudad.

³³ Cfr. Informe de monitorización Ciudadanía Porteña y Estudiar es trabajar (Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS), 2015).

³⁴ En este punto es importante subrayar que en el mes de octubre de 2013 se ha llevado adelante la implementación de un nuevo componente materno infantil llamado “Primeros meses” de Ciudadanía Porteña, destinado a las mujeres que sean titulares o integrantes de grupos familiares receptores del Programa y que se encuentren embarazadas o con niños menores de 1 año de edad. La transferencia monetaria se encuentra sujeta al cumplimiento de controles de salud a lo largo del embarazo y del niño. El monto total asciende a \$5.000, dividido entre las cuotas correspondientes a la etapa del embarazo y luego del nacimiento (Buenos Aires Ciudad, s. f. B).

que se encuentre dentro de los criterios de selección vigentes al momento de su renovación³⁵; además, será responsable del efectivo destino final de los *tickets* y del cumplimiento de las condiciones de permanencia (Buenos Aires Ciudad, s. f. A).

A diferencia de Ciudadanía Porteña, que exige como condición para ingresar poseer documento nacional de identidad (DNI) y/o residencia precaria (aunque en la práctica sólo se permite el ingreso de hogares con DNI) y dos años de residencia en la ciudad, el titular de *Ticket Social* hasta la sanción de la Ley 4036 de “Protección Integral de los Derechos Sociales” (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011), que incluyó el requisito de 2 años de residencia para todas las políticas sociales de la CABA, solo debía poseer algún documento vigente que acreditara su identidad, ser mayor de 18 años y tener residencia actual en la ciudad (sin exigir una cantidad de años de residencia) (Buenos Aires Ciudad, s. f. A), por lo que en virtud de la vigencia de esta norma se ha reducido el universo de aquellos que pueden ingresar al programa. Además, es preciso advertir que, a diferencia del programa Ciudadanía Porteña, dicho monto es homogéneo para todas las familias receptoras, independientemente de la composición y características del hogar. Así, se observa que el monto fijado por *Ticket Social* a marzo de 2013 (\$250), sin el plus por desnutrición o celiaquía³⁶, apenas alcanza para la valorización de la canasta básica alimentaria para un adulto que calculado a mayo de 2013 ascendía a \$ 234,54³⁷. A junio de 2013 el monto fijado por *Ticket Social* solo representa el 34 % de la valorización del monto de la Canasta Básica Alimentaria para una familia tipo, u Hogar, 2 según INDEC³⁸ (\$ 724,72) para ese mismo período; en tanto que el monto fijo por *Ticket*

³⁵ Excepcionalmente a pedido del interesado y por resolución fundada de la autoridad de aplicación podrá extenderse la renovación del beneficio por hasta un periodo más (Buenos Aires Ciudad, s. f. A).

³⁶ En los casos en que los grupos familiares estén constituidos con algún integrante que presente desnutrición o celiaquía se le entrega una chequera adicional por el 50 % del monto que se le dio originalmente (es decir, no se contemplan otras enfermedades crónicas que requieran una alimentación acorde como H.I.V., hepatitis o diabetes) (Buenos Aires Ciudad, s. f. A).

³⁷ Cfr. Valorización Mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total Aglomerado Gran Buenos Aires (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2013).

³⁸ De acuerdo con INDEC (2013), Hogar 2 se encuentra compuesto por cuatro miembros: un hombre de 35 años, su esposa de 31 años, un hijo de 5 y una hija de 8 años: El hombre equivale a 1,00 de adulto equivalente. La esposa equivale a 0,74 de adulto equivalente. El hijo equivale a 0,63 de adulto equivalente. La hija equivale a 0,72 de adulto equivalente. En total el hogar suma 3,09 unidades consumidoras o adultos equivalentes.

Social, más el plus por desnutrición (\$130), representa el 52 % y con el plus por celiacía (\$200) representa el 62 % (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2013). Estos montos son muy reducidos en comparación con los que otorga Ciudadanía Porteña, que posibilita ajustes por inflación al estar atado el monto a las variaciones de la canasta básica alimentaria y contempla la existencia de asignaciones especiales en caso de integrantes de familias en situaciones específicas.

De esta manera, se evidencia la diferencia de tratamiento para hogares que presentan las mismas condiciones de vulnerabilidad. El Estado supone que los hogares receptores del *Ticket Social* pueden satisfacer sus derechos más básicos, como el derecho a la alimentación, con tan solo \$250 mensuales por grupo familiar.

Se debe tener en cuenta que una parte importante de los hogares receptores de *Ticket Social* cumplen con los requisitos para ingresar a Ciudadanía Porteña, pero que no son incorporados en tiempo oportuno por la Administración local, obligándolos a subsistir con un monto insuficiente. A pesar de que el programa informe que el procedimiento de traspaso implica entre 30 y 60 días, se han constatado demoras injustificadas en el traslado de un hogar desde un programa a otro. Sin embargo, el traspaso puede efectivizarse en muchos casos en plazos cercanos a un año. Este retraso tiene una importante consecuencia: los grupos familiares que permanecen cobrando *Ticket Social* cuyo monto es insuficiente, se ven vulnerados en un conjunto de derechos, entre ellos el de la alimentación.

Tanto Ciudadanía Porteña como *Ticket Social* constituyen ejemplos clásicos de los programas de transferencia condicionada de ingresos que se han implementado en la región, desde la década del noventa como "forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, mediante la garantía de cierto nivel básico (en general mínimo) de ingresos monetarios" (Asesoría General Tutelar, 2011; Rodríguez Enríquez, 2011).

Si bien este tipo de programas implementados en la región tienen particularidades propias, todos comparten características comunes como: i) transferir ingresos monetarios, que en algunos casos pueden ser acompañados por otros tipos de intervenciones (como programas de capacitación en oficios, actividades de sensibilización en temas sociales –por ejemplo en salud sexual y reproductiva–, promoción y organización de actividades de participación comunitaria, etc.) y ii) establecer condiciones para la recepción del beneficio,

cuya forma más habitual es la asistencia escolar y la atención sanitaria de los hijos; de esta manera, la educación y la salud se convierten así, de derechos, en obligaciones a cambio de la recepción de una transferencia monetaria (Rodríguez Enríquez, 2011).

A pesar de los puntos críticos que presentan los programas de transferencias de ingresos condicionados por definición, al inicio de su implementación en la ciudad Ciudadanía Porteña significó una innovación respecto a los programas alimentarios antecedentes. Constituyó un progreso importante que en lugar de bienes en especie –como lo hacía el “programa AADF” (Ciudad de Buenos Aires, s. f)–, la transferencia sea de tipo monetario y sea erogada por medio de una tarjeta. La ventaja es que la transferencia está más alejada de manejos clientelares, eliminando “intermediarios” (organizaciones civiles o punteros políticos) y garantizando un mayor grado de libertad a las familias al disponer de sus recursos aún en los límites marcados para el uso de la tarjeta misma. Además, Ciudadanía Porteña implicó una mayor cobertura, pues alcanzó a un amplio número de familias en relación con los dispositivos que le antecedieron, y las transferencias alcanzaron un mayor monto respecto a programas anteriores, fuera del hecho de que presentó innovaciones tanto en su diseño como en su modalidad de gestión.

Ahora bien, teniendo en cuenta que no se permite el acceso en un plazo razonable al programa Ciudadanía Porteña de toda familia receptora de *Ticket Social* que así lo solicite, el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires³⁹ presentó en junio de 2012 una acción judicial poniendo de resalto que durante el tiempo que las personas esperan el acceso no perciben el monto necesario para hacer efectivo su derecho a la alimentación. Esta demora llega a alcanzar seis meses en un año promedio, y en algunos casos los plazos exceden un año.

El objetivo perseguido por dicha acción fue que se ordenara al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) cumplir con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la salud integral, a la alimentación, a la igualdad y a la autonomía personal de todos los niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental que solicitaran las prestaciones previstas

³⁹ El Ministerio Público Tutelar es una institución que integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su misión principal es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental (Ministerio Público Tutelar, s. f).

en los programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, el Ministerio Público Tutelar solicitó que se ordenara a la parte demandada adecuar la política pública en materia de alimentación para que de manera inmediata y permanente se garantizaran los derechos referidos. Particularmente, se petitionó la inclusión en un plazo razonable al programa "Ciudadanía Porteña. Con todo derecho" de todas las personas que así lo soliciten. Mientras se sustancia dicha inclusión, se solicitó que, para aquellas personas receptoras del programa *Ticket Social*, se ordenara la adecuación del monto de la prestación obtenida, como mínimo, a las pautas previstas en el programa Ciudadanía Porteña, hasta que fuera efectivo el acceso a este último.

Es menester señalar que en esta acción se cuestiona puntualmente la política alimentaria en tanto no garantiza el derecho en un plazo razonable para todos los casos y brinda recursos claramente insuficientes para subsanar esta situación.

La sentencia de primera instancia hizo lugar parcialmente a la demanda presentada y ordenó al GCBA que cumpliera con la reglamentación del programa Ciudadanía Porteña. Asimismo se declaró la inconstitucionalidad de algunos puntos del decreto que creó *Ticket Social*, específicamente los que tenían que ver con el monto a percibir y su actualización y la conformación del monto de acuerdo con la composición familiar de la familia (Juzgado en lo Contencioso-Administrativo y Tributario N.º 13, 2014). El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires apeló fundado en la representación de quien presentó el caso y, con base en este argumento formal, la sentencia fue revocada.

En este sentido, la sentencia de primera instancia abrió la reflexión en torno al impacto que puede tener la presentación de una acción judicial en relación con el derecho a la alimentación; sin embargo, esta situación cambió dos años después con el reciente fallo que revoca la sentencia. Este caso representa uno de los ejemplos más interesantes de judicialización del derecho a la alimentación que se han dado en Argentina, pero cuyo interés trasciende las fronteras de este país.

Por otro lado, a lo largo de la investigación, se ahondó respecto del grado en que las prestaciones del programa Ciudadanía Porteña logran cubrir las necesidades alimentarias básicas de los receptores. En concreto, se comparó la evolución del monto promedio de las prestaciones erogadas en el ámbito de Ciudadanía Porteña con la evolución de la canasta alimentaria⁴⁰, distin-

⁴⁰ Respecto a las precisiones metodológicas puede consultarse el trabajo completo "El derecho a la alimentación en la Ciudad de Buenos Aires. Una mirada desde las políticas públicas"

guiendo, además, entre la situación de los hogares pobres y los indigentes, ya que el nivel de la prestación está modulado según los niveles de necesidad del hogar receptor.

Tabla 10. Una comparación entre Ciudadanía Porteña y las Canastas Alimentarias

Años		2008	2009	2010	2012	2013
En \$	Monto Promedio	363,4	366,7	383,5	692,61	778,5
	Hogares indigentes	n.d.	442,1	467	830,72	954,5
	Hogares pobres	n.d.	314,3	339,8	616,21	678,5
	CA (IPCA-4p)	333,1	347,4	404,9	777,2	960,9
CP en % de la CA	Promedio	109,10 %	105,60 %	94,70 %	89,10 %	81,02 %
	Hogares indigentes	n.d.	127,30 %	115,30 %	106,90 %	99,33 %
	Hogares pobres	n.d.	90,50 %	83,90 %	79,30 %	70,61 %

Fuentes: Informes de Monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es Trabajar Ene-2014; Dic-2012; Ene-2010; May-2009; Dic-2008 (Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS), 2015). Canasta Alimentaria (adulto equivalente), base Dirección General de Educación Superior. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dic 2005: \$197,2, actualizada con IPC 4 pp.

Como se ve en la tabla 4, la evolución de este indicador ha sido negativa a lo largo de los años considerados, tanto que en diciembre de 2013 la prestación promedio cubría apenas la canasta alimentaria seleccionada, en el caso de los hogares indigentes. Estos datos muestran que las prestaciones erogadas por el Gobierno porteño han ido perdiendo eficacia en el objetivo de cubrir, por lo menos, las necesidades básicas alimentarias de los hogares más necesitados⁴¹. Debe considerarse, además, que los hogares receptores están distribuidos de forma que una mayoría está recibiendo una prestación cuyo valor es inferior al promedio. Por ejemplo, según el informe de monitorización de octubre de 2014 (el último disponible) en septiembre de ese año el 33 % cobró hasta \$600 y un 52 % de ellos cobraron una prestación menor a \$900 (contra una prestación promedio de \$1022 en ese mes) (Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS), 2015).

(Bermúdez, Carmona Barrenechea, Messina, & Royo, 2015).

⁴¹ La serie de la Canasta Alimentaria oficial de la Ciudad no es continua a lo largo del periodo considerado, por eso se utilizó una estimación propia. En todo caso, utilizando la primera, puede estimarse que en septiembre de 2014, el monto promedio erogado por Ciudadanía Porteña apenas alcanzaba el 75 % de la CA oficial (el 91,8 % en el caso de hogares indigentes y el 65,22 % para hogares pobres), indicando una reducción ulterior del alcance del programa.

Considerando que las familias con ingresos inferiores a la canasta alimentaria suelen estar caracterizadas por un número medio de componentes superior al promedio general de la población y con un número mayor de personas dependientes, especialmente niños, esta reducción del alcance del programa contribuye a la desprotección de los sectores más vulnerables. De hecho, analizando los datos de los informes de monitorización es posible calcular que, a lo largo del período considerado, en promedio un 47 % de la población atendida por Ciudadanía Porteña era menor de 18 años, y un 32 % menor de 12 años.

Por último, es necesario resaltar que a lo largo de la investigación se ha destacado que Ciudadanía Porteña fue un programa innovador y de ampliación de derechos al momento de su creación, superando problemas de programas anteriores y ampliando los niveles de cobertura y de impacto dentro de la población más vulnerable de la ciudad, pero que tampoco escapa a los problemas y críticas propias que presentan todos los programas de transferencias de ingresos condicionados que se han implementado en la región. No obstante, con el paso de los años y con las nuevas gestiones de Gobierno, el rumbo parece haber cambiado, ya que no se ha profundizado la implementación de Ciudadanía Porteña, ampliándolo y "mejorándolo", sino que se creó un programa con las características de *Ticket Social*, cuyo objetivo es la misma población vulnerable y requisitos de acceso similares, pero que da derecho a una prestación de monto irrisorio por las razones que fueron expuestas.

Por todo lo dicho, la respuesta al derecho a la alimentación que las políticas del Gobierno de la ciudad da es claramente deficiente y, sin lugar a dudas, representa una transformación regresiva en relación con el piso mínimo logrado en años anteriores. Puede afirmarse esto sobre todo a la luz de lo que cuesta en términos simbólicos, materiales y temporales a las familias receptoras, pasar de un programa a otro. Es, por lo tanto, desde esta perspectiva de derechos que fueron analizadas las políticas alimentarias de la ciudad, es decir, discutiendo en cada ámbito si constituyen un avance o un retroceso frente al derecho a la alimentación.

Se analizó, también, el impacto de los mencionados programas, para ver su evolución a lo largo de los años y los retrasos en la actualización de los montos en relación con los cambios en las canastas alimentarias por la elevada inflación. Los resultados muestran una reducción continua de la población cubierta por estos programas, hecho que, si bien se debe a la reducción de la

cobertura de Ciudadanía Porteña (al contrario de *Ticket Social*, cuyo número de receptores aumentó desde su implementación), es posible que esté relacionado con la implementación de otro programa como Asignación Universal por Hijo –AUH– (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015)⁴².

Además, cabe destacar la reducción en términos reales del gasto destinado a estos programas, en particular para el caso de Ciudadanía Porteña, lo que explicaría el bajo desempeño en términos de necesidades básicas alimentarias cubiertas. Debe subrayarse nuevamente que, basados en la tabla anteriormente presentada, si se recalculan las variaciones a partir de 2008 (cuando empieza la responsabilidad de la actual gestión), mientras que el presupuesto real ejecutado bajo Ciudadanía Porteña disminuye en torno a un 44 % en el periodo que va hasta 2013, el que hace referencia a *Ticket Social* es reducido un 54,6 % aproximadamente (con un fuerte recorte en ese último año). Este aspecto explica cómo las transferencias erogadas por la ciudad son insuficientes para garantizar de forma adecuada el derecho a la alimentación de los receptores, como fue evidenciado con la comparación entre el promedio de las prestaciones y una estimación de las canastas alimentarias básicas mensuales a lo largo del período analizado.

Frente a esta situación, y a la persistencia de las situaciones de pobreza e indigencia en la ciudad, adquieren especial interés las demandas sociales de mayor protección del derecho a la alimentación que han sido vehiculadas en el caso porteño también en instancias del poder judicial. En esta línea es que también se ha analizado la presentación de una acción judicial en tanto el Poder Judicial juega un rol clave en la arena de las políticas públicas para exigir el efectivo cumplimiento de los derechos sociales.

CONCLUSIÓN

Tal y como se desarrolló a lo largo de este artículo, Argentina reconoce el derecho humano a la alimentación adecuada a través de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema de las Naciones Unidas como del Interamericano.

⁴² Para obtener mayor información acerca de la aplicación, funcionamiento y características del programa puede consultarse "La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social Argentina?" (Arcidiacono, Carmona Barrenechea, Paura, & Straschnoy, 2012) y "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos" (Pautassi, Arcidiacono, & Straschnoy, 2013).

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la región ya dispone de un método de medición y monitorización internacional a partir de indicadores de progreso, para lo cual resulta necesario que los Estados cuenten con bases de información adecuada y se comprometan a generar nuevas fuentes de información, de modo que puedan darse respuestas concretas y empíricamente válidas sobre los avances en la satisfacción del derecho a la alimentación. La utilización de indicadores de derechos humanos será, asimismo, un medio útil de "autoevaluación" de políticas para los Estados, y de creación de nuevos mecanismos de generación y circulación de información pública entre agencias estatales.

Por otra parte, a pesar del marco del derecho internacional de los derechos humanos y sus definiciones en torno al DaAA, que es jurídicamente vinculante para Argentina, persisten respuestas estatales débiles desde un enfoque basado en derechos. Tanto el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que se implementa al nivel nacional hace más de 10 años (Congreso de la Nación de Argentina, 2003), como los programas Ciudadanía Porteña (Buenos Aires Ciudad, s. f. B) y *Ticket Social* (Buenos Aires Ciudad, s. f. A), al nivel de la ciudad de Buenos Aires, presentan aspectos críticos. Resulta necesario en ese sentido efectivizar los distintos estándares de cumplimiento del DaAA con sistemas de políticas sociales donde el contenido mínimo sea efectivamente garantizado, donde se aseguren los recursos públicos necesarios para ello, distribuidos en el marco de procesos de coordinación territorial y local, y donde el principio de progresividad sea eje rector en la implementación de políticas públicas.

La existencia de una Ley Marco como la que el FPH Argentina propone constituiría un importante paso para encarar una efectiva garantía del DaAA en el país, y sería una herramienta por demás relevante para interpelar las respuestas estatales deficientes como las analizadas. El Proyecto de Ley del FPH Argentina plantea una visión que responde al paradigma de la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados y producidos a través de métodos sostenibles y saludables y su derecho a concretar sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, al tiempo que define las directrices de política que el Estado debe encarar habilitando alternativas para la acción y la intervención desde diferentes políticas públicas (no solamente políticas sociales, sino políticas financieras, fiscales, de salud, educación y cultura, entre otras).

Tanto el sistema de indicadores de progreso para la medición de derechos ya disponible en el nivel regional, como la posibilidad de contar con una ley marco para el derecho a la alimentación en Argentina aparecen como dos prometedoras novedades. Pero claramente por sí solas no serán suficientes. Se requerirá de la concreta implementación de políticas integrales tales como las que plantea el Frente Parlamentario local, y de sumar las voluntades, los consensos y los compromisos necesarios al nivel político y social para que el derecho humano a la alimentación adecuada sea respetado, protegido y realizado para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. (Abril de 2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*(88), 35-50.
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2015). *Asignaciones Familiares. Asignación Universal por Hijo*. Obtenido de ANSES. Presidencia de la Nación: <http://www.anses.gov.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>
- Arcidiacono, P., Carmona Barrenechea, V., Paura, V. & Straschnoy, M. (2012). La Asignación Universal por Hijo para la protección social: ¿Una vía de transformación en la política social argentina? En L. Pautassi & G. Gamallo, *Derechos Sociales y Marginaciones Sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (4 de junio de 2012). AG/RES. 2713 (XLII-O/12). Obtenido de *Aprobación de indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de San Salvador*: <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/documentos/Protocolo%20San%20Salvador/AG2012.pdf>
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "Protocolo de San Salvador"*. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 5 de septiembre de 2015, de http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de derechos humanos*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1954). *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*. Nueva York.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2008). *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013, de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>
- Asesoría General Tutelar. (2011). *Programa ciudadanía porteña ¿con todo derecho? Fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Auditoría General de la Nación. República de Argentina. (s. f.). *Búsqueda de informes*. Obtenido de Control de las cuentas públicas: <http://www.agn.gov.ar/>
- Bermúdez, Á., Carmona Barrenechea, V., Messina, G., & Royo, L. (julio-diciembre de 2015). El derecho a la alimentación en la Ciudad de Buenos Aires. Una mirada desde las políticas públicas. *De Prácticas y Discursos*, 4(5). (1-19)
- Buenos Aires Ciudad. (s. f. A). *Programa Ticket Social*. Obtenido de Buenos Aires Gobierno: Desarrollo Humano y Hábitat: <http://www.buenosaires.gov.ar/desarrollosocial/ciudadaniaportena/ticket-social>
- Buenos Aires Ciudad. (s. f. B). *Ciudadanía Porteña*. Obtenido de Buenos Aires Gobierno: Desarrollo Humano y Hábitat: <http://www.buenosaires.gov.ar/desarrollosocial/ciudadaniaportena>
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (s. f.). *Búsqueda de Proyectos presentados en ambas cámaras*. Obtenido de Secretaría Parlamentaria: <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2015-99.html>

- Cámara de diputados de la Nación de Argentina. (2013). *Proyecto de Ley: "Derecho a la Alimentación adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria"*. Buenos Aires: Boletín Oficial. Recuperado el 10 de julio de 2015, de <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7730-D-2013>
- Carrasco, M., Bestard, A., & Kantor, M. (2013). El Poder Legislativo nacional y los programas sociales en el período 2002–2009. En L. Pautassi, & G. (Gamallo, *¿Más derechos, menos marginaciones?* Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Ciudad de Buenos Aires. (s. f.). *Programa de apoyo alimentario directo a familias*. Obtenido de http://www.palermonline.com.ar/noticias/nota052_alimentos.htm
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2011). *Ley 4036. Protección Integral de los Derechos Sociales*. Buenos Aires.
- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. (1979). Recuperado el 12 de agosto de 2013 *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1998). *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 12 de agosto de 2013, de Observación general N.º 9. La aplicación interna del Pacto: <http://www.iie.org/~media/Files/Programs/IHRIP/Circle%20of%20Rights%20Spanish/combined%206a.pdf?la=en>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 12 de agosto de 2015, de Observación general N.º 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11): <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/documentos/category/28-seguridad-alimentaria?download=1372:observaci>.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. (pág. 59). Viena. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- Congreso de la Nación de Argentina. (2003). *Ley 25.724. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de la ONU. (2010). El derecho a la alimentación. En ONU, *Informe del Consejo sobre su 13.º período de sesiones*. A/HRC/RES/13/4.
- El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. (2010 A). En L. (Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- FAO. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Recuperado el 10 de julio de 2015, de http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

FPH Argentina. (2012). *Resolución 2 de 2012*. Argentina. Recuperado el 10 de julio de 2015, de http://www.fao.org/alc/file/media/fph/docs/fph-nac-y-subreg/fph_argentina_resolucion_n2-2013.pdf

FPH. (s. f.). *Frente Parlamentario contra el hambre*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de Frente Parlamentario contra el hambre de Argentina: <http://www.fao.org/alc/es/sites/fph/nacionales/frente-parlamentario-contra-el-hambre-argentina> (última

Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS). (2015). *Informe de monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es trabajar*. Buenos Aires: Subsecretaría de Administración. Ministerio de Desarrollo Social.

Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. (12 de diciembre de 2011). *Organización de los Estados Americanos (OEA). Secretaría Ejecutiva para el desarrollo integral*. Recuperado el 8 de agosto de 2015, de Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de San Salvador: http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/protocolo%20san%20salvador/11.%20esp_%20indicadoresprogreso-rev2.pdf

Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. (5 de noviembre de 2013). *Organización de los Estados Americanos (OEA). Secretaría ejecutiva para el desarrollo integral*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos: scm.oas.org/pdfs/2013/SEDI00142S02.doc

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2013). *Valorización mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Recuperado el 11 de septiembre de 2015, de http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta_01_14.pdf

Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario 13. (2014). *Asesoría tutelar 3 CAYT (Res. 5206/08) y Asociación civil por la igualdad y la justicia contra GCBA sobre amparo (artículo 14 CCABA)”, Expte: 44701/0*. Buenos Aires: Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011). Ley 4036. Protección Integral de los Derechos Sociales, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social. (2006). *Lineamientos de Políticas Sociales. Documento Institucional*. Argentina: Cuaderno 1, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Ministerio de Desarrollo Social. (s. f.). *Seguridad Alimentaria*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación: <https://>

www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/M--s-sobre-Seguridad-Alimentaria.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2012). *Cuenta de inversión (2003-2012)*. Recuperado el 14 de julio de 2015, de Secretaría de Hacienda. Contaduría General de la Nación: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (s. f.). *Evolución del salario mínimo, vital y móvil*. Recuperado el 10 de septiembre de 2013, de <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/descargas/cuadros/2625.xls>

Ministerio Público Tutelar. (s. f.). *Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires*. Obtenido de <http://mptutelar.gob.ar/>

Nyeléni. (27 de febrero de 2007). *Declaración de Nyéléni*. Recuperado el 6 de agosto de 2015, de <http://www.nyeleni.org/spip.php?article291>

OHCHR. (2006). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Organización Internacional del Trabajo. (1991). *Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales*. Ginebra.

Parlamento Latinoamericano. (30 de noviembre de 2012). *XX Reunión de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de Proyecto de Ley Marco "El Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria": http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-derecho-alimentacion-soberania-pma-30-nov-2012.pdf

Pautassi, L. (2010 A). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición, en V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.). *La Medición de Derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Pautassi, L. (2010 B). La medición de derechos en las políticas sociales. En V. Abramovich, & L. (Pautassi, *Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2012). *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado. Los casos de los programas de transferencia condicionada de ingresos y el plan de seguridad alimentaria en Argentina*. Buenos Aires: Grupo de trabajo interdisciplinario: Derechos Sociales y Políticas Públicas. Recuperado el 14 de agosto de 2015, de <http://www.agro.uba.ar/sites/default/files/calisa/100732633-Indice-de-la-publicacion-Respuestas-Estatales-en-torno-a-la-Alimentacion-y-al-Cuidado-Los-casos-de-los-Programas-de-Transferencia-Condicionada-de-In.pdf>

- Pautassi, L., Arcidiacono, P., & Straschnoy, M. (2013). *Asignación universal por hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: Serie Políticas Sociales 184. CEPAL.
- PNUD Argentina. (2009). *Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo en Argentina*. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de Guía para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del milenio en el nivel local. Una herramienta de planificación para el desarrollo local: http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/guia_de_adaptacion_2009.pdf
- República de Argentina. (1994). *Constitución Nacional de la República de Argentina*. Santa Fe.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: NU. CEPAL. División de Asuntos de Género.
- Sala I Congreso de la Nación de Argentina. (26 de octubre de 2010). AUDIENCIA PÚBLICA "Soberanía Alimentaria en Argentina: Reflexiones urgentes para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo". Argentina.
- Senado de la Nación Argentina. (s. f.). *Búsqueda de Proyectos*. Obtenido de Actividad Parlamentaria: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>
- Sindicatura General de la Nación. (s. f.). *Buscador de Informes*. Obtenido de Sindicatura General de la Nación. Presidencia de la Nación Argentina: <http://www.sigen.gob.ar/informes.asp>
- Vázquez, D., & Delaplace, D. (junio de 2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. *SUR. Revista Internacional de derechos humanos*, 8(14), 35-61. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>

ANEXO

Principales aspectos críticos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Informes de la Auditoría General de la Nación

<i>Informe AGN. Denominación y año de publicación</i>	<i>Aspectos críticos</i>
<p>Examen de la aplicación de fondos nacionales transferidos para el PNSA durante el ejercicio 2006-2007 a la Provincia de Córdoba.</p> <p>Año de publicación: 2009</p>	<p><i>-Falta de un padrón único de titulares del PNSA, lo cual limita la capacidad de coordinación y monitorización en la ejecución del programa.</i></p> <p><i>-El valor nutricional de las prestaciones no alcanza a cumplir con las metas propuestas en su programación y los aportes monetarios tampoco aseguran una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria o, al menos, la brecha de indigencia.</i></p> <p><i>-La falta de regularidad en las entregas y de baja cobertura registrada en la modalidad focalizada provincial afectan el objetivo de recuperación de personas en situación de riesgo nutricional.</i></p>
<p>Examen de la aplicación de fondos nacionales transferidos para el PNSA durante el ejercicio 2006 Provincia de Salta</p> <p>Año de publicación: 2008</p>	<p><i>-Se observaron deficiencias en el proceso administrativo de compra de los bolsones alimentarios.</i></p> <p><i>-La demanda real de bolsones alimentarios superó la cantidad estimada por la provincia.</i></p> <p><i>-El nivel de cobertura no fue homogéneo entre los diferentes departamentos.</i></p> <p><i>-La falta de regularidad en la entrega de bolsones a las personas atendidas, desvirtúa la meta de la asistencia alimentaria propuesta, fundamentalmente, la destinada a niños desnutridos, ya que pondría en riesgo la continuidad de su tratamiento y, en consecuencia, su recuperación. En tal sentido, resulta fundamental que la Provincia garantice la continuidad y la equidad de la cobertura entre los departamentos.</i></p> <p><i>-El hecho de que una misma prestación (abordaje federal) sea otorgada a todas las familias sin considerar su tamaño y composición coloca a los titulares del plan en una situación de inequidad.</i></p> <p><i>-Se detectó la falta de aplicación de un criterio homogéneo en la confección de los registros referidos al ingreso y distribución de las prestaciones, por parte de los efectores.</i></p> <p><i>-Se verificaron deficiencias en la administración de la documentación que sirve de insumo para la elaboración de las rendiciones sociales.</i></p>

Informe AGN. Denominación y año de publicación	Aspectos críticos
<p>Examen de los Fondos Federales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005 correspondientes al PNSA Provincia de Mendoza</p> <p>Año de publicación: 2008.</p>	<p>-No se dispone de un diagnóstico actualizado del nivel de cobertura alcanzada con relación a la población en riesgo social potencialmente beneficiaria.</p> <p>-El cálculo de cobertura de las prestaciones sobre el total de población en riesgo social se encuentra limitado, dado que el criterio de incorporación de beneficiarios excluye a quienes perciban otros beneficios sociales.</p> <p>Existe falta de información completa sobre la población desnutrida correspondiente a cada departamento.</p> <p>-Las prestaciones no establecen un parámetro de valores nutricionales (composición kilocalórica mensual) para una familia tipo ni se incluyen en la planificación anual requisitos nutricionales que tengan en cuenta la edad y las características alimentarias regionales.</p> <p>-El monto de la prestación resulta insuficiente para atender la canasta básica alimentaria.</p>
<p>Examen de los Fondos Federales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005 correspondientes al PNSA Provincia de La Pampa. Año de publicación: 2008.</p>	<p>-Debido a la tardía ejecución de los fondos y a la brecha registrada para su asignación y acreditación a las unidades ejecutoras se constaron dificultades para el cumplimiento general de las entregas a los beneficiarios.</p> <p>-Esta falta de regularidad en la distribución de la prestación alimentaria a menores con bajo peso y a mujeres embarazadas desnutridas pone en riesgo la recuperación de las personas afectadas que es el objetivo esencial del abordaje focalizado.</p>
<p>Examen de los Fondos Federales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005 correspondientes al PNSA Provincia de Jujuy.</p> <p>Año de publicación: 2008.</p>	<p>-Las raciones alimentarias distribuidas a través de los comedores infantiles presentaron algunas carencias sobre la cantidad y frecuencia de suministro de los distintos grupos de alimentos.</p> <p>-La discontinuidad en la frecuencia de las entregas de los bolsones efectuadas en el interior de la Provincia determinó que la prestación llegara a estos beneficiarios con un significativo retraso en relación con los de la capital provincial. El acceso a la prestación resultó aún más dificultoso para los beneficiarios que viven en zonas alejadas o de difícil acceso.</p> <p>-La falta de regularidad en la entrega de bolsones a los beneficiarios atendidos a través del circuito médico pone en riesgo la continuidad del tratamiento y en consecuencia la recuperación del beneficiario.</p> <p>-La existencia de diferentes tipos de efectores (de carácter estatal, organizaciones sociales y agrupaciones sindicales) y de instancias de supervisión y de monitorización dificulta el seguimiento y evaluación general de la ejecución del Programa.</p>

Informe AGN. Denominación y año de publicación	Aspectos críticos
<p>Aplicación de Fondos Nacionales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2004 correspondientes al PNSA Provincia de Buenos Aires Año de publicación: 2006.</p>	<p><i>-No se emplea una cuenta específica para ingresar y aplicar los fondos que se reciben de la Nación, como indica el Convenio</i></p> <p><i>-Se observa que la coordinación interinstitucional entre los diversos organismos estatales a cargo de programas sociales, educación y salud está en proceso de desarrollo y no siempre alcanza a articular una planificación conjunta de las actividades de cada componente de modo de asegurar una llegada conjunta ante los municipios.</i></p> <p><i>-Se evidenciaron dificultades en garantizar la provisión completa y regular de los productos que integran la canasta familiar.</i></p>
<p>Aplicación de Fondos Nacionales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2004 correspondientes al PNSA Prov. de Santa Cruz. Año de publicación: 2006.</p>	<p><i>-En el Programa Federal los fondos aplicados a la adquisición de mercadería para los bolsones alcanzaron al 93,3 %, dentro de los plazos establecidos, mientras que los correspondientes a la auto-producción alimentaria y al equipamiento fueron subejecutados.</i></p> <p><i>-El Programa Focalizado, por su parte, no alcanzó a atender al 50 % de los beneficiarios comprometidos, pese al criterio de universalización adoptado.</i></p> <p><i>-El aporte nutricional de la prestación fue inferior al establecido en el Convenio.</i></p>
<p>Aplicación de Fondos Nacionales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2004 correspondientes al PNSA Provincia del Chaco. Año de publicación: 2006.</p>	<p><i>-En la Provincia no se cuenta con un registro único de beneficiarios, ni una base actualizada de beneficiarios por tipo de prestación. El programa provincial no cuenta con metas nutricionales tendientes a lograr algún impacto en la población beneficiaria. Las asignaciones familiares con módulos y tickets registran una sobre cobertura teórica de los hogares con NBI; sin embargo, la cobertura nutricional apenas cubre un 5,60 % de las necesidades nutricionales de una familia de 5 miembros. Los módulos alcanzan para 2 o 5 días y registran variaciones en su composición por incremento del costo de vida. Estos condicionantes permiten concluir que el programa tiene un reducido impacto tanto en la seguridad alimentaria, como nutricional en la población.</i></p>

Fuente: elaboración propia con información obtenida del sitio web de la Auditoría General de la Nación (Auditoría General de la Nación. República de Argentina, s. f.)

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Se terminó de imprimir en 2017
en Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Para su elaboración se utilizó papel Bond Bahía 75 gr
en páginas interiores y en carátula Propalcote 250 BD
la fuente usada es Egyptian505 BT a 11 puntos

El libro presenta los resultados de una serie de investigaciones sobre el derecho a la alimentación en América Latina y El Caribe, investigaciones que fueron realizadas durante el año 2013 y apoyadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO. Las Investigaciones fueron seleccionadas en la Segunda Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación convocado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe -ODA-ALC-.

El lector observará que a lo largo del texto, y cómo común denominador de esta compilación, el desarrollo e identificación del derecho alimentario en el contexto latinoamericano, tanto desde el punto de vista de su exigibilidad y protección, como desde el de su efectividad, partiendo de escenarios propios y reales de los países de la Región.

En colaboración con:



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Observatorio
del Derecho a la Alimentación
en América Latina y el Caribe

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE



UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN



Universidad
Pontificia
Bolívariana

ISBN:978-958-8992-79-2



9 789588 992792

I9720ES