

La política y el derecho como instrumentos de lucha contra el hambre: avances en América Latina y Caribe

José Luís Vivero Pol¹ y Luis Enrique Monterroso²

Resumen

América Latina y el Caribe es la única región en desarrollo que puede acabar con el hambre en nuestra generación. Tiene 52,4 millones de personas subnutridas (10% de población) y 9 millones de niños con desnutrición crónica, pero también es la principal productora mundial de alimentos y tiene recursos financieros, naturales, humanos e institucionales para hacer del hambre un recuerdo del pasado. Es básicamente un problema de desigualdad en el acceso a los recursos, y tiene serias implicaciones económicas (retraso en crecimiento y déficit de competitividad) y políticas (desencanto con la democracia, auge del populismo, y violación de los derechos). En este trabajo se presentan los notables avances de la lucha contra el hambre y el derecho a la alimentación en la región, destacando el posicionamiento prioritario del hambre en las agendas políticas, y el desarrollo de los marcos legales e institucionales necesarios para la realización progresiva del derecho a la alimentación, tanto desde la dimensión de estar libre de hambre como de tener acceso a una alimentación adecuada en cantidad y calidad. En América Latina hay actualmente cuatro leyes de seguridad alimentaria y nueve proyectos de ley en debate, lo cual posiciona a la región a la vanguardia de este derecho. Como estudio de caso, se presentan los avances y desafíos que tiene Guatemala, el país con mayor proporción de niños desnutridos. El desafío venidero consistirá en acompañar este desarrollo institucional con una inversión social adecuada que sea perdurable en el tiempo y se consolide como una verdadera política de Estado en todos los países, para conseguir una América sin Hambre antes del 2025.

Antecedentes

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

A pesar de que aún persisten desigualdades importantes en la región, América Latina y el Caribe vive un momento económico muy positivo. Según datos de la CEPAL, mientras que en la década de los 80 el crecimiento anual medio de la economía fue solamente 0,9%, en el período 1991-2000 subió a 3,3% y luego a 4,1% en el período 2000-2005.³ El momento histórico de bonanza de las cuentas fiscales y de voluntad política para el establecimiento del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria presentan bases sólidas para la reducción de la desnutrición y la eliminación del flagelo del hambre.

¹ Oficial Técnico de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, www.rlc.fao.org/iniciativa. Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, JoseLuis.Vivero@fao.org. Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de su autor y no representa en ningún caso la postura oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior. Para este trabajo, el autor agradece la colaboración de Armando Aravena y Andrés Pascoe.

² Director del Proyecto de Promoción y Capacitación para la implementación progresiva del Derecho a la alimentación en Guatemala (PROCADA).

³ FAO/CEPAL/PMA (2007). *Hambre y cohesión social: cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago, Chile. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm>

América Latina y el Caribe aún registran 52,4 millones de personas, es decir 10% de la población, sin acceso suficiente a alimentos. En los últimos quince años América Latina y el Caribe redujo en 7 millones (3%) el número de personas subnutridas, pasando del 13% en 1990 al 10% en 2003, aproximándose como región hacia el cumplimiento del primer Objetivo del Milenio (6,7%) de subnutrición para el 2015. Sin embargo, el compromiso adquirido por todos los países latinoamericanos durante la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, de reducir a la mitad el número de personas hambrientas, se encuentra bastante lejos: si las tendencias actuales de reducción de subnutrición y de crecimiento poblacional se mantienen para el 2015 se espera tener en América Latina y el Caribe cerca de 41 millones de subnutridos, cuando el objetivo fijado en la CMA era de 30 millones⁴.

Los grupos más vulnerables sin duda son los más afectados por la falta de alimento y las barreras para acceder a ellos. Las desigualdades económicas entre y al interior de los países de la región han generado brechas de desnutrición, subnutrición y hambre. Más de 4,1 millones de niños y niñas presentan bajo peso, y más de 9 millones sufren de desnutrición crónica o retardo del crecimiento, perjudicando las posibilidades de desarrollo de futuras generaciones, de sus familias y de la sociedad en su conjunto. Según estimaciones de PMA/CEPAL para América Central y República Dominicana, la desnutrición infantil genera costos derivados cercanos a 6.659 millones de dólares, que equivaldrían al 6,4% del PIB de América Latina, con una variación entre 2% y 11% del PIB.⁵

Cuadro 1: América Latina y el Caribe, a la vanguardia del Derecho a la Alimentación

Del 21 al 24 de enero de 2008, se realizó en Managua un Taller Regional sobre la Legislación del Derecho a la Alimentación, que sirvió para comprobar la buena salud que goza la realización progresiva del derecho a la alimentación en muchos países de la región⁶. La riqueza de las discusiones proveyó valiosas aportaciones para el mejoramiento de la Guía, y permitió la comparación y discusión de muchos procesos legales sobre dicho derecho en la Región. El taller demostró con creces que Latinoamérica es, en la actualidad, la Región más avanzada en términos de leyes, instituciones y conocimiento público del derecho a la alimentación. El hecho de que la sociedad latinoamericana esté significativamente sensibilizada respecto a los problemas del hambre y demande la implementación de soluciones y el respeto por los derechos humanos tiene consecuencias que van más allá de su territorio -otorgando lecciones relevantes a otras regiones como Asia y África.

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

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

Desde el 2003 hasta la actualidad, en América Latina y el Caribe se ha producido un notable desarrollo del marco legal e institucional que tiene como objetivo garantizar el derecho a estar libre de hambre y

⁴ FAO (2006). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*. FAO, Roma.

⁵ CEPAL/PMA 2007. *El Costo del Hambre. Análisis del Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina. Resultados del Estudio en Centroamérica y República Dominicana*. Santiago.

⁶ El evento fue apoyado por la unidad de derecho a la alimentación de FAO Roma (www.fao.org/righttofood) y la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (www.rlc.fao.org/iniciativa), como parte de su esfuerzo por ayudar al cumplimiento del Derecho a la Alimentación en todos los países de la Región

a tener una alimentación adecuada para todos y cada uno de los ciudadanos de los países de la región. Hay que reconocer que, de manera progresiva pero nunca al ritmo que demanda la sociedad, el tema de la lucha contra el hambre se está insertando y fortaleciendo en las agendas públicas nacionales y regionales de América Latina.

“América Latina y Caribe sin Hambre” se consolida en la agenda

Brasil y Guatemala han cumplido un rol importante en la promoción del combate al hambre como prioridad política a nivel regional. Estas gestiones se concretaron con la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre-ALCSH⁷, proyecto al cual se han sumado otros países y cuya secretaría técnica está a cargo de la oficina regional de FAO con el apoyo financiero de España. Esta secretaría coordina con el objetivo de que la nuestra sea la primera Región en desarrollo libre de hambre.

Además del apoyo explícito de los Jefes de Estado de algunos países de la región para conseguir una América Latina libre de hambre (ejem. Brasil, Bolivia, Guatemala, Panamá, Paraguay), la idea de que la región puede librarse de una vez y para siempre de un flagelo que parece anclarnos a la edad media ha sido también manifestado expresamente en declaraciones políticas en reuniones regionales. En la declaración final de la *XVI Cumbre Iberoamericana de Uruguay*⁸, que tuvo lugar en Octubre de 2006, todos los Jefes de Estado y de Gobierno mostraron su apoyo específico a la Iniciativa ALCSA (punto 5 de la Declaración).

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

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

En diciembre de 2007, el comunicado conjunto de los presidentes de los Estados miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) difundido al final de la 34^a Reunión del Consejo, en la que también participaron los presidentes de Bolivia y Chile, reitera el compromiso de los países con la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza y su respaldo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre⁹. El combate al hambre también fue destacado en la Declaración de Paz, firmada durante la visita del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva a su homólogo boliviano, Evo Morales.

Otras muestras del apoyo político recibido tuvieron lugar en Guatemala durante el *V Foro Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, organizado por el PARLACEN y el SISCA, en el cual volvieron a hacer mención expresa a la Iniciativa ALCSH. Finalmente, en la declaración final del *III Foro Parlamentario Iberoamericano*¹⁰, celebrado en Valparaíso 11-12 de Noviembre de 2007, se hace una referencia explícita en el punto 3, “instando a los parlamentos iberoamericanos a que promuevan la aprobación de leyes específicas sobre seguridad alimentaria, con el objeto de coadyuvar a los gobiernos nacionales a luchar contra el hambre y la extrema pobreza”.

⁷ La iniciativa ALCSH fue lanzada por el Presidente Lula y el Presidente Berger de Guatemala en Septiembre de 2005 en Guatemala, y persigue sensibilizar a tomadores de decisiones, formar a gestores de Gobierno y comunicar información a toda la población sobre el hambre en la región, con el objetivo de posicionar el tema en las agendas políticas de los países y de la región en su conjunto. La Iniciativa ha recibido el respaldo político de todos los presidentes de la región, tanto de manera individual como en declaraciones regionales. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa>

⁸ <http://www.oei.es/xvicumbredec.htm>

⁹ http://www.mercosur.coop/recm/IMG/pdf/comunicado_conjunto_mercosur.pdf

¹⁰ http://www.foro-chile.cl/prontus_foroiberoa/site/artic/20070913/asocfile/iii_foro_declaracion_de_valparaiso_2007.pdf

Factores que ayudan a colocar el hambre en el centro de las políticas sociales

Este posicionamiento del hambre en la agenda política latinoamericana obedece al resultado de diferentes fuerzas que, sin proponérselo ni coordinarlo, están empujando hacia el mismo lado. Por un lado tenemos a la sociedad civil organizada, que en la región está verdaderamente organizada en comparación con África y Asia, y que ha conseguido crear, desarrollar y hacer valer un planteamiento alternativo sólido y a tener en cuenta: la soberanía alimentaria que, entre otras cosas, ayuda a mantener el tema del hambre en la agenda y en los foros de la web (los verdaderos creadores de la opinión global que no responde al “establishment”). Por otro lado, tenemos a los académicos, organismos internacionales y “thinks tanks” de opinión político-estratégica, que están desarrollando el nuevo paradigma de desarrollo dominante en la región: la cohesión social. La cohesión social, según la CEPAL, que es el principal centro teórico que la impulsa¹¹, implica dos grandes grupos de acciones: aquellas destinadas a reducir la brecha económica y de acceso a recursos entre los ciudadanos, y aquellas destinadas a fortalecer el sentido de pertenencia a la sociedad de cada uno. Aunque parece redundante decirlo, la eliminación del hambre es una condición “*sine quae non*” para empezar a conseguir resultados en ambos componentes. La reducción de brechas económicas pasa por la eliminación de la manifestación más extrema de la pobreza: el hambre y la desnutrición de los que no ganan suficiente ni para comer ni para alimentar a sus familias. Por otro lado, de qué sociedad se van a sentir parte aquellos a los cuales la propia sociedad y el sistema democrático que la alberga olvidan completamente, posponiendo acabar con el hambre y la miseria de los que no están “ni en el sistema”. Estas ideas han sido plasmadas recientemente en un documento conjunto de CEPAL, FAO y PMA que busca insertar el tema del hambre en el debate político-intelectual de la cohesión social¹².

Otro factor importante que empuja al hambre hacia arriba en las listas es el notable crecimiento económico que está disfrutando la región en los últimos años¹³, con un 5,6% en el 2007 y una media regional sostenida de más del 4% de crecimiento anual desde el 2002¹⁴. Estamos en la época de las vacas gordas económicas, y esto se refleja en una mayor inversión en la población y en más disponibilidad para usar fondos adicionales para temas sociales prioritarios. Cuando venga la recesión (que es inevitable en los ciclos económicos), la situación será otra, pues la inversión social es la primera que sufre los recortes.

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

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

¹¹ CEPAL (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>

¹² CEPAL-FAO-PMA (2007). *Hambre y cohesión social: como revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago, Chile. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm>

¹³ IMF (2006). *Regional economic outlook. Western Hemisphere*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

¹⁴ CEPAL (2007). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*. CEPAL, Santiago, Chile.

Buenas perspectivas para las leyes de seguridad alimentaria

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

Cuadro 3: Leyes contra el Hambre en América Latina

Argentina: *Ley de creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (17 Enero 2003)*¹⁵

Guatemala: *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (6 Abril 2005)*¹⁶

Ecuador: *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (27 Abril 2006)*¹⁷

Brasil: *Ley de creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (15 Septiembre 2006)*¹⁸

Argentina fue el primer país de la región que contó con una ley de seguridad alimentaria, hecho que no deja de ser paradójico pues no es de los países donde haya más hambre y tradicionalmente ha sido un país exportador de carne y granos básicos al mercado mundial. Actualmente hay cuatro países que ya tienen Ley de Seguridad Alimentaria (Argentina, Brasil, Ecuador y Guatemala), y nueve que tienen propuestas de ley que se discuten actualmente en el Parlamento (Haití, México, Panamá, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú y Bolivia)¹⁹. Este dinamismo legal para garantizar el derecho a estar libre de hambre y tener una alimentación adecuada no tiene parangón en otras regiones del mundo.

Durante el 2007, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre impulsó diversas actividades relacionadas con el Derecho a la Alimentación, entre las cuales podemos mencionar todo el apoyo a los países de la región y a las Representaciones de FAO para la organización de actividades con motivo del Día Mundial de la Alimentación 2007, cuyo motivo central era el Derecho a la Alimentación. En este marco, se comisionaron siete estudios sobre “Avances y desafíos en la implementación del Derecho a la Alimentación” en los siete países prioritarios, informes que fueron realizados por siete ONGs, con apoyo de cuatro ONGs internacionales que tienen campañas a favor del derecho a la alimentación (Action Aid, FIAN Internacional, Acción contra el Hambre y Prosalus)²⁰.

¹⁵ ARGENTINA, *Ley del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación*. Enero 2003.

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/normativa/ley25724.asp>

¹⁶ GUATEMALA, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Abril 2005,

<http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2005/gtdcx32-2005.pdf>

¹⁷ ECUADOR, *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Abril 2006.-

<http://apps.congreso.gov.ec/sil/documentos/autenticos/22-631.pdf>

¹⁸ BRASIL, *Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, n.º. 11.346 Septiembre 2006.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Ley/L11346.htm

¹⁹ COSTA RICA, *Ley marco de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional*

http://www.fao.or.cr/docs/propuesta_ley_marco_sam.pdf

NICARAGUA, *Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional*

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/sileg/iniciativas.nsf/01c00d5076037b5b062572d00072bee8/caf29f2bb00d13dd06256886005796dc?opendocument&tablerow=3.1#3>

MÉXICO, *Ley de planeación para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional*

<http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/7575>

PERÚ, *Ley del derecho a una alimentación adecuada*.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/tradoc_condoc_2006.nsf/porley/01390/\\$file/01390.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/tradoc_condoc_2006.nsf/porley/01390/$file/01390.pdf)

²⁰ Estos informes se pueden encontrar en la web de la Iniciativa: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/infda.htm>

Fortalezas de las leyes de seguridad alimentaria y desafíos pendientes

Las leyes de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación reflejan un interés de los Estados en ir cumpliendo de manera progresiva con el derecho a la alimentación, pues el desarrollo de marcos legales ya aparece contemplado en el PIDESC y la Observación General N° 12 y en las Directrices Voluntarias²¹.

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

b.- Todas las leyes crean un sistema nacional de seguridad alimentaria²², a fin de articular las acciones de diversos ministerios con el objetivo de acabar con el hambre y la desnutrición. Se crea un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, como órgano rector del sistema, ligado al más alto nivel (Presidencia o Vicepresidencia) y formado por ministros y representantes de la sociedad civil. En el caso brasileño, este Consejo tiene carácter consultivo, mientras que en Guatemala y Ecuador es un órgano de decisión vinculante. Se recomienda que la presidencia de este organismo recaiga en el Presidente o Vicepresidente, para darle una vinculación al máximo nivel, y que los miembros sean Ministros o Viceministros.

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

d.- Los procesos de construcción de estas leyes ha sido participativos y esto se refleja en una destacada participación de la sociedad civil organizada en sus estructuras de decisión, especialmente en Brasil, donde el CONSEA (órgano consultivo) tiene mayoría de la sociedad civil. En Guatemala y Ecuador la sociedad civil y el sector privado tienen representación en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, órgano rector y decisorio sobre el tema.

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

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

g.- Deberían incorporar una asignación presupuestaria acorde con la magnitud del problema, distinguiendo entre presupuesto necesario para mantener operativo el sistema nacional de seguridad alimentaria, y presupuesto para realizar programas de terreno para combatir la desnutrición. Además,

²¹ El derecho a la alimentación aparece en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), siendo posteriormente complementado con la Observación General No.12 de las Naciones Unidas, que reafirma su carácter vinculante. Las leyes también se incorporan en las Directrices Voluntarias ratificadas por 185 en 2004. En América Latina y el Caribe hay siete países que no han ratificado el PIDESC (Antigua y Barbuda, Belice, Bahamas, Cuba, Haití, San Kitts y Nevis y Santa Lucía), pero todos ellos ratificaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos y aprobaron, como miembros de FAO, las Directrices Voluntarias. Su compromiso es más moral que contractual, pero algunos de ellos han hecho un notable trabajo en pos del derecho a la alimentación, como Cuba.

²² La ley de Argentina hace más referencia a la creación de un programa nacional de seguridad alimentaria, y no tanto a la articulación de un sistema nacional de instituciones, responsabilidades, objetivos y fondos.

no se asegura la progresividad en el gasto y la no regresividad del mismo, en ninguna de las leyes, lo cual iría acorde con el PIDESC y la obligatoriedad de una implementación progresiva pero constante. La ley de Guatemala establece un mínimo presupuestario y la de Ecuador un fondo para luchar contra el hambre (que nunca se hizo operativo), pero no dicen nada de un gasto social progresivo para garantizar el derecho a la alimentación.

h.- La litigación estratégica y el desarrollo de jurisprudencia son todavía temas casi inéditos, ya que apenas hay casos planteados y resueltos con sentencia de violación de este derecho²³. De hecho, apenas hay seis casos documentados de uso del derecho a la alimentación como argumento jurídico y que hayan tenido sentencias favorables. Y de ellos, algunos usan el derecho a la alimentación de manera tangencial y no como el tema central de la argumentación. Hace falta mucha más litigación estratégica a cargo de asociaciones de juristas y ONGs defensoras de los derechos humanos, para crear jurisprudencia. Recientemente se ha incorporado otro interesante caso en Argentina (septiembre 2007)²⁴, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso como medida cautelar que el Estado nacional y el Gobierno de la provincia del Chaco deberán proveer de alimentos y agua potable a las comunidades indígenas Toba de la provincia, así como también de un medio de transporte y comunicación adecuados a cada uno de los puestos sanitarios, ya que son responsables principales de la vigencia efectiva de los derechos de los pueblos originarios. Esta resolución fue promovida por una acción interpuesta por el Defensor del Pueblo de la Nación, para modificar las deplorables condiciones de vida de estos grupos indígenas, que de manera regular aparecen en los diarios a causa de que los niños se están muriendo de desnutrición severa aguda.

Hoja de Ruta para hacer real el derecho a la alimentación

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

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

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

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

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

²³ En la web de la Red Internacional para los Derechos Económico, Sociales y Culturales apenas hay seis casos de jurisprudencia relacionados con el derecho a la alimentación: dos en Paraguay, dos en India, uno en Nigeria y uno en Suiza. Los casos de Paraguay usan como argumento más bien el derecho a la tierra y a tener una vida digna. http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw_results.htm?attribLang_id=13441

²⁴ Como ejemplo de litigación estratégica, podemos mencionar el trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina (www.cels.org.ar), que amablemente nos proporcionó la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

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

En este sentido, una actividad, simbólica pero muy relevante de cara al compromiso político del Gobierno y el Congreso frente a sus ciudadanos, es la reafirmación de la voluntad de implementar progresivamente las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación²⁵, haciendo algún acto a lo interno de cada país. Las Directrices Voluntarias no tienen rango de tratado internacional, por lo que no necesitan ser ratificadas por los parlamentos nacionales una vez han sido firmadas por sus respectivos Gobiernos. Sin embargo, el acto simbólico de la adhesión y la firme voluntad del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de avanzar en leyes, apoyo presupuestario, diseminación de los derechos a los ciudadanos, e inserción en el ordenamiento jurídico nacional, puede convertirse en un notable revulsivo para conseguir acabar con el hambre en todos y cada uno de los países de la región.

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

c.- Grupos vulnerables

El marco legal para el derecho a la alimentación debe considerar la identificación de grupos vulnerables. Si consideramos la doble dimensión que contiene el derecho a la alimentación, por un lado el derecho a estar libre de hambre y por otro el derecho a una alimentación adecuada²⁶, la dicotomía de la universalidad de este derecho frente a la necesidad de focalización adquiere todo su sentido: focalización obligada para garantizar de manera inmediata a los más vulnerables el derecho a no padecer hambre y universalidad progresiva para garantizar a todos de manera progresiva el acceso y disfrute de una alimentación adecuada, con pertinencia cultural y conforme a los gustos de cada uno.

El enfoque de derechos de la seguridad alimentaria implica necesariamente la identificación de los grupos vulnerables que se ven afectados por la desnutrición y el hambre. América Latina y el Caribe es víctima de fuertes desigualdades que se manifiestan en la discriminación de grupos y personas, como los indígenas y minorías étnicas, los sectores rurales y las mujeres. Además, se considera personas vulnerables a los ancianos, los niños lactantes y pequeños, las mujeres embarazadas y lactantes, los discapacitados y enfermos, las personas víctimas de conflictos y las personas marginales de zonas urbanas.²⁷

d.- Presupuesto para garantizar el derecho a la alimentación

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

²⁵ <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>

²⁶ Ver el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pacto que incorpora el Derecho a la Alimentación²⁶. http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm

²⁷ FAO (2006). *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*. FAO, Roma.

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

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

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

b.- Justiciabilidad, cumplimiento de la Ley y coordinación

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

c.- Seguimiento y evaluación a nivel nacional

Es fundamental establecer responsabilidades y el grado de participación de las instituciones involucradas en la ejecución del derecho a la alimentación para evaluar resultados. Para ello es crucial hacer un mapeo de los grupos de interés involucrados en la operacionalización del derecho a la alimentación determinando sus grados de influencia. Al mismo tiempo es importante considerar los siguientes indicadores recomendados en el documento de FAO *El Derecho a la Alimentación en la Práctica*²⁸:

- *Indicadores Estructurales* que miden la idoneidad de las estructuras jurídicas, información relativa a los derechos de propiedad y tenencia de tierras, normativas sobre inocuidad de alimentos y organismos de protección de consumidores
- *Indicadores de Proceso* que facilitan información sobre programas de reforma agraria y micro crédito, suministros de agua potable, transferencia de tecnología agraria, generación de ingresos, alimentos por trabajo y prestación de asistencia sanitaria a las comunidades.
- *Indicadores de Resultado* que registran los resultados de las medidas relativas al derecho a la alimentación.

Acciones legales concretas en favor de la seguridad alimentaria

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

²⁸ FAO (2006). *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*. FAO, Roma.

información y necesitan insumos “palatables” y tangibles para poder avanzar en la consecución del derecho a la alimentación para todos los ciudadanos.

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

a.- Elaboración de una Ley de seguridad alimentaria y/o derecho a la alimentación²⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹ Ver apartados 4 y 5 arriba

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

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

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

- Número de denuncias recibidas y formalizadas por violación de este derecho
- Número de dictámenes médicos legales por lesiones graves o causa de muerte provocadas por desnutrición aguda severa (daños físicos y psicológicos)
- Número de sentencias condenatorias por violación de este derecho
- Porcentaje de la Población que tiene conocimiento de este derecho
- Porcentaje de Gasto Público por persona
- Salario mínimo rural y urbano frente al costo de la canasta básica alimentaria

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

La falta de un procedimiento específico para reclamar la violación del derecho a la alimentación, que viene recogido en el PIDESC³⁰, no debe ser óbice para el no conocimiento de los casos por parte de los jueces, especialmente cuando este derecho aparece en la Carta Magna. De manera general, los extremadamente pobres y hambrientos son los menos organizados, los que menos pueden quejarse y los que menos acceso tienen a los tribunales y organismos cuasi-judiciales³¹. En este punto se propone establecer mecanismos para facilitar el procedimiento de interposición de acciones colectivas, como aquellas establecidas en las leyes de protección del consumidor o aquellas usadas a nivel internacional en casos de derechos humanos. Además, hay que promover una mayor vinculación de colegios profesionales y colectivos de abogados y activistas sociales en aquellos procedimientos de litigación estratégica a favor del derecho a la alimentación, para ir creando jurisprudencia que ayuda a hacer avanzar este derecho.

El derecho a la alimentación en la región centroamericana y República Dominicana

Aunque los datos recientes sobre el crecimiento en América Latina demuestran una tendencia favorable a la reducción de los índices de pobreza³², la situación no es exactamente la misma en las economías menos dinámicas y con menor tasa de crecimiento de Centroamérica, donde el PIB en promedio ha crecido apenas un 3 %, con notables diferencias entre países. En los seis países de Centroamérica³³ la población urbana ha llegado ya al 50%, aunque la pobreza sigue teniendo una cara predominantemente rural: entre el 65%-70% de la pobreza total³⁴. La gente que vive en el campo tiene el doble de posibilidades de ser pobre respecto a la población urbana³⁵. El desarrollo rural centroamericano depende en buena medida del sector agropecuario³⁶, que en conjunto constituye la

³⁰ En este caso particular, el PIDESC carece de un instrumento legal internacional vinculante y aprobado por los países para canalizar, estudiar y dictaminar sobre las denuncias de violaciones de esos derechos. Desde hace más de 10 años se trabaja en un Protocolo Facultativo del PIDESC para abrir este espacio de reclamo y reparación.

³¹ Esto ya fue bien recogido por Amartya Sen y Alex de Waal en sus análisis sobre las titulaciones de los hambrientos (o falta de ellas) y la falta de poder y representatividad de los más pobres para hacer oír su voz y reclamar su derecho a no morir de hambre. Ver A. Sen (1981) *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Clarendon Press, Oxford. Y de Waal. A. (1997). *Famine crimes. Politics and the disaster relief industry in Africa*. James Currey, Oxford.

³² CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago.

³³ Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

³⁴ RICHARDS, M. (2004). *Hacia un mayor entendimiento de la pobreza rural en América Central: lecciones de la literatura en desarrollo rural*. Documento de trabajo 10. RUTA, ODI, DFID, FIDA, San José, Costa Rica.

³⁵ CAC (2002). *Seguridad Alimentaria en Centroamérica*. Consejo Agropecuario Centroamericano, Costa Rica.

³⁶ ODI (2003). *Options for rural poverty reduction in Central America*, ODI Briefing Paper, Enero, Londres.

principal fuente de empleo e ingreso de la mayoría de las familias pobres rurales³⁷. El Banco Mundial estima que en Centroamérica el 20 % de la población vive con menos de un dólar por día. La síntesis de los informes y las encuestas y evaluaciones participativas indican que es muy probable que los pobres pertenezcan a grupos indígenas, familias numerosas, con poca o ninguna educación, un acceso a la tierra muy limitado (en su mayoría laderas erosionadas) y altamente vulnerables a los desastres naturales³⁸.

Desastres naturales como el Huracán Mitch en 1998, que afectó principalmente a Honduras y Nicaragua, los terremotos en el Salvador, la Tormenta Stan en septiembre 2005 en Guatemala, y las recientes inundaciones en Nicaragua, inciden negativamente en los frágiles activos de los pobres rurales centroamericanos³⁹. A esto hay que añadir que la ayuda internacional al desarrollo rural se ha reducido dramáticamente en la última década⁴⁰. Estos aspectos ayudan a explicar porque la subnutrición se ha reducido en América Latina y el Caribe durante los años noventa⁴¹, mientras que en América Central ha subido del 17% al 20% en el mismo periodo.

Tabla 1. Proporción de personas subnutridas sobre el total de la población⁴²

	1990-92	1995-97	2001-2003
América Central	17	20	20
Costa Rica	6	5	4
El Salvador	12	14	11
Guatemala	16	21	23
Honduras	23	21	22
Nicaragua	30	33	27
Panamá	21	23	25

En tres de cada cinco hogares en la región centroamericana⁴³ hay al menos una necesidad básica insatisfecha, incidiendo directamente en el nivel de vida de las familias. Esta pobreza (entendida como privación de necesidades básicas) se registra en mayor grado en el área rural y en particular en los hogares indígenas, en donde son más palpables las inequidades por la falta de acceso a los servicios educativos, de agua potable y saneamiento básico, notable carencia de vivienda digna, difícil acceso a los servicios de salud y a medios para alcanzar una adecuada nutrición, llegando al extremo de que el 76,6% de la población rural padece pobreza extrema. En casos como el de República Dominicana, los hogares con desnutrición crónica destinan el 82% de sus ingresos a la compra de alimentos⁴⁴. La síntesis de los informes y las encuestas y evaluaciones participativas indican que es muy probable que los pobres pertenezcan a grupos indígenas, familias numerosas, con poca o ninguna educación, un acceso a la tierra muy limitado (en su mayoría laderas erosionadas) y altamente vulnerables a los desastres naturales⁴⁵. Todos ellos tienen su derecho a la alimentación vulnerado, desde hace cientos de años, y los gobiernos democráticos de la región parecen no hacer suficiente para revertir esta

³⁷ CEPAL-PMA (2003). *Erradicando el hambre en Centroamérica: trabajando juntos para alcanzar la meta de hambre del milenio*. Panamá, 16-17 de diciembre 2003.

³⁸ SAUMA, P. (2004). *La pobreza en Centroamérica en los noventa*. Documento de trabajo 11. RUTA, ODI, FIDA, San José.

³⁹ BONNARD, P. & S. REMANCUS (2002). *Food security update for the USAID mission in Honduras*. Food and Nutrition Technical Assistance Project (FANTA), Washington, DC.

PAUL, C.L., E. DE LOMA-OSSORIO & C.A. ZELAYA (2003). *La Seguridad Alimentaria en Centroamérica*. Ponencia para 47ª Reunión Anual del PCCMCA, 28-30 Abril, Ceiba, Honduras.

⁴⁰ A nivel mundial, la ayuda para la agricultura de los países en desarrollo ha caído el 65% entre 1988 y 1998. En América Central, USAID redujo un 93% su presupuesto para la agricultura entre 1991 y 2000.

⁴¹ El porcentaje de población subnutrida ha pasado del 13% en 1990-92 al 10% en 2002-04 (FAO 2006).

⁴² FAO (2006). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO Roma.

⁴³ PNUD (2003). *Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

⁴⁴ ENDESA (2002). *Encuesta Nacional de Salud, República Dominicana*.

⁴⁵ SAUMA, P. (2004). *La pobreza en Centroamérica en los noventa*. Documento de trabajo 11. RUTA, ODI, FIDA, San José.

situación. Aunque se están produciendo claros indicios de que la situación está adquiriendo relevancia política (ver cuadro 1 y punto 4).

Los Estados parte del Sistema de Integración Centro Americana (SICA) se encuentran en una etapa de transición nutricional donde conviven serios problemas de desnutrición crónica infantil con alarmantes tasas de crecimiento de la obesidad y el sobrepeso, producto de una dieta y un estilo de vida inadecuado⁴⁶. Este fenómeno se está convirtiendo ya en serio problema de salud pública. De hecho, cada vez es más frecuente que niños desnutridos se transformen luego en adultos obesos, lo cual permite que en un mismo hogar pobre se encuentren personas obesas y desnutridas a la vez⁴⁷.

En apoyo al esfuerzo por erradicar la malnutrición y la pobreza, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) aprobó en el año 2006 una resolución en la que establece los lineamientos estratégicos para el diseño e implementación de una política centroamericana de seguridad alimentaria y nutricional⁴⁸. En septiembre de ese mismo año se realizó en Guatemala una reunión con las comisiones agropecuaria y de salud de los órganos legislativos de los estados del SICA, cuyo objetivo fue promover el desarrollo de acciones regionales coordinadas, complementarias y sostenidas, destinadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población centroamericana y de República Dominicana, en congruencia con la Iniciativa “*América Latina y Caribe sin Hambre 2025*” y “*La visión del desarrollo y la integración social centroamericana 2000-2020, con metas al 2010*”. Como resultado de este evento se acordó reconocer a la Seguridad Alimentaria y Nutricional como un Derecho humano, que debe ser abordado de forma intersectorial, por lo que es necesario incluirlo como tal en el diseño de políticas, programas e instrumentos desarrollados en la región, así como en las acciones destinadas a reforzar las capacidades técnicas de los gobiernos en la implementación progresiva del Derecho a la Alimentación, insertándola en los marcos legales y en la ejecución cotidiana apoyada en la Instancia Técnica Conjunta de SAN⁴⁹.

En esa línea, se tienen planteadas diversas actividades durante el 2008 para establecer encuentros parlamentarios en el área centroamericana, que sirvan para homologar la legislación existente en Guatemala con las propuestas de Ley de otros países y permitan que todos los países miembros del SICA posean un marco normativo homogéneo, con principios comunes susceptibles de integrarse en el futuro.

Cómo levantar el perfil del hambre: lo político y lo legal en Guatemala.

Guatemala es un país pequeño donde viven casi doce millones de habitantes, siendo un territorio mayoritariamente forestal y alberga una enorme biodiversidad que está progresivamente perdiendo por culpa de la deforestación y la ampliación de la frontera agrícola⁵⁰. El ingreso promedio per cápita ha venido aumentando en los últimos años, pasando de 1.700 dólares anuales en 2000 a 2.130 en 2003⁵¹. La agricultura representaba el 22,5% del PIB en 2002, aportando el 38,7% del empleo y las dos

⁴⁶ POPKIN, B.M. (2003). *The nutrition transition in the developing countries*. Development Policy Review 21 (5-6): 581-597.

⁴⁷ DOAK C, MONTEIRO C, POPKIN B.M. (1999). *The coexistence of obesity and undernutrition in the same households is an emerging phenomena in lower income countries*. FASEB Journal 13: 673-672.

⁴⁸ En estos lineamientos hay una serie de principios y en el primero de ellos se expresa que “El respeto al derecho humano a la alimentación, el cual es superior a cualquier otra situación de naturaleza política, económica o social, por encontrarse íntimamente relacionado con el derecho a una vida digna”.

⁴⁹ La Instancia Técnica Conjunta Regional en Seguridad Alimentaria y Nutricional (ITCR-SAN) está formada por las siguientes instituciones en el marco del SICA (Sistema de Integración de Centroamérica: SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana), INCAP/OPS (Instituto de Nutrición para Centro América y Panamá/Organización Panamericana de la Salud), S-CAC (Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano), SE-CCAD (Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo), CRRHA (Comité Regional de Recursos Hídricos), BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica), FEMICA (Federación de Municipalidades de Centroamérica), OSPESCA (Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano), S-CSUCA (Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano), SG-CEC Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central).

⁵⁰ SHRIAR, A.J. (2002). *Food Security, Land Use and Deforestation in Northern Guatemala*. Food Policy 27 (4): 395-414.

⁵¹ BANCO MUNDIAL (2003). *La pobreza en Guatemala*. Banco Mundial, Washington DC.

terceras partes de las exportaciones del país, en un contexto donde el 5% de la población tiene la propiedad del 70% de la tierra. La estructura productiva agraria es de naturaleza dual, básicamente dividida en un sector moderno, orientado hacia los cultivos de exportación (café, azúcar, banano, frutas y hortalizas), y un sector tradicional de agricultura predominantemente marginal orientado hacia el mercado interno y la subsistencia⁵².

La situación tradicionalmente muy precaria de los agricultores de subsistencia se ha vuelto aún más desamparada desde que en los años noventa el gobierno, presionado por el FMI y el Banco Mundial, eliminó los servicios públicos de asistencia técnica al campesino⁵³. Por otro lado, la creciente concentración del mercado de productos agroalimentarios en manos de unas cuantas empresas (grandes superficies y supermercados) plantea un nuevo escenario, en el cual los pequeños agricultores pobres han de aprender a competir⁵⁴. Tras más de 500 años de poder y riqueza concentrado en unas cuantas familias y más de 50 años de dictaduras militares, a menudo violentas y crueles, en 1986 se inicia el proceso del re-establecimiento de una democracia representativa, proceso que culmina en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz que dan por finalizada una sangrienta guerra civil de 36 años, con un balance final de más de cien mil muertos, un millón de desplazados y más de 40.000 desaparecidos, la mayoría pertenecientes a la población maya.

El 24% de la población vive en condiciones de extrema pobreza, mientras que la tasa de los niños afectados por desnutrición crónica es de 49,3%⁵⁵, la más alta de América Latina y el Caribe (incluido Haití). El 48,7% de la población son indígenas, en su mayoría maya⁵⁶. La pobreza es acentuada y creciente y tiene principalmente cara rural, indígena y de mujer⁵⁷. Aumentó del 60 al 75% entre 1960 y 1990, y en la población rural subió del 57 al 85%, según la CEPAL. Los niveles de concentración de la riqueza alcanzan grandes desigualdades, el 10% de la población más rica concentra la mitad de todos los ingresos del país⁵⁸. La desnutrición crónica infantil es un cadena perpetua que no tiene solución, una vez que se pasa la ventana de oportunidad de los tres primeros años, y la minusvalía física y mental que deja en el individuo no se recupera por mucho que se le alimente después⁵⁹. Esta tasa es más alta en las poblaciones indígenas (69,5%), donde la pobreza también es más extrema. Esta tasa es la más alta en la región y una de las mayores del mundo, a la par de los peores países africanos.

En Enero de 2004 inició el Gobierno del Presidente Oscar Berger que desde el principio dio una notable visibilidad al tema del hambre y la seguridad alimentaria. En el equipo de Gobierno de Berger estaba Andrés Botrán, comisionado presidencial⁶⁰ del Frente Nacional contra el Hambre. Durante los cuatro años de Presidencia de Berger, y con el impulso notable del Comisionado Botrán, la seguridad alimentaria se consiguió institucionalizar en el país como una verdadera política de Estado⁶¹, involucrando a la sociedad civil, el sector privado, el Parlamento, el Defensor del Pueblo, la Universidad, la Iglesia e incluso los partidos de la oposición.

⁵² CARRERA CRUZ, J. (2001). *Situación actual y perspectivas de la agricultura en Guatemala*. Documentos Técnicos nº 4. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

⁵³ Por ejemplo, la reducción drástica del personal de DIGESA (Dirección General de Extensión Agraria del MAGA).

⁵⁴ REARDON, T., J. BERDEGUÉ & J. FARRINGTON (2002). *Supermarkets and farming in Latin America: pointing directions for elsewhere?* Natural Resource Perspectives 81, December. ODI, London, UK.

⁵⁵ Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI), 2002. Guatemala.

⁵⁶ ADAMS, R. & S. BASTOS (2003). *Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000*, CIRMA, Antigua Guatemala.

⁵⁷ SNU (2003). *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala*. Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Sistema de Naciones Unidas, Guatemala.

⁵⁸ Su índice Gini está entre los peores del mundo: ocupa el lugar 13 de 111 países evaluados en el 2000 por el PNUD.

⁵⁹ IVANOVIC, D.M. *et al.* (2000). Long-term effects of severe undernutrition during the first year of life on brain development and learning in Chilean high-school graduates' Nutrition 16 (11-12): 1056-1063. Aquí se demuestra con niños chilenos que la desnutrición crónica afecta negativamente al coeficiente intelectual y al desarrollo de masa cerebral cuando son mayores.

⁶⁰ Esta figura era bastante anómala en el sistema institucional guatemalteco, ya que los Comisionados tenían categoría de ministro pero no tenían ministerio ni fondos.

⁶¹ De hecho, el nuevo Gobierno de Álvaro Colom, que entró en activo en Enero 2008, ha mantenido las estructuras creadas en el Gobierno de Berger y mantiene la seguridad alimentaria como una de las grandes prioridades del Gobierno.

El Frente Nacional contra el Hambre fue poco a poco posicionando el combate al hambre crónica entre los diferentes sectores, consiguiendo que el tema se posicionara en los medios de comunicación y empezara a “sonar” como un tema serio de agenda pública. Todavía siendo Comisionado Presidencial, Andrés Botrán consiguió negociar un borrador de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional con la sociedad civil, representada por la Mesa Nacional Alimentaria, lo cual llevó varios meses pero fue un avance notable. Posteriormente, esa propuesta de ley fue impulsada en el Congreso, y negociada con los diferentes partidos políticos, para finalmente ser aprobada en Abril 2005⁶².

¿Ha sido útil la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala? reflexiones tras tres años de vigencia

Si vemos los avances institucionales, programáticos y presupuestarios de Guatemala desde la aprobación de la ley (ver abajo), podríamos concluir que la Ley ha estimulado el debate y la acción contra el hambre en el país, haciendo de la lucha contra el hambre una verdadera política de Estado y afianzando el derecho a la alimentación como instrumento legal que establece derechos y obligaciones hacia los hogares más vulnerables y ayuda a darle seguimiento a las acciones de Gobierno. A modo de ejemplo, al hacer el balance de los cuatro años de Gobierno, el Vicepresidente de Guatemala, Eduardo Stein, destacó que se había hecho un análisis de cuanto había invertido el Gobierno de Guatemala en programas de lucha contra el hambre durante el mandato (auditoría interna de gasto público) llegando a la cifra de 1.100 millones de quetzales (143 millones de USD). Sea esta cifra real o no, al menos refleja un notable perfil de la inversión social en seguridad alimentaria del Gobierno, cosa que anteriormente no pasaba.

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

- Establecimiento de un Consejo Nacional de seguridad alimentaria y nutricional (CONASAN) con participación de siete representantes de la sociedad civil, una secretaria Presidencial de SAN (SESAN) asesorada por una Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) y un grupo de instituciones de apoyo (GIA) que articulan a la cooperación internacional.
- Fortalecimiento del Vice-ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN) que maneja aproximadamente el 60% del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
- Establecimiento de una Comisión Legislativa de Seguridad Alimentaria (CLSA) en el Congreso de la República.

⁶² Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Abril 2005, <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2005/gtdcx32-2005.pdf>

- Creación de un Centro de Información y Coordinación de SAN (CICSAN) que funciona en la SESAN y recoge información de fuentes oficiales, analizando constantemente posibles situaciones de riesgo alimentario⁶³.
- Un Plan de Acción en Derechos Humanos 2007-2017 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) que contempla el Derecho a la Alimentación como línea de intervención. Esta comisión tiene la función de velar porque el Derecho a la Alimentación (y el resto de Derechos Humanos) alcance mayores niveles de coordinación entre Ministerios e Instituciones del Organismo Ejecutivo vinculando a estas instancias con el organismo judicial y la Procuraduría de Derechos Humanos.
- Se encuentran en proceso de fortalecimiento una mesa técnica en SAN a lo interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos que emitirá un informe anual con propuestas de correctivos a las políticas y planes de gobierno⁶⁴.
- Se han conformado 17 comisiones SAN a nivel departamental (CODESAN) y 74 comisiones SAN a nivel municipal (COMUSAN) que funcionan a lo interno de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fundamentados en la Ley de Descentralización. Estas comisiones ayudan a vincular acciones con la parte operativa de los Ministerios y ONGs locales.
- Se estructuró un Sistema de Pronóstico de Cosechas que unifica esfuerzos de distintos ministerios y secretarías, aunando esfuerzos con la cooperación internacional para determinar el crecimiento de los cultivos y prever situaciones de crisis alimentaria.
- Se ha concertado con la sociedad civil y con otros ministerios del Gobierno una Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica que funcionará como parte de las responsabilidades Ministeriales. En apoyo de esta estrategia, el Sistema de Naciones Unidas de Guatemala diseñó un programa de apoyo multiagencia para el 2008.
- Se aprobó recientemente, tras un amplio proceso de preparación y consenso, un Plan Estratégico Nacional de SAN (PESAN)⁶⁵. Previo a su aprobación por el CONASAN fue sometido a un exhaustivo ajuste por parte de los representantes sociales que dedicaron largas jornadas al consenso interno en la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS)⁶⁶.
- Existen tres iniciativas que involucran al sector privado, a través de la responsabilidad social empresarial, (i) *Banco de Alimentos de Guatemala* que acoge a las 10 empresas más fuertes de Guatemala vinculadas a la producción alimentaria y que donan alimentos para cubrir cinturones de pobreza que circundan el casco urbano de la ciudad capital. (ii) Dinamización de economías locales por medio de la producción de hortalizas frescas para la exportación en áreas vulnerables a la inseguridad alimentaria. En esta labor se dota a los pequeños productores de capacitación e insumos para producir y la empresa contratista adquiere el compromiso de compra al final del ciclo. (iii) Proyecto de certificación de maíz para la industria nacional, con el objetivo de incentivar la compra local para programas de ayuda alimentaria, concretamente para que la maíz nacional se pueda usar para fabricar una papilla nutritiva denominada Vitacereal que se el reparte en comunidades vulnerables a la inseguridad alimentaria.

⁶³ <http://www.cicsan.gob.gt>

⁶⁴ Según lo establecido en la Ley SAN

⁶⁵ El proceso de construcción de este plan fue un notable ejercicio de planificación y validación conjunta, pues se desarrollaron más de 20 talleres a nivel regional y central, con una participación de 500 actores vinculados a la SAN.

⁶⁶ En el Artículo 25 de la Ley del SINASAN se crea la instancia de Consulta y Participación Social y según el reglamento estará conformado por representantes de los sectores indígena, campesino, empresarial, iglesias, académico, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres y colegios de profesionales.

- Finalmente, la sociedad civil guatemalteca ha tomado plena consciencia de la importancia del derecho a la alimentación como instrumento para conseguir que todos los guatemaltecos tengan acceso a un mínimo alimentario suficiente para llevar una vida digna. De hecho, en Guatemala hay una notable efervescencia de organizaciones, informes y acciones a favor de este derecho, siendo actualmente uno de los países más activos del mundo en este campo. Recientemente han aparecido numerosas publicaciones desde ciertos grupos que hacen referencia a este derecho y sus violaciones, bien sean desde un punto de vista del acceso a la tierra, del salario mínimo rural o del precio de las tortillas⁶⁷.

Los desafíos pendientes del derecho a la alimentación en Guatemala

A pesar de los avances institucionales y programáticos mostrados en el epígrafe anterior y de la consolidación del derecho a la alimentación como enfoque de acción de Gobierno y sociedad civil⁶⁸, la magnitud del hambre en Guatemala frente a estos tímidos primeros pasos implica que todavía queda mucho por hacer, y que los desafíos de futuro son inmensamente mayores que los avances del pasado. De hecho, el derecho a la alimentación es todavía un gran desconocido, no sólo para aquellos hambrientos que lo tienen vulnerado, si no para los funcionarios del Estado (entendido aquí como Gobierno, poder legislativo y judicial) que tienen la obligación de respetarlo, protegerlo y hacerlo efectivo⁶⁹.

Contrariamente a la creencia popular, muy arraigada en ciertos sectores de la sociedad civil organizada guatemalteca, no es la resistencia de los funcionarios del Estado que están obligados a hacer valer ese derecho lo que impide avances, si no el desconocimiento absoluto de la mera existencia del mismo o de cómo llevarlo a la práctica, tanto por parte de los garantes (funcionarios de Gobierno, jueces y abogados), como de los sujetos de derecho (los ciudadanos) y de los observadores (la Procuraduría de Derechos Humanos o el Defensor del Pueblo). Por citar ejemplos que pueden ser ilustrativos: el perfil académico con que reclutan a los funcionarios públicos, que son los responsables institucionales de garantizar el ejercicio de este derecho, no contempla conocimientos mínimos sobre derechos humanos, ni políticos y civiles, ni los DESC. No existen instituciones dedicadas a formarlos en esta materia. Se evidencia una débil estructura institucional para entablar acciones coercitivas en casos de violación. Las políticas y planes gubernamentales no se evalúan a la luz del enfoque de Derechos Humanos. Los sujetos del derecho no cuentan con herramientas para exigir el cumplimiento. Los observadores nacionales e internacionales no hacen demasiados esfuerzos para difundir la existencia de una ley o una política que reconoce el derecho, porque en algunos casos tampoco saben de su existencia o estructura.

La primera barrera que se está superando en Guatemala es la de la terminología y los conceptos, puesto que en los países de la región centroamericana se utiliza el concepto de Seguridad Alimentaria

⁶⁷ ACTIONAID-FIAN (2005). *El derecho humano a la alimentación en Guatemala*. Guatemala.

<http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH280.pdf>

CIIDH (2006). *Aún tenemos hambre... Situación del Derecho a la Alimentación en Guatemala a diez años de la firma de los Acuerdos de Paz*. Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. www.ciidh.org.

CIIDH (2006). *Alimentación, derecho desnutrido. Análisis de la política de seguridad alimentaria de Guatemala*.

Naciones Unidas (2006). *Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación (Jean Ziegler) sobre su misión a Guatemala*. Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 18 Enero de 2006. E/CN.4/2006/44/Add.1 <http://www.acnur.org/pais/docs/1288.pdf>

VARIOS AUTORES (2007). *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala. Monitoreo de las directrices voluntarias*. CONGCOOP, Pastoral de la Tierra Interdiocesana, CIIDH y REDSSAG.

FIAN-CIIDH (2007). *Avances en la implementación del derecho a la alimentación en Guatemala*.

<http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/guatemalappdf> Iniciativa América Latina y Caribe sin hambre

⁶⁸ A tal punto que Guatemala ya figura como referente mundial en los avances en este campo, especialmente en lo referente a la ley SAN y su proceso de construcción, y al activismo de las organizaciones de la sociedad civil.

⁶⁹ "Ni visto ni oído, el derecho a la alimentación es un desconocido". Esa fue la frase que sobresalió de manera coloquial entre los participantes del taller promovido por el Grupo Interinstitucional de SAN (GIISAN) que buscaba determinar las causas de la baja credibilidad en un derecho humano tan importante para la población guatemalteca. Al final del taller, se concluyó que el problema central que enfrenta el Derecho a la Alimentación en su proceso de implementación progresiva es el desconocimiento de su existencia y el desconocimiento de las implicaciones de su reconocimiento en una ley ordinaria.

y Nutricional (SAN) para asumir una visión integral, largamente concensuada, que acoge cuatro pilares: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos. En ese sentido, el concepto de SAN no incorporaba la idea de derecho y, por ende, el derecho a la alimentación choca con una natural resistencia de los técnicos y políticos, dado que parece un derecho nuevo y desconocido que tiene que encontrar su espacio en el imaginario colectivo. La ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) precisamente reconoce el derecho de toda persona a la SAN, pero no especifica el derecho a una alimentación adecuada. Los técnicos y expertos han revivido recuerdos de una vieja polémica ¿el derecho a la alimentación incorpora a la SAN o viceversa? ¿La Seguridad Alimentaria contiene o no a la parte Nutricional? Equiparada al nuevo dilema: Si adherimos la palabra *adecuada*, el concepto del derecho humano a la alimentación ¿esta completo o deja por fuera ámbitos nutricionales? Esos debates sobre conceptos y paradigmas nos retrotraen a la constante dicotomía de abordaje del hambre en la región en general y en Guatemala particularmente: el abordaje agronómico-económico versus el abordaje médico-nutricional. Y el debate sigue abierto...

Los resultados de entrevistas y discusiones técnicas durante el 2007 permitieron concluir que *promoción y capacitación*⁷⁰ eran los primeros ámbitos de acción en que el SINASAN debía ser apoyado para alcanzar pleno ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada o a la SAN.

Cuadro 4: Proyecto de apoyo de FAO al Derecho a la Alimentación en Guatemala (PROCADA)

El 3 de agosto de 2007, en el marco del V Congreso Americano de Derecho Agrario, se hace pública la puesta en marcha del Proyecto de Promoción y Capacitación para la implementación progresiva del Derecho a la Alimentación en Guatemala (PROCADA), apoyado técnicamente por FAO y financieramente por el Gobierno Alemán. Tras los primeros seis meses, el PROCADA ha sido bien acogido por entidades gubernamentales, de la sociedad civil y la cooperación internacional, así como por partidos políticos de oposición, que ven el tema del derecho a la alimentación como algo nuevo pero con potencial para aspirar a la seguridad alimentaria y nutricional de los guatemaltecos. De hecho, el PROCADA estuvo muy activo durante la campaña electoral de finales del 2007 trabajando con todos los candidatos presidenciales para colocar el derecho a la alimentación y la desnutrición crónica infantil como tema central de todos los programas electorales. Tras ganar Álvaro Colom, del partido UNE, declaró que la seguridad alimentaria sería una de las cinco prioridades de su gobierno.

Las limitaciones actuales y los desafíos que enfrenta el derecho a la alimentación en su proceso de consolidación progresiva a nivel político y legal en Guatemala son los siguientes:

1. El aumento en el gasto público destinado a los programas de seguridad alimentaria y nutricional no garantiza por sí sólo una mejoría de la situación⁷¹. Resulta difícil esperar buenos resultados de programas que no aplican principios de derechos humanos, tales como la participación y el empoderamiento de los procesos de desarrollo. Los titulares del derecho deben participar de manera organizada en el proceso de focalización de los más vulnerables y deben estar empoderados de los procesos mismos y de los mecanismos de rendición de cuentas.
2. Si no se establece el punto de partida, difícilmente se podrán medir los avances de reducción del hambre que deberían acompañar a este progreso institucional y a la mayor inversión social. Es necesario un monitoreo regular de la situación nutricional, saber dónde estamos actualmente y medir el recorrido en el tiempo, y la efectividad de los programas en curso, para poder corregirlos y adaptarlos en caso de necesidad⁷².

⁷⁰ FAO (2006) *El Derecho a la Alimentación en la Práctica. Aplicación a Nivel Nacional*. FAO Roma.

⁷¹ De hecho, tras la enorme inversión que ha realizado el Estado Guatemalteco en programas de seguridad alimentaria (ver arriba), no parece que haya habido una notable reducción de la desnutrición crónica en el país.

⁷² Lamentablemente, la encuesta más reciente que recoge la desnutrición crónica en menores de tres años fue realizada en 2002 (ENSMI), junto a un censo de talla de escolares de segundo grado (9-11 años) que fue llevado a cabo el mismo año. Desde entonces, poco se sabe de la evolución de la desnutrición crónica infantil, y mucho menos del impacto conseguido durante el Gobierno de Berger, a través del accionar del Secretario de Seguridad Alimentaria Botrán y la SESAN.

3. Lo que no figura en los medios de prensa, no existe para la opinión pública ni para los políticos. Un monitoreo realizado durante un mes en los medio escritos de comunicación en Guatemala arrojó una triste verdad: los temas relacionados con la SAN se mencionaron brevemente en 13 ocasiones, nunca en las páginas principales de los diarios⁷³, ni enfocadas desde una perspectiva de derecho y ninguna hacía referencia directa, ni siquiera como contexto, a la Seguridad Alimentaria o el Derecho a la Alimentación⁷⁴. Aunque se ha progresado con respecto a la situación de hace cuatro años (cuando el tema nunca aparecía en la prensa o sólo para mostrar muertes por hambrunas), el hambre y el derecho a la alimentación no están consiguiendo la visibilidad que merece un problema nacional. La batalla por la visibilidad, por hacer de esto un tema de debate regular y conocido por todos, es uno de los temas claves de este nuevo Gobierno de Colom. Hay que mantener el tema en el ojo público para que no se caiga de la agenda política. La voluntad política se mantiene constante cuando es impulsada por la exigencia de los titulares del derecho, en la medida en que la intensidad de la demanda aumenta, aumenta también la atención de los tomadores de decisión
4. Muchos datos e indicadores de desnutrición y subnutrición, así como las acciones o normativas relacionadas sólo se discuten a nivel de Ministerios del ramo e instituciones de cooperación, normalmente a nivel de capital, y a veces a nivel departamental. Esta información no suele fluir al nivel local o municipal, con lo que se crea una brecha de desconocimiento que interrumpe la realización de acciones concretas y que nunca hace evidente a los gestores locales ni a los beneficiarios de los programas que se están realizando acciones para hacer cumplir o garantizar el derecho a la alimentación. Este derecho nunca se ve en el campo.
5. Las autoridades geográficamente más cercanas a los hambrientos son los alcaldes municipales y sus corporaciones. Para que estos funcionarios se involucren en la solución del problema hará falta que la población les exprese su inconformidad ante la situación de inseguridad alimentaria y les amenace con el más duro castigo para un político: la negación del voto. Para ello, hará falta una sensibilización de los más vulnerables, y crear espacios para que los “sin voz” puedan expresar sus reclamos a los gestores locales.
6. La aprobación de una Ley que reconoce el Derecho a la Alimentación no concluye un proceso. La ley no quietará el hambre de Guatemala. Es sólo el primer peldaño de largo camino, un camino que durará muchos años, que incluirá a numerosos gobiernos, a cientos de políticos y a miles de funcionarios públicos. La ley ayuda a establecer el sistema de instituciones que van a llevar a cabo esta tarea y las dota de un mandato y un presupuesto. Pero no crea voluntad política, ni construye organización social.
7. Una denuncia pública de un solo caso de violación no tiene demasiado sentido si no tiene como consecuencia el inicio de un proceso legal paralelo para desarrollar sanciones judiciales que sienten jurisprudencia. Hacen falta más denuncias y también más seguimiento de los procesos legales. Como ya se ha mencionado anteriormente, en Guatemala hay una carencia total de jurisprudencia sobre el derecho a la alimentación, y eso no ayuda a su materialización⁷⁵.

⁷³ Las páginas 2 a 5 son las de mayor índice de lectura y todas las noticias fueron publicadas en páginas pares, que regularmente se leen menos.

⁷⁴ Monitoreo realizado del 13 de noviembre al 02 de diciembre 2007, para alimentar el documento de estrategia de comunicación 2008-2009, de PROCADA en Guatemala.

⁷⁵ En el año 2006 se presentó un primer caso de justiciaabilidad del derecho a la alimentación, al utilizar un juez de Quezaltenango el argumento del derecho a la alimentación para devolver a una empleada el puesto de trabajo que había perdido y fallar a su favor con medidas económicas compensatorias. Lamentablemente, el proceso fue llevado al Tribunal Supremo y la sentencia fue revocada, pues el equipo de abogados de la compañía convenció a los miembros del Tribunal de que no había jurisprudencia y de que el caso no se sostenía.

A modo de epílogo

Aunque el camino es largo, estamos avanzando, y aunque vamos lentos, al menos marchamos y no nos detenemos ni retrocedemos; y por ahora vamos los primeros. Esta frase podría resumir el contenido de este trabajo en relación a los avances de América Latina y el Caribe en la realización progresiva del derecho a la alimentación para toda su población. Actualmente, la Región es el continente más avanzado en términos de leyes, instituciones, sensibilización y conocimiento público sobre derecho a la alimentación, aunque todavía queda muchísimo por hacer. El hecho de que la sociedad latinoamericana esté significativamente sensibilizada respecto a los problemas del hambre y demande la implementación de soluciones y el respeto por los derechos humanos tiene consecuencias que van más allá de su territorio, presentando lecciones relevantes a otras regiones como Asia y África. En Asia ha habido un avance significativo en la India, pero no tanto en otros países; mientras que en África se cuenta con una constitución muy reconocida en Sudáfrica y un programa nacional para implementar el derecho a la alimentación en Sierra Leona, pero en ambos casos no se cuenta todavía con leyes, una institucionalidad fuerte ni casos de justiciabilidad que puedan ser usados para montar argumentación legal.

En la región hay cuatro leyes de Seguridad Alimentaria (Argentina, Brasil, Guatemala y Ecuador) y nueve proyectos de ley en discusión en Nicaragua, Panamá, Honduras, Perú, México, Paraguay, Bolivia, Costa Rica y Haití. Además, hay numerosos países donde los propios presidentes están impulsando programas nacionales prioritarios contra la desnutrición crónica infantil (Lula y el Fome Zero de Brasil, que fue el precursor de este impulso político, Evo Morales y el Desnutrición Cero de Bolivia, Alan García y el Programa de Desnutrición Crónica de Perú, Oscar Berger y el Programa de Erradicación de la Desnutrición Crónica de Guatemala, y Daniel Ortega y el Hambre Cero de Nicaragua). A estos países habría que sumarle a Panamá con el Presidente Torrijos, Álvaro Uribe en Colombia, Nicanor Duarte en Paraguay, entre otros que también han manifestado públicamente su apoyo a este tipo de acciones. Este impulso político a nivel nacional, sub-regional y regional⁷⁶, junto al desarrollo de los marcos legales que protegen el derecho a la alimentación, colocan a América Latina como la única región en desarrollo en la cual acabar con el hambre es una meta posible en nuestra generación, y que está a la vanguardia en la implementación del derecho a la alimentación para sus habitantes. Podemos hacerlo, queremos hacerlo y sabemos hacerlo. Por tanto, vamos a hacerlo antes del 2015.

⁷⁶ Que tiene su manifestación más evidente en las numerosas declaraciones públicas de apoyo que ha recibido la Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre”. Ver apartado 2. www.rlc.fao.org/iniciativa