

EVALUACIÓN CRÍTICA DE MARCOS NORMATIVOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN AMÉRICA LATINA*

RESUMEN



Diciembre 2022

Presentación

El Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México desarrolló la investigación “Evaluación crítica de marcos normativos y políticas públicas sobre el derecho a la alimentación adecuada en América Latina”, en el marco de la X Convocatoria de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC). El objetivo de esta investigación fue el de realizar una evaluación crítica de los marcos normativos y políticas públicas establecidos para el derecho a la alimentación adecuada en América Latina, para sustentar recomendaciones regionales que superen obstáculos estructurales y canalicen los esfuerzos de los países en áreas claves de las políticas públicas, con un enfoque de derechos humanos y género, a partir de los informes del Protocolo de San Salvador en su tercer ciclo de seguimiento, presentados por nueve países: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay y Perú.

La situación deficitaria del derecho a la alimentación adecuada en la región, agravada por la pandemia DE COVID-19, requiere poner en marcha no solo acciones tácticas paliativas sino identificar las problemáticas, estructurales asentadas en elementos normativos y de políticas, cuya eventual solución genere, en el mediano y largo plazos, modificaciones de fondo encaminadas a eliminar las profundas desigualdades que se manifiestan entre países, al interior de los mismos y respecto de grupos en situación de discriminación y exclusión. La pandemia por COVID-19 también ha puesto de manifiesto la importancia de que las políticas de atención de los Estados se definan bajo una real perspectiva de derechos humanos que, además de asegurar programas de corte universalista, mantengan una atención prioritaria para los grupos excluidos, asegurando su participación efectiva y utilizando un enfoque que ponga en el centro los derechos fundamentales con objeto de identificar medidas efectivas para su garantía.

En la región de América Latina, sobre todo en la etapa post pandemia, el derecho a la alimentación ha sufrido importantes retrocesos medidos en términos de los indicadores generales sobre hambre e inseguridad alimentaria¹, en este contexto, los aspectos normativos y las políticas públicas establecidas en los países para la atención de este derecho deben ser valoradas de manera crítica, considerando los estándares del enfoque basado en derechos humanos (EBDH), para contar con elementos que permitan sustentar ajustes o rediseños indispensables no solo para superar esta etapa sino para retomar un curso positivo de garantía efectiva del derecho a la alimentación adecuada.

La investigación se desarrolló con base en la metodología para el monitoreo del Protocolo de San Salvador², la cual permitió llevar a cabo el estudio comparado entre

¹ De acuerdo con el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2021 de la FAO, la prevalencia del hambre en la región aumentó 2% entre los años 2019 y 2020 (incremento de 13.8 millones de personas), sumando un total de 59.7 millones de personas con hambre; además, la inseguridad alimentaria moderada o severa aumentó 9%, afectando al 41% de la población, lo que se traduce en 267 millones de personas cuyo derecho a la alimentación se ha visto afectado.

² La metodología de indicadores para la medición de progresos en el cumplimiento del Protocolo fue aprobada por la Asamblea General de la OEA en 2011 y 2013 y es obligatoria para los países signatarios. Ver: *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>

los estándares fundamentales de derechos humanos y las prácticas efectivamente establecidas por cada uno de los países estudiados; el instrumento utilizado hace posible un enfoque interdisciplinario en la valoración del derecho, dado que los indicadores conjugan elementos que se ubican en materias sobre aspectos legales, políticas públicas, nutrición, seguridad alimentaria, producción y sustentabilidad agropecuaria, comercialización de alimentos, atención de grupos prioritarios, entre otros. En anexo se presenta la matriz con los 97 indicadores que se monitorean en el caso del derecho a la alimentación.

El análisis se concentra en la revisión de los indicadores cualitativos que incluyen las evidencias presentadas por cada país para dar cumplimiento a los estándares de derechos humanos incorporados en los indicadores estructurales y de procesos establecidos, que abarcan las categorías conceptuales relativas a recepción del derecho y capacidades institucionales, así como los principios transversales de derechos humanos. La investigación hace hincapié en el estudio de los elementos que permiten la valoración de la aplicación del enfoque basado en derechos humanos, mediante la aplicación de los principios transversales en el diseño de las políticas públicas y mecanismos para la garantía del derecho a la alimentación: igualdad y no discriminación; acceso a información y participación; así como acceso a la justicia.³

La valoración de la normativa y las políticas para la atención del derecho (incluyendo resultados de la indagación realizada en Frentes Parlamentarios contra el Hambre de los países estudiados), las capacidades institucionales con las que cuentan los países estudiados, así como los mecanismos para principios transversales que son necesarios para cumplir con un enfoque integral de derechos humanos⁴ se hizo a partir de la metodología previamente descrita. En este resumen se presenta únicamente la síntesis de los hallazgos⁵.

Síntesis de hallazgos

Se presenta una síntesis gráfica de los indicadores revisados en la investigación⁶. La síntesis se dirige a identificar hallazgos generales sobre el derecho a la alimentación en

³ Para realizar una **evaluación crítica** de la normativa y de políticas para el derecho, se parte de la metodología explicada, pero los umbrales para la valoración se incrementan con la incorporación de estándares internacionales actualizados del corpus iuris de los derechos humanos que amplían el horizonte del contenido del derecho a la alimentación y permiten realizar un análisis más apegado a los requerimientos imperantes sobre las normas y políticas que debieran desarrollar los Estados para cumplir con las expectativas sociales vigentes y la correspondiente evolución de los derechos.

⁴ El procedimiento metodológico usado para el análisis de la basta información de estándares y la entregada por los países en sus informes es el siguiente: (1) Identificación de los estándares principales actualizados para cada indicador; (2) Construcción de una base de datos con la información oficial completa de nueve países para este derecho; (3) Análisis crítico pormenorizado sobre el cumplimiento por país de cada indicador, considerando los estándares actualizados; (4) Sistematización de resultados en gráficos semaforizados para sintetizar el análisis detallado, mediante asignación de escalas cardinales; (5) Elaboración de la valoración regional.

⁵ La investigación completa y sus anexos fue desarrollada en idioma español, estará disponible en la plataforma de publicaciones del PUDH UNAM (http://www.pudh.unam.mx/index_publicaciones.html), una vez que se haya presentado en el XI Encuentro Regional del ODA-ALC, programado tentativamente para marzo del 2023.

⁶ En estos diagramas se contabiliza la cantidad de países cuyas respuestas a los indicadores se calificaron como cumplimiento en términos de la evaluación crítica (color verde en las gráficas correspondientes). El número consignado en la columna de "situación prevaleciente" indica el total de

la región, a partir de los resultados de los nueve países analizados, aclarando que ésta no sustituye el análisis específico por país que se hace posible a partir del conjunto de indicadores establecidos en el Protocolo de San Salvador. Este sumario permite destacar aspectos relevantes sobre los que es indispensable avanzar en la región considerando que, con una valoración multidimensional como la que se logra utilizando la herramienta de indicadores del Protocolo, es posible dimensionar de manera integral el proceso para el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Los gráficos A, B y C presentan las conclusiones que refieren, respectivamente, al cumplimiento de normativa y políticas públicas, capacidades institucionales, así como sobre los principios transversales: igualdad y no discriminación, acceso a la información pública y participación y acceso a la justicia.

Respecto de los aspectos normativos, se concluye que es indispensable seguir avanzando en procesos que consagren el derecho a la alimentación en las constituciones nacionales para que, contando con ese sustento estructural, se pueda asegurar la realización plena y exigibilidad del derecho; asimismo, se requiere también solidificar los sistemas legales de cada país para avanzar en la protección completa con las normas necesarias para el ejercicio efectivo del derecho, incorporando sobre todo leyes marco que proporcionen sustentos integrales y entramados sólidos de articulación de medidas y coordinación institucional. Aunado a esto, se precisa mejorar el diseño y contenido de las políticas, programas, estrategias e intervenciones específicas para el acceso efectivo de todas las personas a su derecho a la alimentación; se identifican particularmente los instrumentos relacionados con la erradicación del hambre, la garantía de acceso a un consumo mínimo de agua, así como la disminución del consumo de sodio/sal y azúcares en alimentos y bebidas.

países que cuentan con el elemento evaluado para cumplir cada uno de los estándares solicitados; el color del semáforo apunta a señalar de manera gráfica los avances y retos a nivel regional.

Gráfico A. Situación del derecho a la alimentación en 9 países de América Latina

Resumen de la valoración normativa y políticas públicas

Nivel de valoración	Componentes (indicadores del Protocolo de San Salvador)	Situación prevalente (9 países)	Valoración resumen por nivel
Normativa	Consagración del derecho a la alimentación en la Constitución y/o legislación	3	Se requiere consagración en Constitución nacional para la realización y exigibilidad del derecho, así como solidificar los sistemas legales para avanzar en la protección integral del derecho a la alimentación, sobre todo mediante leyes marco
	Legislación nacional o marco	0	
	Legislación aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos	4	
	Existencia en la Constitución de alguna disposición que establezca la prioridad que el Estado tiene en impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario	5	
	Recursos constitucionales efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación	5	
	Recursos constitucionales efectivos para la protección de la propiedad rural individual o colectiva	6	
Políticas públicas	Erradicación del hambre	4	Se precisa avanzar en la magnitud de los esfuerzos a través del contenido de las políticas, programas, estrategias e intervenciones específicas para el logro de la realización del derecho a la alimentación. Especialmente las relacionadas con la erradicación del hambre, acceso a un consumo mínimo de agua y la disminución del consumo de sodio/sal y azúcares en alimentos y bebidas
	Desnutrición infantil y materna	7	
	Consumo mínimo agua	4	
	Eliminar sodio/sal y azúcares libres en alimentos y bebidas sin alcohol	4	
	Alimentación saludable en instituciones públicas, escuelas y lugares de trabajo	6	
	Prevención de desabastecimiento alimentario	5	

Nota: Los valores consignados en la columna señalan la cantidad de países que presentaron cumplimiento de los indicadores respectivos. Para esta síntesis, el semáforo muestra los avances y retos de la región: suficiente = verde; avance medio = amarillo; insuficiente = rojo.

El sustento institucional para la protección del derecho a la alimentación constituye el siguiente nivel para lograr avanzar en su cumplimiento; el análisis realizado permite identificar que es necesario profundizar los esfuerzos institucionales en la región, estableciendo entes responsables bajo esquemas coordinados y articulados, además de definir participativamente prioridades y metas. Especialmente se requiere vincular estrechamente la alimentación nutritiva y los programas educativos para una vida saludable, con una mejora sustancial en la salud pública de la población, enfatizando en la prevención de las enfermedades crónico-degenerativas.

Gráfico B. Situación del derecho a la alimentación en 9 países de América Latina

Resumen de la valoración de capacidades institucionales

Nivel de valoración	Componentes (indicadores del Protocolo de San Salvador)	Situación prevalente (9 países)	Valoración resumen por nivel
Capacidades institucionales	<i>Entidad y política pública sobre:</i>		Se precisa avanzar en la magnitud de los esfuerzos institucionales, definiendo metas y entes responsables bajo esquemas coordinados y articulados, así como políticas, programas, estrategias y acciones específicas para la garantía directa del derecho a la alimentación. Especialmente se requiere relacionar la alimentación saludable con una mejora en la salud pública de la población, con énfasis en las enfermedades crónico-degenerativas
	Fomento a producción campesina	6	
	Abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales	6	
	Asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios	7	
	Investigación agropecuaria	6	
	Acceso a fuentes hídricas	4	
	Control de precios de los alimentos	4	
	Mitigación cambio climático sobre agricultura	5	
	Garantía directa del derecho a la alimentación	2	
	Estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos por parte de autoridades públicas y empresas privadas	6	
	Programa de salud pública en relación con calidad de la alimentación saludable, vinculación con las enfermedades crónicas	2	

Nota: Los valores consignados en la columna señalan la cantidad de países que presentaron cumplimiento de los indicadores respectivos. Para esta síntesis, el semáforo muestra los avances y retos de la región: suficiente = verde; avance medio = amarillo; insuficiente = rojo.

El cumplimiento de los principios transversales de derechos humanos es crucial para garantizar adecuadamente la alimentación como derecho. En materia de igualdad y no discriminación se requiere impulsar mecanismos legales y políticas para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria de este derecho con perspectiva de género; se destaca de manera muy relevante la impostergable necesidad de establecer políticas destinadas a población rural adolescente y joven, sobre las cuales diversas entidades internacionales han hecho propuestas específicas⁷; adicionalmente, el análisis permite identificar la importancia de sustentar legalmente la protección de los usos que dan las comunidades étnicas a sus territorios.

Respecto de los principios de acceso a la información y participación, se identificó insuficiencia de instrumentos para regular a las empresas y la publicidad sobre productos ultraprocesados. Asimismo, se precisa generar mayor información y transparencia sobre el derecho a la alimentación para una adecuada rendición de cuentas y fomento de la participación efectiva. En relación con el principio de acceso a la justicia, destaca la necesidad de una mayor disponibilidad de servicios de traducción

⁷ Ver detalles en la sección 5.3.

de lenguas indígenas a fin de que estos grupos puedan acceder a recursos administrativos o judiciales apropiados para exigir el cumplimiento de sus derechos.

Gráfico C. Situación del derecho a la alimentación en 9 países de América Latina

Resumen de la valoración de principios transversales

Nivel de valoración	Componentes (indicadores del Protocolo de San Salvador)	Situación prevalente (9 países)	Valoración resumen por nivel
Igualdad y no discriminación	Incorpora la Constitución o la legislación el enfoque diferencial en relación con la garantía del derecho a la alimentación	3	Se requiere impulsar mecanismos legales y políticas para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria del derecho a la alimentación con perspectiva de género. Especialmente las destinadas a población rural adolescente y joven; así como sustentar legalmente la protección de los usos que dan las comunidades étnicas a sus territorios
	Mecanismos constitucionales y legales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas	2	
	Políticas destinadas a población rural adolescente y joven con perspectiva de género.	3	
	Políticas de estímulo a la lactancia materna	8	
Acceso a la información pública y participación	Mecanismos públicos de divulgación de precios para el fomento de la competencia	5	Se destaca la carencia de instrumentos para regular a las empresas y la publicidad sobre productos ultraprocesados. Asimismo, se precisa generar mayor información y transparencia sobre el derecho a la alimentación para la adecuada rendición de cuentas y participación
	Canales de información públicos o privados para la protección al consumidor	4	
	Regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados	3	
	Programas de divulgación y promoción del derecho a la alimentación atendiendo la diversidad cultural	4	
Acceso a la justicia	Jurisprudencia: Salario mínimo vital y seguridad alimentaria	7	Es necesaria una mayor disponibilidad de servicios de traducción de lenguas indígenas a fin de que puedan acceder a recursos administrativos o judiciales apropiados para exigir el cumplimiento de sus derechos
	Jurisprudencia: Acceso a tierras	7	
	Jurisprudencia: Derecho al agua	7	
	Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas	4	

Nota: Los valores consignados en la columna señalan la cantidad de países que presentaron cumplimiento de los indicadores respectivos. Para esta síntesis, el semáforo muestra los avances y retos de la región: suficiente = verde; avance medio = amarillo; insuficiente = rojo.

En resumen, es posible concluir que el derecho a la alimentación en los países analizados todavía requiere del desarrollo de marcos legales y de políticas que es necesario afianzar y detallar de acuerdo con los estándares internacionales más actualizados, con objeto de garantizar el derecho para todas las personas. Si no se parte de un marco legal robusto, con las capacidades institucionales y mecanismos transversales suficientes para la atención de la alimentación como derecho pleno, el diseño y la implementación de políticas públicas no serán apropiados e integrales y no tendrán los impactos deseados.

Las deficiencias en los sustentos estructurales para la normativa y las políticas generan impactos desiguales entre los países de la región que resaltan la vulnerabilidad de

América Latina, ante esto se hace evidente la necesidad de avanzar con el seguimiento particular de cada país que, además de los hallazgos cualitativos generales identificados en este estudio, permita proporcionar recomendaciones precisas para mejorar las situaciones específicas a afrontar, lo que reafirma la conveniencia de contar con los indicadores detallados del Protocolo de San Salvador.

En resumen, la investigación identifica que la garantía del derecho a la alimentación adecuada, particularmente la erradicación de hambre, requiere de soluciones sostenibles y soberanas que afronten al mismo tiempo el cambio climático y las crisis sociales (recrudidas especialmente a partir de la pandemia), lo cual implica necesariamente hacer partícipes de manera efectiva a los sectores y comunidades rurales, campesinas e indígenas y limitar el poder de las empresas mediante el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de derechos humanos.