



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



# COLECCIÓN DE NOTAS DE ORIENTACIÓN JURÍDICA PARA ERRADICAR EL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Una herramienta para  
parlamentarias y parlamentarios



**COLECCIÓN DE NOTAS  
DE ORIENTACIÓN JURÍDICA  
PARA ERRADICAR  
EL HAMBRE EN AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE**

**Una herramienta para  
parlamentarias y parlamentarios**

**Cita requerida:**

FAO. 2024. Colección de notas de orientación jurídica para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe. Una herramienta para parlamentarias y parlamentarios. Santiago, Chile, DOI (if provided by OCCP)

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

ISBN [insertar número]

© FAO, 2024



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda

una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

**Materiales de terceros.** Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

**Ventas, derechos y licencias.** Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

# PRESENTACIÓN

El libro *Colección de notas de orientación jurídica para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe. Una herramienta para parlamentarias y parlamentarios* reúne en un solo documento diez notas publicadas de manera individual por la FAO entre los años 2020 y 2022.

Las notas abordan diez áreas temáticas claves que tienen un impacto directo en la realización del derecho humano a la alimentación adecuada y el Objetivo de Desarrollo Sostenible Hambre cero (ODS 2). Las temáticas que se abordan son:

1. El derecho a una alimentación adecuada en las constituciones
2. Leyes marco sobre el derecho a una alimentación adecuada
3. Legislación para una alimentación y nutrición escolar adecuada
4. Legislación para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques
5. Legislación para promover una inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios
6. Estrategias legislativas para mejorar la nutrición
7. Medidas legislativas destinadas a erradicar la pobreza rural
8. Legislación para garantizar los derechos de las mujeres rurales

9. Legislación para promover la agricultura familiar en América Latina y el Caribe

10. Legislación para prevenir y disminuir las pérdidas y desperdicio de alimentos.

Cada una de estas notas tiene un enfoque claro, conciso y práctico, al revisar los asuntos jurídicos involucrados, así como las últimas tendencias legislativas sobre la materia y proporcionar recomendaciones para mejorar la legislación. En ellas se presentan los antecedentes o el contexto de la materia a ser examinada, se analiza el marco jurídico internacional y regional, se incluye un análisis de derecho comparado y se destacan algunas buenas prácticas. También se sugiere la estructura o contenido normativo que podría tener la legislación y se incluyen listas de verificación que faciliten el diseño de dicha normativa. Al final de cada nota, las parlamentarias y parlamentarios podrán encontrar un listado de acciones concretas que se les recomienda para fortalecer sus marcos jurídicos nacionales.

Esperamos que este libro represente un valioso recurso de consulta para las parlamentarias y parlamentarios comprometidos con la promoción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con un enfoque de derechos humanos, en particular del derecho humano a la alimentación adecuada. La promulgación y aplicación efectiva de leyes bien diseñadas siguiendo un proceso participativo es fundamental para garantizar los derechos humanos y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.



# CONTENIDOS

<b>Presentación</b>	III
<b>Prólogo</b>	VI
<b>Agradecimientos</b>	VIII
<b>El derecho a una alimentación adecuada en las Constituciones</b>	1
<b>Leyes marco sobre el derecho a una alimentación adecuada</b>	7
<b>Legislar para una alimentación y nutrición escolar adecuada</b>	13
<b>Legislar para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques</b>	19
<b>Legislar para promover una inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios</b>	26
<b>Estrategias legislativas para mejorar la nutrición</b>	32
<b>Medidas legislativas destinadas a erradicar la pobreza rural</b>	39
<b>Legislar para garantizar los derechos de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe</b>	45
<b>Legislar para promover la agricultura familiar en América Latina y el Caribe</b>	52
<b>Legislar para prevenir y disminuir las pérdidas y desperdicio de alimentos</b>	58

# PRÓLOGO

El hambre y la malnutrición en todas sus formas continúan representando un importante desafío para el desarrollo humano. Según estimaciones, entre 691 y 783 millones de personas en todo el mundo experimentaron hambre en el año 2022, lo que constituye un aumento de 122 millones de personas afectadas en comparación con el año 2019, anterior a la pandemia global.

Si bien entre 2021 y 2022 América Latina y el Caribe registró progresos en la reducción del hambre, aún registra el mayor costo de una dieta saludable en comparación a otras regiones del mundo. Esta alcanza un valor de 4,08 dólares por persona al día, impactando a 133,4 millones de personas que no pueden acceder a alimentos nutritivos.

En este contexto, en el período comprendido entre 2020 y 2022, el Servicio del Derecho para el Desarrollo de la Oficina Jurídica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en colaboración con el Proyecto de Apoyo a la “Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre” de la Alianza España – FAO, consolidó una serie de notas de orientación jurídica para parlamentarias y parlamentarios.

Las notas, presentadas en esta obra, abordan diez temas vinculados directamente con la realización del derecho humano a una alimentación adecuada. Proporcionan información pertinente y concisa sobre el marco jurídico internacional y regional, así como ejemplos de derecho comparado y buenas prácticas de diversos países de la región.

Este documento se constituye en una herramienta importante para el trabajo parlamentario, así como para diversos tomadores de decisiones legislativas, comprometidos con la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: Hambre cero.

Las notas de orientación jurídica que se incluyen en esta publicación promueven recomendaciones para avanzar en la transformación de los sistemas agroalimentarios para que sean más eficientes, inclusivos, resilientes y sostenibles. Estas recomendaciones están alineadas al Marco estratégico de la FAO 2022-2031 que se encuentra estructurado en torno a cuatro mejoras - mejor producción, mejor nutrición, mejor medio

ambiente y una vida mejor - e impulsan el derecho a la alimentación adecuada a través de la legislación. A través de constituciones o leyes marco, estas medidas están orientadas a fomentar la alimentación escolar, prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos, promover los derechos de las mujeres rurales y erradicar la pobreza rural, entre otros importantes objetivos.

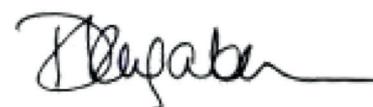
Esta publicación se enmarcó en las actividades realizadas a propósito de la celebración del X Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe, y la II Cumbre Parlamentaria Global contra el Hambre y la Malnutrición 2023, destacando el rol de los frentes parlamentarios contra el hambre, y la articulación con otros actores y sectores para alcanzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El combate del hambre ha implicado a lo largo de la historia más que, simplemente, proporcionar alimentos a la población. Es un componente esencial en la lucha contra la pobreza, la reducción de las desigualdades y la promoción de la paz. Motivamos a los países a expandir las experiencias registradas en el documento, resaltando los esfuerzos de las alianzas parlamentarias como un factor clave para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada para todas y todos.



**Mario Lubetkin**

Subdirector General y Representante Regional  
de la FAO para América Latina y el Caribe



**Donata Rugarabamu**

Asesora Jurídica de la FAO

En un contexto global complejo, con condiciones humanitarias adversas, América Latina y el Caribe enfrenta notables desafíos para erradicar el hambre y la malnutrición en todas sus formas. A pesar de los avances logrados en la región para reducir la desnutrición infantil en las últimas décadas, el hambre y la inseguridad alimentaria han ido en aumento desde 2014, alcanzando su nivel más alto en el contexto de la pandemia de la COVID-19.

Asimismo, en la región iberoamericana y caribeña existen niveles alarmantemente altos y crecientes tasas de obesidad en adultos en la mayoría de los países, además de un fuerte impacto diferenciado y negativo en la seguridad alimentaria y nutricional de las mujeres y niñas rurales, indígenas y afrodescendientes.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible nos mandata a trabajar en alianzas y avanzar hacia un mundo en el que nadie quede atrás.

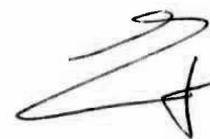
Desde 2009 la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) junto a la FAO apoyan la acción del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Una red interparlamentaria que ha impulsado más de 50 políticas públicas de Estado orientadas al logro de la seguridad alimentaria con igualdad de género en la región.

En ese sentido, quisiera valorar la presente publicación que nos invita a repensar y a actuar por la transformación de nuestros sistemas alimentarios, para hacerlos más saludables, sostenibles e inclusivos. Esto, mediante diez

notas de orientación jurídica que demuestran que se puede legislar en favor de la alimentación escolar, la reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos y las mujeres rurales, entre otros temas asociados.

Se trata de un gran aporte de especialistas de la FAO y la Cooperación Española para a la generación y aplicación de políticas públicas vinculadas al derecho humano a la Alimentación. Nos invita a abarcar las dimensiones del problema, proponer herramientas eficaces de lucha contra el hambre y la malnutrición, y generar mecanismos de seguimiento y control de las acciones desarrolladas.

Por último, agradezco a todas las personas que aportaron a la presente publicación, haciendo una mención especial a la Oficina Jurídica de la FAO y al Proyecto de Apoyo a la "Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre" que nos ha acercado a una enriquecedora forma de incidir en las transformaciones políticas, marcada por la buena voluntad y diálogo entre el mundo académico legisladores, personas expertas en políticas públicas, personal de organismos internacionales, medios de comunicación, entre otros.



**Eva María Granados Galiano**  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI)  
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN.  
GOBIERNO DE ESPAÑA

# AGRADECIMIENTOS

Las notas de orientación jurídica que se recopilan en este libro fueron elaboradas por un equipo multidisciplinario de la FAO, bajo la dirección de Manuela Cuvi Rodríguez, Oficial Jurista del Servicio de Derecho para el Desarrollo de la Oficina Jurídica de la FAO (LEGN), y Luis Lobo Guerra, Coordinador del Proyecto de Apoyo a la “Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre” y Oficial Técnico de la Alianza ESPAÑA-FAO para América Latina y el Caribe de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Las primeras siete notas fueron elaboradas en 2020 por Manuela Cuvi Rodríguez, Oficial Jurista de LEGN y Valeria Pasarín Linares, Consultora Jurista Internacional de LEGN, tomando como inspiración las notas que, sobre las mismas materias, habían sido elaboradas para África por Sisay Yeshanew, Consultor Internacional Jurista de LEGN, con la colaboración de Claire Mason, Consultora de la FAO, bajo la dirección de Margret Vidar, Oficial Jurista de LEGN. Los contenidos y recomendaciones fueron debidamente adaptados a la realidad de América Latina y el Caribe. Las notas fueron supervisadas técnicamente por diversos oficiales de FAO RLC y se contó con la colaboración de Natalie Antelo Seborga y Hugo Muñoz Ureña, consultores de LEGN.

En 2021 y 2022 se elaboraron tres notas de orientación jurídica sobre temas adicionales.

La nota sobre protección de los derechos de las mujeres rurales fue elaborada por Milena Pereira Fukuoka y supervisada técnicamente por Claudia Brito Bruno, Viviana Enríquez Mora y Catalina Ivanovic Willumsen, del Equipo Regional de Género de la FAO, Manuela Cuvi Rodríguez, Oficial Jurista de LEGN, y Bárbara Villar Lago, Consultora Especialista en Políticas Públicas de la alianza España-FAO para América Latina y el Caribe. Se contó con el especial apoyo del Centro de Formación de la Cooperación Española de La Antigua Guatemala.

La nota sobre promoción de la agricultura familiar fue elaborada por Carolina Flores Barros, con la colaboración de Valeria Pasarín Linares, Consultoras Juristas Internacionales de LEGN, y María Ignacia Hadad Plate,

Especialista en Análisis Económico en Políticas Públicas. Fue supervisada técnicamente por Manuela Cuvi Rodríguez, Oficial Jurista de LEGN, Raúl Contreras Devia, Especialista en Agricultura Familiar para el Desarrollo Rural Sostenible, y Luis Lobo Guerra de la alianza entre la FAO y la AECID.

La nota sobre la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos fue elaborada por Hugo Muñoz Ureña, Consultor Jurista Internacional de LEGN, y supervisada técnicamente por Manuela Cuvi Rodríguez, LEGN, y Sara Granados Ortíz, Especialista en Sistemas Alimentarios (Gobernanza) de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Se contó con la colaboración de Luis Lobo Guerra, Bárbara Villar Lago y Farid Seleme Ruilova del Proyecto de Apoyo a la “Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre”; y Valeria Pasarín Linares y Carolina Flores Barros, Consultoras Juristas Internacionales de LEGN.

Los especialistas en Comunicación e Incidencia Política de la FAO en alianza con la AECID: Daniela Marín Guzmán, Felipe Callejas Roth y Daniela Moraga Lovera, se encargaron de las fases de trabajo vinculadas al diseño, diagramación, edición y publicación, y lideran el proceso divulgación.

Las últimas tres notas están siendo, a su vez, adaptadas para el contexto africano en lo que sea relevante y serán publicadas prontamente.

Varias de estas notas fueron dadas a conocer en eventos de sesiones parlamentarias donde se contó con la participación de parlamentarias y parlamentarios de diversos países latinoamericanos y caribeños, y de parlamentos regionales y subregionales de la región de América Latina y el Caribe. Va nuestro más profundo agradecimiento a todas estas personas, cuya labor es esencial para el desarrollo de legislación que nos permita transformar nuestros sistemas agroalimentarios para el logro de los ODS, en especial el ODS 2 de Hambre cero.



*Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 18 de agosto de 2020. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.*

# EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LAS CONSTITUCIONES

*“Hoy en día, esforzarse por garantizar que toda persona tenga acceso regular a una alimentación adecuada es considerado no solo un imperativo moral y una inversión que reporta enormes beneficios económicos, sino también como la realización misma de un derecho humano básico”.*

**Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación, FAO (2010).**

## ANTECEDENTES

Los países de América Latina y el Caribe han reafirmado su compromiso de poner fin al hambre y a todas las formas de malnutrición a través de múltiples declaraciones internacionales y regionales, como, por ejemplo, la [Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 \(IALCSH\)](#), el [Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025](#), y los [Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\) de 2015](#). Si estos compromisos políticos son respaldados por una legislación efectiva, incluida la protección constitucional, las ventajas para la región en términos económicos, sociales y culturales serán evidentes en la lucha contra el hambre y la malnutrición.

Además, la FAO, junto a la Cooperación Española y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), impulsa el [Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe \(FPH-ALC\)](#). Esta red parlamentaria, permanente y plural se encuentra consolidada en 21 parlamentos nacionales<sup>1</sup>

y cuatro parlamentos regionales y subregionales. El FPH-ALC está prestando especial atención al derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, sobre todo, en el contexto de pandemia a propósito de la crisis mundial vinculada al COVID-19 (FAO, 2020c) y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el periodo de pospandemia.

## MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL

Los compromisos asumidos son conformes con las obligaciones contraídas por los países de la región en virtud del derecho internacional de los derechos humanos: el derecho de toda persona a una alimentación adecuada fue reconocido formalmente en la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos Humanos**, ambas de 1948. El Artículo N.º 11 de la Declaración Americana reconoce el derecho a la alimentación como parte integral del derecho a la salud y el bienestar, mientras que el Artículo N.º 25 de la Declaración Universal establece que la alimentación es un elemento vital para un nivel de vida adecuado, la salud y bienestar de las personas.

<sup>1</sup> Los siguientes países cuentan con frentes parlamentarios: Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

## Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. Artículo N.º 25 (1):

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”.*

El derecho a una alimentación adecuada se reitera desde entonces en declaraciones, tratados y acuerdos internacionales. Tal es el caso del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** de 1966 que establece el derecho a la alimentación en su Artículo N.º 11 y es jurídicamente vinculante para sus 169 Estados Partes<sup>2</sup>.

## Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966

### Artículo N.º 11

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

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

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

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

Asimismo, el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1988 (*Protocolo de San Salvador*) reconoce explícitamente el derecho a la alimentación en su Artículo N.º 12<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Todos los países de América Latina y el Caribe son Parte del PIDESC, a excepción de Cuba.

<sup>3</sup> El Protocolo cuenta con 16 Estados Partes de la región de América Latina y el Caribe.

## Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1988

### Artículo N.º 12:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

El **derecho a una alimentación adecuada** es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (Naciones Unidas, 2008, párr. 17).

El derecho a una alimentación adecuada supone los siguientes elementos constitutivos:

- **La disponibilidad de alimentos:** comprende la posibilidad de alimentarse directamente de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o a través de un sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que permita trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda.
- **La estabilidad de los alimentos:** es necesario contar con una estabilidad en la oferta de alimentos; la disponibilidad de alimentos debe ser estable en el tiempo en cada lugar.
- **La accesibilidad a alimentos:** todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Implica que los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.
- **La sostenibilidad de los alimentos:** la gestión de los recursos naturales debe hacerse de forma que se garantice la disponibilidad de alimentos suficientes no solo para las generaciones presentes sino también para las futuras.
- **La adecuación de los alimentos:** la alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas y aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.

Además, es importante referirse al concepto de **seguridad alimentaria**. Ella existe cuando “todas las personas tienen, en todo momento, acceso material, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades de energía alimentaria y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

## LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

Los Estados son garantes de los derechos, en cambio las personas son sujetos de los mismos. Las obligaciones jurídicas de los Estados derivan, entre otras fuentes, de tratados internacionales vinculantes que éstos han ratificado. Una vez que un Estado se hace Parte de un tratado internacional, deberá velar por su **cumplimiento efectivo a nivel nacional**.

El artículo 2.1 del PIDESC estipula que los Estados Partes deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por

### Son obligaciones de los Estados:

**Respetar**—el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.

**Proteger** —el Estado debe adoptar medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.

**Realizar** — el Estado debe fortalecer de manera proactiva el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria (facilitar); así como realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole (ACNUDH y FAO. 2010. págs. 20-29).

todos los medios apropiados, incluyendo la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

El Estado tiene la obligación de **respetar, proteger y realizar** (facilitar y hacer efectivo) el derecho a la alimentación **sin discriminación alguna**, y de garantizar la protección de todos los derechos humanos.

Por otra parte, existen instrumentos internacionales y regionales como declaraciones, recomendaciones, resoluciones, etc. que, aunque no son jurídicamente vinculantes, contienen directrices y principios que deberían regir el actuar de los Estados. Las **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004, son un ejemplo de este tipo

de instrumentos. Estas Directrices aprobadas por y para los Estados ofrecen una orientación detallada, persuasiva y clara a los Estados para implementar el derecho a una alimentación adecuada. Las Directrices recomiendan una serie de medidas, incluyendo acciones constitucionales y legislativas, así como marcos institucionales articulados para abordar las dimensiones intersectoriales del derecho a la alimentación.

Los principales instrumentos jurídicos **no vinculantes** relativos al derecho a una alimentación adecuada son:

- Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, 1948.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, 1974.
- Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996.
- Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2004.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015.

## LA IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Una de las acciones legislativas más importantes y perdurables que se pueden emprender a nivel nacional para dar cumplimiento a obligaciones internacionales, es la de incluir disposiciones expresas respecto del derecho a una alimentación adecuada en la Constitución del país.

La Constitución es la ley suprema o de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico de un país, por lo que incorporar el derecho a la alimentación de manera clara y explícita en la misma le otorga el más alto nivel de reconocimiento y resguardo. Del mismo modo, su incorporación de manera precisa y directa facilita la interpretación de leyes conexas y eventuales enmiendas a la legislación del país, y permite promover y crear conciencia respecto de ese derecho a nivel nacional. Además, como en general la Constitución prevalece sobre cambios de gobierno o coyunturas políticas, el incorporar el derecho a la alimentación en la misma facilita su protección a largo plazo.

Cuando el derecho a la alimentación se reconoce en la carta de derechos de una Constitución, esto posibilita el ejercicio del control judicial de toda legislación que sea incompatible con ese derecho o que represente un obstáculo para su goce. Tales leyes podrían ser declaradas inconstitucionales. Asimismo, esto entraña el derecho a reparación para quienes han sido vulnerados en sus derechos.

## CONTENIDO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Muchas constituciones nacionales hacen referencia de una u otra forma al derecho a una alimentación adecuada. El reconocimiento constitucional puede ser explícito y directo como sucede, por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia (artículo 16) y México (artículo 4.3); o puede ser implícito, en el marco de una interpretación más amplia de otros derechos humanos, como ocurre en Argentina (artículo 14.bis 1) o Perú (artículos 2, 10 y 24); o bien puede tener lugar a través

del reconocimiento del derecho a la alimentación como meta o principio rector de las políticas de Estado, como es el caso de República Dominicana (artículos 54 y 57).

Actualmente, 15 países de América Latina y el Caribe consagran el derecho humano a la alimentación adecuada en sus constituciones de forma explícita, sea para todas las personas, o para grupos específicos de la población como niños y niñas, mujeres embarazadas, personas de la tercera edad, personas desplazadas o personas privadas de su libertad<sup>4</sup>.

### EJEMPLOS DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE RECONOCEN DE MANERA EXPLÍCITA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**TABLA 1. CONSTITUCIONES QUE CONSAGRAN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE FORMA EXPLÍCITA PARA TODAS LAS PERSONAS<sup>5</sup>**

Países	Disposiciones
<b>Estado Plurinacional de Bolivia</b>	<b>Art. 16:</b> "I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población".
<b>Brasil</b>	<b>Art. 6:</b> "Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el descanso, la seguridad, la previsión social, la protección de la maternidad y de la infancia, y la asistencia a los indigentes, según lo establecido en esta Constitución".
<b>Cuba</b>	<b>Art. 77:</b> "Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población".
<b>México</b>	<b>Art. 4.3:</b> "[...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará [...]".

**TABLA 2. CONSTITUCIONES QUE RECONOCEN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE FORMA EXPLÍCITA PARA GRUPOS ESPECÍFICOS DE LA POBLACIÓN-MENORES DE EDAD**

Países	Disposiciones
<b>Colombia</b>	<b>Art. 44:</b> "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada [...] Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia".
<b>Panamá</b>	<b>Art. 56:</b> "[...] El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos".

**TABLA 3. MUJERES EMBARAZADAS Y LACTANTES**

Países	Disposiciones
<b>Colombia</b>	<b>Art. 43:</b> "La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

4 Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Suriname.

5 Si bien se destacan cuatro países a modo de ejemplo, son nueve las constituciones de América Latina y el Caribe que reconocen de forma explícita el derecho a la alimentación para todas las personas, mediante disposiciones similares a los ejemplos elegidos para el cuadro: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guyana, Haití, México, Nicaragua y Surinam.

**TABLA 4. PERSONAS DE LA TERCERA EDAD**

Países	Disposiciones
<b>Guatemala</b>	<b>Art. 51:</b> "Protección a menores y ancianos. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social".

Las disposiciones constitucionales, por sí solas, no son suficientes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional ni para erradicar el hambre. Sin embargo, el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación a nivel constitucional puede contribuir a estos objetivos de modo considerable, especialmente si existen medidas legislativas para su aplicación como, por ejemplo, leyes marco sobre seguridad alimentaria y nutricional, legislación sectorial complementaria, tribunales con jurisdicción para hacer valer el derecho, y la asignación de recursos financieros correspondientes. Si el derecho a la alimentación es reconocido de manera clara, explícita y detallada, será más fácil para los gobiernos definir el marco jurídico e institucional apropiado, priorizar acciones, proporcionar salvaguardas contra medidas que puedan producir algún retroceso, y crear conciencia para lograr su efectivo cumplimiento.

## ESTRATEGIAS PARA INCLUIR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

Al tratarse de la protección constitucional del derecho a la alimentación a nivel nacional, el tipo de estrategia elegida debe ser específico para cada país, y dependerá, esencialmente, de la combinación de políticas y marcos institucionales y jurídicos del país. Pero en general, es posible impulsar la adopción de una enmienda constitucional que pueda hacer más precisa una disposición constitucional ya existente, o bien incorporar una nueva disposición para proteger de manera expresa el derecho a la alimentación.

La adopción de normas constitucionales requiere de voluntad política y acción parlamentaria, consolidadas a través de la cooperación y colaboración multisectorial, y una mayor sensibilización por parte de los legisladores. A esto deben añadirse acciones de sensibilización dirigidas a la opinión pública, así como a los poderes ejecutivo y judicial, para sentar las bases de avances normativos legítimos y duraderos, con amplio respaldo de la ciudadanía.

El Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC) promueve este tipo de iniciativas en la región y proporciona un espacio para fomentar la participación, vincular a partes interesadas, asegurar mayor transparencia y promover la asistencia técnica y la sensibilización. Su alianza con la FAO, la AECID y la AMEXCID abren la posibilidad a parlamentarios y a sus asesores de participar en capacitaciones, procesos de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para generar mayor impacto.

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

Un político electo tiene la obligación jurídica y el deber moral de actuar en representación de todas las personas y, en particular, de proteger a sus electores más vulnerables. Corresponde a los parlamentarios: impulsar avances legislativos de manera colaborativa con el poder ejecutivo, la academia, el sector privado y la sociedad civil; fiscalizar la normativa vigente; solicitar rendición de cuentas al poder ejecutivo sobre leyes y políticas claves; aprobar e influir en los presupuestos; y posicionar temas en la opinión pública local, nacional o regional.

La acción de los parlamentarios es fundamental para garantizar el derecho de todos a una alimentación adecuada. Para esto, pueden realizar las siguientes acciones:

- incorporarse a uno de los capítulos nacionales del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición en su país, o formar uno de estos frentes en caso de que no exista en su país;
- revisar la Constitución de su país para determinar si el derecho a una alimentación adecuada está reconocido en ella, y si tal reconocimiento es explícito y para todas las personas sin distinción alguna. Identificar vacíos y oportunidades para enmiendas constitucionales y revisar los procedimientos constitucionales a los cuales deben ceñirse dichas enmiendas, procurando generar información pública y procesos de consulta, así como consensos;
- promover la ratificación de tratados internacionales y regionales, como el PIDESC o el Protocolo de San Salvador, que protegen el derecho a una alimentación adecuada. Si el Estado ya es parte de un tratado, considerar como parte de su mandato parlamentario de fiscalización las recomendaciones de órganos o mecanismos que el tratado haya creado, tales como el Examen Periódico Universal<sup>6</sup> o el Relator Especial sobre el derecho a una alimentación adecuada, o el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador;
- revisar proyectos de ley y presupuestos para comprobar la inclusión de principios relativos al derecho a la alimentación, financiación adecuada

<sup>6</sup> Cada cuatro a cinco años el gobierno debe elaborar y presentar un informe sobre los avances en materia de derechos humanos y luego defenderlo ante sus pares en el Consejo de Derechos Humanos. Otras entidades también pueden presentar informes de evaluación independientes.

para la SAN y rendición de cuentas por los actores correspondientes;

- dialogar con los electores para determinar cómo implementar el derecho a una alimentación adecuada a nivel local, y presentar argumentos al gobierno sobre la efectividad de las actuales disposiciones legales;
- al examinar los informes de los ministerios o agencias gubernamentales correspondientes, evaluar si se están aplicando las leyes y políticas relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada, y el modo de utilización de recursos financieros, y en el proceso, identificar lagunas jurídicas y presupuestarias;
- conseguir apoyo parlamentario a nivel regional para procesos legislativos asociados al derecho a una alimentación adecuada, como la implementación de leyes modelo;
- aumentar su propio conocimiento sobre el tema, por ejemplo, mediante capacitaciones específicas y crear conciencia en base a los nuevos conocimientos y capacidades adquiridos;
- construir alianzas con otros actores que puedan incidir en el cumplimiento del derecho a la alimentación, tales como otros parlamentarios, otros poderes del Estado, agencias de cooperación internacional, la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo académico, las asociaciones de abogados e instituciones de derechos humanos; y
- considerar la cooperación Sur-Sur: ¿podría la experiencia adquirida por su país servir a otros países? o ¿podría su país beneficiarse del apoyo de otros países?

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **ACNUDH y FAO.** 2010. *El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo N° 34 de Derechos Humanos*. Ginebra. 66 pp. (disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>).
- **ACNUDH.** 2020. Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. En: *ACNUDH* [en línea]. Ginebra (Suiza). (disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2005. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. 49 pp. (disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF\\_publications/ES/RightToFood\\_Guidelines\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf)).
- **FAO.** 2009. *Glosario de derecho a la alimentación*. Roma. 138 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-as994t.pdf>).

- **FAO.** 2010. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Libro 1*. Roma. 362 pp. (disponible en: [http://www.fao.org/docs/eims/upload/296437/Guide\\_on\\_legislating\\_ES.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/296437/Guide_on_legislating_ES.pdf)).
- **FAO.** 2013. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación N° 1. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*. Roma. 20 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3448s.pdf>).
- **FAO.** 2017. *Frentes Parlamentarios contra el Hambre e iniciativas legislativas para el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. La experiencia de América Latina y el Caribe 2009-2016*. Roma. 72 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7872s.pdf>).
- **FAO.** 2018a. *10 contribuciones de los parlamentarios y parlamentarias al Objetivo Hambre cero* [en línea]. 12 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2183ES/ca2183es.pdf>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2018b. *Alianzas parlamentarias contra el hambre y la malnutrición* [en línea]. 32 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca1681es/CA1681ES.pdf>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020a. Base de datos El reconocimiento constitucional del derecho a una alimentación adecuada. En: *El derecho a la alimentación en el mundo* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020b. Base de datos FAOLEX. En: *FAO Oficina Jurídica* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/faolex/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020c. Carta Abierta del Frente Parlamentario contra el Hambre sobre COVID-19, 1 de abril de 2020 [en línea]. (disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1269117/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC).** 2020. *FPH-ALC* [en línea]. Santiago de Chile. (disponible en: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Naciones Unidas: Consejo de Derechos Humanos.** 2008. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. A/HRC/7/5*. (disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/7/5>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Parlamento Latinoamericano y Caribeño.** 2020. *Comunidad Parlamentaria del Conocimiento* [en línea]. Panamá. (disponible en: <http://comunidadparlamentaria.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.



*Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 24 de agosto de 2020. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.*

## LEYES MARCO SOBRE EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

*“Un mundo sin hambre y malnutrición todavía está al alcance, pero debemos actuar con rapidez y decisivamente. Es nuestra responsabilidad común impulsar la voluntad política que nos permita garantizar que todos pueden alimentarse con dignidad. El Hambre cero para 2030 todavía es posible, si todos trabajamos juntos”.*

**José Graziano da Silva, Ex-Director General de la FAO.  
Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición (Madrid, octubre 2018).**

### ANTECEDENTES

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015, los Estados Miembros de Naciones Unidas se comprometieron a poner fin al hambre para 2030 a través de la acción decisiva nacional y la cooperación internacional y regional. En la región de América Latina y el Caribe, los países se comprometieron a erradicar el hambre cinco años antes, al año 2025, a través de la **Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 (IALCSH)**. Para ello, la principal hoja de ruta es el **Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025** adoptado en 2013 por la CELAC. Esta iniciativa, sumada a la ratificación por parte de los países de la región de tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos que garantizan el derecho a una alimentación adecuada, son indicadores claros de su determinación.

Para ello, los países deben actuar tanto de manera separada como de manera colaborativa para establecer un entorno facilitador que incluya medidas legislativas efectivas, como leyes marco sobre el derecho a la alimentación adecuada. Para aumentar la incidencia de estas legislaciones en los contextos nacionales, la FAO,

junto a la Cooperación Española y la AMEXCID, impulsa el **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC)**. Esta red parlamentaria, permanente y plural se encuentra consolidada en 21 parlamentos nacionales<sup>7</sup> y cuatro regionales y subregionales. El FPH-ALC está prestando especial atención al derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, sobre todo, en el contexto de pandemia a propósito de la crisis mundial vinculada a la COVID-19 (FAO, 2020a) y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el periodo de pospandemia.

Las **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**, aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004, entregan orientación práctica sobre cómo lograr la realización del derecho a la alimentación. Abordan aspectos clave para la realización del derecho a una alimentación adecuada referidos a la creación de un entorno que permita a las personas alimentarse, ya sea por sus propios medios,

<sup>7</sup> Los siguientes 21 países cuentan con frentes parlamentarios: Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

o mediante asistencia cuando no puedan hacerlo. Los ámbitos normativos de estas directrices incluyen: nutrición, educación, inocuidad de alimentos, acceso a empleo y recursos naturales, y redes de seguridad para la protección de los más vulnerables. La Directriz N.º 7 insta a los Estados a adoptar y aplicar leyes marco y estrategias que permitan garantizar el derecho a la alimentación a largo plazo. Similar recomendación ha formulado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, en su **Observación General N.º 12** sobre el derecho a la alimentación adecuada (1999), en su párrafo 29, señala que:

*“Los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación”.*

## LEYES MARCO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El derecho a la alimentación es reconocido en leyes marco de algunos países de América Latina y el Caribe. En **Brasil**, la **Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional N.º 11.346** (2006) establece un Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), que tiene como objetivo promover, en todo el territorio nacional el derecho humano a una alimentación adecuada. En **Ecuador**, la **Ley Marco del Régimen de Soberanía Alimentaria** (2009), establece el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) como instancia articulada de actores públicos y sociales para la construcción participativa de políticas públicas. En **Guatemala**, la **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto N.º 32** (2005), establece una estructura institucional que facilita la planificación y coordinación entre las instituciones del Estado, la consulta e involucramiento de la sociedad civil, de las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, en los diferentes niveles del país (nacional, departamental, municipal y comunitario). En **República Dominicana**, la **Ley que crea el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional N.º 589** (2016), establece que este queda a cargo de la elaboración y desarrollo de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, como instrumentos orientados a respetar, proteger, facilitar y ejercer el derecho a la alimentación adecuada en conformidad con los principios de los derechos humanos para mejorar la calidad de vida de la población dominicana<sup>8</sup>.

8 Otras leyes marco relevantes en la región son las de Honduras **Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional** Decreto N.º 25 (2011), México **Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal** (2009), Nicaragua **Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional** N.º 693 (2009) y República Bolivariana de Venezuela **Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria**, Decreto N.º 6.071 (2008).

El año 2012, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) adoptó la **Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria**. Esta ley, elaborada con la asistencia técnica de la FAO, es fruto del consenso entre parlamentarios de América Latina y el Caribe. Ella identifica los elementos regulatorios esenciales que una ley en la materia debería contener e incorpora un enfoque basado en los derechos humanos. Las leyes marco o modelo del PARLATINO, a pesar de no ser vinculantes, son una herramienta relevante que los países pueden utilizar como referencia y adaptar a sus diversas realidades.

## ¿PARA QUÉ SIRVE UNA LEY MARCO?

La seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a una alimentación adecuada se caracterizan por ser multidimensionales y transversales. Su realización tiene un impacto en la vida económica, social, cultural, ambiental y política, y está vinculada de manera intrínseca a otros derechos humanos, como, por ejemplo, el derecho al agua, a la propiedad, al acceso a la tierra y otros recursos productivos, a la salud, al trabajo digno y a una remuneración justa, entre otros.

**Una ley marco** es aquella que se utiliza para legislar sobre materias multisectoriales de una forma consistente, coordinada e integral, fijando los principios y obligaciones generales, dejando los detalles para normas de menor rango, y delegando en las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias dentro de los márgenes establecidos por ley.

Una ley marco proporciona una estructura legislativa que reúne en un solo régimen jurídico distintas disciplinas sectoriales, así como los fundamentos legales para la articulación de los diversos actores del Estado que tienen la responsabilidad de garantizar el derecho a la alimentación. Un buen marco legal permitirá tener mayor claridad respecto de la definición, alcance y contenido del derecho a una alimentación adecuada, y facilitará la interpretación y aplicación de este derecho a nivel nacional. También puede servir para integrar planes, programas y políticas, para orientar los mecanismos institucionales, para definir las asignaciones de presupuesto con los que contará la ley para su implementación, y para proporcionar bases y mecanismos de reparación efectiva.

Al mismo tiempo, una ley marco sirve de guía para la creación e implementación de normativa o legislación complementaria, permitiendo un grado de libertad y autonomía para los diversos sectores y disciplinas. De esta manera, se deja espacio para ajustes geográficos o regionales, a fin de asegurar una óptima implementación de la ley de acuerdo al contexto, disciplina o entorno en el cual se aplicará. La intención de la ley marco no es regular en detalle los diversos ámbitos sectoriales pertinentes a la realización del derecho a la alimentación.

Una ley marco sobre el derecho a una alimentación adecuada que haya sido el resultado de consultas abiertas

e inclusivas, y que contenga una definición clara de los sectores regulados, las funciones y responsabilidades de los actores relevantes, disposiciones presupuestarias y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, puede ser una herramienta útil y efectiva para garantizar, implementar y monitorear el derecho a una alimentación adecuada y lograr la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo.

## ELABORACIÓN DE UNA LEY MARCO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Dado el carácter multidimensional del derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional, la elaboración de una ley marco requiere realizar consultas apropiadas e informadas con múltiples actores. Su implementación efectiva dependerá del respaldo amplio y transversal que reciba de la sociedad y las instituciones.

La discusión en torno a la formulación de la ley debe contar con la participación de diversos ministerios, como los de agricultura, salud, desarrollo, educación, justicia, hacienda, planificación, comercio, de la mujer, medio ambiente y trabajo. También deben participar diversas organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los pequeños y medianos agricultores, las organizaciones de mujeres y jóvenes, las organizaciones rurales y urbanas de todas las regiones geográficas, étnicas y lingüísticas, el mundo académico y los colegios profesionales, y las agencias internacionales para el desarrollo, entre otros actores. Por su amplitud, estas consultas serán útiles para proporcionar evidencia empírica sobre los asuntos a ser abordados, enriqueciendo el contenido de la ley, promoviendo la coherencia de las políticas públicas en sectores pertinentes, y creando conciencia entre los actores relevantes respecto de los derechos y deberes asociados a la seguridad alimentaria y nutricional.

La elaboración de una ley marco sobre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional, puede comprender las siguientes acciones:

- identificar los compromisos internacionales y regionales contraídos por el país en materia del

derecho a la alimentación, así como las leyes, las políticas y programas que podrían afectar este derecho;

- examinar el contexto del derecho a la alimentación en el país, el estado de la seguridad alimentaria y nutricional, los grupos más vulnerables a la inseguridad alimentaria, y las causas de tal inseguridad alimentaria;
- considerar el entorno jurídico e institucional, las posibilidades de rediseño de las políticas que podrían afectar el derecho a la alimentación, y las oportunidades de éxito de una ley marco;
- tomar en cuenta la jerarquía que le debería corresponder a la ley marco dentro del ordenamiento jurídico (por ejemplo, debajo de la Constitución, pero por sobre las leyes ordinarias);
- efectuar una evaluación de impacto, incluido un análisis de costo-beneficio, de las posibles consecuencias sociales, administrativas, presupuestarias y económicas de la ley marco (entre otros aspectos), que determine la capacidad de implementación, la suficiencia de la provisión de fondos presupuestarios para este fin, y su modalidad de aplicación más efectiva;
- diseñar un proceso de formulación participativa mediante la construcción de alianzas con socios multisectoriales (por ejemplo, entidades de la sociedad civil, expertos en derechos humanos y el mundo académico), que facilite la adhesión de agencias y ministerios como contraparte; y
- considerar la cooperación Sur-Sur: ¿podría la experiencia adquirida por su país servir a otros países? o ¿podría su país beneficiarse del apoyo de otros países?

## DISPOSICIONES GENERALES DE UNA LEY MARCO

El siguiente cuadro presenta un listado de elementos clave para estructurar una ley marco sobre el derecho humano a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional. Proporciona una lista de posibles contenidos que pueden ser adaptados según las necesidades u obligaciones del país.

**TABLA 5**

1. Disposiciones generales	Recomendación
<b>Preámbulo</b>	Establecer los objetivos generales y las razones para formular la ley, incluyendo una referencia expresa a las metas del país para poner fin al hambre y la malnutrición y garantizar una seguridad alimentaria y nutricional sostenible; y una referencia a principios de derechos humanos, citando instrumentos internacionales de derechos humanos como guía y contexto para la implementación.
<b>Título y objetivos</b>	Considerar incluir el 'derecho a una alimentación adecuada' expresamente en el Título. Hacer explícito que la realización del derecho humano a la alimentación es el objetivo principal. Considerar la formulación de metas para políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional, y especificar que el propósito y los objetivos de la ley deberán ser logrados de manera coherente con principios de derechos humanos.

1. Disposiciones generales	
Disposición	Recomendación
<b>Alcance</b>	Expresar claramente a quién aplica la ley, y cuál es el ámbito subjetivo y objetivo de la misma: por ejemplo, indicando quiénes son los titulares del derecho y garantes, e incluyendo la obligación de proteger y regular las actividades de terceros y las responsabilidades específicas de las autoridades del Estado, así como una referencia a la jerarquía de la ley dentro del ordenamiento jurídico nacional.
<b>Definiciones</b>	Proporcionar claridad en los términos y conceptos tales como: 'seguridad alimentaria', 'seguridad nutricional', 'suficiencia', 'disponibilidad', 'vulnerabilidad' etc. Incluir definiciones de los principales términos, y asegurar la compatibilidad de estas definiciones con la legislación internacional en materia de derechos humanos.
<b>Principios</b>	Establecer los principios fundamentales que regirán las acciones de todas las instancias gubernamentales: por ejemplo, la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, la transparencia, la dignidad humana, el empoderamiento y el Estado de Derecho.

2. Disposiciones sustantivas	
Disposición	Recomendación
<b>Derecho a una alimentación adecuada</b>	Establecer plenamente el derecho a una alimentación adecuada y los enfoques aplicados para su realización, especificando el derecho fundamental de toda persona a estar protegido contra el hambre, con la consecuente obligación para el Estado de actuar de modo inmediato; y el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, incluyendo una referencia a grupos de la población con necesidades especiales, como personas de la tercera edad, personas con discapacidad, personas con determinadas enfermedades crónicas, niños y niñas, mujeres embarazadas, lactantes, etc., imponiendo al Estado el deber de tomar medidas para garantizar que existan las condiciones para la seguridad alimentaria y nutricional.
<b>Prohibición de discriminación y medidas de reparación</b>	Establecer el derecho de toda persona a no ser discriminado, ya sea directamente o indirectamente, por los órganos del Estado; considerar incluir medidas especiales para reparar los efectos de la discriminación y para lograr la igualdad formal y sustantiva en su implementación; identificar los grupos específicos que podrían verse expuestos a situaciones de vulnerabilidad, por ej., mujeres, pueblos originarios u otros grupos, y reforzar la obligación de prevenir y eliminar toda forma de discriminación contra ellos.
<b>Obligaciones del Estado</b>	Establecer la obligación del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho de toda persona a alimentarse con dignidad. Asegurar que estos términos estén definidos y cubiertos por cláusulas específicas en la ley marco (Véase la Nota de Orientación 1 para una explicación más detallada).
<b>Evaluación de impacto</b>	Considerar incluir disposiciones para la realización de evaluaciones de impacto del derecho a la alimentación, a efectos de garantizar su coherencia con la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación y prevenir cualquier interferencia en el ejercicio de este derecho.
<b>Emergencias</b>	Incluir disposiciones para garantizar el derecho a la alimentación en situaciones de emergencia, abarcando la gestión y preparación ante riesgos de desastres, sistemas de alerta temprana, así como la designación de una autoridad encargada de coordinar la respuesta.

3. Disposiciones sobre implementación	
Disposición	Recomendación
<b>Información</b>	Establecer el derecho de toda persona a solicitar y recibir información relativa al derecho a la alimentación. Exigir a las autoridades competentes la difusión y la entrega de información solicitada de manera oportuna, clara y en el formato más apropiado, considerando las barreras lingüísticas y las tasas de analfabetismo. Considerar la mejora de los sistemas de recopilación de datos y análisis estadístico.
<b>Educación y sensibilización</b>	Incluir medidas para la enseñanza y sensibilización en materia de nutrición, derechos humanos, desarrollo sostenible, etc. con disposiciones específicas para menores y adultos.
<b>Coordinación institucional</b>	Considerar la creación de una autoridad nacional de coordinación para la colaboración multisectorial e interdisciplinaria de instituciones públicas/privadas y los actores involucrados con facultades y presupuesto adecuados. Considerar también órganos de coordinación a nivel regional o municipal.
<b>Coherencia jurídica</b>	Considerar la revisión de la legislación sectorial para establecer su compatibilidad con el derecho a la alimentación, con áreas prioritarias y plazos sugeridos para realizarla.
<b>Monitoreo</b>	Incluir disposiciones para un monitoreo independiente basado en los derechos humanos de la realización del derecho a la alimentación y de la misma ley marco. Incluir la designación de la autoridad encargada de la recolección de datos fiables, que garantice la separación de poderes y la plena transparencia (considere el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos de conformidad con los Principios de París).

3. Disposiciones sobre implementación	Recomendación
<b>Representación y participación de la sociedad civil</b>	Incluir disposiciones para la participación de la sociedad civil en el órgano de coordinación, el monitoreo y los espacios de consulta periódica.
<b>Justicia</b>	Contemplar medidas de reparación adecuadas en casos de incumplimientos o violaciones, que incluyan un presupuesto adecuado y la posibilidad de interponer recursos de carácter administrativo y judiciales, y el funcionamiento de instituciones nacionales de derechos humanos, incluyendo la capacitación de jueces y otras autoridades públicas.
<b>Plazos</b>	Incluir disposiciones en materia de plazos para la aprobación de la legislación específica para su implementación.
<b>Disposiciones financieras</b>	Incluir disposiciones sobre financiamiento de la implementación de la ley, que especifiquen los aspectos que deberán ser financiados. Asimismo, incluir obligaciones para la presentación de informes financieros transparentes.
<b>Cooperación internacional</b>	Considerar la inclusión de alguna referencia a la cooperación internacional para la implementación, o si puede surgir alguna obligación extraterritorial relevante (por ejemplo, en la elaboración de acuerdos comerciales).

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

Todos los órganos del Estado, incluyendo el órgano legislativo, tienen la obligación de respetar, proteger y realizar (facilitar y hacer efectivo) el derecho de toda persona a una alimentación adecuada.

El Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC) promueve este tipo de iniciativas en la región y proporciona un espacio para fomentar la participación, vincular a partes interesadas, asegurar mayor transparencia y promover la asistencia técnica y la sensibilización. Su alianza con la FAO, la Cooperación Española y AMEXCID, abren la posibilidad a parlamentarios y a sus asesores de participar en capacitaciones, procesos de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para generar mayor impacto.

Como representantes electos, los parlamentarios podrían emprender las siguientes acciones para promover la adopción de una ley marco sobre el derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional:

- incorporarse a uno de los capítulos nacionales del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición en su país, o formar uno de estos frentes en caso de que no exista en su país;
- evaluar la legislación y políticas de su país respecto a la inclusión del derecho a una alimentación adecuada, y buscar oportunidades para la elaboración y aprobación de legislación relevante;
- promover la ratificación de tratados internacionales y regionales, como el PIDESC o el Protocolo de San Salvador, que protegen el derecho a una alimentación adecuada, e incorporar normas sobre

el derecho a una alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico nacional;

- considerar informes de expertos sobre la situación del derecho a una alimentación adecuada; por ejemplo, aquellos vinculados a instituciones de derechos humanos, a la ONU y otras entidades, y hacer seguimiento a sus recomendaciones;
- revisar y aprobar propuestas presupuestarias que garanticen una utilización eficaz y eficiente de fondos públicos en la implementación y protección del derecho a una alimentación adecuada, y monitorear asignaciones presupuestarias ya aprobadas, identificando cualquier irregularidad entre los recursos adjudicados y los gastos efectuados;
- mejorar conocimiento y capacidades vinculados al derecho a una alimentación adecuada, por ejemplo, participando en actividades de formación y capacitación;
- difundir, informar y generar consensos y apoyo por parte de la población; apoyar el financiamiento de actividades públicas de sensibilización y educación sobre el derecho a la alimentación;
- buscar socios y aliados que puedan apoyar la redacción de una ley marco, procurando la asistencia de expertos para su elaboración;
- realizar audiencias parlamentarias y reuniones consultivas para discutir la ley marco sobre el derecho a la alimentación; promover la participación libre e inclusiva y recibir insumos de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, grupos rurales y comunitarios, el ámbito académico, el gobierno, representantes del sector público/privado, etc.; y
- compartir buenas prácticas y experiencias con otros grupos parlamentarios en la región y el resto del mundo.

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **CELAC.** 2020. *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional* [en línea]. (disponible en: <https://plataformacelac.org/>). Acceso : 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2005. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. 49 pp. (disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF\\_publications/ES/RightToFood\\_Guidelines\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf)).
- **FAO.** 2010. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Libro 1*. Roma. 362 pp. (disponible en: [http://www.fao.org/docs/eims/upload/296437/Guide\\_on\\_legislating\\_ES.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/296437/Guide_on_legislating_ES.pdf)).
- **FAO.** 2013. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación N° 2. Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación*. Roma. 28 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3449s.pdf>).
- **FAO.** 2017. *Frentes Parlamentarios contra el Hambre e iniciativas legislativas para el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. La experiencia de América Latina y el Caribe 2009-2016*. Roma. 72 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7872s.pdf>).
- **FAO.** 2020a. Base de datos FAOLEX. En: *FAO Oficina Jurídica* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/faolex/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020b. Carta Abierta del Frente Parlamentario contra el Hambre sobre COVID-19, 1 de abril de 2020 [en línea]. (disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1269117/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020c. Derecho a la alimentación. En: *FAO Derecho a la alimentación* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/right-to-food/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC).** 2020. *FPH-ALC* [en línea]. Santiago de Chile. (disponible en: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Parlamento Latinoamericano y Caribeño.** 2012. *Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Panamá. 44 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>).
- **Parlamento Latinoamericano y Caribeño.** 2020. *Comunidad Parlamentaria del Conocimiento* [en línea]. Panamá. (disponible en: <http://comunidadparlamentaria.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.



©FAO/Max Valencia

*Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 18 de agosto de 2020. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.*

## LEGISLAR PARA UNA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ESCOLAR ADECUADA

*“Invertir en la infancia no es solo un asunto de derechos humanos, sino también una iniciativa rentable para cualquier país: una inversión en el máspreciado de todos los bienes públicos, nuestra humanidad presente y futura”.*

**Alipui y O’Shea (2015)**

### ANTECEDENTES

Los programas de alimentación escolar de múltiples componentes son ampliamente reconocidos como instrumentos clave para la realización del derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la educación y el derecho a la salud de niños y niñas. Dependiendo del objetivo que persigan, estas iniciativas contribuyen a prevenir el hambre y la malnutrición, combaten las deficiencias de micronutrientes y promueven hábitos de alimentación saludables.

La función de protección social que cumplen los programas de alimentación escolar es evidente, pues garantizan a los menores más vulnerables el acceso a alimentos adecuados mientras están en la escuela. Asimismo, la alimentación escolar puede tener un impacto positivo sobre los niveles de asistencia. Además, el aumento de la escolarización de las adolescentes puede contribuir a prevenir los embarazos y matrimonios precoces, y en combinación con alimentos saludables y educación nutricional, puede conducir a mejores resultados nutricionales para ellas y para sus futuros hijos.

#### Políticas de alimentación escolar con perspectiva de género

En todo el mundo, es más probable que los embarazos adolescentes ocurran en comunidades marginales, normalmente a causa de la pobreza y la falta de educación y de oportunidades de empleo.

Está ampliamente reconocido que los programas de alimentación escolar son fundamentales para mejorar la asistencia y la matriculación escolar de las niñas. Sin embargo, estos programas no siempre toman en consideración sus condiciones específicas y sus necesidades.

La incorporación de una perspectiva de género a las políticas escolares en materia de alimentación y educación nutricional puede ayudar a combatir las desigualdades de género en el acceso a los alimentos y a la educación, y tener un impacto positivo para romper el círculo intergeneracional de la malnutrición.

La alimentación y nutrición escolar constituye un enfoque usado por la FAO para apoyar a los países al momento de revisar de forma integral sus políticas y programas escolares, encontrando sinergias estratégicas para potenciar los impactos sobre las dietas, la nutrición infantil, los sistemas alimentarios locales y el desarrollo sostenible.

Este enfoque se basa en los siguientes conceptos:

- **promoción de entornos y alimentación escolar saludable y meriendas adecuadas y nutritivas** con guías y estándares nutricionales, políticas y estándares de seguridad sobre alimentos en la producción y el suministro de alimentación escolar;
- **integración de la educación alimentaria y nutricional en todo el sistema escolar** para promover buenas prácticas y perspectivas alimentarias, así como hábitos saludables duraderos para los escolares y sus familias;
- **impulso a políticas de compra y cadenas de valor inclusivas y sostenibles** a través de programas de alimentación escolar con productos locales (ofreciendo acceso a ingredientes y alimentos inocuos, nutritivos, diversos, aceptables y producidos localmente); y
- **formulación de políticas y marcos jurídicos e institucionales propicios** para programas y políticas escolares que aborden la alimentación y la nutrición con un enfoque integral, multisectorial y sinérgico (es decir, respaldados por herramientas jurídicas, regulatorias e institucionales que sean adecuadas).

## MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL

El derecho a la alimentación de niños y niñas que asisten a la escuela es parte integrante del derecho humano a tener acceso a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, y a estar protegidos contra el hambre. Así lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*Protocolo de San Salvador*). El deber de los Estados de brindar apoyo y asistencia a los derechos de los niños y niñas se encuentra definido en la **Convención sobre los Derechos del Niño** de 1989.

La **Convención sobre los Derechos del Niño** (1989) reconoce los derechos humanos de los niños y niñas que resultan de importancia para la alimentación y la nutrición escolar:

- Artículo 6 – derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
- artículo 23 – derecho de los niños y niñas con discapacidad a recibir protección especial;
- artículo 24 – derecho a la salud y a servicios de salud;
- artículos 18 y 26 – derecho a la seguridad social y a servicios e instalaciones de cuidado infantil;
- artículo 27 – derecho a un nivel de vida adecuado; y
- artículo 28 – derecho a la educación.

Tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como la Declaración de Roma sobre la Nutrición de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) y

las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, dan lugar a otros compromisos en apoyo de la nutrición, la salud y el bienestar de la infancia.

Los compromisos regionales en América Latina y el Caribe incluyen la **Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 (IALCSH)** y el **Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025**.

Además, la FAO, junto a la Cooperación Española y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), impulsa el **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC)**. Esta red parlamentaria, permanente y plural se encuentra consolidada en 21 parlamentos nacionales<sup>9</sup> y cuatro regionales y subregionales. El FPH-ALC está prestando especial atención al bienestar y la nutrición en la elaboración de legislación, en especial aquella que beneficie el derecho a la salud, la educación y la alimentación de la infancia, sobre todo, en el contexto de pandemia a propósito de la crisis mundial vinculada al COVID-19 (FAO, 2020b) y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el periodo de post-pandemia.

## PRINCIPALES BENEFICIOS DE ADOPTAR UN ENFOQUE INTEGRAL PARA LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ESCOLAR

- Los programas de alimentación escolar de múltiples componentes y otras políticas sinérgicas pueden ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos y a contribuir a la consecución de los ODS, entre ellos el ODS 1 Fin de la pobreza, ODS 2 Hambre cero, ODS 3 Salud y bienestar, ODS 4 Educación de calidad, ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico y ODS 10 Reducción de las desigualdades. Los niños llegan a la escuela a una edad en la que están formando sus hábitos alimenticios. La alimentación nutritiva y la educación nutricional escolar también pueden influir en las familias y en la comunidad escolar, y es un canal que permite mayor participación comunitaria.
- Los programas de alimentación escolar aumentan la matrícula escolar y la asistencia del alumnado, y reducen las tasas de deserción, en especial por parte de las niñas.
- La educación alimentaria y nutricional ayuda a niños, niñas y jóvenes a tomar decisiones saludables

<sup>9</sup> Los siguientes 21 países cuentan con frentes parlamentarios: Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

con respecto a los alimentos que contribuyan a la protección de la salud humana y del medioambiente.

- Vincular la demanda y adquisición de alimentos saludables e inocuos por parte de las escuelas a la agricultura familiar puede fortalecer la conexión entre nutrición, agricultura sostenible y desarrollo económico local, involucrando así a la totalidad de la comunidad escolar.
- Para que los pequeños productores o agricultores familiares puedan proveer alimentos, de manera directa, a las escuelas, las políticas públicas deben establecer mecanismos simplificados y adoptar medidas concretas en apoyo de sus actividades.
- Los huertos escolares o urbanos, utilizados como plataforma de aprendizaje, ayudan a educar sobre la alimentación y nutrición escolar.
- Los niños y niñas, sus familias, los maestros, el personal de la escuela, los proveedores, el personal de servicios de alimentos, la sociedad civil, los funcionarios de gobierno y los productores locales pueden desempeñar un rol activo y asumir su responsabilidad en la promoción de entornos y de una alimentación escolar más saludables.

## LEGISLAR PARA UNA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ADECUADA EN LAS ESCUELAS

Adoptar leyes que garanticen la alimentación y la nutrición escolar es una forma óptima de asegurar a los menores en edad escolar el derecho a una alimentación adecuada, con compromisos a largo plazo que sean independientes de cambios políticos. Para obtener el máximo de beneficios, la legislación puede asegurar que existan mecanismos institucionales de implementación, coordinación y rendición de cuentas, así como un enfoque integral a la alimentación y la nutrición en las escuelas.

Algunos países de la región de América Latina y el Caribe cuentan con leyes de alimentación escolar:

- **Estado Plurinacional de Bolivia:** Ley N° 622, Ley de Alimentación Escolar en el Marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural, 2014.
- **Brasil:** Ley N° 11.947/2009, Directrices de la Alimentación Escolar, 2009.
- **Guatemala:** Decreto N° 16-2017, Ley de Alimentación Escolar, 2017.
- **Honduras:** Decreto N° 125-2016, Ley de Alimentación Escolar, 2016.
- **Paraguay:** Ley N° 6.277, 2019 que amplía los artículos 2 y 10 de la Ley N° 5.210, Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario, 2014.

- **Perú:** Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes. 2013.
- **Uruguay:** Ley N° 19.140, sobre Alimentación Saludable en los Centros Educativos, 2013.

La **Ley Marco de Alimentación Escolar** aprobada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) en noviembre de 2013, establece un marco jurídico de referencia que permite a cada Estado implementar políticas y estrategias para garantizar, de manera permanente y con carácter de prioridad nacional, el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional de la población infantil y adolescente, para el disfrute de una vida sana y activa. Esta ley se enfoca en la niñez en edad escolar e incluye medidas para la prevención de la malnutrición crónica, la reducción de enfermedades asociadas y la promoción de estilos de vida más saludables en la región. También dispone de instrumentos para fiscalizar la implementación de políticas públicas efectivas y es un punto de referencia importante para los países de la región al momento de redactar leyes nacionales en línea con las normas internacionales relativas a la protección y promoción de los derechos de la niñez.

La experiencia de Brasil constituye un importante referente regional. El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que data de 1955, ha sido reconocido como un modelo entre los países en desarrollo por su calidad y sostenibilidad. Entre sus elementos destacan: la cobertura de la atención, la sistematización y continuidad de la oferta, la calidad de los alimentos ofrecidos en la escuela, el control social, la adquisición de alimentos provenientes de la agricultura familiar, la construcción de sistemas presenciales y virtuales de acompañamiento, el monitoreo y evaluación, la gestión descentralizada y los huertos escolares como herramientas de educación alimentaria y nutricional.

La región de América Latina y el Caribe ha hecho notables avances en la elaboración de guías alimentarias basadas en alimentos (GABA). Al menos 27 países de la región han publicado las suyas. Entre los latinoamericanos, la mayoría lo hizo entre los años 1997 y 2001, mientras que los caribeños lo hicieron entre los años 2002 y 2010 (FAO, 2014)<sup>10</sup>.

## CÓMO REDACTAR UNA LEY SOBRE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ESCOLAR

El éxito de enfoques integrales sobre la alimentación y la nutrición escolar depende en cierta medida de contar con marcos jurídicos e institucionales y políticas públicas adecuadas. Para ello, se debe aplicar un **enfoque**

10 Una próxima publicación de la FAO sobre *Guías alimentarias basadas en alimentos: Documentos de recursos para su implementación* incluirá ejemplos de cómo se han usado las GABA en los programas de alimentación y nutrición escolar y su relación con la legislación de los países de la región.

de derechos humanos fundado en los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho (FAO, 2012). Esto creará bases sólidas para el cumplimiento por parte de los países de sus obligaciones internacionales sobre derechos humanos, además de permitir mayor conciencia pública respecto de los derechos de la infancia.

Una legislación adecuada definirá de manera clara las responsabilidades institucionales y establecerá mecanismos de participación inclusiva y de coordinación entre los distintos actores involucrados, además de promover una correcta asignación presupuestaria y un marco de supervisión y fiscalización.

Ahora bien, un marco jurídico sólido para la alimentación y nutrición escolar va más allá de una sola ley, e involucra un conjunto de leyes y reglamentos que rigen los diferentes aspectos vitales que constituyen un enfoque integral de la alimentación y nutrición escolar.

Se debe prestar particular atención a la coherencia regulatoria en ámbitos que van más allá de la alimentación y la nutrición escolar, y que por tanto se rigen conforme a un conjunto de leyes propias: la seguridad alimentaria, las compras públicas, y los estándares nutricionales. Por lo tanto, una de las tareas clave de la ley sobre alimentación y nutrición escolar será velar por que exista vinculación y coherencia con estas áreas.

**TABLA 6. POSIBLES DISPOSICIONES DE UNA LEY SOBRE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ESCOLAR**

<b>Alcance y objetivos</b>	<p>En esta disposición se indica el objetivo general de la ley y sus metas específicas. Por ejemplo: “garantizar el derecho a la alimentación adecuada de niños y niñas en las escuelas mediante un enfoque de sistemas alimentarios que les provea productos alimenticios saludables y sostenibles”.</p> <p>El alcance de su aplicación –a quién se dirige esta ley y qué actividades y temas abarca– establecerá quiénes son los beneficiarios del derecho y quiénes los responsables, incluyendo la obligación de proteger y regular las actividades de terceros, así como las responsabilidades específicas de distintas autoridades estatales.</p>
<b>Definiciones</b>	<p>Esta sección brinda elementos para una interpretación clara de la ley, y define términos y conceptos, entre ellos: alimentación escolar, comidas escolares, educación alimentaria y nutricional, entorno alimentario escolar, ración/porción de alimento, alimentación escolar con productos locales, hábitos alimenticios saludables, comedores, quioscos, etc. Se incluye la definición de todos los términos clave, garantizando que estos conceptos sean coherentes con el derecho internacional de los derechos humanos.</p>
<b>Principios rectores</b>	<p>Este acápite plantea los principios fundamentales para las acciones por parte de todos los niveles de gobierno: por ejemplo, participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho. Los principios rectores proporcionarán una base sólida para la interpretación de la ley. También se deben incluir expresamente protecciones especiales para grupos vulnerables, por ejemplo, escolares con alergias alimentarias, diabetes u otras necesidades especiales en relación a la alimentación, menores con discapacidades, etc.</p>
<b>Derecho a la alimentación escolar</b>	<p>La alimentación escolar debe reconocerse como un derecho al alcance de todos los niños que asisten a la escuela, sin ningún tipo de discriminación. Entre otros elementos que pueden ser incluidos en esta sección están, por ejemplo: el valor nutricional de la comida escolar, su cantidad, la frecuencia y duración del servicio de alimentación escolar, y los costos y mecanismos de rendición de cuentas para remediar posibles servicios no satisfactorios.</p>
<b>Disposiciones institucionales</b>	<p>Se definirá claramente el rol de las instituciones nacionales y aquellas descentralizadas y el de otros actores, con el fin de velar por la ejecución adecuada del programa, asignando mandatos y responsabilidades para la coordinación de las diversas instituciones, organismos y actores involucrados a nivel nacional y descentralizado, con reglamentos o referencias específicas para su actuación.</p>
<b>Compra de alimentos</b>	<p>Se recomienda disponer de instrumentos regulatorios para vincular la alimentación y las comidas escolares con la agricultura familiar. Esto puede incluir como meta un porcentaje del presupuesto de las compras públicas destinado a la compra directa de alimentos para quienes han sido definidos como beneficiarios.</p>
<b>Cláusula preferencial para la agricultura familiar</b>	<p>Se pueden considerar disposiciones especiales para que las compras provengan de la agricultura familiar e incluyan a grupos prioritarios de productores más vulnerables, entre ellos mujeres, miembros de comunidades indígenas y jóvenes. Esto sirve para fortalecer a los grupos destinatarios y les ofrece un mercado estable y previsible para sus productos.</p>
<b>Cumplimiento de la legislación y los requisitos de inocuidad de alimentos</b>	<p>Para prevenir efectos negativos sobre la salud y el estado nutricional de los estudiantes y reducir al mínimo o eliminar riesgos provocados por agua insalubre, saneamiento deficiente, métodos de preparación, procesamiento o cocción poco seguros, es fundamental incluir disposiciones reglamentarias en relación con la seguridad y la calidad de los alimentos. Esto puede alinearse con la legislación vigente sobre seguridad de los alimentos, y debe cubrir formas de controlar la seguridad de los alimentos adquiridos por las escuelas.</p>

<b>Cumplimiento de directrices y estándares nutricionales</b>	Existen directrices y estándares nutricionales aplicables a: i) alimentos ofrecidos por los programas de alimentación escolar, y ii) alimentos disponibles en quioscos o máquinas expendedoras en las escuelas. Su objetivo es velar porque todos los alimentos que se consumen en las escuelas cumplan con la ingesta mínima diaria de energía y nutrientes para los menores destinatarios, respondan a los objetivos del programa, y se alineen con las guías alimentarias basadas en alimentos (GABA) nacionales, si tales guías existen.
<b>Educación sobre alimentación y nutrición escolar (EANE)</b>	Se pueden tomar medidas para definir claramente la forma en que se incorporará la nutrición al currículum escolar con el fin de integrar la educación sobre alimentación y nutrición al aprendizaje. Se pueden especificar los recursos del presupuesto escolar que se destinarán a la educación sobre alimentación y nutrición.  Las leyes también pueden abordar, como base para la educación nutricional en escuelas, aspectos tales como: las principales responsabilidades sectoriales, los estándares mínimos de calidad, los contenidos temáticos prioritarios, los plazos mínimos en el currículum, los requisitos de capacitación para los educadores en aula, la existencia de huertos escolares como principales plataformas de la EANE, las campañas de comunicación y concientización a nivel escolar, y los requisitos para aplicar las GABA nacionales si éstas existen, entre otros elementos.
<b>Comercialización y publicidad de alimentos en las escuelas</b>	Debe existir una normativa respecto a la publicidad y la venta de alimentos destinados a los niños en el recinto escolar o sus cercanías, particularmente respecto de alimentos altamente procesados y altos en grasas saturadas, sodio y azúcares añadidas, en línea con los estándares nutricionales y las GABA nacionales si éstas existen.
<b>Venta de alimentos</b>	Se deben incluir disposiciones que establezcan que los alimentos que se distribuyen y venden en las escuelas deben ser no solamente inocuos, sino que también deberán ajustarse a las necesidades y prioridades nutricionales de los menores. Los estándares específicos se establecerán mediante reglamentos de implementación.
<b>Participación de los estudiantes, padres de familia y la comunidad</b>	Para asegurar una participación inclusiva y no discriminatoria y la toma de decisiones aceptables en relación con la nutrición y los menús, se deben adoptar disposiciones expresas que garanticen la participación de los padres, escolares, educadores, asociaciones de padres y apoderados, grupos comunitarios locales, pueblos indígenas y otros, tanto en la toma de decisiones como en los mecanismos de revisión y rendición de cuentas.
<b>Monitoreo</b>	Establecer y definir detalladamente mecanismos de monitoreo, tanto a nivel central como mecanismos descentralizados, incluyendo su composición y mandato, y considerando la participación de padres, escolares, educadores, asociaciones de padres y apoderados, grupos comunitarios locales, pueblos indígenas y otros beneficiarios. Asimismo, incluir mecanismos que garanticen la transparencia financiera.
<b>Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia</b>	Especificar claramente la responsabilidad de los órganos del Estado a cargo del cumplimiento de la ley, así como los mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo disposiciones sobre el derecho a la información en formas e idiomas adecuados, y la información de los deberes en relación con los requisitos de fondo y de forma. Establecer o hacer referencia a mecanismos de reclamo que sean accesibles y efectivos, incluidos aquellos de tipo judicial, administrativo y comunitario, que además garanticen el derecho a interponer un recurso.
<b>Sanciones</b>	Establecer sanciones en caso de incumplimiento.
<b>Disposiciones financieras</b>	Se deben adoptar medidas para garantizar el financiamiento adecuado y las previsiones financieras necesarias para la implementación. Asimismo, considerar disposiciones para incluir al ministerio que corresponda en la revisión del presupuesto y reafirmar la obligación de garantizar el derecho de todo niño y niña a una alimentación escolar adecuada, incluso en épocas de recortes presupuestarios.
<b>Disposiciones finales y transitorias</b>	Esto puede incluir cualquier disposición adicional que estipule, por ejemplo, la necesidad de modificar o revisar otros reglamentos o leyes relacionadas.

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

Una adecuada alimentación y nutrición de las niñas y niños en las escuelas es una contribución importante para garantizar la salud y el bienestar de los menores, así como también para apoyar el desarrollo de las comunidades.

El Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC) promueve este tipo de iniciativas en la región y proporciona un espacio para fomentar la participación, vincular a partes interesadas,

asegurar mayor transparencia y promover la asistencia técnica y la sensibilización. Su alianza con la FAO, la Cooperación Española y la AMEXCID, abren la posibilidad a parlamentarios y a sus asesores de participar en capacitaciones, procesos de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para generar mayor impacto.

Los parlamentarios desempeñan un rol fundamental tanto en sus países como a nivel regional en la promoción de leyes y políticas sobre estas materias, por medio de acciones como las siguientes:

- incorporarse a uno de los capítulos nacionales del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición en su país, o formar uno de estos frentes en caso de que no exista en su país y promover leyes sobre alimentación y nutrición escolar;
- revisar la provisión de alimentación escolar a nivel nacional y aprovechar las posibles oportunidades. Considerar las leyes y políticas vigentes que abordan todos los aspectos del sistema alimentario y de abastecimiento de la alimentación escolar, desde la producción hasta el consumo; por ejemplo, estándares nutricionales, inocuidad y calidad de los alimentos, educación nutricional, incentivos financieros y la identificación de áreas específicas que requieran fortalecimiento, considerando las mejores opciones de legislación para la alimentación y nutrición escolar; pudiendo ser una ley específica en la materia, o disposiciones en distintas leyes que mantengan una coherencia entre sí;
- revisar y aprobar propuestas presupuestarias que garanticen el financiamiento público para la alimentación y la nutrición en las escuelas; monitorear gastos presupuestarios aprobados e identificar brechas de gastos;
- buscar oportunidades en el proceso parlamentario para presentar mociones e interpelaciones y posicionar la alimentación y nutrición escolar en la agenda política;
- organizar procesos participativos de redacción legislativa y de consulta con socios de diversos sectores: sociedad civil, expertos en derechos humanos, academia, organizaciones de agricultores familiares, mujeres productoras, grupos de defensores de la infancia y asociaciones de maestros y de padres de familia;
- participar en capacitaciones y actividades de formación continua sobre alimentación y nutrición escolar;
- aprobar presupuestos y realizar consultas inclusivas y campañas de información pública, para aumentar la conciencia sobre la alimentación y nutrición escolar y obtener respaldo público.
- cumplir con la función general de fiscalización, de modo de asegurar que las leyes de alimentación y nutrición escolar sean respetadas e implementadas según los objetivos para los cuales fueron dictadas;
- compartir buenas prácticas y experiencias con otros grupos parlamentarios en la región y el resto del mundo; y
- considerar la cooperación Sur-Sur: ¿podría la experiencia adquirida por su país servir a otros países? o ¿podría su país beneficiarse del apoyo de otros países?

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **Alipui y O'Shea.** 2015. *Investing in All Children: Towards Equitable, Inclusive, and Sustainable Development* [en línea]. Harvard International Review. (disponible en: <https://impakter.com/investing-all-children-towards-equitable-inclusive-sustainable-development/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2012. *Los derechos humanos: Una estrategia para la lucha contra el hambre. Folleto Informativo 2* [en línea]. 4 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ap560s.pdf>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2014. *El estado de las guías alimentarias basadas en alimentos en América Latina y el Caribe. 21 años después de la Conferencia Internacional sobre Nutrición.* Roma. 125 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i3677s/i3677s.pdf>).
- **FAO.** 2017. *Frentes Parlamentarios contra el Hambre e iniciativas legislativas para el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. La experiencia de América Latina y el Caribe 2009-2016.* Roma. 72 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7872s.pdf>).
- **FAO.** 2020a. Base de datos FAOLEX. En: *FAO Oficina Jurídica* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/faolex/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020b. Carta Abierta del Frente Parlamentario contra el Hambre sobre COVID-19, 1 de abril de 2020 [en línea]. (disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1269117/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020c. Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el ámbito de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. En: *Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/alimentacion-escolar/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC).** 2020. *FPH-ALC* [en línea]. Santiago de Chile. (disponible en: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Parlamento Latinoamericano y Caribeño.** 2012. *Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria.* Panamá. 44 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>).
- **Parlamento Latinoamericano y Caribeño.** 2020. *Comunidad Parlamentaria del Conocimiento* [en línea]. Panamá. (disponible en: <http://comunidadparlamentaria.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.



©FAO/ Max Valencia

Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 21 de agosto de 2020. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.

# LEGISLAR PARA UNA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES

*“Los Estados deberían esforzarse por asegurar la gobernanza responsable de la tenencia, porque la tierra, la pesca y los bosques son fundamentales para la realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad de los medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural y el crecimiento social y económico”.*

**Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (VGGT, por su sigla en inglés), párrafo 4.1.**

## ANTECEDENTES

Contar con seguridad en los derechos de tenencia es importante para la producción de alimentos para fines de subsistencia, semicomerciales y comerciales y, por lo tanto, para la disponibilidad de alimentos en general y la accesibilidad física, social y económica de quienes están involucrados. La seguridad alimentaria implica que las personas tienen que poder acceder a los medios de producción o de adquisición de alimentos y que el desarrollo debe ser sostenible a fin de garantizar ese derecho para todos, ahora y en el futuro. La gobernanza responsable de la tenencia reviste una importancia fundamental para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y contribuye a medios de vida más sostenibles y equitativos, estabilidad social, desarrollo rural, protección medioambiental y la erradicación a largo plazo del hambre y la pobreza.

### ¿Qué es la tenencia de la tierra?

Las reglas creadas por las sociedades para asignar los derechos de propiedad de la tierra, definir cómo se otorga el acceso, el uso y el control de la tierra, y definir las responsabilidades y limitaciones asociadas.

En su definición más simple, la **tenencia de los recursos naturales** se refiere a quiénes tienen el derecho a usar un determinado recurso. Se trata de la relación entre las personas y los recursos naturales como la tierra, la pesca o los bosques. Es un asunto complejo puesto que estos recursos naturales son preciados, limitados y valiosos, y la relación que las personas establecen con ellos puede ser definida y reconocida legal y formalmente, o de manera consuetudinaria. A menudo se trata de un área que da origen a conflictos, disputas o abusos, particularmente frente a demandas crecientes asociadas con el crecimiento demográfico, inversiones a gran escala y el cambio climático. La tenencia de la tierra puede ser pública, privada, comunal, indígena, consuetudinaria o informal y los **sistemas de tenencia de la tierra** que surgen a partir de leyes escritas o de normas consuetudinarias determinan **quién puede usar un determinado recurso durante un plazo específico y conforme a qué condiciones**.

**La gobernanza responsable de la tenencia**, basada en principios de derechos humanos, hace que el acceso a la tierra, la pesca y los bosques sea más justo. Además, protege a las personas de la pérdida arbitraria de sus derechos, incluso mediante desalojos. Sirve para prevenir prácticas discriminatorias y redundante en procesos transparentes y participativos de toma de decisiones. También garantiza la igualdad ante la ley

y puede prevenir conflictos gracias a sus mecanismos de resolución de disputas. En última instancia, propicia la seguridad alimentaria garantizando el acceso a los recursos naturales y protegiendo los derechos de las personas que dependen de ellos.

## MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL

La relación entre el acceso a la tierra y los recursos pesqueros y forestales, por un lado, y el ejercicio de los derechos humanos (como el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo el derecho a alimentos y agua), por otro, significa que la correcta gobernanza de los recursos posibilitará la realización de derechos humanos internacionalmente reconocidos por varios instrumentos. Entre ellos: el PIDESC<sup>11</sup>, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés)<sup>12</sup>, y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>13</sup>.

A nivel global, los Estados se comprometieron decididamente en hacer que el uso de la tierra fuera más accesible, equitativo y sostenible con el objetivo de poner fin a la pobreza y erradicar el hambre para 2030, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015<sup>14</sup>. Además, los estándares sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales en pro de conseguir los objetivos de nutrición y seguridad alimentaria han sido recogidos en otros instrumentos internacionales, tales como las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (VGGT), de 2012; las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, de 2004; y las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza, de 2014. Estos instrumentos cuentan con amplia legitimidad debido al proceso de consulta participativo e inclusivo con el que fueron elaborados, incluidas consultas regionales con múltiples actores.

11 Todos los países de América Latina y el Caribe son Parte del PIDESC, a excepción de Cuba que lo firmó el 28 de febrero de 2008 pero no lo ha ratificado. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en).

12 Todos los países de la región son Parte de la CEDAW. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en)

13 El Convenio 169 de la OIT ha sido ratificado por 15 países de la región: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0:NO:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0:NO:P11300_INSTRUMENT_ID:312314).

14 Los ODS 1, 2, 5, 10, 13, 15 se refieren específicamente a la tenencia de la tierra.

### América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad en la distribución de tierras

La región tiene la **distribución de tierras más desigual** de todo el planeta: el coeficiente de Gini –que mide la desigualdad– aplicado a la distribución de la tierra en la región como un todo alcanza 0,79, superando ampliamente a Europa (0,57), África (0,56) y Asia (0,55). En Sudamérica, la desigualdad es aún mayor que el promedio regional, alcanzando un coeficiente Gini de 0,85; mientras que en Centroamérica, la desigualdad es levemente inferior al promedio, con un coeficiente de 0,75 (OXFAM Internacional, 2016, pág. 21).

Desde su ratificación, las VGGT han sido utilizadas en América Latina y el Caribe para promover la implementación de sus principios por parte de gobiernos, sociedad civil e instituciones vinculadas a la administración de tierras. A nivel nacional, **Guatemala** fue el primer país de la región en emplear las VGGT para reformular su **política agraria** de manera participativa. La FAO apoyó el proceso, y el diálogo con distintos sectores recogió múltiples aspectos de las VGGT. Asimismo, para divulgar las Directrices, la FAO capacitó a cientos de personas en la aplicación de su enfoque de género. En 2016, la FAO y la Secretaría de Asuntos Agrarios de Guatemala suscribieron un acuerdo para fortalecer su institucionalidad agraria y apoyar la implementación de la Política Agraria ese país en el marco de las VGGT. (FAO, 2018a). **Colombia**, por su parte, ha utilizado las VGGT como guía para mejorar el acceso y uso de la tierra como parte de su proceso de paz (FAO, 2017a).

## ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS ESTADOS?

Para cumplir los compromisos internacionales y regionales en pro de una gobernanza más equitativa y responsable de la tenencia, los Estados deben tomar diversas medidas legislativas y de política pública. Las VGGT ofrecen pautas sobre contenido de estrategias, políticas, leyes y programas de gobernanza de recursos naturales, a fin de erradicar el hambre y la pobreza y alcanzar los objetivos relacionados con la sostenibilidad, el desarrollo socioeconómico y la protección medioambiental, considerando el objetivo general de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Los **principios rectores** de las VGGT recomiendan a los Estados tomar medidas para:

- reconocer, respetar y registrar a todos los titulares legítimos de derechos de tenencia y sus respectivos derechos (FAO, 2017c), incluido el derecho legítimo de ocupantes informales de tierras, teniendo especial consideración con las prácticas discriminatorias que pueden enfrentar las mujeres y las personas en situación de vulnerabilidad;
- proteger los derechos de tenencia legítimos frente a amenazas y violaciones, incluyendo desalojos ilegales y forzados;

- promover y facilitar el goce de derechos de tenencia legítimos, garantizando la accesibilidad de servicios para todos;
- cuando existan conflictos respecto de derechos de tenencia, velar por el acceso efectivo a la justicia y reparaciones, y ofrecer compensación justa y oportuna en casos de expropiación;
- tomar medidas activas para impedir disputas y conflictos violentos sobre la tenencia, y luchar contra toda forma de corrupción, en todos los niveles y en todos los contextos;
- velar por que los actores no estatales, incluyendo las empresas transnacionales, respeten los derechos humanos y los derechos de tenencia legítimos; y
- aplicar los principios rectores de aplicación de las VGGT de dignidad humana, no discriminación, equidad y justicia, igualdad de género, enfoque holístico y sostenible, consulta y participación, estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas y mejora continua (VGGT, directriz 3).

Teniendo en cuenta sus obligaciones en materia de derechos humanos, se insta a los Estados a implementar las VGGT, a fin de velar por la seguridad de la tenencia para todos, con énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad como pueden ser los agricultores familiares, las mujeres y la juventud rurales, los pescadores a pequeña escala, los trabajadores de la tierra y los pueblos indígenas. Los procesos relevantes deben ser participativos, transparentes y responsables, y las consultas deben considerar los desequilibrios de poder existentes, y garantizar una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada.

Muchos países de América Latina y el Caribe han reconocido legalmente los derechos de tenencia legítima, en particular los derechos consuetudinarios, a menudo ignorados históricamente (Griffiths, 2004). Sin embargo, dada la creciente presión vinculada a la demanda de inversiones de gran envergadura que involucran tierras, se requiere hacer más para su protección efectiva. En particular, a través de esfuerzos de registro de derechos tradicionales, comunales e individuales sobre la tierra. Uno de los mayores desafíos en cuanto al reconocimiento y registro de los derechos consuetudinarios consiste en abordar las desigualdades de género.

Tipos de derechos de tenencia legítimos:

**Legitimidad jurídica**, o derechos reconocidos legalmente:

- derechos de propiedad reconocidos por ley, incluidos los derechos de individuos, familias y grupos y derechos tradicionales reconocidos por ley;
- derechos de uso reconocidos por ley, incluidos arriendos, aparcerías o comodatos, y acuerdos de licencias;
- servidumbres y derechos de paso.

**Legitimidad social**, o derechos con amplia aceptación social, pero sin reconocimiento jurídico formal:

- derechos consuetudinarios e indígenas sobre recursos que recaen en el Estado;
- derechos consuetudinarios sobre terrenos fiscales, por ejemplo, comunidades forestales;
- asentamientos informales en terrenos privados y públicos donde el Estado acepta que no es posible reubicar a las personas;
- ocupaciones ilegales en terrenos privados o públicos que están prontos a cumplir los requisitos para la adquisición de los terrenos mediante prescripción adquisitiva o posesión adversa;
- sitios de pesca tradicionales no reconocidos formalmente.

## VELAR POR UNA TENENCIA DE LA TIERRA EQUITATIVA EN TÉRMINOS DE GÉNERO

A menudo las mujeres se encuentran en gran desventaja en relación con la tenencia de la tierra. Debido a prácticas tradicionales discriminatorias, sus reivindicaciones respecto de la tenencia dependen de sus relaciones con los hombres. En algunas culturas, el derecho de las mujeres a poseer tierras no está reconocido, pudiendo ser incluso despojadas de las mismas. Tampoco se les permite heredarlas. Frecuentemente, las mujeres que trabajan la tierra en las comunidades rurales, son también sus habitantes más pobres y marginales, y carecen de títulos formales respecto de la tierra. También suelen carecer de acceso a la educación, mercados justos o sistemas de crédito, así como una remuneración justa por su trabajo (FAO, 2013).

**Párrafos 5.4 y 5.5 de la VGGT:** “Los Estados deben considerar los obstáculos específicos que enfrentan mujeres y niñas con respecto a la tenencia y los derechos de tenencia asociados, y tomar medidas que garanticen que los marcos jurídicos y normativos provean protección adecuada para las mujeres y que se apliquen y fiscalicen las leyes que reconocen sus derechos de tenencia. [...] Los Estados deben adoptar políticas, leyes y procedimientos relevantes a través de procesos participativos que involucren a todas las partes afectadas, asegurando que tanto hombres como mujeres estén incluidos desde el inicio”.

La gobernanza de la tenencia de la tierra es un tema inevitablemente complejo y su relación con las desigualdades de género se replica en muchas otras áreas de la vida social, económica, política y cultural,

incluyendo en el derecho de familia y derecho sucesorio; el acceso a educación e información; las condiciones de empleo decente; y el acceso a mercados y a la economía, entre otros.

Una correcta gobernanza de la tenencia de la tierra requiere de políticas y leyes equitativas en términos de género. Para que ello ocurra, las mujeres deben participar de manera activa, significativa y efectiva en los procesos pertinentes de toma de decisiones. La elaboración de sistemas de tenencia de la tierra equitativos en términos de género es fundamental para promover el desarrollo sostenible y la buena gobernanza. Además, es posible que sea necesario reformar las normas jurídicas sobre la propiedad, la inscripción de tierras y el derecho de familia y sucesorio, para garantizar el alineamiento con las VGGT, el respeto de los derechos humanos en general y la igualdad de género en particular. Es una responsabilidad fundamental de los parlamentos velar por que el sistema jurídico proteja los derechos legítimos y universales de tenencia, así como el derecho igualitario de hombres y mujeres.

La igualdad de género en el ámbito agrícola, en particular, y en relación con el acceso a los recursos, ocupa un lugar central en la agenda regional e internacional. Conforme al ODS 5, los Estados se han comprometido a lograr la igualdad de género en materia de derechos a la tierra tanto en la práctica como en el derecho.

Para avanzar en la consecución de la meta 5.a.2 de los ODS sobre marcos jurídicos y normativos que garanticen la igualdad de derechos de la mujer respecto de los recursos económicos, la propiedad y el control de las tierras, la FAO, como organismo custodio del indicador, ha creado los siguientes **seis indicadores** para que los países entreguen información (FAO, 2020e): La región de América Latina y el Caribe ofrece algunos ejemplos de situaciones en las que la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones ha derivado en leyes y políticas con mayor igualdad de género respecto a la tenencia. En estos casos se aprecia un rol destacado de la sociedad civil.

La guía técnica *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres*, elaborada por la FAO, tiene como finalidad secundaria la aplicación de las VGGT, ofreciendo orientaciones que respalden el principio de igualdad de género en la gobernanza de la tenencia (FAO, 2013).

ODS 5.a.2 - Proporción de países cuyo ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad o el control de las tierras.

- **Indicador aproximado A.** ¿Es obligatorio el registro conjunto de tierras, o se fomenta mediante incentivos económicos?
- **Indicador aproximado B.** ¿Exige el marco jurídico y de políticas públicas el consentimiento del cónyuge para las transacciones de tierras?
- **Indicador aproximado C.** ¿Respalda el marco jurídico y de políticas públicas la igualdad de derechos de herencia de las mujeres y niñas?
- **Indicador aproximado D.** ¿Prevé el marco jurídico y de políticas públicas la asignación de recursos financieros destinados a aumentar la propiedad y el control de las tierras por parte de las mujeres?
- **Indicador aproximado E.** En los sistemas jurídicos que reconocen los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra, ¿protege explícitamente el marco jurídico y de políticas públicas los derechos a la tierra de las mujeres?
- **Indicador aproximado F.** ¿Exige el marco jurídico y de políticas públicas la participación de las mujeres en las instituciones de ordenación y administración de tierras?

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

El crecimiento y desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe dependerá en gran medida de la manera en que se conserve, use y maneje la tierra y los recursos relacionados con ella. Para asegurar el desarrollo socioeconómico sostenible y de amplia base, se requiere una gobernanza de la tenencia de la tierra y de otros recursos caracterizada por la igualdad de género, así como políticas públicas y marcos jurídicos sólidos, y presupuestos y planes operativos adecuados que se adopten e implementen a través de procesos participativos.

### Estado Plurinacional de Bolivia

La **Nueva Constitución Política del Estado de 2008** establece la obligación del Estado de “promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra” (artículo 402). Asimismo, se consagra la “titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal” (artículo 395). Desde el año 2006, una reforma a la Ley N° 1715 de Reconducción de la Reforma Agraria ya disponía que los títulos “ejecutoriales” debían ser emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar (disposición final octava de la **Ley No. 3545**).

### Colombia

La Ley No. 731 de 2002 contiene **normas para favorecer a las mujeres rurales**. En cuanto a los procesos de reforma agraria, la ley garantiza la titulación de estos predios a nombre del cónyuge o compañera (o) permanente dejado en estado de abandono, así como a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales. También se da acceso preferencial a las mujeres jefas de hogar y a aquellas que se encuentran en estado de desprotección social y económica por causa de violencia, abandono o viudez. Asimismo, la ley garantiza la participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios (artículos 24 a 26).

Por otra parte, la Ley No. 1448 de 2011 que **dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno** adopta un “enfoque diferencial”, según el cual, las medidas que se implementen deberán responder “a las particularidades y grado de vulnerabilidad” de las mujeres (artículo 13). Así, en los procesos de restitución de tierras, la ley establece una atención preferencial para las mujeres. También les da prioridad en la aplicación de beneficios en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedula. Asimismo, establece la obligatoriedad de que la titulación de la propiedad se realice a nombre de ambos cónyuges o compañeros permanentes (artículos 114 a 118).

### Uruguay

La **Ley 19.781 de 2019** establece la titularidad conjunta en la adjudicación de las tierras del Instituto Nacional de Colonización (INC) en los casos en los que se trate de parejas constituidas en uniones de hecho, civiles o matrimoniales que tengan “perfil colono”, es decir, cuando ambos dediquen la mayor parte de su tiempo de trabajo al hogar, a la explotación productiva directa y la principal fuente de ingresos de la pareja.

El **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC)** es una red parlamentaria, permanente y plural, consolidada en 21 parlamentos nacionales<sup>15</sup> y cuatro regionales o subregionales que promueve procesos legislativos destinados a erradicar

el hambre y la malnutrición para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2). El FPH-ALC proporciona un espacio para fomentar la participación, vincular a partes interesadas, asegurar mayor transparencia y promover la asistencia técnica y la sensibilización. Su alianza con la FAO, la Cooperación Española y AMEXCID abren la posibilidad a parlamentarios y a sus asesores de participar en capacitaciones, procesos de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para generar mayor impacto. El FPH-ALC está prestando especial atención al derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, sobre todo, en el contexto de pandemia a propósito de la crisis mundial vinculada a la COVID-19 (FAO, 2020c) y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el periodo de post-pandemia.

Los parlamentarios tienen un rol crucial en promover legislación que genera una gobernanza responsable de la tenencia y para ello pueden considerar las siguientes medidas:

- incorporarse a uno de los capítulos nacionales del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición en su país, o formar uno de estos frentes en caso de que no exista en su país, y promover leyes sobre la tenencia responsable de la tierra y otros recursos naturales y sobre la implementación de las VGGT y otros instrumentos internacionales relevantes;
- unirse a otras plataformas que agrupen a diversos actores interesados en las VGGT o formar una de esas plataformas si no existen en su país;
- evaluar los actuales marcos de políticas públicas, jurídicos e institucionales a nivel local y nacional, e identificar oportunidades de acción y posibles aspectos que requieran reformas; y velar porque la legislación relativa a la tierra esté en consonancia con los estándares internacionales;
- apoyar la ratificación y aplicación de instrumentos internacionales y regionales sobre los derechos de las mujeres en relación con la tenencia de tierras y otros recursos naturales;
- promulgar leyes y apoyar políticas agrarias que reconozcan derechos legítimos y universales de tenencia, prestando particular atención a los grupos en situación de vulnerabilidad como pueden ser los agricultores familiares, las mujeres y la juventud rurales, los pescadores a pequeña escala, los trabajadores de la tierra y los pueblos indígenas;
- adoptar leyes que aseguren que las prácticas consuetudinarias respeten la igualdad de género;
- promover y apoyar reformas legislativas que sean necesarias para la consecución del ODS 5, indicador 5.a.2;
- adoptar leyes que dispongan la protección contra desalojos forzados, un régimen previsible para las expropiaciones de interés público, que combatan la corrupción en la administración de la tenencia y que

<sup>15</sup> Los siguientes 21 países cuentan con frentes parlamentarios: Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

establezcan mecanismos accesibles y asequibles para la solución de conflictos;

- en la aprobación o formulación de legislación, considerar el contexto local, trabajar de manera constructiva con la comunidad en procesos de consulta, discusión y toma de decisiones referentes a políticas, leyes, normas de derecho consuetudinario y prácticas de tenencia de la tierra;
- aprobar presupuestos para campañas de sensibilización y concientización pública inclusiva de manera que las personas conozcan sus derechos y cómo exigir su cumplimiento;
- aprobar presupuestos para la entrega de incentivos que promuevan una gobernanza de la tenencia de la tierra en términos de igualdad de género;
- aprobar presupuestos para la formación y capacitación de profesionales y miembros de la administración pública en las áreas de tierra, territorio, familia y justicia sobre estándares internacionales de derechos humanos e igualdad de género, y sobre los vínculos entre la legislación agraria y el derecho de familia, sucesorio y otras ramas del derecho.
- apoyar a grupos locales para encontrar formas innovadoras y creativas de aplicación de normas consuetudinarias destinadas a ayudar a las mujeres a ejercer sus derechos sobre la tierra, sobre todo en los casos donde la protección de la ley no se aplica o es inadecuada, y promover estas buenas prácticas para fomentar nueva legislación y políticas públicas.
- en su rol fiscalizador, garantizar la representación equitativa de las mujeres (incluyendo las mujeres rurales) en las instituciones y estructuras políticas y de gobernanza, y velar por su participación en la formulación e implementación de políticas sobre la tierra;
- fortalecer el monitoreo que permita evaluar las mejoras en relación con la gobernanza de la tenencia de la tierra con igualdad de género en la práctica, y estimular el desarrollo de datos desagregados que permitan la toma de decisiones y elaboración de estrategias sobre la base de evidencia empírica;
- compartir buenas prácticas y experiencias con otros grupos parlamentarios en la región y el resto del mundo; y
- considerar la cooperación Sur-Sur: ¿podría la experiencia adquirida por su país servir a otros países? o ¿podría su país beneficiarse del apoyo de otros países?

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **FAO.** 2012a. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia*. En breve. Roma. 14 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3016s.pdf>).
- **FAO.** 2012b. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. 48 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>).
- **FAO.** 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N° 1*. Roma. 118 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3114s.pdf>).
- **FAO.** 2017a. *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra*. Bogotá. 276 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7843s.pdf>).
- **FAO.** 2017b. *Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N° 7*. Roma. 92 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/b-i5147s.pdf>).
- **FAO.** 2017c. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho. Una guía para juristas y otros proveedores de servicios jurídicos. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia N° 5*. Roma. 136 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/b-i5449s.pdf>).
- **FAO.** 2018a. *Aumentar el uso de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia entre las organizaciones de la sociedad civil y de base* [en línea]. Guatemala. 4 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/I9343ES/i9343es.pdf>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2018b. *Realizing women's rights to land in the law. A guide for reporting on SDG indicator 5.a.2*. Roma. 80 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/I8785EN/i8785en.pdf>).
- **FAO.** 2020a. Base de datos FAOLEX. En: *FAO Oficina Jurídica* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/faolex/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020b. Base de datos Género y Derecho a la Tierra. En: *FAO División de la Protección Social* [en

- línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/gender-landrights-database/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020c. Carta Abierta del Frente Parlamentario contra el Hambre sobre COVID-19, 1 de abril de 2020 [en línea]. (disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1269117/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **FAO.** 2020d. Fortalecimiento del diálogo entre FAO, Gobiernos y Sociedad Civil. En: *Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/sociedad-civil/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **FAO.** 2020e. Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: *FAO Oficina para los ODS* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/5a2/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC).** 2020. *FPH-ALC* [en línea]. Santiago de Chile. (disponible en: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **Griffiths, T.** 2004. *Indigenous peoples, land tenure and land policy in Latin America* [en línea]. FAO. (disponible en: <http://www.fao.org/3/y5407t/y5407t0a.htm>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **OXFAM Internacional.** 2016. *Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxford (Reino Unido). 99 pp.(disponible en: [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/desterrados-full-es-29nov-web\\_0.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf)).

Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 28 de agosto de 2020. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.

# LEGISLAR PARA PROMOVER UNA INVERSIÓN RESPONSABLE EN LA AGRICULTURA Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

*“Mediante la Iniciativa Mano de la mano, la FAO trabajará con los países y sus socios de desarrollo para identificar y destinar sus esfuerzos a aquellas áreas donde la brecha entre el potencial de la agricultura y el desarrollo real es tan grande, que las inversiones pueden sacar a las personas de la pobreza y el hambre”.*

**Qu Dongyu, Director General, FAO.**

## ANTECEDENTES

Es ampliamente reconocido que incrementar las inversiones responsables en la agricultura y los sistemas alimentarios es un elemento vital para garantizar una alimentación y nutrición adecuadas, reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030, en particular el ODS 1 de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y el ODS 2 de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, no será posible sin inversiones más éticas, informadas, con rendición de cuentas y sostenibles, sobre todo en aquellas áreas donde más se necesiten.

Mientras aumentar la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios es importante, hacerlo de manera irresponsable puede tener como consecuencia la devastación del medio ambiente y las comunidades, poniendo en riesgo la producción local y los medios de vida de la población rural, causando destrucción ambiental y escasez de tierras y agua, y en algunos casos, dañando la reputación e imagen de gobiernos

y corporaciones. Los gobiernos y todos los actores involucrados, desempeñan un rol importante para garantizar que las inversiones cumplan con criterios que fortalezcan el desarrollo sostenible.

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar todos los derechos humanos, independientemente del sistema político, cultural o económico que los rige. Las empresas tienen una responsabilidad social corporativa que incluye el deber de respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre las que tengan alguna participación. En casos de abusos, el deber de los Estados es adoptar medidas de reparación. ([Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#)). La inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios deberá aplicar un enfoque de derechos humanos fundado en los principios de dignidad humana, no discriminación, equidad y justicia, igualdad de género, un enfoque integral y sostenible, consulta y participación, estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas y mejora constante.

## LOS PRINCIPIOS PARA LA INVERSIÓN RESPONSABLE EN LA AGRICULTURA Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

En 2014, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó los **Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios** (conocidos como **Principios CSA-IAR**). Integrando los conocimientos, experiencia y capacidades de un amplio espectro de actores, se trata de un conjunto de principios fundamentales relacionados con las inversiones para gobiernos, organizaciones intergubernamentales, instituciones financieras y donantes, organizaciones de investigación y universidades, pequeños productores, empresas, organizaciones de la sociedad civil, trabajadores y sus organizaciones, comunidades y organizaciones de consumidores, que entre otras, tienen por objetivo garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Los Principios CSA-IAR se fundamentan en instrumentos internacionales adoptados por los Estados en materia de derechos humanos. Entre ellos tenemos tratados internacionales sobre derechos humanos, así como instrumentos voluntarios como es el caso de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y las **Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** (DVGT). A pesar de que no son vinculantes en términos jurídicos, los Principios CSA-IAR gozan de una sólida legitimidad producto del proceso inclusivo y extenso de consultas mediante el cual fueron elaborados (CSA, 2020).

En América Latina y el Caribe, los Principios CSA-IAR son complementarios a una serie de instrumentos regionales sobre derechos humanos, entre ellos, la **Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre**, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (también conocido como *Pacto de San José*), el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (también conocido como *Protocolo de San Salvador*) y el **Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025**. La finalidad de los 10 Principios CSA-IAR es poder abarcar todos los elementos de la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios y establecer una vía clara de acción. Todos los actores involucrados cumplen un rol en la aplicación de los Principios CSA-IAR y los gobiernos, en particular, son los llamados a implementar políticas y legislación para su realización.

### RESUMEN DE LOS PRINCIPIOS CSA-IAR

- **Contribuir a la seguridad alimentaria y la nutrición:** la inversión agrícola debería conducir

a mejorar e incrementar la producción sostenible de alimentos inocuos, nutritivos y culturalmente aceptables. Debería reducir la pérdida y desperdicio de alimentos. Debería mejorar los ingresos y reducir la pobreza. Los mercados deberían ser más justos, transparentes y eficientes. Los intereses de los pequeños productores son primordiales. Se debe mejorar la infraestructura y la resiliencia de los sistemas alimentarios. También se debe fortalecer el acceso a agua limpia, saneamiento y energía, para mejorar el acceso seguro a alimentos nutritivos e inocuos.

- **Contribuir al desarrollo económico sostenible e inclusivo y a la erradicación de la pobreza:** esto incluye respetar los derechos de los trabajadores, implementar estándares laborales internacionales y eliminar las peores formas de trabajo infantil, creando nuevos empleos y fomentando el trabajo digno, mejorando las condiciones laborales con salarios adecuados, salud y seguridad, capacitaciones y desarrollo profesional. Se deben fomentar los emprendimientos, el acceso equitativo a las oportunidades de mercado, el desarrollo rural y la cobertura de la protección social, empoderando a los pequeños productores, mujeres y hombres, promoviendo su acceso a los recursos y mejorando los estándares de vida y el consumo sostenible.
- **Fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres:** tratar a todas las personas de manera justa, eliminando toda forma de discriminación o violación de derechos por razón de género. Promover la igualdad de las mujeres con respecto de los derechos de tenencia, acceso y control de tierras productivas, fomentando el acceso a servicios de extensión, asesoramiento y financiamiento, educación y capacitación, mercados e información. Impulsar la participación significativa de la mujer en cargos de liderazgo y en la toma de decisiones, asociaciones y en la distribución equitativa de los beneficios.
- **Potenciar la participación y el empoderamiento de los jóvenes:** promover el acceso de los jóvenes a la producción de la tierra y los recursos naturales, proporcionar capacitación, formación y programas de asesoramiento, así como acceso a empleo digno y a oportunidades empresariales. Promover el acceso a la innovación y la tecnología en combinación con los conocimientos tradicionales.
- **Respetar la tenencia de la tierra, la pesca, los bosques y el acceso al agua:** las inversiones deben respetar los derechos legítimos de tenencia de tierras y usos del agua en consonancia con las **Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** (DVGT) y las **Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza**.

- **Conservar y ordenar de forma sostenible los recursos naturales, aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de catástrofes:** prevenir, minimizar y reparar los impactos negativos ocasionados en el aire, la tierra, el suelo, el agua, los bosques y la biodiversidad. Apoyar y conservar la biodiversidad y los recursos genéticos y contribuir a restaurar las funciones y servicios de los ecosistemas. Reconocer el papel vital desempeñado por los pueblos indígenas y las comunidades locales, reducir la pérdida y desperdicio de alimentos, potenciar la resiliencia de la agricultura y los sistemas alimentarios, los hábitats y los medios de vida de los pequeños productores ante los efectos del cambio climático. Reducir y eliminar las emisiones de gases de efecto invernadero e integrar los conocimientos tradicionales y científicos con las mejores prácticas y tecnologías a través de enfoques diferentes.
- **Respetar el patrimonio cultural y los conocimientos tradicionales y respaldar la diversidad y la innovación:** respetar los lugares y sistemas del patrimonio cultural, incluidos los conocimientos tradicionales. Conservar y mejorar la disponibilidad de recursos genéticos, incluidas las semillas, respetando los derechos a conservar, utilizar, intercambiar y vender estos recursos, reconociendo los intereses de los productores. Promover la distribución justa de los beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos para la agricultura y la alimentación. Fomentar la aplicación y uso de tecnologías innovadoras adaptadas localmente, así como prácticas de investigación y desarrollo, y transferencia de tecnologías.
- **Promover sistemas agrícolas y alimentarios inocuos y saludables:** fomentar la inocuidad, la calidad y el valor nutritivo de los productos agroalimentarios. Respalda la sanidad de los animales y las plantas para aumentar de manera sostenible la productividad y la calidad e inocuidad de los productos. Mejorar la gestión de los insumos y productos agrícolas para aumentar la eficiencia de la producción y reducir al mínimo las posibles amenazas para el medio ambiente y la salud de las personas. Aumentar la sensibilización y la comunicación de información sobre calidad e inocuidad de los alimentos, nutrición y problemas de salud pública. Fortalecer las capacidades en la agricultura y los sistemas alimentarios. Permitir al consumidor la elección de sus alimentos mediante la promoción, disponibilidad y acceso a alimentos inocuos, nutritivos, diversos y culturalmente aceptables.
- **Incorporar estructuras de gobernanza, procesos y mecanismos de reclamación inclusivos y transparentes:** la inversión responsable debe respetar el Estado de Derecho y la legislación se debe aplicar sin corrupción. Se debe compartir información pertinente para la inversión, en consonancia con la legislación, de forma inclusiva, accesible y transparente en todas las fases del ciclo de inversión.

Se debe colaborar con quienes pudieran verse afectados por las decisiones relativas a la inversión, de manera previa a que se tomen las decisiones y en respuesta a sus contribuciones, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder. Esto con el fin de lograr una participación activa, libre, eficaz, significativa e informada de los individuos y grupos, en los procesos conexos de adopción de decisiones de conformidad con las DVGT. Se debe llevar a cabo una consulta efectiva y significativa con los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado con arreglo a la [Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas](#). Se debe promover el acceso a mecanismos de mediación, reclamación y solución de conflictos transparentes y eficaces, y respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia.

- **Evaluar y abordar las repercusiones y promover la rendición de cuentas:** mecanismos para evaluar y abordar las repercusiones económicas, sociales, ambientales y culturales, tomando en consideración a los pequeños productores, las cuestiones de género y la edad, y respetando los derechos humanos. Aplicar mecanismos que permitan realizar evaluaciones independientes y transparentes de las repercusiones potenciales, incluyendo la participación de todos los grupos interesados pertinentes. Definir datos e indicadores de referencia para dar seguimiento y cuantificar las repercusiones. Determinar medidas para prevenir y abordar posibles repercusiones negativas, incluyendo la opción de no seguir adelante con la inversión. Evaluar periódicamente los cambios que puedan suscitarse y comunicar los resultados a los interesados. Poner en práctica medidas correctivas o compensatorias apropiadas en caso de que se registren repercusiones negativas o de que no se cumpla la legislación nacional o las obligaciones contractuales.

Con el fin de apoyar la inversión responsable y la aplicación de los Principios CSA-IAR, la FAO ha desarrollado el [programa marco que apoya las inversiones responsables en la agricultura y los sistemas alimentarios](#). El programa está basado en instrumentos de guía existentes, incluidas las DVGT y la Guía OCDE-FAO para cadenas de suministro agrícolas responsables, y apunta a mejorar las inversiones responsables en la agricultura y los sistemas alimentarios, como se establece en los ODS.

## UN ENTORNO LEGISLATIVO QUE FACILITE LA INVERSIÓN RESPONSABLE

Cada uno de los Principios CSA-IAR evoca medidas legislativas, de políticas públicas, presupuestarias o institucionales que los Estados pueden adoptar para fomentar un entorno propicio para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Muchas de las medidas legislativas deben ser aplicadas

a nivel nacional en un país, en vez de ser aplicables específicamente a determinadas inversiones, sean estas nacionales o extranjeras.

Los Estados deben considerar emprender **acciones** para:

- reconocer y aplicar el derecho a una alimentación adecuada en su ordenamiento jurídico;
- reducir las desigualdades de género y aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones, la educación, el acceso a crédito, la tenencia de la tierra y los mercados;
- fortalecer la protección jurídica del derecho del trabajo, incluyendo salarios dignos, salud y seguridad en el trabajo, y la erradicación del trabajo infantil, garantizando la coherencia con las normas laborales internacionales, tales como los instrumentos básicos de la Organización Internacional del Trabajo;
- adoptar normas de inocuidad de los alimentos y establecer los mecanismos institucionales que permitan garantizarla tanto para consumo interno como para la exportación;
- aumentar la seguridad del régimen de tenencia para todos los derechos legítimos de tenencia;
- proteger el suelo y el agua de la erosión, el deterioro y la contaminación;
- promover enfoques de sistemas alimentarios que fomenten una agricultura productiva, sostenible y resiliente al clima en todos los niveles;
- mejorar las estructuras normativas y fortalecer los mecanismos de resolución de conflictos, facilitando el respeto por el Estado de Derecho, y creando instituciones independientes y fuertes que garanticen la transparencia y la justicia, previniendo abusos de poder y la intensificación de conflictos;
- mejorar los mecanismos de coordinación institucional y aumentar la participación equitativa de los actores involucrados en la toma de decisiones;
- aplicar criterios de proyectos de inversión con salvaguardas, incentivos, asignación de modelos de contratos, por ejemplo, desarrollando mecanismos y criterios estándar por los cuales todos los posibles inversores puedan ser seleccionados; y
- asegurar que el mandato de promoción de inversiones de las agencias enfatice la inversión responsable, en consonancia con los Principios CSA-IAR.

La legislación en materia de **agricultura familiar** se relaciona directamente con el Principio 2 de los Principios CSA-IAR “Contribuir al desarrollo económico sostenible, inclusivo y la erradicación de la pobreza”. Este tipo de legislación permite redimensionar la importancia que reviste la agricultura familiar en la solución de problemas relacionados con el hambre, la malnutrición y el sobrepeso.

Ejemplos: **Ley Modelo de Agricultura Familiar del Parlamento Latinoamericano y Caribeño** (PARLATINO) y Ley 30.355 de 2015 de Perú de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar impulsada por el Frente Parlamentario contra el Hambre de Perú.

Los Estados, los inversores y otros interesados, pueden utilizar los Principios CSA-IAR como una lista de verificación aplicable en el desarrollo o modificación de políticas públicas nacionales y marcos jurídicos relacionados con inversiones en la agricultura y los sistemas alimentarios. Asimismo, podrían establecerse equipos técnicos encargados de revisar las políticas y normativa, elaborando una estrategia nacional para la inversión responsable, de manera participativa e inclusiva.

Los Estados deben tener en cuenta que las inversiones no son solo contribuciones financieras de activos a gran escala; ellas deben respetar el rol fundamental que juegan los pequeños productores y agricultores familiares, mujeres y hombres, en la producción agrícola, los sistemas alimentarios y la economía nacional. Los recursos y capacidades de estas personas se deben fortalecer y asegurar. La inversión responsable también involucra el tratar a los pequeños productores como inversores prioritarios, prestando especial atención a las productoras mujeres, las comunidades locales, los pueblos indígenas y los trabajadores agrícolas. Se debería reconocer a los agricultores familiares como contribuyentes clave de la seguridad alimentaria y nutricional, y como inversores principales en el sector agrícola, especialmente tomando en consideración a aquellos que invierten su propio capital y trabajo, pero aun así sufren de frecuente marginación económica, social y política.

Algunos países en América Latina y el Caribe reconocen en sus constituciones el derecho de los pueblos indígenas sobre la tierra, tales como Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú. Asimismo, muchos países de la región son Parte del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y de tratados internacionales que reconocen la importancia de procesos de consulta o consentimiento previo, libre e informado. Los Estados tienen el deber de garantizar que dichos procesos se cumplan. Por otro lado, si los inversores planifican y realizan sus inversiones de un modo que sea coherente con los estándares internacionales, pueden reducir el riesgo de sus inversiones y aumentar la probabilidad de conseguir un rendimiento razonable ajustado a los riesgos. Es más probable que tales inversiones tengan éxito si benefician a todos: los inversionistas, la comunidad local y el Gobierno. Las **Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** proporcionan un marco para alcanzar una situación en la que todos salgan ganando (FAO, 2020a).

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

El Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC) es una red parlamentaria, permanente y plural, consolidada en 21 parlamentos nacionales<sup>16</sup> y cuatro regionales o subregionales que impulsa procesos legislativos destinados a erradicar el hambre y la malnutrición para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2). El FPH-ALC proporciona un espacio para fomentar la participación, vincular a partes interesadas, asegurar mayor transparencia y promover la asistencia técnica y la sensibilización. Su alianza con la FAO, la Cooperación Española y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) abren la posibilidad a parlamentarios y a sus asesores de participar en capacitaciones, procesos de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para generar mayor impacto. El FPH-ALC está prestando especial atención al derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, sobre todo, en el contexto de pandemia a propósito de la crisis mundial vinculada al COVID-19 (FAO, 2020b) y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el periodo de post-pandemia.

Los parlamentarios pueden usar los estándares internacionales y regionales para promover la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, tanto en sus respectivos países como a nivel regional. Para esto, pueden considerar las siguientes acciones:

- incorporarse a uno de los capítulos nacionales del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición en su país, o formar uno de estos frentes en caso de que no exista en su país, y promover la inversión responsable en agricultura y sistemas alimentarios;
- promover y apoyar la incorporación de los 10 Principios CSA-IAR en la legislación nacional y dar seguimiento a su implementación;
- promover y apoyar iniciativas legales y regulatorias para fomentar la agricultura sostenible y los sistemas alimentarios, incluso a través de normativas de inversiones a mayor escala;
- participar, cuando sea posible, en evaluaciones nacionales destinadas a verificar que las políticas y la legislación nacional estén alineadas a los Principios CSA-IAR;
- como parte de la fiscalización parlamentaria, requerir que los gobiernos rindan cuentas por la negociación y celebración de contratos de inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios, exigiendo transparencia y acceso a la información;
- apoyar iniciativas que promueven la igualdad de género y la protección especial o fomento de inversiones para pequeños productores, mujeres, jóvenes y personas en situaciones de extrema vulnerabilidad, incluso a través de la coordinación y consulta multisectorial inclusiva;
- aprobar asignaciones presupuestarias para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios;
- impulsar medidas para mejorar el registro de datos desglosados por género y recaudación, incluso en diferentes tipos de inversiones (Inversión extranjera directa –IED–, crédito, gasto público);
- apoyar iniciativas para la difusión, lo más ampliamente posible, de los Principios CSA-IAR, considerando las diferencias regionales y lingüísticas, y fomentar campañas de información sobre temas específicos relacionados con su implementación;
- a modo de supervisión, asegurarse de que los inversores respeten los derechos humanos en todas sus operaciones, que los gobiernos apliquen los Principios CSA-IAR en sus inversiones, tanto a nivel nacional como en el extranjero, y que se regule la conducta de los inversores en el país;
- generar actividades de desarrollo de capacidades, difusión y comprensión de los Principios CSA-IAR, adquirir conocimiento sobre los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos pertinentes y crear consciencia entre los demás parlamentarios y sus electores;
- colaborar a nivel regional en el desarrollo de herramientas que faciliten la implementación y toma de conciencia sobre los Principios CSA-IAR, incluyendo contratos modelo u otros instrumentos legales;

<sup>16</sup> Los siguientes 21 países cuentan con frentes parlamentarios: Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

- construir alianzas con otros actores que puedan incidir en el cumplimiento del derecho a la alimentación, tales como otros parlamentarios, otros poderes del Estado, agencias de cooperación internacional, la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo académico, las asociaciones de abogados e instituciones de derechos humanos; y
- considerar la cooperación Sur-Sur: ¿podría la experiencia adquirida por su país servir a otros países? o ¿podría su país beneficiarse del apoyo de otros países?

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **CSA.** 2014. *Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios* [en línea]. 32 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-au866s.pdf>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **CSA.** 2020. *Inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*. En: *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/rai/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2016. *Promoting responsible investment in agriculture and food systems. Guide to assess national regulatory frameworks affecting larger-scale private investments*. FAO Legal Papers No. 101. Roma. 85 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6355e.pdf>).
- **FAO.** 2017. *Resumen del programa marco de la FAO. Apoyo a la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios* [en línea]. 12 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6820s.pdf>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2019. Nueva Iniciativa Mano de la mano de la FAO para maximizar las alianzas y lograr un mayor impacto. En: *FAO Oficina de Prensa* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1235177/icode/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020a. *Guías técnicas sobre la gobernanza de la tenencia*. En: *FAO Gobernanza de la tenencia* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/tenure/resources/collections/governanceoftenuretechnicalguides/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020b. *Carta Abierta del Frente Parlamentario contra el Hambre sobre COVID-19, 1 de abril de 2020* [en línea]. (disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1269117/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020c. *Apoyo a la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*. En: *Programa Marco de la FAO de Apoyo a la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/in-action/responsible-agricultural-investments/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC).** 2020. *FPH-ALC* [en línea]. Santiago de Chile. (disponible en: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Naciones Unidas.** 2011. *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. Nueva York (Estados Unidos) y Ginebra (Suiza). ACNUDH. (disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)).



Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 18 de agosto de 2020. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.

## ESTRATEGIAS LEGISLATIVAS PARA MEJORAR LA NUTRICIÓN

*“La forma en la que los alimentos se producen, comercializan y se ponen a disposición del consumidor ha cambiado enormemente en los últimos 50 años. Se han realizado muchos progresos que han aumentado la eficiencia de los sistemas de suministro de alimentos, que a su vez han llevado a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, la malnutrición en todas sus formas continúa siendo uno de los grandes desafíos de nuestra generación, y las dietas poco saludables se encuentran entre las causas principales de la mortalidad y la discapacidad”.*

**El Desafío de la Nutrición, FAO y OMS (2018).**

### ANTECEDENTES

Según el [Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe](#) de 2019, el 6,5% de la población de América Latina y el Caribe vive con hambre, lo que equivale a 42,5 millones de personas. Alrededor de 187 millones de personas sufren de inseguridad alimentaria en la región, cifra que ha aumentado desde el año 2014 y que, según las últimas estimaciones, aumentará aún más a raíz de la pandemia de COVID-19.

A su vez, y a pesar de los avances significativos para reducir la desnutrición infantil, la malnutrición por peso excesivo en la región –especialmente en niños y niñas menores a 5 años–, es de las más altas en el mundo. Entre los adultos, la obesidad afecta desigualmente a mujeres y hombres. Se estima que 62 millones de adultos con obesidad en la región son mujeres, representando el 59% del total de la población que se encuentra afectada a dicha

condición. La coexistencia de prevalencias relativamente elevadas de desnutrición con sobrepeso y obesidad se conoce como la “doble carga” de la malnutrición.

Si además la desnutrición se manifiesta en sus dos grandes vertientes, es decir, por peso o estatura y por déficit de micronutrientes, suele enfatizarse la existencia de una “triple carga”. Estas cargas pueden presentarse a nivel de país, de región, de los hogares o individual.

“Existe **seguridad alimentaria y nutricional** cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana”.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2012.

La seguridad alimentaria tiene cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad. Por su parte, los tres factores más importantes que determinan la seguridad nutricional son: acceso a alimentos adecuados, prácticas correctas de cuidado y alimentación, y acceso a un entorno apropiado de salud y saneamiento.

La malnutrición se produce cuando la ingesta de macro y micronutrientes esenciales no satisface o supera la demanda metabólica de tales nutrientes. Esta demanda metabólica varía según la edad, género y otras condiciones fisiológicas, y se ve afectada por condiciones ambientales, como la falta de higiene y de saneamiento, que provoca diarreas causadas por los alimentos y el agua (OMS, 2013).

Existen diversas causas que explican la malnutrición, entre ellas la pobreza, las enfermedades, la discriminación y la ignorancia. Todo ello impide el acceso a una dieta balanceada y también a agua limpia y saneamiento para llevar una vida activa y sana. La educación y la situación de la mujer son determinantes en el estado de malnutrición de la familia, en particular de las niñas y los niños. La cadena de producción y suministro de los alimentos (producción, procesamiento, comercialización) y el contexto de la alimentación (acceso, calidad, inocuidad, información) desempeñan una función importante en el momento de decidir qué comprar, cocinar y comer.

## MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966) (Artículos 11 y 12) reconocen el **derecho a una alimentación adecuada y el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud**. El Comentario General N° 14 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirmó la dimensión nutricional del derecho a la salud, afirmando que **la nutrición es uno de los factores que determinan el logro de los niveles más altos posibles de salud física y mental**. La nutrición forma parte expresa del derecho a la salud y del derecho a un nivel de vida adecuado contenidos en otros tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (1989), (Artículos 24 y 27) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDCM) (1981) (Artículo 12).

A nivel regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho de toda persona a la preservación de la salud y el bienestar mediante la alimentación, entre otras medidas (1948) (Artículo XI). Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 (*Protocolo de San Salvador*) reconoce explícitamente el derecho a la alimentación en su artículo 12. El inciso 1 reconoce que “toda persona tiene derecho a una

nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”.

Además de las obligaciones en materia de derechos humanos jurídicamente vinculantes contenidas en el PIDESC, la CEDCM, la CDN y el Protocolo de San Salvador, los Estados se han comprometido en la lucha contra el hambre y la malnutrición a través de diferentes instrumentos, incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2), la Declaración de Roma sobre la Nutrición (2014), la Declaración del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición 2016-2025, a nivel mundial; y el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2025 (2014), a nivel regional.

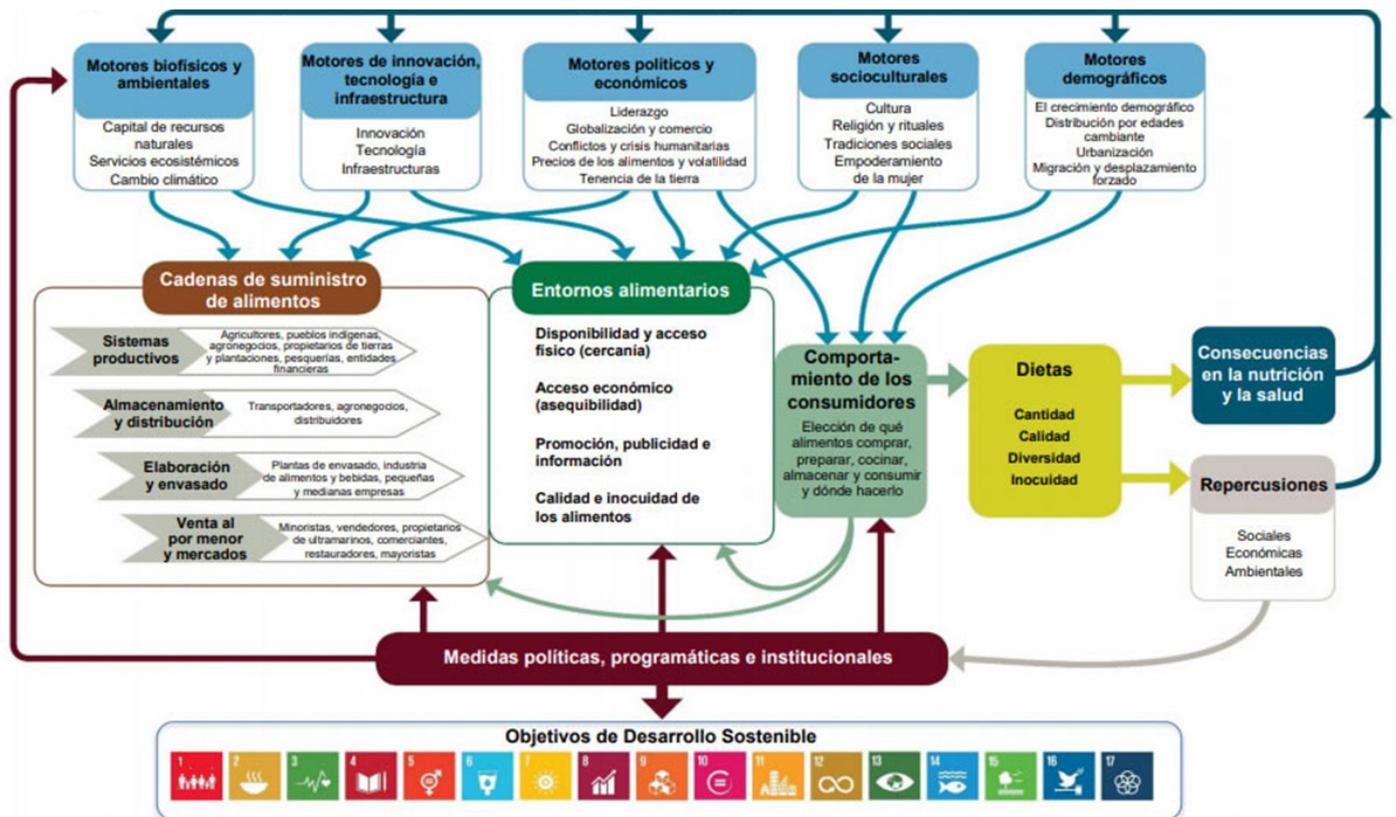
El **Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025** destaca la consolidación de la seguridad alimentaria y nutricional en la agenda pública regional en los últimos años. No obstante, también señala la necesidad de seguir trabajando para garantizar dicha seguridad en cada una de sus cuatro dimensiones, antes descritas. En este sentido, cobra gran relevancia la necesidad de dotar de un marco político y jurídico coherente cada una de las acciones públicas desarrolladas por los países en la materia.

Lo propuesto por dicho plan se alinea con el Movimiento **Scaling Up Nutrition** (de fomento de la nutrición, o Movimiento SUN) que promueve mayores inversiones para impulsar intervenciones para el fomento de la nutrición que sean: de eficacia probadas, específicas al contexto, rentables económicamente y dirigidas a la nutrición a través de la promoción, la gobernanza responsable en materia de nutrición y el compromiso del sector público. SUN ofrece a los países, entre ellos seis países de la región (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Perú), asistencia directa en políticas y proyectos que convoquen a gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para mejorar la nutrición.

Además, la FAO, junto a la Cooperación Española y la AMEXCID, impulsa los **Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe** (FPH-ALC). Esta red parlamentaria, permanente y plural se encuentra consolidada en 21 parlamentos nacionales<sup>17</sup> y cuatro parlamentos regionales y subregionales. El FPH-ALC está prestando especial atención al derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, sobre todo, en el contexto de pandemia a propósito de la crisis mundial vinculada a la COVID-19 (FAO, 2020a) y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el periodo de pospandemia.

<sup>17</sup> Los siguientes países cuentan con frentes parlamentarios: Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

## MARCO CONCEPTUAL DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS PARA LAS DIETAS Y LA NUTRICIÓN



Fuente: HLPE, 2017

## ¿DE QUÉ MANERA PUEDEN LOS PAÍSES MEJORAR LA NUTRICIÓN DE SUS HABITANTES?

La nutrición puede abordarse de manera directa o indirecta. Las políticas para fortalecer la agricultura sostenible y los cultivos de subsistencia deben ir de la mano de medidas para disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos, y garantizar la seguridad del sistema de alimentación y la información a los consumidores. En este sentido, las autoridades pueden promover y apoyar un incremento en el consumo de frutas y verduras frescas y la reducción del consumo de alimentos procesados que a menudo tienen cantidades reducidas de nutrientes y son excesivamente calóricos (altos en grasas, azúcares y sodio). A su vez, mejorar la capacidad adquisitiva de los consumidores tiene un efecto positivo en el consumo de dietas equilibradas. Por lo tanto, las intervenciones normativas destinadas a reducir la pobreza, mejorar el empleo y fortalecer la protección social podrían ser efectivas para este propósito.

Invertir en acceso a agua potable y saneamiento también tendrá un profundo impacto sobre los resultados nutricionales, al igual que mejorar el acceso a la salud primaria, con particular atención al estado nutricional de niños, niñas, adolescentes y mujeres en edad reproductiva, y teniendo en cuenta que los primeros 1000 días desde la concepción hasta más o menos el segundo año de vida son cruciales para el estado nutricional

### Recomendación 5.

#### “MEJORAR LOS RESULTADOS NUTRICIONALES MEDIANTE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y SU EMPODERAMIENTO”

Los Estados y las organizaciones intergubernamentales (OIG) deberían:

- Velar por que las leyes y las políticas proporcionen a hombres y mujeres acceso igualitario a los recursos, con inclusión de la tierra, los recursos financieros y técnicos, el agua y la energía.
- Reconocer y valorar la importancia de las labores de cuidado no remunerado para la salud humana y la seguridad alimentaria y la nutrición. Facilitar la preparación de alimentos nutritivos en el hogar, reconociendo el tiempo que requiere esta tarea. Promover la redistribución de las labores de cuidado no remunerado en el hogar.
- Reforzar la participación y representación de las mujeres rurales en todos los niveles de la formulación de políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición, con miras a conseguir que se tengan en cuenta sus perspectivas.
- Crear un entorno propicio para promover la lactancia materna y velar por que la decisión de amamantar no tenga como resultado que las mujeres pierdan su seguridad económica o cualquiera de sus derechos”.

(HLPE, 2017, pág. 20)

de una persona en su vida adulta. Otras medidas importantes para mejorar los resultados nutricionales incluyen fortalecer el acceso a alimentos nutritivos para embarazadas y madres lactantes, promover la lactancia materna exclusiva frente al uso de leche de fórmula y el uso de suplementos nutricionales infantiles a partir de los

primeros seis meses de vida. Las acciones para frenar la discriminación de mujeres y niñas también pueden tener un efecto considerable sobre la nutrición.

El marco regional de políticas propone una serie de medidas en nutrición que pueden servir de referencia

para la adopción de intervenciones legislativas, teniendo en cuenta la necesidad de adoptar una combinación de iniciativas tanto generales como específicamente enfocadas en la nutrición.

**TABLA 7. EJEMPLOS DE INTERVENCIONES PARA MEJORAR LA NUTRICIÓN**

Intervenciones generales con impacto en nutrición	Intervenciones específicas de nutrición
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fortalecimiento del marco legislativo;</li> <li>• agricultura y seguridad alimentaria;</li> <li>• participación social;</li> <li>• agricultura familiar;</li> <li>• empoderamiento de la mujer;</li> <li>• alimentación escolar;</li> <li>• protección a la infancia;</li> <li>• educación en la sala de clases.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• estimular la gobernanza alimentaria inclusiva;</li> <li>• promoción de la agricultura familiar;</li> <li>• fortalecimiento y apoyo a producción local;</li> <li>• suplementos alimenticios para niños;</li> <li>• diversificación nutricional;</li> <li>• promoción de hábitos y ambientes alimentarios saludables;</li> <li>• programas de alimentación escolar;</li> <li>• programas de educación nutricional.</li> </ul>

Fuente: (CELAC, 2014).

Los países latinoamericanos y caribeños están tomando medidas en diversos ámbitos para abordar la malnutrición. Sin embargo, deberían multiplicar sus esfuerzos si quieren mejorar sus resultados en el futuro y alcanzar los ODS.

**TABLA 8. ALGUNOS EJEMPLOS ESPECÍFICOS DE ACCIONES ALIMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

País	Acciones alimentarias
1. Brasil	La implementación del <i>Programa Nacional de Alimentación Escolar</i> (PNAE) ha permitido integrar acciones de seguridad alimentaria y nutricional, educación e inclusión productiva de la agricultura familiar. El programa, mediante el cual al menos el 30 % de los recursos para la alimentación escolar son utilizados para la compra de alimentos producidos por agricultura familiar, ha posibilitado el acceso de parte de la población en estado de inseguridad alimentaria (en especial jóvenes) a una alimentación más nutritiva y a formar hábitos alimenticios más saludables. Lo anterior ha contribuido a combatir el sobrepeso y la obesidad juvenil.
2. Brasil	En estos países se han desarrollado diversas medidas de promoción, publicidad e información para incentivar dietas más saludables en la población. Estas iniciativas han estado dirigidas a garantizar que grupos vulnerables, en especial niños y niñas, estén protegidos contra los efectos de la publicidad y la comercialización de alimentos y bebidas ricos en grasas, grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcares libres y sal, y puedan crecer y desarrollarse en un entorno que promueva una alimentación adecuada.
3. Chile	
4. Panamá	
5. Perú	
6. México	
7. Ecuador	En el marco de la estrategia gubernamental <i>Misión Ternura</i> , se han desarrollado diversas acciones orientadas a fortalecer la inversión de las políticas públicas y su impacto en el acceso a una dieta nutritiva por parte de las familias en condición de vulnerabilidad. Dichas intervenciones se han llevado a cabo sobre la idea de promocionar hábitos de alimentación saludables para el desarrollo niños y niñas que se encuentran en la primera infancia (menores a 5 años), asegurando acceso físico y económico a una alimentación nutritiva. Dichas intervenciones se han llevado a cabo para promover hábitos de alimentación saludables en niños y niñas que se encuentran en la primera infancia.
8. República Dominicana	Los sistemas públicos de abastecimiento y comercialización de alimentos tienen el potencial de mejorar la disponibilidad y el acceso físico a alimentos adecuados y disminuir los desiertos alimentarios (definidos como áreas geográficas cuyos residentes tienen acceso limitado o nulo a los alimentos debido a la ausencia o baja densidad de puntos de entrada de los alimentos). Por medio del Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE) y sus bodegas físicas, el Estado dominicano ofrece productos agropecuarios que componen la canasta básica familiar a precios asequibles para la población, principalmente de ingresos medios y bajos. Asimismo, las bodegas móviles populares atienden a las familias en una situación de mayor vulnerabilidad en las zonas adonde no llegan los mercados de productores.

Fuente: (FAO et al., 2019).

## MARCO LEGISLATIVO PARA LA NUTRICIÓN

Legislar en materia de nutrición es sumamente complejo debido a la gran diversidad de temas relacionados. Los países deberán considerar diferentes necesidades y prioridades dependiendo de su población y las causas de la malnutrición. En las zonas rurales, donde la cantidad de alimentos disponibles localmente es limitada, es importante que la legislación abarque temas como el acceso al agua y saneamiento, la alimentación y nutrición escolar, la capacidad económica para acceder a alimentos en cantidad, calidad y diversidad adecuadas. En las zonas urbanas deberían ser prioridad la inocuidad y la calidad de los alimentos, el etiquetado, la composición de los alimentos (por ejemplo, el contenido en sal, azúcares y grasas en alimentos procesados) y su comercialización. En los países altamente dependientes de los alimentos importados y con baja producción nacional, los factores clave son la educación alimentaria, la protección de los consumidores y la capacidad económica de la población para acceder a alimentos nutritivos que no sean excesivamente procesados.

Las alianzas parlamentarias han emprendido acciones en diversos países, especialmente en esta región, para promover cambios legislativos relacionados con la alimentación saludable y el bienestar nutricional. Por ejemplo, en 2012, el PARLATINO adoptó la [Ley Modelo para América Latina sobre la regulación de la publicidad y promociones de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigido a los niños, niñas y adolescentes](#), que sirve de referencia para los países de la región de América Latina y el Caribe, así como de otras regiones, con el fin de regular la publicidad de alimentos para menores de edad. Otros ejemplos regionales destacables son la [Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria](#) (2012) y la [Ley Modelo de Alimentación Escolar](#) (2013), ambas del PARLATINO. Mientras la primera establece un marco de referencia para el desarrollo de políticas y estrategias en materia de derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, la segunda propone una regulación de la alimentación escolar sostenible e inclusiva, contiene recomendaciones para una alimentación saludable, promoción de la diversificación agrícola, y acceso a información y educación nutricional, y establece restricciones a la publicidad en las escuelas y alrededores.

**TABLA 9. ALGUNOS EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS LEGALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

País	Legislación nacional
Estado Plurinacional de Bolivia	Ley N° 622 de 2014, de Alimentación Escolar en el Marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural; Ley N° 775 de 2016, de Promoción de Alimentación Saludable.

País	Legislación nacional
Brasil	Ley N° 11.947 de 2009, sobre Directrices de la Alimentación Escolar.
Chile	Ley N° 20.606 de 2012, sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad.
Guatemala	Decreto N°16 de 2017, Ley de Alimentación Escolar.
México	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Ley General de Salud, y sus disposiciones en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas.
Paraguay	Ley N°5.210 de 2014, de Alimentación Escolar y Control Sanitario.
Perú	Ley N° 30.021 de 2013, de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes.

Fuente: (FAO et al., 2019).

No es recomendable adoptar una ley única sobre nutrición, pues los aspectos relacionados con la misma son parte de distintas áreas legislativas y agruparlos en una única ley podría generar la fragmentación del marco jurídico. Sin embargo, hay algunos puntos en común que pueden ser identificados en una serie de áreas del derecho que resultan relevantes para mejorar la nutrición:

- Legislación en materia de protección social y salario mínimo para que los consumidores tengan mayores posibilidades de comprar alimentos adecuados y nutritivos.
- Reforzar la legislación en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, así como los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y personas que viven con VIH/SIDA, entre otros.
- Leyes que ayuden a que las niñas permanezcan en la escuela, por ejemplo mediante legislación en materia de alimentación y nutrición escolar con perspectiva de género y la gratuidad de la educación primaria y secundaria.
- Leyes marco sobre derecho a la alimentación que permita una acción concertada y articulada asignando responsabilidades institucionales, incluyendo compromisos presupuestarios, y facilitando mecanismos de coordinación multisectorial, para la protección de los aspectos alimentarios, de salud y asistenciales relacionados con la nutrición (vea la Nota de Orientación N°2 sobre Leyes Marco).
- Legislación para incorporar la educación alimentaria en la malla curricular.
- Leyes que vinculen los procesos de compras públicas a los programas de alimentación escolar de modo que permitan a los beneficiarios abastecerse de alimentos frescos y a los pequeños productores o agricultores familiares acceder a mercados.

- Uso de incentivos fiscales, subsidios, campañas de información pública y otras herramientas, para promover el consumo de productos frescos, incluidos aquellos producidos a través de métodos tradicionales, y desincentivar el consumo de bebidas azucaradas y alimentos altos en grasas, azúcares o sal.

Más específicamente, en relación con la legislación en materia de alimentos, se pueden emprender una serie de acciones:

- leyes de inocuidad y calidad de los alimentos que faciliten la coordinación entre todas las etapas de la cadena de producción, desde la granja a la mesa, incluidos los procesos de aprobación de estándares, normas para el almacenamiento y transporte, mecanismos de trazabilidad y retirada del mercado, sistemas de alerta rápida y protocolos de emergencia, normativas sobre marketing, publicidad y etiquetado de los alimentos. Los países pueden incorporar los estándares del Codex Alimentarius a su propia legislación alimentaria ya que son altamente pertinentes en materia de nutrición;
- sistemas de etiquetado nutricional que incluyan información para los consumidores sobre el contenido nutricional de los alimentos (como el sistema del semáforo), guías nutricionales, etc;
- control de la comercialización, incluyendo regulación de alimentos y meriendas comercializados en recintos escolares o en su proximidad, así como en instituciones públicas, y para la publicidad y el marketing dirigidos a niños;
- regulaciones para el enriquecimiento de alimentos para prevenir y abordar deficiencias de micronutrientes, por ejemplo, la adición de yodo, hierro y algunas vitaminas a la sal y a algunos alimentos básicos;
- regulaciones para ingredientes específicos contenidos en los alimentos, como la sal, las grasas (incluidas las grasas trans) y el azúcar en alimentos procesados;
- leyes que garanticen el derecho de los consumidores de contar con productos saludables y de buena calidad, con información nutricional fidedigna que permitan tomar decisiones informadas, así como mecanismos de denuncia efectivos en casos de incumplimiento y que faciliten la fiscalización gubernamental; Y
- restricción de la publicidad de sucedáneos de la leche materna en conformidad con el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna de la OMS.

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

El Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC) promueve procesos legislativos destinados a erradicar el hambre y la malnutrición para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2) en la región y proporciona un espacio para fomentar la participación, vincular a partes interesadas, asegurar mayor transparencia y promover la asistencia técnica y la sensibilización. Su alianza con la FAO, la Cooperación Española y la AMEXCID abren la posibilidad a parlamentarios y a sus asesores de participar en capacitaciones, procesos de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para generar mayor impacto.

Los parlamentarios, ya sea de manera individual o como miembros de comités y alianzas parlamentarias, pueden actuar como agentes políticos proactivos a la hora de mejorar los sistemas alimentarios y los hábitos alimenticios para enfrentar la carga de la malnutrición en todas sus formas. Las autoridades deben crear un entorno propicio para impulsar el acceso a alimentos nutritivos, dietas saludables y medios de producción sostenibles y seguros. Para ello, se pueden tomar en consideración, entre otras, las siguientes acciones:

- incorporarse a uno de los capítulos nacionales del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición en su país, o formar uno de estos frentes en caso de que no exista en su país;
- evaluar la legislación y políticas relativas a la nutrición y fortalecer su marco legislativo, considerando el contexto del país y los estándares y buenas prácticas aceptadas internacionalmente;
- mejorar los conocimientos y capacidades vinculados al sistema alimentario y el abastecimiento de alimentos, de la granja a la mesa, a través de estándares nutricionales, inocuidad y calidad de los alimentos, higiene, educación nutricional y asesorías técnicas especializadas en estos temas, entre otros;
- asignar suficientes recursos presupuestarios para intervenciones para mejorar la nutrición.
- mejorar los sistemas de recopilación de datos y análisis estadístico sobre nutrición que permitan la toma de decisiones en esta materia con base empírica;
- evaluar el impacto de las leyes, reglamentos y otras normas, así como de los presupuestos asignados, sobre la base de estudios analíticos y de la evidencia obtenida de sus electores y otras fuentes;
- aprobar medidas fiscales, como impuestos más altos para alimentos no saludables y otros incentivos económicos;
- emplear procesos de consulta participativos y promover alianzas con diversos actores, tanto

del sector público como privado, tales como organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, instituciones de derechos humanos, la academia, organizaciones de productores locales y grupos de consumidores, con adecuada participación y representación de mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, entre otros;

- considerar la cooperación Sur-Sur: ¿podría la experiencia adquirida por su país servir a otros países? o ¿podría su país beneficiarse del apoyo de otros países?; y
- colaborar con parlamentarios de otros países en la elaboración de leyes modelo en temas alimentarios.

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **CELAC.** 2014. *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025*. Santiago de Chile. ALADI, CEPAL y FAO. 20 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bo925s.pdf>).
- **CSA.** 2012. *En buenos términos con la Terminología. CFS 2012/39/4. 39º periodo de sesiones*. Roma. FAO. 16 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/MD776s/MD776s.pdf>).
- **FAO.** 2015. *Nutrition and Social Protection. The many dimensions of nutrition*. Roma. 52 pp. (disponible en: [www.fao.org/3/a-i4819e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4819e.pdf)).
- **FAO y OMS.** 2018. *El desafío de la nutrición: soluciones desde los sistemas alimentarios* [en línea]. 12 pp. (disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/277441/WHO-NMH-NHD-18.10-spa.pdf?ua=1>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2019. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. Roma. 198 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>).
- **FAO, OPS, WFP y UNICEF.** 2019. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile. 135 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca6979es/ca6979es.pdf>).
- **FAO.** 2020a. Carta Abierta del Frente Parlamentario contra el Hambre sobre COVID-19, 1 de abril de 2020 [en línea]. (disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1269117/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020b. Base de datos FAOLEX. En: *FAO Oficina Jurídica* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/faolex/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO.** 2020c. Nutrición. En: *FAO División de Nutrición y Sistemas Alimentarios* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/nutrition/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **FAO y OMS.** 2020. *Codex Alimentarius. Normas internacionales de los alimentos* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC).** 2020. *FPH-ALC* [en línea]. Santiago de Chile. (disponible en: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **HLPE.** 2017. *La nutrición y los sistemas alimentarios: Un informe del grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma. 172 pp. (disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-12\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-12_ES.pdf)).
- **WHO.** 2013. *Global nutrition policy review: what does it take to scale up nutrition action?*. Ginebra (Suiza). 124 pp. (disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/84408/9789241505529\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y&ua=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/84408/9789241505529_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y&ua=1)).



Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 21 de agosto de 2020. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.

## MEDIDAS LEGISLATIVAS DESTINADAS A ERRADICAR LA POBREZA RURAL

*“Al adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los líderes del mundo resolvieron liberar a la humanidad de la pobreza, asegurar un planeta sano para las generaciones futuras y construir sociedades pacíficas e inclusivas como cimiento para garantizar vidas dignas para todos”.*

**António Guterres, Secretario General de la ONU, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2017).**

### ANTECEDENTES

A pesar de los esfuerzos realizados a nivel mundial, se estima que alrededor de **1 300 millones** de personas viven aún en condiciones de pobreza multidimensional (UNDP y OPHI, 2019, pág. 1). Según el Banco Mundial (2018), poner fin a la pobreza es uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta el mundo moderno, en materia de derechos humanos. De hecho, poner fin a la pobreza es el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En 2018, el 30,1 % (185 millones de personas) de la población en América Latina se encuentra bajo la línea de la pobreza, mientras que el 10,7 % (66 millones de personas) se encuentra bajo la línea de la pobreza extrema. Estas cifras se encuentran en aumento desde el último quinquenio y se proyecta una continuidad aún mayor de esa tendencia a raíz de la pandemia de COVID-19. Los grupos más afectados por la pobreza son los niños y niñas, las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes.

(CEPAL, 2019, págs. 96-97 y 104-110)

Respecto de los indígenas y afrodescendientes, cabe señalar que, del total de la población rural de América Latina, el 13 % se reconoce como indígena y el 33 % como afrodescendiente.

La **población rural indígena** se ve afectada de manera importante por el analfabetismo, lo que marca una gran diferencia con la población rural no indígena. En todos los países de la región la población rural no indígena tiene un promedio mayor de años de estudio (solo se acercan a la paridad en Colombia y Nicaragua). Si bien la región presenta situaciones muy diversas, se aprecia una tendencia que muestra peores condiciones de salud y vivienda en la población rural indígena (Angulo, Solano y Tamayo, 2018, pág. 74).

En algunos países de la región es posible apreciar diferencias marcadas entre la **población rural afrodescendiente** y la población rural no afrodescendiente. Se trata de una brecha significativa en contra de las personas afrodescendientes, que se manifiesta principalmente en lo que atañe a la educación y la salud (Angulo, Solano y Tamayo, 2018, pág. 75).

Los ODS fueron aprobados de forma unánime por 193 Estados miembros, el 25 de septiembre de 2015, tras un largo proceso de negociación y consulta que involucró a distintos actores, entre ellos a gobiernos y a la sociedad civil. Sobre la base de los avances alcanzados con los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** e inspirados en el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho, los 17 ODS y sus 169 metas están enfocados en erradicar el hambre y la pobreza, y construir un mundo más justo y sostenible para todos, logrando el equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental, sin dejar a nadie atrás. Para alcanzar los ODS en la región de América Latina y el Caribe, son necesarios territorios rurales prósperos e incluyentes: “El 78 % de las 169 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dependen exclusiva o principalmente de acciones emprendidas en las zonas rurales del mundo”<sup>18</sup>.



Conforme al ODS 1, los países se comprometen a **poner fin a la pobreza**, entre otras cosas implementando sistemas de protección social; garantizando la igualdad de acceso a los recursos económicos, a la propiedad y el control de la tierra, a las nuevas tecnologías y servicios básicos; y mejorando la resiliencia de las personas en condición de pobreza, para reducir su vulnerabilidad ante el clima y las crisis económicas o de otro tipo. Para ello, se recomienda mejorar la movilización de recursos y establecer políticas sólidas, basadas en estrategias de desarrollo que beneficien a las personas en condición de pobreza y que sigan un enfoque de género.

*“Siempre que sacamos a un individuo de una vida de pobreza, estamos defendiendo los derechos humanos. Y siempre que fracasamos en esa misión, es un fracaso para los derechos humanos.”*

Kofi Annan, Secretario-General de las Naciones Unidas.

La pobreza no solo se entiende como la falta de ingresos, recursos y servicios –entre ellos salud, educación y vivienda–, sino también como la privación de capacidades y opciones, y como la discriminación y exclusión social que impide a las personas disfrutar de un estándar de vida adecuado y de otros derechos humanos (Naciones Unidas, 2008, párr. 13).

<sup>18</sup> Palabras del Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Julio Berdegue, en la charla magistral impartida durante el lanzamiento regional del Decenio de la Agricultura Familiar 2019-2028 en la República Dominicana los días 25 a 27 de agosto de 2019. (disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/c/1205803/>). Acceso: 14 de julio de 2020.

## LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

La pobreza atañe a los derechos humanos. Los Estados tienen obligaciones legales en relación con la erradicación de la pobreza, como el deber de materializar gradualmente el derecho a un nivel de vida adecuado –incluyendo alimentación y vivienda–, en las mejores condiciones posibles de salud y seguridad social, conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos regionales de derechos humanos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*Pacto de San José de Costa Rica*) o el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*Protocolo de San Salvador*).

Algunos países latinoamericanos han incorporado **medidas legislativas para mejorar los derechos de la mujer**. Entre estas, leyes que permiten a las mujeres acceder a la propiedad y que las protegen de la discriminación y de prácticas culturales dañinas. Algunos ejemplos son la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria del Estado Plurinacional de Bolivia de 1996; la Ley panameña de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, de 1999; la Ley para el Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural de Honduras, de 2015; la Ley colombiana sobre Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) de 2016; la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales de Ecuador, de 2016; o la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de México, de 2018.

Resulta de especial interés citar la Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales de Paraguay, de 2015, que sigue un enfoque amplio y comprehensivo sobre la temática, al tiempo que centra su atención en la ruralidad.

También, algunos países cuentan con disposiciones constitucionales que garantizan a las mujeres diversos derechos sobre los recursos productivos, como la tierra, y las protegen contra la discriminación.

En su contribución para alcanzar el ODS 1, los Estados deben considerar de qué manera las estrategias que benefician a las personas en condición de pobreza, incluidas las políticas públicas y la legislación, pueden ser útiles a la hora de combatir las causas de la pobreza y facilitar cambios en sus economías, velando por **no dejar a nadie atrás**. Este tipo de estrategias deben ser multidimensionales, lo que incluye aumentar la inversión responsable y que beneficie a las personas en condición de pobreza, desarrollar la infraestructura rural, promover la transferencia de tecnologías y el desarrollo de capacidades, diversificar el empleo rural, garantizar la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra, mejorar el acceso a la salud, la educación, el agua y el saneamiento, promover la igualdad de género y el trabajo digno, y mejorar el acceso a programas de protección social. Las políticas públicas y la legislación pueden, entre otras cosas, facilitar la coordinación y la colaboración institucional entre agencias del gobierno, proporcionar incentivos para la participación responsable del sector privado y fomentar mecanismos que cuenten con

múltiples actores, así como plataformas de gobernanza participativa.

Los procesos de elaboración de políticas y leyes en beneficio de las personas en condición de pobreza deben ser inclusivos, convocar a todos los actores y aplicar un enfoque basado en los derechos humanos. Además, es necesario reconocer a las mujeres rurales como actores clave en la seguridad alimentaria y nutricional, ya que hacen aportes fundamentales a la economía agrícola y rural. El empoderamiento de la mujer es una de las formas más eficaces de multiplicar el bienestar general; ha sido demostrado que cuando las mujeres gozan de un acceso igualitario a los recursos, a las oportunidades de ingresos, a la educación y protección social, aumenta la producción agrícola y la disponibilidad de alimentos, y disminuye tanto el hambre como el número de personas que viven en la pobreza (FAO, 2011).

La erradicación de la pobreza extrema, la reducción de las desigualdades y la promoción del crecimiento inclusivo son factibles, si se cuenta con leyes, políticas y programas racionales que cuenten con presupuesto y fiscalización adecuados, con el fin de mejorar los medios de vida y la resiliencia de las personas en condición de pobreza. De no tomarse acciones para el combate de la pobreza rural, se advierten tres riesgos para la región de América Latina y el Caribe: que el estancamiento y la reducción de la pobreza se conviertan en un retroceso generalizado y más grave; que las brechas urbano-rurales permanezcan inalteradas o que incluso crezcan; y que se sigan perpetuando las inequidades entre los mismos territorios rurales (FAO, 2018).

## MEDIDAS LEGISLATIVAS

La lucha contra la pobreza precisa de la redacción, la adopción y la adecuada aplicación de leyes, políticas y programas. Las instituciones nacionales han de ser fortalecidas con este objetivo. La eficacia de una ley en la reducción de la pobreza depende en gran medida, de si ésta responde a las necesidades y las circunstancias específicas de la población, de si se ha consultado plenamente a los potenciales beneficiarios en su proceso de discusión y ejecución, así como de otros factores como, por ejemplo, el respeto al Estado de Derecho y a la voluntad política.

### Seguridad social

En Brasil, la Ley Orgánica de Asistencia Social; en México la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Asistencia Social; en Costa Rica, la Ley del Subsidio de Bono Familiar de Vivienda; o en Colombia, la Ley del Programa Familias en Acción, constituyen todas ejemplos de legislaciones de seguridad social adoptadas por países latinoamericanos.

La pobreza se origina y se mantiene debido a múltiples factores, pero es posible priorizar medidas legislativas específicas para apoyar los esfuerzos de reducción de la pobreza. Por ejemplo:

- **proteger los derechos de tenencia de la tierra:** un aspecto clave para mejorar el bienestar de quienes se encuentran en condición de pobreza y habitan en entornos rurales, es reconocer la igualdad de género y la protección de los derechos de tenencia de los recursos naturales, como la tierra, los bosques y la pesca. Velar por la gobernanza responsable de la tenencia de los recursos naturales mediante intervenciones legislativas, institucionales y operativas, que sean coherentes y coordinadas, puede contribuir a la erradicación de la pobreza rural;
- **sistemas de protección social:** los mecanismos de seguridad social, entre ellos los seguros y la asistencia social, pueden proteger simultáneamente los ingresos y aumentar las inversiones. Es posible adoptar medidas legislativas especiales y focalizadas para contrarrestar la vulnerabilidad ante la pobreza de algunos grupos, como por ejemplo, mujeres, niños y niñas (especialmente en sus primeros 1 000 días de vida), adultos mayores, personas con discapacidad, refugiados, pequeños agricultores y pescadores. Es habitual que las leyes sobre seguridad social en los países en desarrollo prioricen a las poblaciones urbanas, en las que predominan los empleos formales. Resulta necesario extender su aplicación a las comunidades rurales y a los trabajadores del sector informal. En muchos países en desarrollo, la sostenibilidad de programas de redes de seguridad (a menudo *ad hoc* y dirigidos por los donantes) puede fortalecerse mediante la adopción de marcos legales adecuados que reconozcan derechos, responsabilidades y compromisos presupuestarios;
- **insumos agrícolas y apoyo a los agricultores:** los Estados pueden adoptar marcos legales que promuevan el acceso a insumos agrícolas, como fertilizantes, semillas y pesticidas, además de otros servicios que mejoren la productividad de los pequeños productores y protejan sus correspondientes derechos. También pueden introducir o fortalecerse leyes de acopio en bodegas, apoyo agrícola, asociaciones público-privadas y agricultura por contrato, que pueden aumentar la productividad y los ingresos de los hogares rurales y contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional. La legislación relativa a organizaciones rurales, como las cooperativas agrícolas, también puede ayudar a aumentar los beneficios para los hombres y mujeres que trabajan en el sector. Las leyes sobre seguros agrícolas que protegen a los agricultores y trabajadores agrícolas contra los riesgos que amenazan sus ingresos –incluidos desastres naturales y aquellos provocados por el hombre– pueden fortalecer la resiliencia de los sistemas agrícolas;
- **empleo y regeneración rural:** las medidas legislativas destinadas a mejorar el empleo rural digno, incluida la adopción de normas laborales en la agricultura y en sectores afines, pueden contribuir a la reducción de la pobreza. Los programas de

creación de empleo en beneficio de las personas en condición de pobreza en zonas rurales, los programas de inversión responsable y la tecnología innovadora que apunta a mejorar la producción agrícola sostenible, constituyen enormes oportunidades para los jóvenes y las mujeres rurales, especialmente cuando se encuentran respaldados por marcos legislativos que establecen compromisos a largo plazo. También pueden reducir la migración desde el campo a la ciudad;

#### Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible Recomendaciones para luchar contra la pobreza extrema

Los países necesitan:

- crecimiento económico inclusivo, que garantice el derecho al trabajo y condiciones justas y favorables;
- inversión en las personas, particularmente en mujeres y niños; infraestructura básica, salud, educación, acceso a agua potable y saneamiento, infraestructura social y física de buena calidad, incluida la tecnología digital; y
- base de protección social para las personas en condición de pobreza y las más vulnerables, para protegerlas ante crisis como desastres ambientales, epidemias, volatilidad de los precios de los alimentos y crisis económicas.

(Naciones Unidas, 2019)

- **medidas que combaten la discriminación:** la pobreza afecta de manera desproporcionada a las mujeres, quienes frecuentemente carecen de acceso a recursos productivos, se les niegan los beneficios de su trabajo y a menudo son víctimas de abusos, explotación y violencia. Resulta necesario dar prioridad a aquellas medidas legales que mejoren el bienestar de las mujeres y que permitan su inclusión en todos los aspectos de la vida social, cultural, económica y política. Dar a las mujeres acceso, uso y control sobre la tierra y otros recursos productivos, así como evitar leyes y prácticas discriminatorias, por ejemplo, en relación con los derechos de herencia, son elementos vitales que pueden aumentar su nivel de vida y ayudar a poner fin a la pobreza;
- **abordar los déficits en materia de gobernanza:** la pobreza se ve exacerbada por carencias en la gobernanza, debido a incompetencias, despilfarro y corrupción. La adopción de medidas legislativas para mejorar la transparencia y la responsabilidad de las instituciones y los organismos públicos debería mejorar su eficacia en la aplicación de medidas de reducción de la pobreza;
- **derecho a una alimentación adecuada:** la adopción de leyes que reconozcan y garanticen el derecho a la alimentación para todos, incluyendo la alimentación y nutrición escolar vinculada con las compras públicas locales, puede aumentar el valor de la producción local sostenible de la comunidad y asegurar a las personas en condición de pobreza la tutela judicial ante la vulneración de sus derechos; y
- **documentos de identidad:** la falta de documentos de identificación en muchos países en desarrollo –como cédulas de identidad y certificados de

nacimiento– limita el acceso de las personas en condición de pobreza a servicios y ayudas, en particular a los indígenas, las minorías y los migrantes. Se vuelve necesario adoptar medidas legislativas para permitir que estas personas obtengan documentos de identidad y tengan acceso a bienes y servicios esenciales incluso si no cuentan con dichos documentos.

Las intervenciones destinadas a reducir la pobreza han de tener en cuenta todos los aspectos de la vida: económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos. No es posible poner fin a la pobreza con medidas aisladas: por el contrario, se requiere un entorno político y jurídico favorable, y desarrollo socioeconómico. En ese sentido, las medidas legislativas son fundamentales para ofrecer garantías, certeza y compromisos gubernamentales a largo plazo, además de establecer derechos y beneficios para las personas y contemplar procedimientos administrativos y judiciales para quejarse de las autoridades en caso de incumplimiento. Por su parte, las obligaciones legislativas sientan las bases para la asignación de fondos adecuados, para apoyar la aplicación de políticas de lucha contra la pobreza. Dado que, por su propia naturaleza, la pobreza es un fenómeno transversal, debe abordarse usando un mecanismo institucional integral de reducción de la pobreza, que permita la coordinación de las acciones y facilite el compromiso inclusivo y participativo de todos los sectores de la sociedad, particularmente de las personas en condición de pobreza, marginalizadas y las más vulnerables.

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

El **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe** (FPH-ALC) es una red parlamentaria permanente y plural, consolidada en 21 parlamentos nacionales<sup>19</sup> y cuatro regionales o subregionales que promueve procesos legislativos destinados a erradicar el hambre y la malnutrición para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2). El FPH-ALC proporciona un espacio para fomentar la participación, vincular a partes interesadas, asegurar mayor transparencia y promover la asistencia técnica y la sensibilización. Su alianza con la FAO, la Cooperación Española y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) abren la posibilidad a parlamentarios y a sus asesores de participar en capacitaciones, procesos de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para generar mayor impacto. El FPH-ALC está prestando especial atención al derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, sobre todo, en el contexto de pandemia a propósito de la crisis mundial

<sup>19</sup> Los siguientes 21 países cuentan con frentes parlamentarios: Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

vinculada al COVID-19 (FAO, 2020a) y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el periodo de post-pandemia.

Teniendo en cuenta la vinculación que existe entre el hambre y la malnutrición, y la pobreza, la participación de los parlamentarios en las medidas de reducción de la pobreza es esencial, puesto que el Parlamento tiene la función de aprobar leyes y presupuestos, sentar las bases para la implementación de las políticas y exigir la rendición de cuentas al Ejecutivo. También, el Parlamento rinde cuentas al pueblo y puede hacer aportes considerables para poner fin a la pobreza de manera generalizada. En ese sentido, se pueden considerar las siguientes acciones:

- incorporarse a uno de los capítulos nacionales del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición en su país, o formar uno de estos frentes en caso de que no exista, con el fin de proponer medidas legislativas y de otro tipo destinadas a reducir la pobreza, la inseguridad alimentaria y nutricional; generar consenso a nivel nacional y regional sobre medidas para reducir la pobreza y elaborar compromisos parlamentarios nacionales y regionales que faciliten la consecución del ODS 1;
- apoyar a los gobiernos en el establecimiento de prioridades y metas nacionales, en beneficio de las personas en condición de pobreza y buscar el compromiso de todos los actores involucrados en procesos y diálogos en torno a la actividad legislativa, la aprobación presupuestaria y la fiscalización;
- participar en la revisión de leyes, políticas y programas, por ejemplo, sobre la tenencia de recursos naturales, protección social, empleo rural, equidad de género y derecho a una alimentación adecuada, con el fin de determinar vacíos y oportunidades para la adopción de estrategias de reducción de la pobreza y para el inicio de procesos legislativos y aprobación de presupuestos adecuados que apoyen tales medidas;
- buscar alianzas con expertos, el mundo académico, la cooperación técnica, la sociedad civil y asociaciones de abogados, para que apoyen la elaboración de proyectos de ley que contribuyan a erradicar la pobreza y procurar respaldar los procesos legislativos en evidencias que surjan de amplias consultas con todos los sectores de la sociedad, incluidos los electores;
- promover el fortalecimiento de los institutos nacionales de estadística, para producir indicadores mundiales, regionales y nacionales y apoyar a los gobiernos en la presentación de informes sobre resultados obtenidos y desafíos pendientes;
- participar en reuniones sobre presupuestos para asegurar la disponibilidad de oportunidades de financiamiento global y regional, con el fin de respaldar el logro de las metas de los ODS;

- apoyar la adopción e implementación de normas internacionales y regionales que puedan ayudar a reducir la pobreza;
- difundir ampliamente la información sobre las metas del ODS 1, participar en actividades de capacitación y promover la consecución del ODS 1 en el Parlamentos y en otras instancias públicas; y
- considerar la cooperación Sur-Sur: ¿podría la experiencia adquirida por su país servir a otros países? o ¿podría su país beneficiarse del apoyo de otros países?

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **ACNUDH.** 2020. Human rights dimension of poverty. En: *ACNUDH* [en línea]. Ginebra. (disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/DimensionOfPoverty/Pages/Index.aspx>). Acceso: 14 de julio de 2020.
- **Angulo, R., Solano, A. y Tamayo, A.** 2018. *La pobreza rural en América Latina: ¿Qué dicen los indicadores sobre la población indígena y afrodescendiente en la región?. Documento de trabajo 246. Estudios sobre Desarrollo*, 24. Lima Instituto de Estudios Peruanos. 136 pp. (disponible en: <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1135>).
- **Banco Mundial.** 2015. *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Washington, D.C. 120 pp. (disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/Latinoam%20C3%A9rica-ind%20C3%ADgena-en-el-siglo-XXI-primerad%20C3%A9cada.pdf>).
- **Banco Mundial.** 2018. *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. Washington, D.C. 201 pp. (disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>).
- **CEPAL.** 2016. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile. 96 pp. (disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)).
- **CEPAL.** 2019. *Panorama Social de América Latina 2019*. Santiago de Chile. 264 pp. (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf)).
- **Correa, N. B.** 2019. *Pueblos Indígenas y Población afrodescendiente. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, No. 24. Santiago de Chile. FAO. 22 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5500es/ca5500es.pdf>).
- **FAO.** 2011. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Las mujeres en la agricultura: cerrar la brecha de género en áreas del desarrollo. 2010-11*.

- Roma. 171 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2050s.pdf>).
- **FAO.** 2018. *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile. 116 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>).
  - **FAO.** 2020a. Carta Abierta del Frente Parlamentario contra el Hambre sobre COVID-19, 1 de abril de 2020 [en línea]. (disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1269117/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **FAO.** 2020b. Base de datos FAOLEX. En: *FAO Oficina Jurídica* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/faolex/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **FAO.** 2020c. Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: *FAO Oficina para los ODS* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **FAO.** 2020d. Pobreza y hambre: diferentes, pero conectados. En: *FAO Reducir la pobreza rural* [en línea]. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/reduce-rural-poverty/overview/es/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC).** 2020. *FPH-ALC* [en línea]. Santiago de Chile. (disponible en: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **Naciones Unidas: Consejo de Derechos Humanos.** 2008. *Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta. A/HRC/7/15* [en línea]. 25 pp. (disponible en: <https://undocs.org/sp/A/HRC/7/15>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **Naciones Unidas.** 2017. *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*. Nueva York (Estados Unidos). 64 pp. (disponible en: [https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017\\_Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_Spanish.pdf)).
  - **Naciones Unidas.** 2019. *Declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General. A/RES/74/4* [en línea]. 7 pp. (disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/74/4>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **Parlamento Latinoamericano y Caribeño.** 2020. *Comunidad Parlamentaria del Conocimiento* [en línea]. Panamá. (disponible en: <http://comunidadparlamentaria.org/>). Acceso: 14 de julio de 2020.
  - **PNUD.** 2019. *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XX. Panorama general*. Nueva York (Estados Unidos). 46 pp. (disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)).
  - **UNDP & OPHI.** 2019. *Global Multidimensional Poverty Index 2019. Illuminating Inequalities* [en línea]. 26 pp. (disponible en: [https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI\\_Report\\_2019\\_PDF.pdf](https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI_Report_2019_PDF.pdf)). Acceso: 14 de julio de 2020.



*Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 13 de enero de 2022. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.*

## LEGISLAR PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES RURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*“Los Estados partes deberían adoptar leyes, políticas, normativas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales eficaces para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres rurales, con miras a garantizarles el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales en pie de igualdad con los hombres”.*

**Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales (2016).**

La presente nota jurídica se basa en la publicación *La protección de los derechos de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe*, realizada por la FAO y la AECID a través del Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua Guatemala.

Se trata de un breve documento que aborda el marco normativo internacional y regional que establece los derechos de las mujeres rurales, y los avances constitucionales y legislativos en la materia alcanzados en la región. Se exponen las leyes específicas aprobadas, así como ejemplos de leyes que protegen el derecho a recursos y servicios productivos, y el derecho a la participación de las mujeres rurales, adoptadas en diversos países de la región.

La Nota destaca la labor del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe (FPH-ALC) –red de más de 400 legisladores apoyados por la FAO, la AECID

y la AMEXCID– y el rol de los parlamentos nacionales para avanzar en la protección de los derechos de las mujeres rurales. Concluye, acercando recomendaciones de acciones posibles desde el ámbito parlamentario para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2 y 5 (ODS 2 y ODS 5), y fortalecer la garantía efectiva de los derechos de las mujeres rurales.

### ANTECEDENTES

Si bien las mujeres agricultoras en los países en desarrollo son responsables del 60 al 80 % de la producción de alimentos, históricamente las leyes y prácticas legales y consuetudinarias han obstaculizado su capacidad para acceder y controlar la tierra y los recursos naturales (FAO, 2020).

En América Latina y el Caribe, las mujeres rurales representan aproximadamente el 10 % de la población total (FAO, 2013; FAO 2017). La diversidad es una característica de las mujeres rurales que se manifiesta por su forma de vida, con mujeres de todas las generaciones que habitan campos, bosques, selvas y áreas próximas a los cursos de las aguas; por su organización social, con campesinas, indígenas y afrodescendientes; y por las actividades que desarrollan, algunas son agricultoras, recolectoras, pescadoras o asalariadas, o se desempeñan en actividades no agrícolas del mundo rural como la artesanía (FAO, 2017).

Las mujeres rurales sufren una doble discriminación, por ser mujeres y por habitar en el ámbito rural, lo cual se evidencia en las brechas de género existentes en la región:

- En América Latina y el Caribe las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema (FAO, 2017; CEPAL, 2019; CEPAL, 2021). Las mujeres indígenas se ven particularmente afectadas, sobre todo aquellas que viven en zonas rurales (OIT, 2019).
- Existe una invisibilización del trabajo de las mujeres rurales, pues la mayoría de las mujeres rurales que aparecen como inactivas en la medición tradicional del empleo son, en su mayoría, trabajadoras invisibles para las estadísticas oficiales ya que participan del trabajo no remunerado o producen para el autoconsumo de su hogar (CEPAL, 2019).
- Las desigualdades de género con relación al acceso a recursos productivos, activos claves y mercados son persistentes: i) la proporción de mujeres propietarias de tierras en la región oscila desde un 7,8 % en Guatemala a un 30,8 % en el Perú; y las tierras manejadas por mujeres suelen ser áreas menores y de inferior calidad para la producción agropastoril, que aquellas manejadas por hombres (Brito Bruno e Ivanovic Willumsen, 2019); ii) las explotaciones con jefatura femenina acceden en menor porcentaje a los servicios de asistencia técnica y extensión rural (FAO, 2017); iii) las mujeres rurales enfrentan mayores dificultades y barreras para acceder a la inclusión financiera (FAO, 2017) y a los mercados y la comercialización de la producción (FAO, 2016).
- La inseguridad alimentaria afecta en mucha mayor medida a las mujeres que a los hombres; así como el sobrepeso y la obesidad (FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF, 2020; FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2021).
- En América Latina, alrededor el 67 % de las mujeres rurales ocupadas perciben un ingreso inferior al salario mínimo nacional (CEPAL, 2017). A su vez, pese a que se ha reducido el porcentaje de mujeres rurales mayores de 15 años sin ingresos propios<sup>20</sup>, el porcentaje sigue siendo muy elevado y se mantiene una brecha importante respecto a los hombres rurales (FAO,

2018). Al mismo tiempo, las mujeres rurales enfrentan restricciones particularmente rígidas para acceder a la protección social (Brito Bruno e Ivanovic Willumsen, 2019).

- Las mujeres rurales se ven afectadas por diferentes formas de violencia. Ello se relaciona con la persistencia de actitudes tradicionales relativas a la subordinación de la mujer en muchas comunidades rurales (ONU, 1992; ONU, 2016). Además, deben sortear numerosos obstáculos para poder acceder a políticas de protección contra la violencia, ya que las mismas, en general, suelen tener un sesgo urbano (FAO, 2017).

## MARCO INTERNACIONAL Y

*Como expresa el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el desarrollo inclusivo y sostenible debe garantizar los derechos de las mujeres rurales, poniendo de relieve su papel como agentes clave y reconociendo plenamente el valor económico de su trabajo remunerado y no remunerado (ONU, 2016).*

## REGIONAL

El reconocimiento pleno de los derechos humanos de las mujeres constituye un pilar tanto del sistema universal como del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

La **Declaración Universal de Derechos Humanos** (1948) proclama la igualdad de derechos de hombres y mujeres como principio, y reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación (artículos 2 y 7). A su vez, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (1966) y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (1966) establecen la obligación de los Estados partes de garantizar a los hombres y a las mujeres la igualdad en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (artículo 3).

En el ámbito interamericano, la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (1948) y la **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)** (1969) prohíben explícitamente la discriminación por razón de sexo (artículo 2 y artículo 1, respectivamente).

La **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)** (1979) es el principal instrumento internacional de protección de los derechos de las mujeres. La CEDAW ha sido firmada e integrada al marco normativo de todos los países de América Latina y el Caribe. El artículo 14 de esta convención constituye la más importante disposición jurídica de origen internacional referida a los derechos de las mujeres rurales y a las medidas estatales requeridas para su garantía.

Además de la CEDAW, otra norma de relevancia para la protección de los derechos de las mujeres rurales es la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)** (1994).

<sup>20</sup> La proporción pasó del 54 % en 2002 al 39 % en 2014.

En 2016, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité-CEDAW) emite la **Recomendación General núm. 34 sobre los Derechos de las Mujeres Rurales**. A través de este instrumento, el Comité desarrolla las obligaciones que tienen los Estados partes de la CEDAW para hacer efectivos los derechos de las mujeres rurales (obligaciones de carácter general y obligaciones relacionadas con dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales).

Asimismo, la Recomendación General núm. 34 resalta la necesidad tanto de remover obstáculos legales que menoscaben los derechos de las mujeres rurales como de avanzar en la igualdad sustantiva, esto es: la igualdad material, real y estructural.

Existen otros instrumentos que resultan de suma relevancia para una mejor comprensión e interpretación de los derechos de las mujeres rurales, establecidos a través de los tratados de derechos humanos<sup>21</sup>.

El Comité-CEDAW enfatiza las siguientes dimensiones específicas de derechos de las mujeres rurales: derecho a participar en el desarrollo rural y en sus beneficios; servicios de atención médica; vida económica y social; educación; empleo; vida política y pública; tierra y recursos naturales, incluidos el agua, las semillas, los bosques y la pesca, y la garantía efectiva del derecho a la alimentación y la nutrición de las mujeres rurales; y condiciones de vida adecuadas.

21 Entre dichos instrumentos, se destacan la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales** (2018) (artículo 4); las **Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional** (2004) (párrafos 2.5, 3.5, 3.8, 3.9, 7.4, 8.6, 8.10, 13.4, 17.5); las **Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional** (2012) (párrafos 5.4 y 5.5); las **Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza** (2015) (parte 2, capítulo 8); las **Directrices Voluntarias del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial Sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición** (2021) (capítulo 3.6); y la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** (Meta 5.a, indicadores 5.a.1 y 5.a.2). El indicador 5.a.2 mide el porcentaje de países en que el ordenamiento jurídico garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad y/o control de la tierra. Para evaluar el avance de dicho indicador se han definido seis proxis, contándose con una **guía metodológica para la elaboración de informes relativos al indicador del ODS 5.a.2**.

Otros instrumentos de relevancia son el **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030** (2015); la **Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC** (2016); la **Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018 - 2030)** (2018); el **Plan de acción de género de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP25** (2019); y la **Estrategia regional de género de la FAO para América Latina y el Caribe 2019-2023** (2019).

Es importante destacar que los derechos de las mujeres indígenas cuentan con un marco jurídico especial de protección<sup>22</sup>.

## AVANCES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES RURALES EN AMERICA LATINA

El marco normativo específico para garantizar los derechos de las mujeres rurales ha tenido un avance progresivo en la región –relacionado al adelanto en garantías generales de los derechos de las mujeres, la igualdad de género y el derecho al desarrollo–, encontrándose aún en proceso de construcción y fortalecimiento.

El Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador y Paraguay establecen protecciones específicas para los derechos de las mujeres rurales en sus respectivas constituciones<sup>23</sup>, mientras que otros países cuentan con leyes específicas para la protección de los derechos de las mujeres rurales.

22 Los principales instrumentos jurídicos que lo componen son el **Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes** de la OIT (1989), la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial** (1965), la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** (2007) y la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** (2016).

23 **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia** (2009), artículos 395 y 402; **Constitución de la República Federativa del Brasil** (1988), artículo 189 Parágrafo Único; **Constitución de la República del Ecuador** (2008), artículos 57, 282, 324; **Constitución Nacional de la República del Paraguay** (1992), artículo 115.

**TABLA 10. LEYES ESPECÍFICAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES RURALES EN AMÉRICA LATINA**

Ámbito de protección	Tipo de protección	País y norma legal	Norma reglamentaria
<b>Ley específica</b>	Protección amplia de derechos.	<b>Colombia</b> Ley N° 731 de 2002, Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.	Decreto N° 2.998 de 2003 y Decreto N° 2.145 de 2017.
		<b>Paraguay</b> Ley N° 5.446 de 2015, de Políticas Públicas para Mujeres Rurales.	Decreto N° 3.678 de 2020.
	Medidas afirmativas para garantizar el derecho a recursos y servicios productivos.	<b>Nicaragua</b> Ley N° 717 de 2010, Creadora del Fondo para Compra de Tierras con Equidad de Género para Mujeres Rurales.	Decreto Ejecutivo N° 52-2010.
		<b>Honduras</b> Decreto N° 110-2015, Ley para el Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural.	Acuerdo Ejecutivo N° 014-2018.
		<b>Perú</b> Ley N° 31.168 de 2021, Ley que Promueve el empoderamiento de las Mujeres Rurales e Indígenas.	Pendiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones nacionales vigentes.

A su vez, en numerosos países se incluyen protecciones específicas para la garantía de los derechos de las mujeres rurales en legislaciones de diversas materias como tierra, desarrollo agropecuario, agricultura familiar, igualdad de género y otras.

**TABLA 11. ALGUNOS EJEMPLOS DE LEYES QUE PROTEGEN EL DERECHO DE LAS MUJERES RURALES A RECURSOS Y SERVICIOS PRODUCTIVOS EN AMÉRICA LATINA**

Ámbito de protección	Tipo de protección	País y norma legal
Protección en leyes específicas y en leyes sectoriales del derecho a recursos y servicios productivos.	Tierras.	<b>Guatemala</b> Decreto Número 24-1999, Ley del Fondo de Tierras, artículo 20; Decreto Número 41-2005, Ley del Registro de Información Catastral, artículo 72.
		<b>Costa Rica</b> Ley N° 9036 de 2012, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), artículos 5 inciso e, 39 y 41 inciso e.
		<b>Estado Plurinacional de Bolivia</b> Ley N° 1.715 de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, artículo 3; Ley N° 300 de 2012, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, artículo 28.
	Acceso a asistencia técnica, extensión rural, formación y tecnologías.	<b>Brasil</b> Ley N° 12.188 de 2010, que Instituye la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar y Reforma Agraria y el Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural en la Agricultura Familiar y en la Reforma Agraria, artículo 3.
	Acceso a recursos financieros.	<b>Honduras</b> Decreto N° 110-2015, Ley para el Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural.
	Apoyo para la comercialización.	<b>Uruguay</b> Ley N° 19.685 de 2018, de Promoción del desarrollo con equidad de género.

Ámbito de protección	Tipo de protección	País y Norma legal
Protección en leyes específicas y en leyes sectoriales del derecho a recursos y servicios productivos.	Protección del derecho de acceso al agua.	<b>Argentina</b> Ley N° 27.118 de 2014, De reparación histórica de la agricultura familiar, artículo 29.
	Protección del derecho a las semillas.	<b>Ecuador</b> Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Registro Oficial Suplemento 583 de 2009, artículo 8.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones nacionales vigentes y los Documentos de trabajo para la elaboración del Cuestionario para la presentación del informe del indicador 5.a.2 de , Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

## TABLA 12. ALGUNOS EJEMPLOS DE LEYES QUE PROTEGEN EL DERECHO DE LAS MUJERES RURALES A LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Ámbito de protección	Tipo de protección	País y Norma legal
Protección en leyes específicas y en leyes sectoriales del derecho a la participación.	Promoción de la organización y participación de las mujeres rurales.	<b>Perú</b> Ley N° 28.983 de 2007, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, artículo 6 inciso e; Ley N° 30.982 de 2019, que modifica la Ley General de Comunidades Campesinas, artículo único; Ley N° 31.030 de 2020, por la cual se modifican normas de la legislación electoral para garantizar la paridad y alternancia de género en la lista de candidatos y candidatas.
	Creación de instancias de coordinación de las políticas para mujeres rurales.	<b>Paraguay</b> Ley N° 5.446 de 2015, de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, artículo 24.
	Exigencia de participación de mujeres en las instituciones/ organismos de administración y gestión de tierras. (Proxy F indicador 5.a.2)	<b>Colombia</b> Ley N° 731 de 2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, artículo 20; Ley N° 581 de 2000, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, artículo 4.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones nacionales vigentes y los Documentos de trabajo para la elaboración del Cuestionario para la presentación del informe del indicador 5.a.2 de , Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

El interés y compromiso del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC) con la promoción y protección de los derechos de las mujeres rurales se ha manifestado en múltiples oportunidades, a través de diversas declaraciones y del impulso de iniciativas legislativas con enfoque de género. Un hito relevante es la adhesión del FPH-ALC a la Campaña *Mujeres rurales, mujeres con derechos*, liderada desde la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

El rol de los parlamentos nacionales es clave para avanzar en la protección efectiva de los derechos de las mujeres rurales. Se trata del ámbito institucional en el que se aprueban las leyes, se asignan los presupuestos para aplicar leyes y políticas, se demanda a los gobiernos la rendición de cuentas y se promueve el diálogo intersectorial. Además, el trabajo de las redes regionales de legisladores y legisladoras tiene una relevancia creciente en el fortalecimiento de agendas para la garantía de los derechos humanos.

En ese sentido, para fortalecer la labor realizada en pos de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres rurales, se sugiere, entre otras, las siguientes acciones:

- recomendar a parlamentarios/as con interés en impulsar el ODS 2 y el ODS 5 acercarse al FPH existente en su país y sumarse al trabajo de dicha red nacional;
- proponer medidas legislativas y de otro tipo, orientadas a asegurar el respeto, protección y

realización de los derechos de las mujeres rurales fortaleciendo el enfoque de género en el trabajo de los FPH y sus principales socios, tales como el poder ejecutivo, la sociedad civil y la academia;

- promover el desarrollo de normativas que garanticen el derecho de las mujeres rurales a la participación; a la propiedad y el control de las tierras; el acceso a asistencia técnica, extensión rural, formación y tecnologías; y la protección contra la violencia de género en el medio rural, atendiendo diversas situaciones como la violencia física y la patrimonial, entre otros derechos claves;
- contribuir a asignar suficientes recursos presupuestarios para fortalecer la aplicación de las leyes de protección de los derechos de las mujeres rurales ya existentes, así como promover las reglamentaciones necesarias, atendiendo su importancia para lograr la igualdad sustancial;
- asegurar la paridad en los espacios de gobernanza vinculados al FPH-ALC, procurando, en la medida de lo posible, la participación de parlamentarias campesinas, indígenas o afrodescendientes;
- participar en espacios de gobernanza mundial, visibilizando la importancia de que los parlamentos legislen en pro del ODS 2 y el ODS 5, tales como las Conferencias Mundiales sobre la igualdad de género, las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), entre otros, contribuyendo a normas regionales e internacionales y a la elaboración de las Directrices voluntarias del CSA sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y de las niñas en el contexto de la seguridad alimentaria y la nutrición;
- dar seguimiento a los compromisos vinculados al empoderamiento de las mujeres rurales y al rol de los parlamentos, emanados de las Declaraciones de los Foros regionales del FPH-ALC, la I Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición de España (2018), y la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (2021);
- impulsar desde los parlamentos regionales la elaboración de leyes modelo o leyes marco para la garantía de los derechos de las mujeres rurales, que contemplen las directrices y medidas afirmativas más avanzadas que ya se han logrado establecer, de manera que puedan servir como referencia para otros países en esta materia; y
- conocer el avance en su país del proceso de monitoreo de indicadores de los ODS 2 y ODS 5, en especial del indicador del ODS 5.a.2, y apoyar a los gobiernos en el establecimiento de prioridades y metas nacionales para lograr el pleno cumplimiento de los seis indicadores aproximados, relativos a la garantía jurídica de los derechos de las mujeres a la propiedad o control de las tierras.

En resumen, se recomienda incluir en el accionar del trabajo parlamentario el enfoque de género, asegurando

la transversalización de este enfoque en las legislaciones y políticas, así como el establecimiento de acciones afirmativas para revertir las brechas de género más relevantes; contribuyendo a la transformación de los estereotipos culturales que afectan a las mujeres, a la realización de sus derechos y a su empoderamiento.

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **Brito Bruno, C. e Ivanovic Willumsen, C.** 2019. *Mujeres rurales, protección social y seguridad alimentaria en ALC. Desafíos actuales y aportes del enfoque sistémico a la política pública con enfoque de género*. Santiago de Chile. FAO. 18 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5092es/ca5092es.pdf>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** 2017. *Panorama Social de América Latina, 2016*. Santiago de Chile. 284 pp. (disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41598/S1700567\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41598/S1700567_es.pdf)). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **CEPAL.** 2019. *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes*. Santiago de Chile. 224 pp. (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45032/4/S1900723\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45032/4/S1900723_es.pdf)). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **CEPAL.** 2021. Índice de feminidad en hogares pobres. En: *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* [en línea]. Santiago de Chile. (disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **FAO.** 2013. *Construyendo una Agenda de Políticas Públicas para las Mujeres Rurales: Autonomía Económica, Igualdad de Derechos y Lucha contra el Hambre*. Brasilia. 83 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/as548s/as548s.pdf>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **FAO.** 2016. *Alcanzar nuestras metas. El programa de la FAO para la igualdad de género en la agricultura y el desarrollo rural*. Santiago de Chile. 75 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i6618s/i6618s.pdf>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **FAO.** 2017. *Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. 83 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7916s.pdf>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **FAO.** 2018. *Avances y desafíos de las mujeres rurales en el marco de la estrategia de género del plan SAN CELAC 2025*. Santiago de Chile. 35 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i8750es/i8750ES.pdf>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **FAO.** 2020. *Cómo proteger los derechos de tenencia de la tierra y los recursos naturales en tiempos de*

*COVID-19, aprendiendo del pasado*. Roma. 10 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/cb0706es/CB0706ES.pdf>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.

- **FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF**. 2021. Versión resumida de *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y dietas asequibles y saludables para todos*. Roma. FAO. 44 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/cb5409es/cb5409es.pdf>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF**. 2020. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile. 150 pp. (disponible en: <http://www.fao.org/3/cb2242es/cb2242es.pdf>). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **Naciones Unidas (ONU)**. 1992. *Recomendación general núm. 19 (1992) sobre la violencia contra la*

*mujer*. 8 pp. ([https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3\\_Recom\\_grales/19.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf)). Acceso: 27 de septiembre de 2021.

- **ONU**. 2016. *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*. CEDAW/C/GC/34. 29 pp. (disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/34&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/34&Lang=en)). Acceso: 27 de septiembre de 2021.
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**. 2019. *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*. Ginebra. 156 pp. (disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms\\_735627.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_735627.pdf)). Acceso: 27 de septiembre de 2021.



Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 12 de abril de 2022. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.

# LEGISLAR PARA PROMOVER LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*“La agricultura familiar ofrece una oportunidad única para garantizar la seguridad alimentaria, mejorar los medios de vida, gestionar mejor los recursos naturales, proteger el medio ambiente y lograr un desarrollo sostenible, en especial en las zonas rurales”.*

**Introducción al Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar, FAO.**

## ANTECEDENTES

La agricultura familiar produce más del 80 % de los alimentos del mundo, en términos de valor, y ocupa entre el 70 % y el 80 % de las tierras agrícolas a nivel mundial (FAO, 2014b). A su vez, la pesca de pequeña escala aporta dos tercios de la pesca destinada al consumo humano directo (FAO, 2018b). En América Latina y el Caribe la agricultura familiar agrupa a alrededor de 60 millones de personas, cuyas actividades corresponden al 75 % de todas las unidades productivas de la región (CEPAL, FAO, IICA, 2013).

En reconocimiento de la importancia de la agricultura familiar, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el **Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar** para el periodo de 2019-2028. Se trata de un marco de referencia que busca potenciar a las personas dedicadas a la agricultura familiar como agentes clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contribuyendo a un mundo libre de hambre y pobreza, donde los recursos naturales sean gestionados de forma sostenible sin dejar a nadie atrás (FAO y IFAD, 2019).

El trabajo de las parlamentarias y los parlamentarios es esencial para llevar adelante los pilares del Decenio, en particular, la creación de entornos normativos propicios (Pilar 1). En 2020, el Foro Rural Mundial y el

**Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH-ALC)**<sup>24</sup> —apoyados por la FAO, la Cooperación Española y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) — firmaron un acuerdo para impulsar acciones legislativas en pos del cumplimiento del Decenio. A su vez, en 2021 los parlamentos de Iberoamérica presentaron una propuesta al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, en el marco de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de 2021, donde se incluye el apoyo a la elaboración y adopción de leyes de agricultura familiar para alcanzar el ODS 2 Hambre cero y la transformación de los sistemas alimentarios<sup>25</sup>.

## ¿QUÉ ES LA AGRICULTURA FAMILIAR?

La agricultura familiar integra diversas tipologías de actividades agrícolas centradas en la familia. **No existe**

<sup>24</sup> Los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe son una red de más 400 legisladores, provenientes de distintos partidos políticos, que promueven en la agenda pública, de manera coordinada con otros actores, la **Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025**. Los FPH-ALC han sido promovidos y apoyados técnicamente por la FAO (en la cual recae su Secretaría Técnica), junto a la Cooperación Española, a través de la AECID, y a la Cooperación Mexicana, a través de AMEXCID.

<sup>25</sup> La propuesta puede ser descargada en <http://parlamentarioscontraelhambre.org/cumbre-de-los-sistemas-alimentarios-2021/>

**una definición consensuada** y se observan diferencias entre las instancias internacionales y regionales, así como entre las legislaciones de los países de la región (Grisa y Sabourin, 2019).

Con motivo del **Año Internacional de la Agricultura Familiar** de 2014, el Comité Directivo Internacional elaboró la siguiente definición, que ha sido adoptada también por el **Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar**:

*“La agricultura familiar (que abarca todas las actividades agrícolas de base familiar) es una forma de organizar la producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola que es gestionada y administrada por una familia y depende principalmente de la mano de obra familiar, comprendidos tanto mujeres como hombres. La familia y la granja están relacionadas entre sí, evolucionan conjuntamente y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales”<sup>26</sup>.*

A pesar de la diversidad, es posible identificar **algunos elementos comunes** entre los distintos conceptos, tales como: en las explotaciones predomina el trabajo familiar; la administración de la unidad económico-productiva se la adjudica a la persona jefa de hogar; la renta bruta de los agricultores familiares proviene principalmente de la producción agrícola; y éstos tienen su residencia en la finca o cerca de ella (Sabourin, Samper y Sotomayor, 2014)<sup>27</sup>.

Si bien, los elementos mencionados permiten comprender el concepto de agricultura familiar, **deben ser adaptados a la realidad y características propias de cada país** al momento de adoptar una definición.

## IMPORTANCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

La agricultura familiar es esencial para la seguridad alimentaria y nutricional, la transformación de los sistemas agroalimentarios y la satisfacción del derecho a la alimentación adecuada. En particular las personas dedicadas a la agricultura familiar:

- producen alimentos que satisfacen los requerimientos alimentarios de la creciente población mundial;

<sup>26</sup> Además de esta definición se destacan las contenidas en la **Ley Modelo de Agricultura Familiar** del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) y en la Ley Marco para Promover y Fortalecer la Economía Campesina y la Agricultura Familiar en la Región Andina del Parlamento Andino.

<sup>27</sup> Existe una discusión respecto a la incorporación de otros elementos en la definición de agricultura familiar, tales como el tamaño de la superficie de la explotación, y el acceso a activos o tecnologías. En la mayoría de los casos, estas variables se definen al momento de implementar registros o caracterizaciones de la agricultura familiar, con límites de extensión que varían respecto del país, tipo de actividad, región geográfica, entre otros. De igual manera, existen disensos respecto de la incorporación de límites de ingresos o recursos para definir a la agricultura familiar, ya que estos pueden restringir su potencial productivo y guardan mayor relación con políticas sociales que con aquellas propias del sector agropecuario.

- contribuyen al logro de sistemas alimentarios resilientes al cambio climático a través de sus conocimientos, costumbres y tradiciones culturales sobre la administración sostenible de los recursos naturales y ecosistemas, traspasados de generación en generación; y
- aportan a la dinamización de los sistemas agroalimentarios y a la dinamización económica de las zonas rurales. El comercio de sus productos genera circuitos económicos locales y redes con entornos urbanos.

A pesar de la importancia de la agricultura familiar, el 80 % de las personas en situación de extrema pobreza vive en las zonas rurales; allí las tasas de pobreza son tres veces más altas que en las zonas urbanas (FAO, 2021).

Al interior de la población rural se observan también grandes desigualdades. Es por ello que, al analizar las características y dinámicas de la agricultura familiar, se deben considerar las necesidades y capacidades de cada uno de sus integrantes.

Las **mujeres rurales** representan el 43 % de la fuerza laboral agrícola en los países en desarrollo y producen entre el 60 % y el 80 % de los alimentos, a pesar de enfrentar situaciones de pobreza y desigualdad de ingresos, falta de acceso a activos físicos y financieros, y problemas de empleabilidad y desigualdad en el uso del tiempo, con una alta carga de trabajo no remunerado (FAO, 2018b).

Por su parte, los **pueblos indígenas** concentran en sus tierras y territorios el 80 % de la biodiversidad del planeta (FAO, 2021). Lo anterior no es casualidad, sino que se debe a prácticas ecológicas que han sostenido por siglos, generando alimentos diversos con una intervención mínima en los ecosistemas y el uso de insumos endógenos.

**La agricultura familiar está envejeciendo en América Latina y el Caribe** y la juventud está migrando a las ciudades en respuesta a desafíos tales como el acceso insuficiente a la información y educación, a la tierra, a los servicios financieros, a empleos verdes, a los mercados y a participación en el diálogo sobre políticas (FAO, 2014c). Por otro lado, muchas de las personas mayores rurales no se encuentran cubiertas por el sistema de seguridad social. En consecuencia, es importante prestar atención a todos los grupos etarios.

## MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y REGIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Los Estados deben respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas dedicadas a la agricultura familiar. Algunos instrumentos internacionales brindan especial reconocimiento y protección a los agricultores familiares, respondiendo a la necesidad de elevar su

forma de producción y calidad de vida amenazados por situaciones de pobreza, desigualdad, inseguridad alimentaria y malnutrición (FAO, 2021).

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la [Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales](#) (2018) dispone que los Estados respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales (artículo 2).

Se reconoce el derecho a la **soberanía alimentaria**, entendido como el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios, englobando *“el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura”* (artículo 15).

La Asamblea General de las Naciones Unidas también ha destacado la importancia de la agricultura familiar en la producción de frutas y verduras, al declarar el año 2021 como el **Año Internacional de las Frutas y Verduras**.

La FAO ha impulsado una serie de iniciativas e instrumentos internacionales que promueven la agricultura familiar. Entre ellos encontramos las **Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional**, las **Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional** y las **Directrices Voluntarias sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición**.

Pese a que dichos instrumentos no son vinculantes, proveen una orientación detallada, persuasiva y clara para los Estados.

En el ámbito regional, el [Parlamento Latinoamericano y Caribeño](#) (PARLATINO), en sus esfuerzos de armonización y unificación legislativa, aprobó en 2017 la [Ley Modelo de Agricultura Familiar](#). Esta ley proporciona un punto de referencia para los Estados de la región, de manera que puedan definir e implementar políticas y estrategias para la promoción y desarrollo de la agricultura familiar (artículo 1). A lo anterior, se suman tres declaraciones de relevancia emitidas por el PARLATINO, dos de ellas promulgadas en el contexto de la crisis de la COVID-19<sup>28</sup>.

A nivel subregional, se destaca el Marco Normativo para Promover y Fortalecer la Economía Campesina y la Agricultura Familiar en la Región Andina del [Parlamento Andino](#), que incorpora una sección relativa al COVID-19. A su vez, el [Sistema de la Integración Centroamericana](#) (SICA) ha desarrollado una [Política de Agricultura Familiar Campesina, Indígena y Afrodescendiente](#).

28 [Declaración sobre Agricultura Familiar](#) (2014); [Declaración sobre Agricultura Familiar en contexto de COVID-19](#) (2020); [Declaración sobre Aumento de la Inversión Responsable en la Agricultura y Sistemas Alimentarios en contexto de COVID-19](#) (2020).

Las iniciativas señaladas no solo han sido impulsadas y fortalecidas en el seno del SICA y de los parlamentos regionales mencionados, sino también en instancias de gran incidencia en la materia como la Reunión Especializada en Agricultura Familiar del Mercosur y la Comunidad Andina, lo que da cuenta del valioso rol de estos espacios de diálogo político.

## RECONOCIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR A NIVEL NACIONAL

**En América Latina y el Caribe, 28 países contienen secciones o artículos relacionados con la agricultura, en forma amplia, en sus constituciones<sup>29</sup>.** Aunque no todos mencionan expresamente a la agricultura familiar, se debe tener presente que varios de los derechos consagrados para los agricultores en forma general son especialmente relevantes para aquellos dedicados a la agricultura familiar.

Ejemplos de la incorporación de la agricultura a nivel constitucional comprenden la promoción del acceso personal y colectivo a las tierras, la asignación de recursos, créditos, seguros, establecimiento de fondos agrícolas y beneficios tributarios, garantías para el establecimiento de condiciones comerciales y precios justos, asistencia tecnológica en inversión en tecnología e investigación, derecho de asociación, disposiciones sobre seguridad social, derecho a la salud, a la educación y a la habitación, acceso al agua para riego y a la energía eléctrica, disposiciones sobre agricultores indígenas, mujeres agricultoras y personas mayores, desarrollo rural sostenible y protección de la biodiversidad y el establecimiento de los lineamientos generales de la política agrícola y de instituciones agrícolas (tribunales, gobiernos locales, instituciones de la reforma agraria).

Las disposiciones constitucionales deben ser aplicadas a través de entornos institucionales, normativos y políticos propicios a la multiplicidad de aspectos que involucra la agricultura familiar (Pilar 1, Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar).

La incorporación de estas disposiciones es relevante, dado que la Constitución es la ley suprema o de mayor jerarquía de cada país, que prevalece a los cambios de gobierno y coyunturas políticas. Todas las normas y políticas de un país deben adecuarse a la Constitución y ser interpretadas conforme a ella.

Una forma de hacer lo anterior es a través de leyes de agricultura familiar. Estas, cuando son apropiadamente diseñadas, implementadas y monitoreadas, entregan claridad y predictibilidad respecto a los derechos de

29 Información a diciembre de 2021: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice,

Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y la República Bolivariana de Venezuela.

las personas dedicadas a la agricultura familiar y las obligaciones correlativas de los Estados, determinando la forma de hacerlas exigibles. Además, sientan las bases para la **reglamentación y el desarrollo de políticas públicas en esta materia**, las cuales deberán ir acompañadas de presupuestos adecuados, una gobernanza inclusiva y mecanismos institucionales.

**En América Latina y el Caribe siete países cuentan con leyes de agricultura familiar:** Argentina (2015), Brasil (2006), El Salvador (2021), el Estado Plurinacional de Bolivia (2013), Panamá (2020), Paraguay (2019) y Perú (2015)<sup>7</sup>. La gran mayoría de estas leyes fueron promovidas por los FPH-ALC.

A continuación, se resumen los principales elementos de la agricultura familiar regulados por estas leyes:

**TABLA 13. ELEMENTOS REGULADOS POR LAS LEYES DE AGRICULTURA FAMILIAR DE LA REGIÓN**

<b>Objetivo y fines</b>	Establece el propósito y metas de la ley. El contenido depende de las características de la agricultura familiar en cada país: contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación adecuada, establecer las bases para la elaboración de políticas de agricultura familiar, reconocer su contribución a la seguridad alimentaria y nutricional, contribuir a la reducción de desigualdades y pobreza, entre otros.
<b>Definición de agricultura familiar</b>	Los elementos esenciales que debe reunir una actividad y las personas que la practican para ser considerada agricultura familiar o agricultores familiares. Se describen los requisitos para acceder a los beneficios legales, los cuales suelen incluir la inscripción en un registro nacional de agricultura familiar.
<b>Ente rector</b>	Órgano responsable de la coordinación, promoción y fortalecimiento de las políticas públicas en esta materia. Puede ser una institucionalidad creada específicamente por la ley o una institución ya existente.
<b>Innovación, investigación, infraestructura y servicios de extensión</b>	Promover la investigación y programas de formación en agricultura familiar en instituciones y universidades o la creación de centros educativos en esta materia; la asistencia técnica y transferencia de tecnología desde instituciones especializadas, la difusión de la producción natural orgánica o agroecológica; y la preservación de conocimientos ancestrales o la instalación de unidades demostrativas de experimentación. También puede regular el aporte de materiales e insumos y el mejoramiento de la infraestructura campesina (por ejemplo, red vial, vivienda, electrificación rural, agua y riego, saneamiento) y promover servicios sociales en las zonas rurales (educación, salud, deporte, cultura, y asistencia social, entre otros).
<b>Preservación de los recursos naturales</b>	Incentivos para el mejoramiento, conservación y prevención de la degradación de suelos, conservación de la biodiversidad, uso de energías renovables no convencionales, infraestructura hídrica y uso eficiente del agua.
<b>Acceso a recursos productivos</b>	Garantizar el acceso de los agricultores familiares a los recursos productivos como la tierra, agua, semillas o biodiversidad. Mejorar el acceso al mercado de tierras agrícolas de mejor calidad o a regularizar los títulos de propiedad de las pequeñas fincas.
<b>Acceso al financiamiento</b>	Puede incluir subsidios, líneas de crédito específicas para la agricultura familiar, microcréditos, creación de fondos, beneficios tributarios o la asesoría en los planes de negocio.
<b>Gestión de riesgos</b>	Crear seguros para mitigar los riesgos de la agricultura familiar respecto de daños y pérdidas por emergencias o catástrofes, accidentes laborales, pérdida o robo de animales, productos forestales, agrícolas, maquinarias e implementos rurales).
<b>Igualdad para todos los integrantes</b>	Establecer medidas orientadas al recambio generacional o a fortalecer la participación de las mujeres, pueblos indígenas, jóvenes y personas mayores en la agricultura familiar. Garantizar la igualdad de acceso a los recursos naturales y al financiamiento, reconociendo y visibilizando su aporte y trabajo e incluyéndolos en los procesos de toma de decisiones <sup>31</sup> .
<b>Promoción de alianzas</b>	Fomentar la asociación y cooperación (cooperativas, comités y otras formas de autogestión, entre los agricultores familiares, y entre éstos y otros agentes del sector privado y público).
<b>Inserción de los productos en los mercados</b>	Promover los circuitos cortos de comercialización y las ventas directas entre productores y consumidores, por ejemplo, las ferias agrícolas, de productores, o mercados locales, o las marcas comerciales y denominaciones de origen de productos de la agricultura familiar, así como otros mecanismos de certificación. También leyes de compras públicas.
<b>Presupuesto de implementación</b>	Destinar fondos suficientes para la implementación efectiva de la ley. La inclusión del presupuesto de implementación en la ley de agricultura familiar garantiza su consideración en los presupuestos nacionales, entregando estabilidad y previsibilidad.
<b>Vigilancia</b>	Mecanismos que permitan fiscalizar la aplicación de la ley.

30 Información a diciembre de 2021.

31 Países como Honduras y Paraguay han adoptado normas que mejoran directamente las condiciones de las mujeres rurales. Por ejemplo, la **Ley para el Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural** (2016) de Honduras da prioridad al financiamiento de las mujeres rurales que habitan en las comunidades más vulnerables del país y busca fomentar entre esta población actividades dirigidas a la pequeña y mediana empresa de producción agrícola, acuícola, agropecuaria, ganadería, transformación de servicios y el comercio formal e informal.

Además de las leyes de agricultura familiar señaladas, **algunos países de la región han promulgado leyes que regulan elementos específicos de la agricultura familiar**. Entre ellas, se destaca la importancia de aquellas destinadas a establecer **sistemas de compras públicas de alimentos provenientes de la agricultura familiar** por parte del Estado.

Las leyes de compras públicas permiten una mejor inclusión de la agricultura familiar a mercados formales que contribuyan a disminuir la influencia de los intermediarios, garantizando precios más justos, estimulando la diversificación de la producción y los circuitos cortos de producción y alimentación, e incentivando alianzas directas entre agricultores y consumidores. Dos ejemplos recientes de estas leyes son las de **Colombia (2020)** y **Perú (2020)**.

Las disposiciones sobre compras públicas de productos provenientes de la agricultura familiar pueden ser incorporadas en los **programas de alimentación escolar nacionales**, mejorando el acceso a una alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes en edad escolar, a través de comidas escolares saludables.

Los programas de alimentación escolar, al ser combinados con compras públicas a la agricultura familiar, contribuyen a dinamizar las economías locales, apoyando a las familias en situación de mayor vulnerabilidad en asegurar una dieta nutritiva para sus hijos e hijas.

Adicionalmente, en el contexto de la actual pandemia de la COVID-19, algunos países con el apoyo de los FPH-ALC han adoptado leyes de emergencia para la agricultura familiar. Estas buscan amortiguar los efectos de la pandemia, garantizando la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Las medidas que contemplan las leyes de emergencia se vinculan con la extensión de plazos para el pago de capitales e intereses, la readecuación de deudas agrícolas, la creación de líneas de crédito, la destinación de fondos públicos a gastos e inversiones en el sector agrícola, la creación de fondos agrícolas, la priorización de la compra de productos provenientes de la agricultura familiar para ollas populares, y la creación de aplicaciones para la compra de productos agropecuarios de proveedores cercanos y de mercados campesinos en línea<sup>9</sup>.

**TABLA 14. EJEMPLOS DE LEYES DE EMERGENCIA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

País	Ley
<b>El Salvador</b>	Ley Especial Transitoria de Medidas al Sector Agropecuario para Garantizar la Seguridad Alimentaria, ante la Emergencia Nacional y los Efectos de la misma por la Pandemia COVID-19
<b>Honduras</b>	Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social Frente a los Efectos del Coronavirus COVID-19
	Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los trabajadores ante los efectos de la Pandemia provocada por la COVID-19
<b>Panamá</b>	Ley que dicta medidas económicas y financieras para contrarrestar los efectos de la COVID-19 en la República de Panamá
<b>Paraguay</b>	Ley de Crédito Agrario Diferenciado
	Ley de Apoyo y Asistencia a las Ollas Populares Organizadas en todo el Territorio de la República del Paraguay durante la Pandemia Declarada por la Organización Mundial de la Salud a Causa de la COVID-19

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

El trabajo de las parlamentarias y los parlamentarios, ya sea en forma individual o a través de comités o alianzas parlamentarias, es fundamental para avanzar en el reconocimiento y protección de los derechos de las personas dedicadas a la agricultura familiar. Lo anterior se ha reflejado en los importantes avances en el desarrollo de legislación y políticas en esta materia.

Sin perjuicio de ello, aún queda mucho por mejorar en el fortalecimiento de la agricultura familiar para garantizar una alimentación adecuada a la población en general y a

la vez mejorar la calidad de vida de las personas dedicadas a ella, avanzando hacia sistemas alimentarios sostenibles. Lo anterior ha sido destacado por los FPH-ALC en todas sus declaratorias políticas emanadas anualmente de los foros regionales, las que dan orientaciones para el trabajo de los parlamentos con un importante enfoque de género.

En ese sentido, se recomienda a las parlamentarias y los parlamentarios considerar las siguientes acciones:

- a aquellos con interés en impulsar el ODS 2 y el ODS 5, acercarse al FPH existente en su país y sumarse al trabajo de dicha red nacional;
- adoptar medidas legislativas y de otro tipo dirigidas expresamente a los agricultores familiares, considerando en forma integral sus necesidades

<sup>32</sup> Medidas similares han sido implementadas por el Instituto Nacional de Desarrollo

Agropecuario (INDAP) de Chile.

y capacidades, e incluyendo reglamentación, presupuestos apropiados y sistemas de monitoreo. Para lo anterior, es necesario definir claramente la agricultura familiar y sus beneficiarios, así como contar con información actualizada, desagregada, de calidad y pertinente;

- incluir en los marcos normativos un enfoque de protección social inclusivo, basado en información y registros de la agricultura familiar;
- promover el acceso de las personas dedicadas a la agricultura familiar a tierras y recursos productivos, con especial énfasis en las mujeres y en los pueblos indígenas;
- incorporar una perspectiva inclusiva y participativa, integrando los conocimientos, experiencia y saberes ancestrales de los agricultores familiares;
- en las normativas, priorizar especialmente a las mujeres y pueblos indígenas, además de la adopción de medidas dirigidas a los jóvenes y orientadas a disminuir el éxodo rural, garantizando empleos dignos. Al mismo tiempo, mejorar las condiciones de las personas mayores;
- Fomentar a la agricultura familiar como parte de sistemas alimentarios diversificados y más resilientes al cambio climático, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales.
- promover el acceso a servicios e infraestructura que faciliten la inserción de los agricultores familiares en los mercados y generen oportunidades económicas, por ejemplo, a través de normativa sobre compras públicas de productos provenientes de la agricultura familiar; y
- legislar para enfrentar emergencias como la actual pandemia de COVID-19, respondiendo a las necesidades de los agricultores familiares y a la vez garantizando la disponibilidad de alimentos para la población en general.

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **CEPAL, FAO, IICA.** 2013. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. San José (Costa Rica). 220 páginas. (disponible en: <https://www.cepal.org/.../perspectivas-la-agricultura-desarrollo-rural-america-mirada-america-latina>).
- **FAO.** *Resumen de Iniciativas vinculadas a la agricultura familiar*. (disponible en: <https://www.fao.org.../family-farming/recursos/initiatives/es>)
- **FAO.** 2014a. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago (Chile). 486 páginas. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>).
- **FAO.** 2014b. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar*. Roma (Italia). 175 páginas. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i4040s/i4040s.pdf>).
- **FAO.** 2014c. *Los jóvenes y la agricultura: Desafíos clave y soluciones concretas*. 105 páginas. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i3947s/i3947s.pdf>).
- **FAO.** 2017. *Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe*. Santiago (disponible en: <http://www.fao.org/3/i7916s/i7916s.pdf>).
- **FAO.** 2018a. *Avances y desafíos de las mujeres rurales en el marco de la estrategia de género del plan SAN-CELAC 2025*. Santiago (Chile). 35 páginas. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i8750es/i8750ES.pdf>).
- **FAO.** 2018b. *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. San Salvador (El Salvador). 27 páginas. (disponible en: <http://www.fao.org/3/i8347ES/i8347es.pdf>).
- **FAO.** 2020. *El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura: La sostenibilidad en acción*. Roma (Italia). 223 páginas. (disponible en: <https://doi.org/10.4060/ca9229es>).
- **FAO.** 2021. *Libro Blanco/Wiphala Sobre Sistemas Alimentarios de los Pueblos Indígenas*. Roma (Italia). 133 páginas. (disponible en: <https://doi.org/10.4060/cb4932es>).
- **FAO e IFAD.** 2019. *Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028. Plan de acción mundial*. Roma (Italia). 78 páginas. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca4672es/ca4672es.pdf>).
- **FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF.** 2021. *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo*. Roma (Italia). 240 páginas. (disponible en <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474es>).
- **Grisa, C. y Sabourin, E.** 2019. *Agricultura Familiar: de los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe*. 2030-Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 15. Santiago (Chile). FAO. 21 páginas. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5087es/ca5087es.pdf>).
- **Sabourin, E., Samper, M. y Sotomayor, O.** (coords.). 2014. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago (Chile). CEPAL. 300 páginas. (disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37193>).



©FAO/ J. Bloom

Esta nota de orientación jurídica fue publicada originalmente el 8 de julio de 2022. El contenido de la nota se basa en información disponible en ese momento. Tenga en cuenta que la información no se ha actualizado en la publicación actual y pueden haber ocurrido cambios desde la fecha de publicación original.

# LEGISLAR PARA PREVENIR Y DISMINUIR LAS PÉRDIDAS Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS

*“La pérdida y el desperdicio de alimentos es un escándalo ético [...] La pandemia de COVID-19 ha subrayado la fragilidad de nuestros sistemas alimentarios y ha empeorado la pérdida y el desperdicio de alimentos en muchos países. Necesitamos nuevos enfoques y soluciones”.*

**António Guterres**, Secretario General de las Naciones Unidas, con ocasión del día internacional de concienciación sobre la pérdida y desperdicio de alimentos 2020 (traducción propia).

## ANTECEDENTES

Las pérdidas y desperdicio de alimentos (PDA) son un problema grave, que tiene lugar en un contexto mundial y regional en el que millones de personas padecen hambre.

Esta situación se ve agravada por los retos que conlleva el cambio climático para los sistemas agroalimentarios y, más recientemente, por las consecuencias de la pandemia de la COVID-19.

Con el objetivo de crear conciencia sobre este problema, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el día 29 de septiembre de cada año como el Día Internacional de Concienciación sobre la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.

### Conceptos clave:

Las **pérdidas de alimentos** hacen referencia a “la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como consecuencia de las decisiones y acciones de los proveedores de alimentos en la cadena, sin incluir la venta al por menor, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores”.

El **desperdicio de alimentos** son “la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como resultado de las decisiones y acciones de los minoristas, los servicios alimentarios y los consumidores” (FAO, 2019).

**Pérdidas de alimentos:** según la FAO, a nivel mundial se pierden alrededor del **14 % de los alimentos producidos**. Esto sucede desde la etapa posterior a la cosecha hasta la etapa minorista (sin incluirla).

Para América Latina y el Caribe, esto equivale a la pérdida anual de unos 220 millones de toneladas de alimentos, con un costo aproximado de 150 mil millones de dólares.

**Desperdicio de alimentos:** estos ocurren en el ámbito de la distribución minorista y del consumo. Un informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que durante el 2019 se desperdiciaron alrededor de 931 millones de toneladas de alimentos en el mundo.

Los datos sugieren que **el 17 % de la producción total de alimentos se desperdicia**; un 11 % en los hogares, un 5 % en los servicios de alimentación, y un 2 % en la distribución minorista (PNUMA, 2021)<sup>33</sup>.

Las PDA tienen lugar en un contexto donde parte de la población sufre hambre. Recientes estimaciones indican que durante 2020 cerca de 768 millones de personas padecieron hambre en el mundo, unos 118 millones de personas más que en 2019 (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2021).

<sup>33</sup> La aparente discrepancia entre la suma de los porcentajes de cada sector y el total se debe a que los porcentajes fueron redondeados.

El número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria es alarmante y va en aumento. En 2020, casi **una de cada tres personas en el mundo**, careció de acceso a alimentos adecuados. Esto supone un aumento de cerca de 320 millones de personas en tan solo un año.

En América Latina y el Caribe, el 9,1 % de la población vivió con hambre durante 2020, es decir, 59,7 millones de personas. Esto es 13,8 millones más que en 2019 y el número más alto en 20 años. Desgraciadamente, se observa una tendencia al deterioro de la situación desde el año 2014 (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2021).

Entre las pérdidas (14 %) y desperdicio (17 %), casi 1/3 de los alimentos que se producen no se destina a alimentar a las personas.

De forma correlativa, la inseguridad alimentaria ha seguido aumentando en la región. En 2020, América Latina y el Caribe presentó una prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave del 41 % equivalente a 267 millones de personas. De ellos, 92,8 millones, aproximadamente **un 14 % de la población de la región, se vio en situación de inseguridad alimentaria grave**, es decir, se quedaron sin alimentos, pasaron hambre o estuvieron más de un día sin comer (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2021).

La región de América Latina y del Caribe ha sido especialmente golpeada por la pandemia de la COVID-19. La prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada y grave en 2020 fue 9 puntos más alta que el año 2019, siendo la región con el aumento más pronunciado a nivel mundial.

Por ello, es necesario evitar que alimentos aptos para el consumo humano se pierdan o desperdicien. Más aún cuando una dieta saludable en la región alcanza los 4,25 USD diarios por persona, siendo una de las más caras del mundo (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2021). Muchos de los alimentos que componen una dieta saludable son justamente los que se pierden y desperdician, como las frutas y verduras (24 % de pérdida) o los pescados (35 % de pérdida), entre otros.

**Una población creciente:** Asimismo, existe una preocupación general sobre la forma de lograr alimentar a la creciente población del planeta. Se estima que en 2050 la población mundial alcanzará los 10 000 millones de personas y que el 68 % vivirá en entornos urbanos (ONU, 2018).

Si se mantienen las tendencias actuales, será cada vez más complejo alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2019). Más aún cuando los sistemas alimentarios mundiales se enfrentan a otros problemas interrelacionados, como la falta de resiliencia ante los efectos del cambio climático (FAO, 2017).

## RELACIÓN CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Las PDA afectan la realización plena del **derecho humano a una alimentación adecuada** y van en contra de un enfoque de **desarrollo sostenible**.

**El desarrollo sostenible.** La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) allí establecidos, se ha fijado una meta específica sobre las PDA.

El **ODS 12**, relativo a la producción y consumo responsables, contempla la **meta específica 12.3** que consiste en:

*“reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha”.*

Las PDA tienen consecuencias en relación con el desarrollo sostenible y con cada una de sus tres dimensiones: económica, ambiental y social.

Desde la perspectiva económica, revelan un uso ineficiente de los alimentos. En vez de que estos sirvan para alimentar a las personas, terminan siendo desperdiciados, incluso se tiran a la basura.

Desde la perspectiva ambiental, las PDA emiten gases de efecto invernadero y conllevan el desperdicio de los recursos empleados en la producción de alimentos, tales como tierra, agua, nutrientes y energía.

Desde la perspectiva social, se afecta la seguridad alimentaria y nutricional. La disponibilidad de alimentos se ve reducida y su acceso se ve limitado, tanto global como localmente.

Todo esto incita a la explotación insostenible de los recursos naturales, en detrimento de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y de la producción futura de alimentos.

Además, no debe obviarse que las PDA tienen implicaciones éticas y morales, cuando se pone en evidencia el sinsentido de desperdiciar alimentos en un contexto en el que millones de personas sufren hambre y malnutrición.

**El derecho humano a la alimentación adecuada.** La reducción de las PDA tiene un impacto en la consecución de los ODS relacionados con la sostenibilidad ambiental y con la seguridad alimentaria y nutricional. En consecuencia, las PDA también tienen un impacto

negativo en la realización del derecho humano a una alimentación adecuada.

La prevención y la reducción de las PDA contribuyen al desarrollo sostenible. Pero no solamente se vinculan con el consumo y producción responsables (ODS 12), sino que también se relacionan con otros objetivos:

- ODS 2: Hambre cero
- ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico
- ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles
- ODS 13: Acción por el clima
- ODS 14: Vida submarina
- ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

En este sentido, el artículo 11 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (PIDESC) impone un deber a los Estados de garantizar que los alimentos se conserven y sean distribuidos de manera apropiada. Esto implica, entre otras cosas, la limitación de las PDA a lo largo de la cadena de producción y distribución.

Se plantea así que los Estados deben adoptar programas concretos para: “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos [...] de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales” (PIDESC, art. 11.2.a).

La prevención y reducción de las PDA incide en el logro de un desarrollo sostenible, incluido el cumplimiento de los ODS, así como en la realización plena del derecho humano a una alimentación adecuada.

## CÓDIGO DE CONDUCTA VOLUNTARIO PARA LA REDUCCIÓN DE LAS PDA

El 15 de junio de 2021 los Estados Miembros de la FAO, reunidos en el 42º período de sesiones de la Conferencia de la Organización, aprobaron el [Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos](#) que propone al mundo una visión común para hacer frente a este desafío. Se trata del primer instrumento de derecho internacional que regula el asunto de manera íntegra.

En el Código de conducta se recomiendan diversas medidas para prevenir y combatir las PDA, al tiempo que se reconoce que las mismas se originan en diversos tipos de causas.

Entre las causas de las PDA, el Código de Conducta cita: *“las deficiencias presentes en los marcos institucionales, normativos y reglamentarios necesarios para facilitar la coordinación de los actores, permitir las inversiones y promover la adopción de prácticas mejoradas a lo largo de la cadena de suministro de alimentos”* (párr. 10).

El Código de conducta establece las acciones y medidas que deberían adoptar o instrumentar las autoridades

nacionales y subnacionales de los países, los agentes de la cadena de suministro alimentario, el sector privado, las organizaciones de productores, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y de investigación y otras partes interesadas pertinentes a fin de contribuir a la reducción de las PDA.

El Código de conducta contiene principios rectores para aplicar estas acciones y medidas. También se refiere a la función que deberán desempeñar la FAO, y otras partes interesadas, a fin de apoyar en su aplicación.

En materia de instrumentos normativos y jurídicos, el párrafo 4.8 contiene recomendaciones importantes para los Estados. Destaca la de “establecer marcos legislativos nacionales adecuados” (párr. 4.8.1). Esto reafirma la prioridad de legislar en esta materia.

## LEY MODELO DEL PARLATINO PARA LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE LAS PDA

En febrero de 2022, el PARLATINO adoptó una [Ley Modelo para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos](#). La ley fue elaborada con la asistencia técnica de la FAO y teniendo en cuenta las recomendaciones del Código de conducta.

Esta ley servirá como un valioso insumo para que los países legislen de modo integral sobre la materia, teniendo en cuenta sus propias necesidades y particularidades.

## MARCOS LEGALES NACIONALES

A nivel nacional, diversas leyes pueden tener una incidencia positiva o negativa en las PDA, aun cuando el objeto central de la regulación no sea ese.

Al mismo tiempo, los países pueden adoptar leyes especiales de PDA, cuyo objeto de regulación concreto sea su prevención, reducción o eliminación.

**Leyes especiales de PDA en ALC.** Al menos nueve países de ALC han adoptado leyes específicas relacionadas con las PDA, sea enfocadas en la donación de alimentos o de corte más amplio e integral. Además, en varios países de la región se encuentran en discusión proyectos de ley sobre la materia.

Inicialmente estas leyes se enfocaban en la fase final de la cadena alimentaria, regulando las donaciones de alimentos. En este tipo de leyes, las organizaciones sociales y los bancos de alimentos, entre otros actores, juegan un rol fundamental en la fase de implementación.

Ejemplos de leyes que pueden contribuir a prevenir o reducir las PDA:

- seguridad alimentaria y nutricional, soberanía alimentaria, derecho a la alimentación adecuada;
- desarrollo rural;
- actividades agropecuarias y agroalimentarias, con inclusión de las legislaciones que rigen las buenas prácticas agrícolas, productivas y de manufactura, así como la aplicación del sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC o HACCP) y sus protocolos derivados;
- aprovisionamiento de agua potable, riego, saneamiento y tratamiento de los recursos hídricos;
- infraestructura, vialidad, obras públicas y transporte;
- gobiernos municipales y locales;
- innovación y eficiencia energética;
- cadenas de producción, valor agregado, mercados locales, distribución y comercialización de alimentos;
- agricultura familiar, orgánica (biológica) y agroecológica;
- compras públicas;
- educación pública y alimentación escolar;
- protección del ambiente y cambio climático;
- responsabilidad social de las empresas;
- sistemas de calidad, normalización y reglamentación técnica; y
- gestión integral de residuos sólidos, bioeconomía y economía circular.

A partir del año 2018 se adoptan leyes especiales de PDA que abordan la temática desde una perspectiva más integral, regulando todos los aspectos de la cadena alimentaria. En estas leyes se designan órganos estatales con competencias para diseñar e implementar políticas, programas y estrategias nacionales para prevenir y disminuir las PDA.

## Dos tipos de leyes identificados en ALC

### Sobre PDA (en general)

- [Argentina \(2018\)](#)
- [Colombia \(2019\)](#)
- [Ecuador \(2022\)](#)
- [Perú \(2019\)](#)

### Sobre donación de alimentos

- [Argentina \(2004\)](#)
- [Brasil \(2020\)](#)
- [El Salvador \(2019\)](#)
- México (leyes estatales adoptadas a partir de 1998)
- [Panamá \(2014\)](#)
- [Paraguay \(2020\)](#)
- [Perú \(2016\)](#)

## EL ROL DEL FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE

El Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC) es una red de más de 500 legisladores que trabajan en más de 20 países para poner la seguridad alimentaria y nutricional y la agricultura sostenible en lo más alto de las agendas políticas.

Se trata de una plataforma que impulsa procesos legislativos destinados a erradicar el hambre y la malnutrición vinculando a partes interesadas, asegurando mayor transparencia y promoviendo la asistencia técnica y la sensibilización.

Su alianza con la FAO, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) abre la posibilidad a parlamentarias, parlamentarios y a sus asesores de participar en capacitaciones, procesos de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para generar mayor impacto.

El FPH-ALC ha jugado un rol clave en la promoción de políticas sobre PDA y donación de alimentos en la región. En varios países, sus capítulos nacionales han encabezado las iniciativas y proyectos de ley en la materia, y logrado los apoyos y voluntad política necesarios para su aprobación.

A nivel regional el capítulo del FPH-ALC en el PARLATINO impulsó la adopción de la Ley Modelo de PDA en 2022, que es un instrumento de referencia legislativa para todos los países de la región.

A nivel local, el capítulo municipal del FPH-ALC en Lima Metropolitana impulsó la adopción de una **ordenanza municipal** sobre la temática.

## CONTENIDO DE LAS LEYES SOBRE PDA

Los países deberían establecer marcos legislativos nacionales adecuados para prevenir y reducir las PDA. Para ello, deberían seguir las recomendaciones del Código de conducta.

En nuestra región, además, la Ley Modelo del PARLATINO constituye una guía valiosa, así como las buenas prácticas que surgen del derecho comparado. Sobre la base de estos instrumentos, se propone de manera resumida ciertos contenidos para estas leyes:

**TABLA 15. CONTENIDO SUGERIDO DE LEYES PARA PREVENIR Y REDUCIR LAS PDA**

<b>Disposiciones generales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ámbito de aplicación.</li> <li>• Objetivos.</li> <li>• Definiciones.</li> <li>• Principios.</li> </ul>
<b>Aspectos institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de la autoridad responsable.</li> <li>• Deberes de adoptar políticas públicas, de planificación y seguimiento.</li> <li>• Recolección de datos y publicación de la información.</li> <li>• Competencia de coordinación interinstitucional.</li> <li>• Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial).</li> <li>• Campañas de sensibilización.</li> <li>• Coordinación internacional.</li> <li>• Definición presupuestaria adecuada.</li> </ul>
<b>Obligaciones y medidas dirigidas a las empresas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción y desecho).</li> <li>• Donación voluntaria de alimentos.</li> <li>• Medidas fiscales (incentivos y desincentivos).</li> <li>• Etiquetado e información.</li> <li>• Acceso a créditos “blandos”.</li> </ul>
<b>Medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción.</li> <li>• Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos.</li> <li>• Infraestructura rural y transporte de los alimentos.</li> <li>• Aplicación de los principios de la economía circular y de la agroecología.</li> </ul>
<b>Medidas que desarrollan la noción de “proximidad”, en la distribución de alimentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instauración de bancos de alimentos.</li> <li>• Refrigeradores comunales o vecinales (heladeras sociales).</li> </ul>
<b>Disposiciones finales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de los regímenes de responsabilidad civil y penal aplicables (si se considera pertinente).</li> <li>• Establecimiento de reglas transitorias, que permitan la correcta adaptación e implementación de la ley.</li> </ul>

## LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

Los parlamentarios pueden actuar como agentes políticos proactivos a la hora de mejorar los sistemas alimentarios y los hábitos alimenticios para enfrentar las PDA. Pueden crear un entorno propicio para impulsar el acceso a alimentos nutritivos, dietas saludables y medios de producción sostenibles y seguros, así como para prevenir y disminuir las PDA.

Para ello, pueden tomar en consideración las siguientes acciones:

- incorporarse a uno de los capítulos nacionales del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición en su país, o formar uno de estos frentes en caso de que no exista en su país;
- revisar la legislación y políticas relativas a las PDA existentes en su país, en atención a estándares y buenas prácticas internacionalmente recomendadas,

con miras a la adopción de leyes especiales para prevenir y reducir las PDA;

- analizar el impacto de la legislación y políticas nacionales de agricultura, alimentación, impuestos, entre otras, en el fenómeno de las PDA, sobre la base de estudios analíticos y de la evidencia disponible, con miras a identificar posibles mejoras en el marco jurídico;
- analizar el impacto de los presupuestos asignados en la legislación y políticas a la prevención y reducción de las PDA, para su correcta implementación y efectividad; y
- impulsar intercambios de experiencias y espacios de diálogo sobre la importancia de legislar para prevenir y reducir las PDA, tales como intercambios entre países o entre los principales actores nacionales vinculados a la temática. Se sugiere la especial participación de los ministerios del área, los comités nacionales de PDA, los bancos de alimentos y la academia.

## REFERENCIAS Y RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

- **Cuvi Rodríguez, M.** 2021. *El derecho humano a la alimentación adecuada en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos: Avances legislativos en América Latina* en *El Derecho a la Alimentación Perspectiva Nacional y Comparada*, editado por Aguilar Cavallo, Gonzalo, 81-112. España: Tirant Lo Blanch. (Disponible en: <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1378655/>).
- **FAO.** 2012. *Pérdidas y Desperdicio de Alimentos en el Mundo – Alcance, Causas y Prevención*. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2697s.pdf>).
- **FAO.** 2017. *El Futuro de la Alimentación y la Agricultura – Tendencias y Desafíos*. Versión resumida (en español), Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/i6881s/i6881s.pdf>).
- **FAO.** 2018. *Food loss and waste and the Right to Adequate Food: Making the connection*. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca1397en/CA1397EN.pdf>).
- **FAO.** 2019. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, Progresos en la Lucha Contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos*. Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>).
- **FAO.** 2020. *El Derecho como Herramienta para Reducir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos: la Experiencia en América Latina*. (Disponible en: <http://www.fao.org/legal-services/news/detail/es/c/1268765/>).
- **FAO.** 2021. *Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos*. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/nf393es/nf393es.pdf>).
- **FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF.** 2021. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y dietas asequibles y saludables para todos*. (Disponible en: <https://doi.org/10.4060/cb4474es>).
- **FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF.** 2021. *América Latina y el Caribe-Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2021: estadísticas y tendencias*. Santiago de Chile, FAO. (Disponible en: <https://doi.org/10.4060/cb7497es>).
- **HLPE.** 2014. *Las Pérdidas y el Desperdicio de Alimentos en el Contexto de Sistemas Alimentarios Sostenibles*. Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/i3901s/i3901s.pdf>).
- **Muñoz Ureña, H. A.** 2021. *Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*, Estudio Legislativo n°116. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/cb2889es/CB2889ES.pdf>).
- **ONU.** 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, 4ª sesión plenaria, 25 de septiembre. (Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>).
- **ONU.** 2018. *World urbanization prospects: The 2018 Revision*. Online Edition. Nueva York (EE.UU.), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población. (Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>).
- **ONU.** 2019. *Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2019: El futuro es ahora – la ciencia al servicio del desarrollo sostenible*. Grupo independiente de científicos designados por el Secretario General. Nueva York. Organización de las Naciones Unidas. xxvi, 13. (Disponible en: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26929Spanish1918563\\_S\\_GlobalSusDevReport2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26929Spanish1918563_S_GlobalSusDevReport2019.pdf)).
- **PARLATINO.** 2022. *Ley Modelo para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos*. (Disponible en: <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/plm-prevencion-perdidas-dalimentos.pdf>).
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).** 1966. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. (Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>).
- **PNUMA.** 2021. *Índice de Desperdicio de Alimentos, Informe 2021*. Nairobi. (Disponible en: <https://www.unep.org/es/resources/informe/indice-de-desperdicio-de-alimentos-2021>).



# COLECCIÓN DE NOTAS DE ORIENTACIÓN JURÍDICA PARA ERRADICAR EL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Una herramienta para  
parlamentarias y parlamentarios

CON EL APOYO DE:



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN



iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**