



## 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 puedan 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 Malnutrición (Madrid, octubre 2018).

### ANTECEDENTES

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS2) 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 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (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 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 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, 2020a) y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el periodo de post-pandemia.

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

<sup>1</sup> Los siguientes 21 países cuentan con frentes parlamentarios: Argentina, Belice, 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.



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, 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>2</sup>.

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

<sup>2</sup> 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 Venezuela “**Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria**”, Decreto N.º 6.071 (2008).

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;
- 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.

1. Disposiciones generales	Recomendación
Preámbulo	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.
Título y objetivos	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.
Alcance	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.
Definiciones	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.
Principios	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	Recomendación
Derecho a una alimentación adecuada	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.
Prohibición de discriminación y medidas de reparación	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.
Obligaciones del Estado	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).
Evaluación de impacto	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.
Emergencias	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	Recomendación
Información	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.
Educación y sensibilización	Incluir medidas para la enseñanza y sensibilización en materia de nutrición, derechos humanos, desarrollo sostenible, etc. con disposiciones específicas para menores y adultos.
Coordinación institucional	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.
Coherencia jurídica	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.
Monitoreo	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 <a href="#">Principios de París</a> ).
Representación y participación de la sociedad civil	Incluir disposiciones para la participación de la sociedad civil en el órgano de coordinación, el monitoreo y los espacios de consulta periódica.
Justicia	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.
Plazos	Incluir disposiciones en materia de plazos para la aprobación de la legislación específica para su implementación.
Disposiciones financieras	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.
Cooperación internacional	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.;
- Compartir buenas prácticas y experiencias con otros grupos parlamentarios en la región y el resto del mundo.

## REFERENCIAS/ 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.

