



Leyes marco sobre el derecho a una alimentación adecuada

“Los parlamentarios son socios cruciales en la lucha para erradicar la pobreza y la malnutrición debido al papel que desempeñan en lo legislativo y presupuestario y en la fiscalización normativa”.

José Graziano da Silva,
Director-General de la FAO
Mensaje en la inauguración de la V Sesión Ordinaria
del Parlamento Panafricano, octubre 2017.

ANTECEDENTES

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS2) de 2015, los países se comprometieron a poner fin al hambre para 2030 a través de la acción decisiva nacional y la cooperación internacional y regional. Para cumplir esta meta global todos los países deberán emprender acciones afirmativas y creativas. Fundamentándose en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul) y otros instrumentos regionales en materia de derechos humanos, los países africanos se comprometieron a garantizar la seguridad alimentaria para toda persona a través de la Declaración de Malabo de 2014. Estos, junto con la Estrategia Regional para la Nutrición en África 2015-2025 y la ratificación por parte de los países africanos de tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos que garanticen el derecho a una alimentación adecuada son indicadores claros del compromiso por parte de los gobiernos en África de lograr erradicar el hambre. Sin embargo, no bastan solo las declaraciones públicas de compromiso para alcanzar la meta de hambre cero para el 2030, para asegurar el derecho a la alimentación y el establecimiento de un entorno seguro desde el punto de vista alimentario. Los países deben actuar de manera separada y colaborativa para establecer un entorno facilitador que incluya medidas legislativas efectivas.

El **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** Observación General 12, 1999. Referencias y legislación marco, entre otros:

..... 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.

Las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, o Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004 y proporcionan orientación práctica sobre cómo lograr la realización del derecho a la alimentación. Las recomendaciones incluyen algunas ideas sobre leyes marco y aspectos clave del derecho a una alimentación adecuada, incluido el entorno facilitador que permitirá a las personas alimentarse por sus propios medios, recibir asistencia cuando no pueden hacerlo, y aspectos relacionados con la rendición de cuentas para la implementación. Los ámbitos normativos 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 7 de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación insta a los Estados a crear y aplicar leyes marco y estrategias que permitan garantizar el derecho a la alimentación

a largo plazo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General 12 sobre el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) también recomienda la aprobación de leyes marco.

¿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 una remuneración justa, entre otros. Por ende, es fundamental la participación de distintos y diversos sectores y disciplinas para abordar la seguridad alimentaria y nutricional.

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 para definir las medidas necesarias dentro del marco establecido por la ley.

Una “ley marco” proporciona una estructura legislativa que reúne en un solo instrumento 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. Dentro de sus objetivos está el designar las responsabilidades de los diversos actores del espectro ministerial y sectorial, y facilitar su coordinación y articulación efectiva. También puede servir para amarrar e integrar planes, programas y políticas, orientar los mecanismos institucionales, la legislación subsidiaria, los asuntos presupuestarios y el gasto público, y 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, así como para los expertos en seguridad alimentaria y nutricional, dejando espacio para ajustes geográficos o regionales, para asegurar una óptima implementación de la ley de acuerdo al contexto, disciplina o entorno en el cual se aplicará.

Ya sea que el derecho a la alimentación haya sido reconocido de manera expresa o implícita en la Constitución del Estado, o que derive de obligaciones internacionales o regionales, 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 de todos a una alimentación adecuada y lograr la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo.

En África, el derecho a la alimentación ya es reconocido en las leyes marco de algunos países, por ejemplo en Mali la ley marco sobre Políticas Agrícolas reconoce el derecho a la alimentación. La República Unida de Tanzania aprobó una ley marco sobre seguridad alimentaria en 2011. En 2018, la República de Cabo Verde aprobó una ley de seguridad alimentaria y nutricional que tiene por objetivo lograr la realización del derecho a una alimentación adecuada. Se encuentran en discusión proyectos de ley sobre el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria, la seguridad nutricional o la soberanía alimentaria en Malawi, Mozambique, Sudáfrica y Uganda. Otros países han aprobado decretos gubernamentales o ministeriales con disposiciones sobre el derecho a la alimentación y establecieron un marco de coordinación para la seguridad alimentaria, como la República de Angola (2008) y la República de Mozambique (2010 implementada en 2012 y 2013).

Fuente: Faolex

La intención de la ley marco no es regular en detalle los diversos ámbitos sectoriales pertinentes a la realización del derecho a la alimentación. Por lo tanto, no debe entrar en detalles sobre, por ejemplo, la tenencia de la tierra, la inocuidad de los alimentos, semillas y otros ámbitos que deben contar con su propia ley en la materia y su propio marco institucional.

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, para elaborar una ley marco que garantice el derecho a la alimentación es necesario realizar consultas apropiadas e informadas con múltiples actores. La iniciativa de ley puede ser presentada por el parlamento, el gobierno o la sociedad civil, pero su consecución 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, Educación, la Mujer, Justicia, Hacienda, Planificación, Comercio, Medio Ambiente y Trabajo, así como organizaciones de la sociedad civil, pequeños y medianos productores, organizaciones de mujeres, grupos de jóvenes, organizaciones rurales y urbanas de todas las regiones geográficas, étnicas y lingüísticas, el mundo académico, los colegios de abogados, la profesión médica, el sector privado, así como socios internacionales para el desarrollo y otros actores involucrados. Al ser tan amplias, estas consultas serán útiles en términos de proporcionar evidencia empírica sobre los asuntos que deberán ser abordados, enriqueciendo el contenido sustantivo de la ley, promoviendo la coherencia de las políticas en sectores pertinentes y creando consciencia respecto de los derechos y deberes asociados a la seguridad alimentaria y nutricional entre los actores de relevancia.

En la elaboración de una ley marco sobre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional, sería importante:

- Identificar los compromisos internacionales y regionales contraídos por el país en materia del derecho a la alimentación y las leyes, políticas y programas que podrían estar afectando el derecho a la alimentación;
- Examinar el contexto del derecho a la alimentación en el país, el estado de la seguridad alimentaria, los grupos más vulnerables a la inseguridad alimentaria y las causas de la inseguridad alimentaria;
- Considerar el entorno jurídico e institucional, las posibilidades que existen de rediseñar políticas que podrían tener un impacto en el derecho a la alimentación y las oportunidades que existen para que una ley marco sea exitosa;
- Tomar en cuenta la forma y el rango en la jerarquía dentro de las fuentes del ordenamiento jurídico, por ejemplo, por debajo de la Constitución pero por encima de las leyes ordinarias;

- Llevar a cabo una evaluación de impacto, incluido un análisis de costo-beneficio, de las posibles consecuencias sociales, administrativas, presupuestarias y económicas, entre otras, para poder determinar la capacidad de implementación, una dotación presupuestaria adecuada y su efectivo cumplimiento;
- Diseñar un proceso de formulación participativa –construir alianzas con socios multisectoriales, entidades de la sociedad civil, expertos en derechos humanos, el mundo académico, facilitando la adhesión de las agencias y ministerios de contraparte, y
- Procurar la cooperación Sur-Sur – ¿puede su país prestar apoyo a otro país en una etapa más temprana de desarrollo de leyes marco, o puede usted aprovechar la experiencia de otros países de la región/más allá?

Un ejemplo de cooperación Sur-Sur de una ley marco regional sólida basada en los derechos humanos es la **Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria** aprobada por el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) en noviembre de 2012. Esta ley marco es fruto del consenso entre parlamentarios de América Latina y el Caribe (ALC) respecto del tipo de legislación y las disposiciones sustantivas que incorporan un enfoque basado en los derechos humanos a la seguridad alimentaria y nutricional. Sirve de ejemplo que podrían aplicar otras regiones. El Parlamento Panafricano también ha aprobado una resolución que apunta a la formulación de una ley modelo en materia de seguridad alimentaria y nutricional en África en noviembre de 2018. La ley modelo seguramente se inspirará en la experiencia de ALC y otras regiones.

DISPOSICIONES GENERALES DE UNA LEY MARCO¹

El siguiente cuadro presenta un listado de elementos clave para estructurar una ley marco sobre el derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional. Puede ser de utilidad

para evaluar y reforzar la legislación vigente y las disposiciones normativas de un país o de la región. Puede emplearse para orientar el diseño de leyes marco nacionales o regionales. 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 garantizar seguridad alimentaria y nutricional sostenible; los principios de derechos humanos empleando instrumentos internacionales de derechos humanos como una guía y el contexto para la implementación.
Título y objetivos	Aquí el 'derecho a una alimentación adecuada' puede incluirse expresamente en el Título. Hacer explícito que la realización del derecho humano a la alimentación es el objetivo principal. Considerar formular metas para las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional y especificar que el propósito y los objetivos de la ley deberán ser logrados de forma tal que guarden coherencia con los principios de derechos humanos.
Alcance	Expresar claramente a quién aplica la ley y cuál es el ámbito subjetivo y objetivo de la ley, por ej., hacer referencia a quiénes son los titulares del derecho y quiénes los garantes, incluida la obligación de proteger y regular las actividades de terceros y las responsabilidades específicas de las distintas autoridades del Estado, así como el rango jerárquico que tiene la ley dentro del ámbito jurídico nacional.
Definiciones	Esta sección proporciona mayor claridad respecto de los términos y conceptos, tales como: 'seguridad alimentaria', 'seguridad nutricional', 'adecuación', 'disponibilidad', 'vulnerabilidad' etc. Incluir definiciones de todos los principales términos y asegurar la compatibilidad de las definiciones con las leyes internacionales/regionales en materia de derechos humanos.
Principios	Establecer los principios fundamentales que regirán las acciones de todas las instancias gubernamentales, por ej., la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, la transparencia, la dignidad humana, el empoderamiento, el estado de derecho.
2. Disposiciones sustantivas	Recomendación
Disposición que establece el derecho a una alimentación adecuada	Establecer e identificar 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 que debe imponer obligaciones inmediatas al Estado de actuar; y el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, incluyendo una referencia a grupos de 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. confiriendo al Estado el deber de tomar medidas para garantizar que existan las condiciones para la seguridad alimentaria y nutricional.
Cláusula de no-discriminación y medidas de reparación	Las autoridades del Estado tienen una obligación primordial de no discriminar. Establecer el derecho de toda persona a no ser discriminado, ya sea directamente o indirectamente, y considerar incluir 'medidas especiales' para reparar los efectos de la discriminación y para lograr la igualdad formal y sustantiva en su implementación; reforzar la obligación de prevenir y eliminar toda forma de discriminación contra la mujer y las niñas. Identificar los grupos específicos que podrían verse expuestos a situaciones de vulnerabilidad, por ej., pueblos originarios, albinos u otros grupos.
Las obligaciones de las autoridades gubernamentales	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 para la coherencia de las políticas	Considerar incluir disposiciones para la realización de evaluaciones de impacto del derecho a la alimentación para 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.
Situaciones de crisis y 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.

¹ Adaptado de las publicaciones de la FAO: *Guía para Legislar Sobre el Derecho a la Alimentación; Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación.*

3. Disposiciones para la implementación	Recomendación
Información	<p>Establecer el derecho de toda persona a solicitar y recibir información relativa al derecho a la alimentación.</p> <p>Exigir a las autoridades competentes difundir y proporcionar la información solicitada de manera oportuna, clara y en el formato más apropiado, considerando las barreras lingüísticas y las tasas de analfabetismo.</p> <p>Considerar mejorar los sistemas de recopilación de datos y análisis estadístico.</p>
Educación y sensibilización	<p>Incluir medidas para la enseñanza y sensibilización en materia de nutrición, derechos humanos, desarrollo sostenible, etc. con disposiciones específicas para menores y adultos.</p>
Autoridad nacional para el derecho a la alimentación / Coordinación	<p>Considerar una autoridad nacional de coordinación para la colaboración multisectorial e interdisciplinaria entre instituciones públicas/privadas y los actores involucrados. Considerar incluir las facultades de dicha autoridad y un presupuesto adecuado. Considerar también órganos de coordinación a nivel regional o municipal.</p>
Revisión sectorial	<p>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.</p>
Sistema de monitoreo	<p>Incluya disposiciones para el monitoreo independiente basado en los derechos humanos para la realización del derecho a la alimentación y para el cumplimiento de la misma ley marco. Incluya la designación de la autoridad encargada de recolectar datos fiables, garantizar la separación de poderes y la plena transparencia (considere el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos de conformidad con los Principios de París²).</p>
Representación y participación de la sociedad civil	<p>Incluir disposiciones para la participación de la sociedad civil en el órgano de coordinación, en el monitoreo y en los espacios de consulta periódica.</p>
Reparación	<p>Contemplar medidas de reparación adecuadas en casos de incumplimientos/violaciones. Esto debe incluir un presupuesto adecuado y la posibilidad de interponer recursos de carácter administrativo y judicial, y el funcionamiento de las instituciones nacionales de Derechos Humanos, incluyendo la capacitación de jueces y otras autoridades públicas.</p>
Implementación	<p>Deben incluirse disposiciones en materia de plazos que se deben cumplir para la aprobación de la legislación específica para su implementación.</p>
Disposiciones financieras / presupuesto adecuado	<p>Deben existir disposiciones para financiar la implementación de la ley y para determinar qué ámbitos en particular deberán ser financiados. Deben incluirse obligaciones para la presentación de informes financieros transparentes.</p>
Cooperación internacional	<p>Considerar si se debería incluir alguna referencia a la cooperación internacional para la implementación o si surge alguna obligación extraterritorial, por ejemplo, en la elaboración de acuerdos comerciales.</p>

2 Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales 48/134 1993. http://www.oas.org/DIL/ESP/Res_48-134_UN.pdf

LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho de toda persona a una alimentación adecuada. Los parlamentarios, dentro del Estado, también son garantes de derechos y dentro de sus funciones se encuentra la elaboración y aprobación de leyes, la evaluación y aprobación de presupuestos y la fiscalización del poder Ejecutivo. Como representantes electos, los parlamentarios tienen la responsabilidad clara y el mandato para emprender acciones dirigidas a:

- Formar un comité parlamentario para la seguridad alimentaria y nutricional, una alianza parlamentaria para promover el derecho a la alimentación (como, por ejemplo, un frente parlamentario contra el hambre (FPH), o incorporarse a un grupo parlamentario existente dedicado al tema del derecho a una alimentación adecuada;
- Evaluar la legislación y políticas para la inclusión del derecho a una alimentación adecuada; buscar ventanas de oportunidad para formular y aprobar legislación de relevancia;
- Procurar la ratificación de instrumentos internacionales que incluyan el derecho a una alimentación adecuada e incorporar las disposiciones sobre el derecho a una alimentación adecuada a los instrumentos jurídicos nacionales;
- Considerar los informes de expertos sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada, por ej., de instituciones de derechos humanos, órganos de la ONU y otras fuentes, y hacer seguimiento a sus recomendaciones;
- Revisar y aprobar propuestas presupuestarias que garanticen que se utilizarán fondos públicos de la manera más eficaz y eficiente posible en la implementación y protección del derecho a una alimentación adecuada, y monitorear las asignaciones presupuestarias aprobadas, identificando cualquier irregularidad entre los recursos adjudicados y los gastos efectuados;
- Hacer esfuerzos para mejorar el conocimiento y las capacidades, participar en actividades especiales de formación y capacitación;
- Difundir información y generar consensos y apoyo por parte de la población, aprobar presupuestos para la educación pública y programas de sensibilización sobre el derecho a la alimentación;
- Buscar socios y aliados que puedan prestar apoyo para la redacción de una ley marco, procurando la asistencia de abogados, expertos técnicos y académicos para su elaboración;

- Realizar audiencias parlamentarias y reuniones consultivas para discutir la ley marco sobre el derecho a la alimentación y 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 INFORMACIÓN ADICIONAL

Para mayor información, consulte:

Directrices sobre el Derecho a la Alimentación de la FAO
http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

FAO Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación
<http://www.fao.org/docrep/012/i0815s/i0815s.pdf>

Cuaderno de trabajo sobre el derecho a la alimentación 2 (Legislación sobre el derecho a la alimentación)
<http://www.fao.org/3/a-i3449s.pdf>

ACNUDH Derecho a la alimentación
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

FAOLEX base de datos de legislación nacional
Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación Seguridad y Soberanía Alimentaria
<http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>