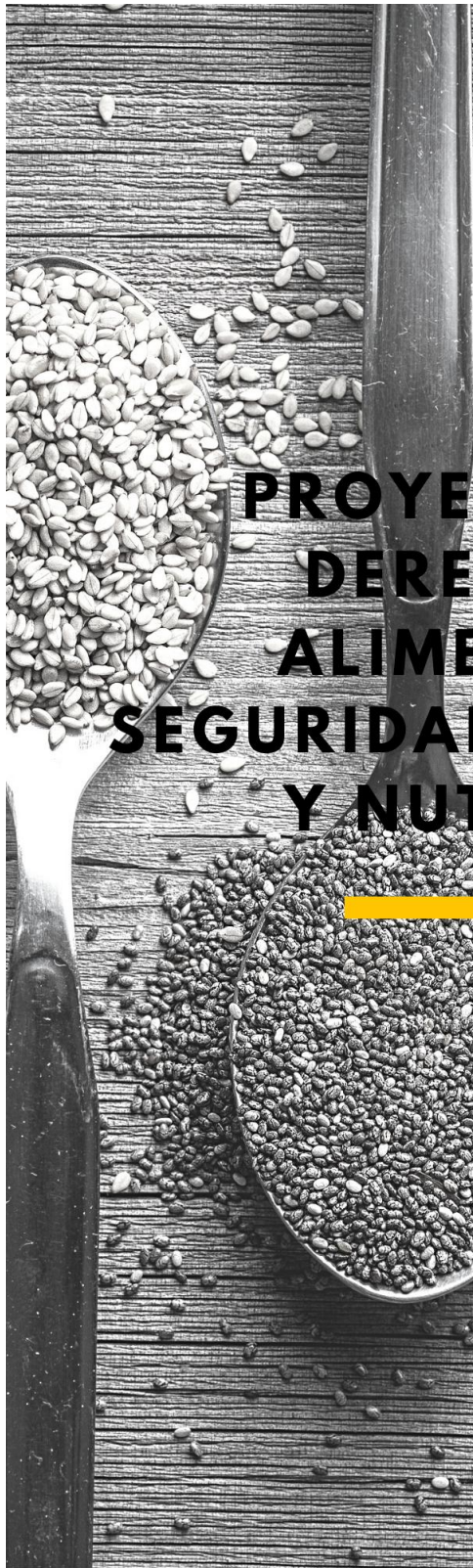




PROYECTO DE LEY DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

**Dr. Alejandro Borge
Dr. Ec. Adrián Rodríguez Miranda
Mag. Ing. Agr. Natalia Román
Mag. Lic. Nut. Alejandra Girona
Lic. Gloria Canclini**

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	6
Primera parte: Fundamento teórico del Proyecto de Ley	11
1. Situación de Uruguay en el contexto regional.....	11
1.1 Situación del estado nutricional en el Uruguay.	12
2. Concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, relación con los ODS y el enfoque del desarrollo territorial.	15
3. Monitoreo y Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional	22
3.1 Situación de Uruguay en materia de indicadores comparados de SAN según FAO 24	
3.2 A modo de conclusiones.....	31
4. Avance sobre criterios para la identificación en Uruguay de grupos de población y de áreas geográficas de mayor vulnerabilidad en SAN.....	32
4.1. Principales antecedentes y estudios sobre la SAN en Uruguay.....	32
4.2. Criterios relevantes para considerar para identificar grupos y territorios de mayor vulnerabilidad en SAN	35
5. Propuesta para el monitoreo y evaluación.....	38
6. Marco internacional vigente sobre la asistencia humanitaria y la gestión del riesgo de desastres	48
6.0.1 Principios básicos de la asistencia Humanitaria:	50
6.0.2 Conceptos básicos sobre la Gestión Integral del Riesgo	51
6.0.3 Seguridad Alimentaria y nutricional, Asistencia Humanitaria y Gestión Integral del Riesgo- Marco Internacional	53
Principios rectores de los desplazados internos:.....	53
Manual esfera y carta humanitaria.....	54
Gestión Integral del Riesgo y Seguridad Alimentaria y Nutricional:	62
6.1 Capítulo 2- Modelos de gestión de SAN en emergencias- experiencias alrededor del mundo	67
6.1.1 Kit para la gestión de campamentos, Consejo Noruego para los refugiados:.....	67
6.1.2 Estandarización de la Asistencia Humanitaria en Emergencias en Colombia.....	70

6.1.3 Programación de asistencia alimentaria en la acción humanitaria, Asistencia humanitaria y protección civil, Comisión Europea	74
6.2 Capítulo 3- Principales emergencias en Uruguay y esquema de gobernanza de las emergencias en el país.	77
6.2.1 Emergencias más frecuentes en Uruguay	77
6.2.3 Esquema de Gobernanza de las Emergencias en Uruguay	82
6.2.3 Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo	88
6.3 Capítulo 4- Recomendaciones sobre acciones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el esquema de Gobernanza de las Emergencias en Uruguay	93
6.4 Bibliografía:.....	96
7. El rol de la política pública y posibles instrumentos para promover un sistema alimentario que asegure la san y mejore las capacidades de atención a las emergencias....	98
7.1. El rol de la política pública y los sistemas alimentarios para la SAN	98
7.2. El sistema de abastecimiento de alimentos y la agricultura familiar	99
8. El cambio climático y la SAN.....	111
Segunda parte: Análisis de congruencia del proyecto de ley con la normativa interna e internacional.	113
Consideraciones acerca del modelo institucional para la SAN en Uruguay.....	115
Disposiciones sobre la Justiciabilidad del derecho a la Alimentación	119
Tercera parte: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	121
Proyecto de Ley Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional	129
CAPÍTULO I.....	129
CAPÍTULO II.....	131
CAPÍTULO III	135
CAPÍTULO IV	136
CAPÍTULO V	138
CAPÍTULO VI.....	141
CAPÍTULO VII.....	142
CAPÍTULO VIII	142

CAPÍTULO IX	143
CAPÍTULO X	145
CAPÍTULO XI.....	145
CAPITULO XII.....	145
CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES	146
ANEXO	152
1. Rol de la Ley Marco.....	152
2. Enfoque de Derechos.	152
Elementos sugeridos por FAO que debiera contener una ley marco del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria.....	153
3. Revisión de la normativa análoga en la región.....	155
4. Marco de Seguridad Alimentaria de Guatemala (Decreto 32/2005) Publicado en el Diario Oficial número 66, tomo CCLXXVI, 2 de mayo de 2005.	159
5. Marco de Seguridad Alimentaria de Brasil (Ley11.346 de 2006) Publicada en el Diario Oficial el 18 de setiembre de 2006.	162
6. Marco de Seguridad Alimentaria de Venezuela (Ley 5.831 del 31/julio/2008) Publicada en la Gaceta Oficial No 5.891 de 31 de julio de 2008.	164
7. Marco de Seguridad Alimentaria de ECUADOR (ley S/N 5 de mayo 2009) Publicada en el registro oficial Suplemento 583 de 5 de mayo de 2009.....	167
8. Marco de Seguridad Alimentaria de Nicaragua (Ley 693 de junio de 2009). Publicada en La Gaceta No. 133 el 16 de julio de 2009.	170
9. Marco de Seguridad Alimentaria de Honduras (Decreto 25/2011 de Julio 2011) Publicada en el Diario Oficial el 7 de julio de 2011.....	172
10. Marco de Seguridad Alimentaria de República Dominicana (Ley 589/16). Publicada en la Gaceta Oficial 10849 del 8/julio/2016.....	175
11. Marco de Seguridad Alimentaria de PERÚ Decreto Supremo No 008-2015 MINAGRI publicado en Normas Legales No. 555536 de fecha 20 de junio de 2015.....	178
12. Anteproyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de COSTA RICA (23 de agosto de 2016).....	182
13. Ley Modelo Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlatino. Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano realizada entre el 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 en Panamá.	189

14. Cuadro comparativo de las distintas legislaciones analizadas en relación con los elementos sugeridos por FAO para la formulación de una ley marco del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria.	194
---	-----

Resumen Ejecutivo

Uruguay, como miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), suscribió el Plan de Acción 2015 y posteriormente el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025. La aprobación de este último posiciona nuevamente el tema de la lucha contra el hambre y la malnutrición en lo más alto de las agendas políticas de los países de la región. Asimismo, este plan se enmarca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), que, aunque no son jurídicamente vinculantes constituyen una referencia, y alientan el compromiso con el Derecho a la Alimentación que está específicamente contemplado en el objetivo 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. A pesar de ello, la contracción económica, los conflictos políticos en algunos países de la región, y los eventos climáticos que afectaron la producción de alimentos, provocan un impacto negativo en la población más vulnerable. El incremento de las tasas de pobreza y pobreza extrema y la migración, la malnutrición, la carencia de micronutrientes, el sobrepeso y la obesidad que afectan a la población de menores ingresos, expresan la profundización de la desigualdad en nuestro continente y por tanto un retroceso en los avances alcanzados en el marco de las Metas del Milenio.

Si bien en la actualidad, en Uruguay se observan avances en el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada en la población uruguaya y se destacan acciones y resultados positivos en algunas áreas; la obesidad y el retraso de talla son problemas de salud pública, que impactan en el desarrollo social y económico del país y que por tanto, trascienden los aspectos vinculados estrictamente a la salud e incluye otras dimensiones relacionadas con el ambiente, los alimentos y los comportamientos socio-culturales.

El proyecto de ley contempla el concepto de Seguridad humana, que consiste en proteger de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser. La seguridad humana integra tres libertades: la libertad del miedo, la libertad de la necesidad (o miseria) y la libertad para vivir con dignidad.

A su vez, contiene elementos que permiten incluir la prospectiva en el análisis y definición de las políticas referidas al Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)

En la primera parte del documento se presentan los fundamentos que respaldan la pertinencia del proyecto de ley. Se analiza, por ejemplo, la situación de Uruguay respecto al contexto internacional, tanto en sus ventajas, como en los problemas que como sociedad se n corregir. Por ejemplo, se dan cuenta que el país afronta la «doble carga» de la malnutrición con problemas por déficit, focalizados en ciertos grupos poblacionales, que además se experimenta un rápido aumento en los factores de riesgo

de enfermedades no transmisibles, como la obesidad y el sobrepeso en todos los grupos etarios.

Se señala también el déficit de datos nacionales sobre la situación de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de la población, vacío éste que se tiene en cuenta en el proyecto de ley, dado que el seguimiento de la implementación de las políticas públicas, así como su evaluación, permiten optimizar sus alcances y ajustar su aplicación. Es por eso que se incluye una propuesta de monitoreo y evaluación de la SAN, dado que para el monitoreo del Derecho a la Alimentación ya se cuenta con los indicadores elaborados por el grupo de trabajo del Protocolo de San Salvador.

A su vez, de los estudios que se analizaron para el caso uruguayo surgen varios hallazgos, en línea con los resultados de estudios internacionales, que ofrecen pistas de alto interés para los criterios a considerar en la detección de grupos poblacionales vulnerables en materia de SAN. Entre estos resultados se pueden destacar: i) los ingresos se relacionan fuertemente con la inseguridad alimentaria, a mayor ingreso menores riesgos de inseguridad alimentaria; ii) lo anterior es válido para los indicadores de pobreza e indigencia: en este último caso significan una aproximación a condiciones de inseguridad alimentaria severa; iii) los hogares donde hay menores, son más susceptibles de presentar problemas de SAN; iv) las embarazadas, niñas, niños y adolescentes son población de riesgo; v) los menores de 2 años son en particular un grupo vulnerable; vi) el nivel educativo no arroja resultados concluyentes, por más que en teoría a mayor nivel educativo sería esperable menor inseguridad alimentaria; vii) las diferencias territoriales son relevantes, en general, por estar asociadas a desigualdades socioeconómicas y de acceso a servicios e infraestructuras.

En ese sentido, también se incluye en la fundamentación la dimensión territorial. Hay razones para ello, dado que estudios realizados en la última década muestran que en Uruguay hay marcadas diferencias en las diferentes dimensiones del desarrollo relacionadas con las disparidades territoriales del país. Se destaca la importancia de considerar a los territorios como los espacios reales de transformación y acción, donde puedan cristalizar e implementarse los acuerdos y alianzas necesarias entre los diferentes actores (públicos y privados, locales y nacionales, económicos, sociales y de gobierno) para concretar las metas de los ODS, dentro de un enfoque de desarrollo local. Por lo tanto, sin la consideración de información desagregada a nivel territorial no será eficiente ni eficaz el monitoreo y evaluación de la SAN, al tiempo que perderá pertinencia y oportunidad el diseño e implementación de políticas para la SAN, sobre todo en el caso de los grupos de mayor vulnerabilidad.

Asimismo, al situar la importancia del Estado, es necesario considerar el concepto de Sistema Alimentario y el rol de las políticas públicas para permitir sistemas que promuevan la SAN y la sostenibilidad. Siguiendo la publicación “Panorama de la

Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. 2018”¹, se señala la conveniencia de desarrollar políticas que actúen sobre los suministros de alimentos, los entornos alimentarios y los patrones de consumo. Respecto a las políticas para intervenir en las cadenas de suministros de alimentos, se trata de promover la agricultura familiar (y la inclusión de las mujeres), los circuitos cortos, los espacios de comercialización de producción local y a precio justo (ferias libres, mercados itinerantes, mercados locales y de barrio), reducir los desperdicios de alimentos y crear bancos de alimentos. También se considera que desde la regulación se puede incidir en la reducción de la cantidad de sal, azúcar o grasas en el procesamiento de los alimentos. En cuanto a las políticas para modificar los entornos alimentarios, se destacan los sistemas públicos de abastecimiento y comercialización de alimentos, que buscan asegurar una oferta alimentaria saludable en lugares donde es escasa o inexistente, a un precio accesible para las poblaciones de menores ingresos. También son importantes los programas de alimentación escolar, que buscan: i) dar respuesta a las necesidades sociales y proporcionar una red de seguridad; ii) mejorar el aprendizaje y los resultados educativos; iii) mejorar la nutrición en la población.

Una cuestión importante es que el proyecto de ley introduce la gestión del riesgo y de las emergencias y desastres, como estrategias para la alerta temprana y/o la reparación de la población afectada, con la finalidad de prevenir la re-vulneración de los derechos de las personas.

Las personas y las comunidades son vulnerables a fenómenos de diferentes orígenes, el riesgo de sufrir afectaciones depende de las características de cada territorio y de su población, de su nivel de exposición y del grado de conocimiento que se tenga de las situaciones. La ocurrencia de eventos adversos puede comprometer o poner en riesgo la producción, el almacenamiento, el transporte, el acceso a la salud y otros servicios. Las emergencias y desastres no solo afectan a la producción, sino que su ocurrencia tiende a afectar los medios de vida de las poblaciones más vulnerables, reduciendo así su capacidad de acceso a una alimentación adecuada.

Con la ocurrencia de emergencias y desastres los ingresos de las poblaciones socioeconómicamente vulnerables pueden verse severamente reducidos e incluso suprimidos, y su resiliencia puede verse socavada lo que genera un círculo vicioso entre la pobreza y la vulnerabilidad (FAO 2018), por esto, la gestión adecuada de los riesgos contribuye a detener este círculo vicioso y de la misma manera a proteger el acceso de las personas a una alimentación adecuada.

La Gestión Integral del Riesgo tiene como cometido evitar la generación de los riesgos (prospectiva), reducir sus probabilidades de manifestación en un territorio (correctiva) y como última opción, la atención de las personas afectadas (compensatoria) la

¹ Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). <http://www.fao.org/3/CA2127ES/ca2127es.pdf>

restauración de sus derechos y la recuperación de sus medios de vida de manera sostenible.

En ese sentido, el presente proyecto de ley incluye durante todo su articulado una perspectiva de gestión prospectiva de los riesgos, mediante la promoción de un desarrollo sostenible, mecanismos de evaluación y monitoreo, participación de la comunidad y acceso a la información. Adicionalmente, se plantean acciones concordantes con los compromisos establecidos en el Marco de Sendai.

Cuando las personas hacen parte de la población afectada por una crisis, emergencia o desastre, sus derechos pueden verse vulnerados, la planeación detallada de las acciones de respuesta, centradas en la protección de la dignidad de las personas, en la reparación de sus derechos y en el fortalecimiento de sus capacidades, es fundamental para reconstruir mejor. En este sentido, el proyecto de ley presenta un capítulo exclusivo de la gestión compensatoria del riesgo, más conocida como respuesta a las emergencias, en el que se plantean las acciones básicas que deben garantizarse para mejorar la calidad de la respuesta en términos de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y que son la base para una recuperación completa.

Como acciones fundamentales se propone que: la respuesta cumpla con las normas mínimas de asistencia humanitaria establecidas por el Proyecto Esfera, que se desarrolle y emplee un mecanismo de monitoreo de la SAN durante la respuesta en el que se puedan observar las acciones diferenciadas, que la asistencia humanitaria proteja la dignidad y promueva la autonomía de las personas afectadas, que se fortalezcan los mercados locales y por último, que las personas que desempeñan funciones en las instituciones que gestionan las emergencias reciban la formación adecuada con relación a la SAN.

Cuando una población afectada es participe de la respuesta y autónoma en su gestión, las probabilidades de reconstrucción adecuada y sostenibilidad de sus medios de vida aumentan.

En la segunda parte del documento, se realiza un análisis comparativo de las leyes similares en la región (ver ANEXO), se analiza también la congruencia del proyecto que se propone con la normativa interna e internacional. Asimismo, se propone el modelo institucional para el Órgano Coordinador del Sistema Nacional del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional. El proyecto toma en cuenta el amplio desarrollo orgánico y funcional que caracteriza al Uruguay y que incluye muchas instituciones que constituyen verdaderas aplicaciones o desarrollos del derecho a la alimentación. En suma, no agrega un nuevo órgano, sino que propone un modelo de coordinación entre los organismos ya existentes. La norma propuesta es armónica con el marco legal actual y potencia las leyes actualmente vigentes, al proporcionar un aparato de instrumentos jurídicos (principios,) que ayudan en la aplicación del derecho y refuerzan sus niveles de protección. Se buscó con la propuesta optimizar la coordinación interinstitucional y a la vez dotar al sistema de un mecanismo de

monitoreo y evaluación que permita anticipar riesgos o actuar en la reparación de los efectos de eventos no previsibles.

Finalmente, en la tercera parte, se presenta el proyecto de Ley, debiendo destacarse que contiene propuestas relativas a la justiciabilidad del Derecho a la alimentación de manera de asegurar la disponibilidad y accesibilidad a mecanismos que permitan a las personas presentar recursos en caso de violación de estos derechos. Asimismo, contiene en el Capítulo VIII, disposiciones relativas a la participación de la sociedad civil.

Considerando que para la efectiva realización del cometido de la ley que se propone es necesario disponer de asignaciones presupuestales, el proyecto lo contempla en el Capítulo 11. Disposiciones financieras.

Primera parte: Fundamento teórico del Proyecto de Ley

INTRODUCCIÓN

1. Situación de Uruguay en el contexto regional.

Uruguay, como miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), suscribió el Plan de Acción 2015 y posteriormente el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025. La aprobación de este último posiciona nuevamente el tema de la lucha contra el hambre y la malnutrición en lo más alto de las agendas políticas de los países de la región.

Asimismo, este plan se enmarca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), que, aunque no son jurídicamente vinculantes constituyen una referencia, y alientan el compromiso con el Derecho a la Alimentación que está específicamente contemplado en el objetivo 2: *“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”*.

A pesar de ello, la contracción económica, los conflictos políticos en algunos países de la región, y los eventos climáticos que afectaron la producción de alimentos, provocando un impacto negativo en la población más vulnerable. El incremento de las tasas de pobreza y pobreza extrema y la migración, la malnutrición, la carencia de micronutrientes, el sobrepeso y la obesidad que afectan a la población de menores ingresos, expresan la profundización de la desigualdad en nuestro continente y por tanto un retroceso en los avances alcanzados en el marco de las Metas del Milenio.

La FAO da cuenta de esta situación, señalando que el número de personas subalimentadas aumentó en forma consecutiva en los últimos tres años, alcanzando los 39,3 millones de personas. De continuar esta tendencia, nuestra región se aleja del cumplimiento del ODS 2, “Hambre Cero”.

Según la publicación de FAO “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe”², el hambre afecta a 39,3 millones de personas, el 6,1 % de la población regional. Entre 2015 y 2016, el número de personas subalimentadas creció en 200 mil personas. Entre 2016 y 2017, el incremento fue de 400 mil; esto muestra que la velocidad del deterioro está aumentando.

Desde 2014, Argentina, Bolivia y Venezuela vieron incrementos en su número de personas subalimentadas, lo que está asociado a la pobreza y pobreza extrema. Actualmente 62 millones de personas se encuentran en esta situación en América Latina y el Caribe.

² Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. 2018. FAO, PMA, OMS, OPS. <http://www.fao.org/3/CA2127ES/ca2127es.pdf>

El impacto de la Pandemia COVID 19, el documento que FAO con apoyo de la CELAC³ ha elaborado, muestra que la situación de la seguridad alimentaria en la región se ve agravada, pudiendo impactar de forma especialmente severa a ciertos países y territorios. En dicho análisis se señala que, si bien los gobiernos de la CELAC están implementando políticas para enfrentar la crisis, “las limitaciones presupuestarias, los desafíos logísticos y la urgencia de la situación, demandan iniciativas de gran impacto y que sean realizables en cada uno de los contextos nacionales. La región debe iniciar lo antes posible estrategias “post-COVID-19” con el objetivo de retomar la senda de crecimiento sostenible e inclusivo que le permita lograr las metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030”.

1.1 Situación del estado nutricional en el Uruguay.

Uruguay ha logrado avances en la reducción de la pobreza y la indigencia en los últimos 15 años, descendiendo la primera de un 32,5% de personas en situación de pobreza en el año 2006 a 8,8% en 2019, mientras que la indigencia se ubica en 0,2% (Instituto Nacional de Estadística (INE), 2019). Del total de personas en situación de pobreza debido a sus bajos ingresos, el 90% formaban parte de hogares con menores de 18 años (48% son menores de 18 años y 42% personas adultas que vivían con menores). Es decir, que la inequidad se mantiene entre los diferentes grupos etarios, destacando que el 17,2% de las personas en situación de pobreza son niños y adolescentes. (De Armas, 2017) y que la incidencia de pobreza en los de 6 a 12 años trepa al 15%.

A continuación, se hace un repaso de la situación del estado nutricional en la población uruguaya según los datos oficiales disponibles⁴.

³ Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19. FAO. CELAC

⁴ Los índices habitualmente usados para la medición del estado nutricional comúnmente utilizados en niño son:

- Desnutrición Aguda (WASTING): Deficiencia de peso para altura o talla o longitud (P/A, L o T), también denominada delgadez extrema o emaciación. Resulta de una pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambre o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo.
- Desnutrición Crónica (STUNTING): Retraso de la altura o talla o longitud para la edad (A, L o T/E). Asociada normalmente a situaciones de cronicidad, de pobreza y relacionada con dificultades de aprendizaje y menor desempeño económico.
- Desnutrición Global (UNDERWEIGHT): indica deficiencia de peso para la edad. Insuficiencia ponderal, adecuada para seguir la evolución nutricional de niños y niñas.

A su vez para la medición de la malnutrición por exceso se define para niños y niñas menores de 5 años:

- el sobrepeso es el peso para la estatura con más de dos desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS; y
- la obesidad es el peso para la estatura con más de tres desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS.

Para el caso de los niños de 5 a 19 años:

- el sobrepeso es el IMC para la edad con más de una desviación típica por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS
- la obesidad es mayor que dos desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS.

En el caso de los adultos la OMS define el sobrepeso y la obesidad como: sobrepeso: IMC igual o superior a 25.

- obesidad: IMC igual o superior a 30.

Un porcentaje importante de niños y niñas uruguayos, enfrentan una situación adversa para el desarrollo pleno de sus capacidades (Amarante, Labat; 2018) en especial porque un 17.2% de estos viven en situación de pobreza y que esta se vincula con peores situaciones de salud y nutricionales. Uno de los problemas presentes en el país es el retraso de crecimiento, que tienen efectos sobre la salud y perpetua el círculo vicioso de pobreza y desnutrición (FAO, 2018, Latham, 2002) Según los datos de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS, 2018), el 5,6% de los niños y niñas uruguayos de 0 a 4 años, presentaban retraso de crecimiento y de éstos el 1,1% tenían un déficit severo de talla. El retraso del crecimiento se concentra en el primer tercio de ingresos (11%) mientras que en el tercero afecta solo al 2,7% de los niños y niñas.

El bajo peso para la edad y la emaciación representaron el 1,8% y 1,4% de los casos respectivamente. (ENDIS, 2019). En cuanto al bajo peso al nacer los datos disponibles por en el MSP a través del Departamento de Estadísticas Vitales lo ubican para el 2019 en 7.7%.

En cuanto a los niños y niñas entre 4 y 11 años, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) (PAE, DIEE, IECON, INDA, INE; 2019), mostro que el 2,6 % de la población estudiada tenía retraso de crecimiento. En la adolescencia, los resultados obtenidos en la Segunda Encuesta Mundial de Salud Escolar (JND, MSP, MIDES; 2012), mostraron el retraso de crecimiento no significa un problema nutricional a nivel poblacional.

La anemia por deficiencia de hierro representa otra deficiencia nutricional de relevancia en nuestro país, afectando al 30% de los menores de 24 meses según los últimos datos disponibles correspondientes al año 2011 (Bove, Cerruti, 2011). Según datos del Sistema Informático Perinatal, en el año 2015 el 3,8% de las mujeres presentó anemia antes de las 20 semanas de gestación y esta cifra aumentó a 15,9% luego de las 20 semanas de gestación. Por último, en términos de déficit nutricional, según datos del mismo año las mujeres embarazadas que culminaban el embarazo con bajo peso fue de 13.9%.

Por otra parte, en el país la malnutrición por exceso, (sobrepeso y obesidad) afecta al 12,3% de niños de 0 a 4 años (ENDIS, 2018), al 39.4% de niños mayores de 5 años (22% sobrepeso y 17,4% obesidad) (PAE et al, 2019) y al 26,6% de los adolescentes (7% de éstos son obesos) (JND et al, 2012).

La obesidad infantil se ha asociado con la aparición de enfermedades no transmisibles como diabetes e hipertensión (Liria, 2012) además de estar vinculado a otras limitaciones físicas y psicosociales. A largo plazo las consecuencias se vinculan con presentar una alta probabilidad de ser adultos obesos, mayor riesgo de presentar enfermedades no transmisibles (Reyna, 2012).

En el caso de los adultos el 64.9% tienen sobrepeso u obesidad, distribuyéndose en 37.2% para el sobrepeso y 27.6 para la obesidad. (EENT, 2016) Cabe destacar que esta situación es un importante factor de riesgo de enfermedades no transmisibles, como las

enfermedades cardiovasculares, la diabetes, los trastornos del aparato locomotor y algunos cánceres (endometrio, mama, ovarios, próstata, hígado, vesícula biliar, riñones y colon). Según la OMS el riesgo de contraer estas enfermedades no transmisibles crece con el aumento del IMC⁵

Al analizar los datos disponibles se concluye que Uruguay afrontan la «doble carga» de la malnutrición con problemas por déficit focalizados en ciertos grupos poblacionales además de que experimenta un rápido aumento en los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles, como la obesidad y el sobrepeso, en todos los grupos etarios. Cabe destacar la ausencia de datos nacionales sobre la situación de SAN y estado nutricional de la población de adultos mayores.

La Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud cohorte 2018, (MIDES, UCC, 2018) aplicó la escala ELCSA para determinar el grado de seguridad alimentaria de los hogares con niños menores de 4 años. De allí surge que el 56,1% de los hogares presentan seguridad alimentaria. Cabe destacar que la inseguridad alimentaria⁶ leve se observó en el 27,4% de los hogares, la moderada en un 11,6% y la severa en el 4,9%. El informe arroja además que la seguridad alimentaria asciende en los hogares de ingresos mayores y se concentra la inseguridad alimentaria severa entre los hogares de menores ingresos (12,8%). Por último, los hogares del interior presentan una mayor incidencia de inseguridad alimentaria que los de Montevideo. (51,1% y 36,7% respectivamente)

La prevalencia de inseguridad alimentaria es mayor en los hogares integrados por adultos y menores de 18 años, lo que muestra que tanto la pobreza como la inseguridad alimentaria son mucho más frecuentes en hogares con niños y adolescentes (Ibidem).

Por otro lado, el sobrepeso y la obesidad constituyen un problema en continuo crecimiento, el cual afecta en la actualidad al 64% de la población adulta entre 25 y 64 años y está presente en todos los grupos etarios (Ministerio de Salud, 2015).

En la población infantil, la obesidad se presenta a edades cada vez más tempranas (40% de los niños de 3 años presentan riesgo de sobrepeso). El 9,6% de los niños menores de dos años y el 11,3% de los niños de dos y tres años cumplidos presentaron obesidad. Asimismo, el 4,5% presentó retraso de talla, cifra que asciende al 6,7% en niños que viven bajo la línea de pobreza. La emaciación no constituye un problema de salud pública para el país, (Ministerio de Desarrollo Social 2015). En cuanto a las carencias de micronutrientes, el país no cuenta con información al respecto, excepto sobre anemia ferropénica, cifra que asciende al 31% de los niños menores de 2 años, (Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, RUANDI, Organización de Naciones Unidas para Infancia y la Adolescencia 2011).

⁵ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>

⁶ La inseguridad alimentaria se define como la disponibilidad limitada o incierta de adquirir alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos; o la capacidad limitada e incierta de adquirir alimentos adecuados

La malnutrición por déficit y por exceso no son dos extremos aislados de distintos problemas, sino que están estrechamente vinculados, ya que coexisten en una misma comunidad, familia (por ejemplo: madre con obesidad e hijo con retraso de crecimiento) e incluso en un mismo individuo (niño con sobrepeso y retraso de crecimiento). Según lo define la Organización Mundial de la Salud, se entiende por malnutrición las carencias, los excesos o los desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona. Las diversas formas de malnutrición, por tanto, incluyen la desnutrición (emaciación, retraso del crecimiento e insuficiencia ponderal), los desequilibrios de vitaminas o minerales, el sobrepeso, la obesidad, y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación. Estas últimas abarcan las enfermedades cardiovasculares, algunos cánceres, y la diabetes. La mala alimentación y nutrición constituyen los principales factores de riesgo de esas enfermedades y son uno de los mayores desafíos actuales de la humanidad.

Teniendo en cuenta la situación nacional actual, es necesario considerar a la malnutrición en todas sus formas en el desarrollo de políticas que aborden el ejercicio pleno del Derecho a la Alimentación.

En suma, si bien en la actualidad se observan avances en el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada en la población uruguaya y se destacan acciones y resultados positivos en algunas áreas; la obesidad y el retraso de talla son problemas de salud pública, que impactan en el desarrollo social y económico del país y que por tanto, trascienden los aspectos vinculados estrictamente a la salud e incluye otras dimensiones relacionadas con el ambiente, los alimentos y los comportamientos socio-culturales.

2. Concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, relación con los ODS y el enfoque del desarrollo territorial.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación desarrollada del 13 al 17 de noviembre de 1996 en la sede FAO de Roma, adoptó la siguiente definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): *“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”*. De acuerdo con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO la definición incluye la dimensión nutricional, ya que se hace referencia al consumo para todas las personas de alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa en todo momento.

Esta definición permite identificar cuatro dimensiones que son clave para la seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2006)⁷: 1) la **disponibilidad**, 2) **accesibilidad**, 3) **consumo** 4) **utilización biológica**.

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 (CFS), 2012). Las dimensiones de la SAN son: 1. Disponibilidad, 2. La accesibilidad, 3. El consumo, 4. La utilización biológica de los alimentos y la estabilidad atraviesa a todas las anteriores

- La **disponibilidad** refiere al suministro adecuado de alimentos a escala nacional, regional o local. Las fuentes de suministro pueden ser la producción familiar o comercial, las reservas de alimentos, las importaciones y la asistencia alimentaria.
- El **acceso** a los alimentos puede ser acceso económico, físico o cultural existiendo diferentes posibilidades para favorecer el acceso a los alimentos, siendo éstos: el empleo, el intercambio de servicios, el trueque, crédito, remesas, vínculos de apoyo familiar o comunitarios existentes.
- La **utilización** refiere a la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada a las necesidades de cada persona. Esto involucra la selección y combinación, grado y tipo de cocción de los alimentos, según edad, sexo, consumo de energía y condición de salud. Hay que notar que el grado de utilización biológica varía entre las personas, por lo que también varía la cantidad de los distintos alimentos a consumir para satisfacer las necesidades fisiológicas. Por otro lado, también refiere a las condiciones de higiene, tanto en la producción, conservación, transporte y manipulación, además de cuestiones como el acceso a agua potable, saneamiento y servicios de salud.
- El **consumo**, principalmente influido por las creencias, percepciones, conocimientos y prácticas relacionadas con la alimentación y nutrición, donde la educación y cultura juegan un papel importante.

La **estabilidad**, es transversal a todas las dimensiones y refiere a que la seguridad alimentaria, ya sea de una población, un hogar o una persona, necesita del acceso a alimentos adecuados en todo momento, sin correr el riesgo de perder ese acceso. Los riesgos se asimilan a crisis puntuales, por ejemplo, económicas o climáticas, a eventos estacionales, que causen inseguridad alimentaria en forma estacional. También deberíamos incluir a los fenómenos de más largo plazo, como el cambio climático, que ponen en riesgo la estabilidad al aumentar la variabilidad de fenómenos extremos (que ya no deben ser vistos, en ese caso, como eventos aislados).

⁷ FAO (2006) *Seguridad Alimentaria. Informe de Políticas número 2*. Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo (FAO), Programa de Cooperación FAO/Gobierno de los Países Bajos y Programa de Seguridad Alimentaria FAO/CE Roma.

Un aspecto muy relevante por considerar es que la propia definición de la seguridad alimentaria y nutricional involucra directamente a los **sistemas alimentarios**. Son los sistemas alimentarios de lo que depende que exista una alimentación adecuada para toda la población. Esto también vincula el tema con la **Agenda 2030 y los ODS**, ya que allí se exige que los sistemas alimentarios sean capaces de proporcionar alimentos a toda la población y en forma sostenible.

Por lo tanto, no se pueden considerar las dimensiones de disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad como factores aislados. **Hay que considerar a las dimensiones de la SAN en el marco del análisis de los sistemas alimentarios y en el contexto de la Agenda 2030.** De esta forma, el diseño e implementación de políticas para la SAN quedan estrechamente vinculadas a los aspectos que hacen a las cadenas de suministro alimentarias, a los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores, dentro de un marco que sea sostenible y respetuoso en lo ambiental, cultural y social (HLPE, 2017)⁸.

Cómo se observa en la Figura 1, los sistemas alimentarios se componen de la cadena de suministros, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores, todo ello afectado y en interacción con los factores ambientales, económicos, sociales, culturales y demográficos, además de las políticas públicas y el marco institucional que cada país se da al respecto (FAO, OPS, WFP, UNICEF. 2018)⁹.

En la cadena de suministros importa prestar atención al proceso productivo de alimentos, los espacios de almacenamiento, envasado, comercialización y distribución. El entorno alimentario es el espacio físico, económico, político y sociocultural donde los alimentos se encuentran disponibles y accesibles. Estos entornos son los que influyen en las opciones que se ofrecen para que las personas tomen sus decisiones de consumo. De lo anterior, y atendiendo a los contextos socioculturales particulares, es que se determinan los patrones alimentarios. Al respecto, el comportamiento de los consumidores puede ser una fuente de cambio en el sistema alimentario, pero sin duda que está fuertemente condicionado por las opciones que surgen de la cadena de suministros y el entorno alimentario. Sobre todo, en las poblaciones y territorios vulnerables, el rol del Estado y la política pública son fundamentales para asegurar cadenas de suministros y entornos alimentarios adecuados para lograr la SAN.

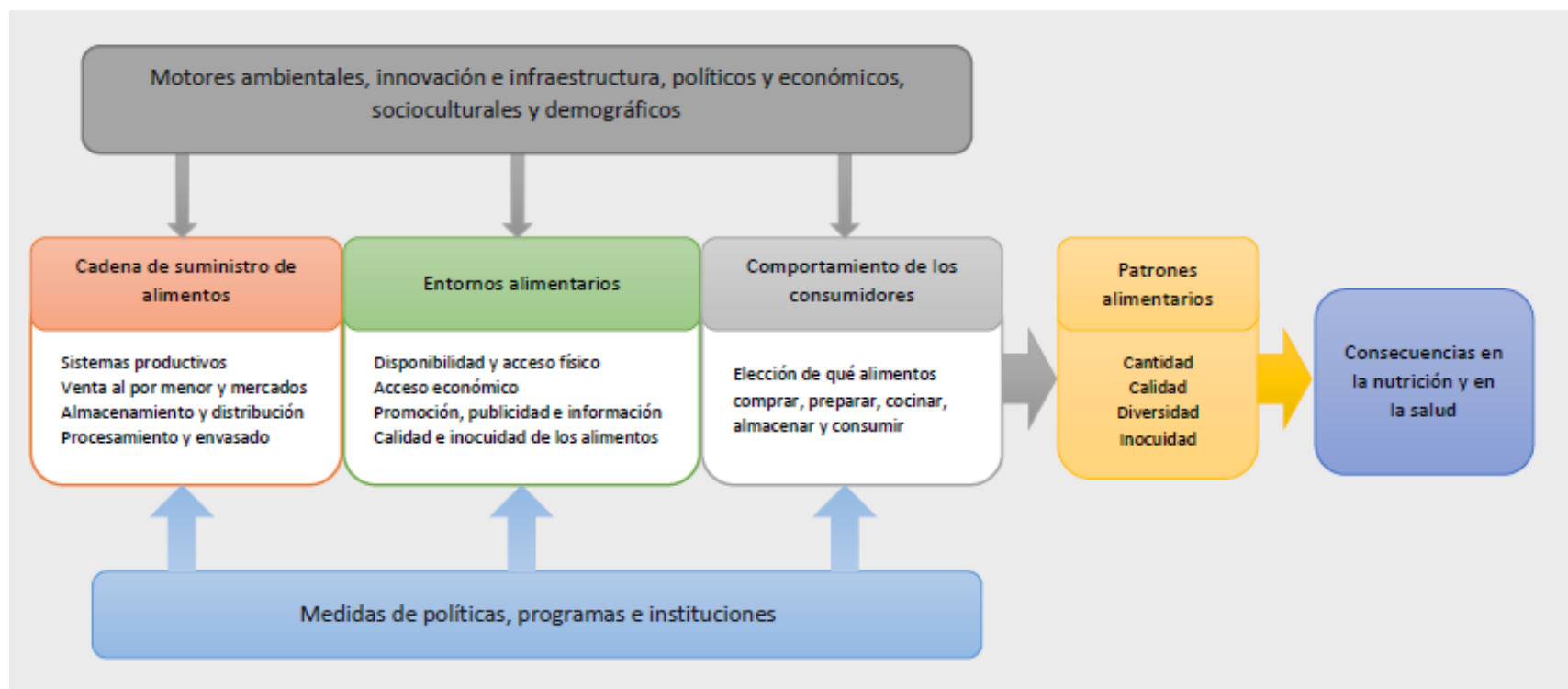
Con respecto a los ODS, la SAN se vincula directamente con los ODS 2 y 3. El **ODS 2 plantea el fin del hambre y lograr la SAN**. En particular, la META 2.1 refiere a poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente. Mientras que la META 2.2 establece el fin a todas las formas de la malnutrición al 2030, recogiendo las metas sobre la malnutrición convenidas en el 2012 en la Asamblea Mundial de Salud (monitoreando dos indicadores: la prevalencia del retraso en el crecimiento y la prevalencia de la malnutrición según emaciación y sobrepeso, en ambos casos para niños y niñas menores de 5 años).

⁸ HLPE (2017). *Nutrition and food systems. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security.*

⁹ FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018.* Santiago

El ODS 3, por su parte plantea garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. En particular, la META 3.1 se propone reducir la mortalidad materna, la META 3.2 poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de menores de 5 años, y la META 3.4 reducir la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles.

Figura 1: MARCO CONCEPTUAL. SISTEMAS ALIMENTARIOS PARA UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.



Fuente: Tomado de FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago. Donde se cita como: Adoptado de HLPE (2017). *Nutrition and food systems. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*.

Si bien es directa la relación entre un enfoque de SAN con los ODS 2 y 3, **la complementariedad y sinergia entre la SAN y los ODS es mucho más amplia y abarca a la propia Agenda 2030**. En efecto, como lo establece el plan para la SAN de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en sus cuatro pilares, las medidas propuestas y su implementación tienen el potencial de contribuir fuertemente con la Agenda 2030 en varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁰. Esto se puede observar en la Figura 2.

A su vez, la implementación de las diferentes líneas de acción en cada uno de los pilares del plan SAN de la CELAC deja en evidencia la necesidad del enfoque de intervención en el sistema alimentario, el que interactúa con las dimensiones de la sostenibilidad ambiental, social y económica. Por otro lado, un sistema alimentario no existe en abstracto, sino que tiene su sustento geográfico, social y económico en el territorio. A su vez, los actores y las relaciones entre actores que definen el sistema y su desarrollo también tienen sus expresiones concretas en el territorio.

Por lo tanto, una estrategia de SAN no puede desligarse de una **mirada sistémica** de las cadenas de suministros, los entornos alimentarios y los patrones de consumo, contemplando especialmente la sostenibilidad y el vínculo con la Agenda 2030, así como la importancia del territorio y los actores locales para concretar los planes y la estrategia en acciones con impacto en la vida de las personas.

Como se señala por la FAO (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018)¹¹, **la Agenda 2030 enfatiza como forma de lograr el desarrollo sostenible que no se puede dejar a nadie atrás**. Por lo tanto, es de particular interés **conocer los grupos especialmente vulnerables, quiénes son y en qué territorios viven**. Solo se lograrán las metas de los países y mundiales si se cumplen las metas en cada comunidad y para todas las personas de los estados miembros de NNUU. Por lo tanto, para cumplir con la Agenda 2030 hay que tener especial atención en la dimensión de las desigualdades y también un respeto por las especificidades locales. Respecto a esto último, el **territorio importa y mucho**.

En efecto, el **enfoque del desarrollo territorial** ha sido reconocido como la herramienta más adecuada para potenciar la planificación del desarrollo y las políticas públicas que promuevan acciones que van en la línea de la Agenda 2030 para América Latina. En particular, la CEPAL plantea que **el territorio es el espacio privilegiado de construcción de estrategias de desarrollo inclusivo y sostenible**, siendo la forma más eficaz de transformar en acciones concretas y con impacto en la vida de las personas a las agendas globales de desarrollo (CEPAL, 2017, 2019)¹².

Como lo define Albuquerque (2015)¹³, el desarrollo territorial es un proceso que promueve la construcción social del territorio, a través de la creación de redes, instituciones y capital social. De esta forma, el desarrollo económico local no solo depende de la dimensión económica, sino que depende en igual medida de la dimensión

¹⁰ CEPAL, ALADI, FAO (2016) *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre CELAC 2025. Elementos para el debate y la cooperación regionales*.

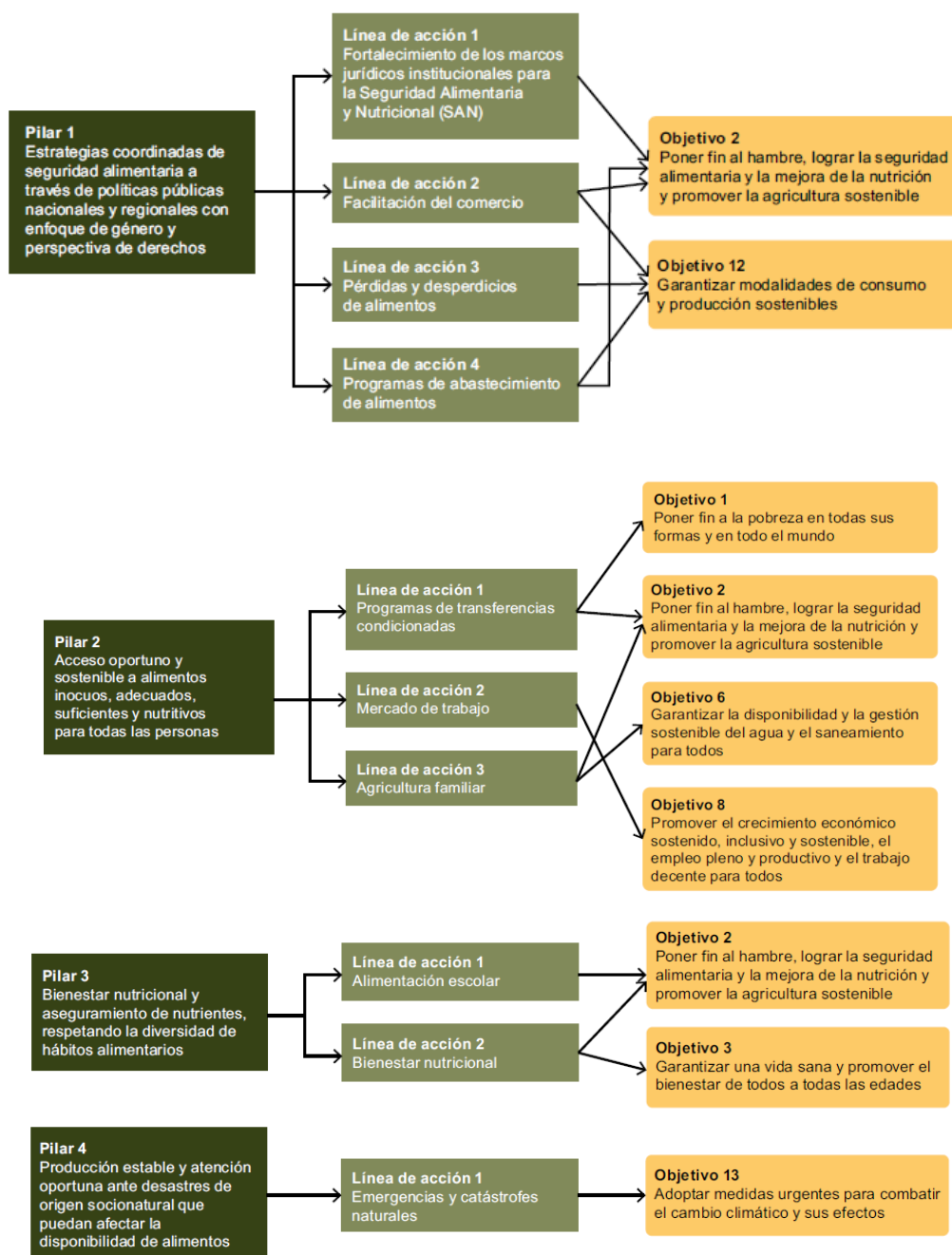
¹¹ FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago, Chile.

¹² CEPAL (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, 2017. Santiago, Chile. CEPAL (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*.

¹³ Albuquerque, F. (2015). "El enfoque del desarrollo económico territorial". En Costamagna & Pérez (Eds.) *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial*. (pp.15–44). Bs.As.: FOMIN-BID y ConectaDEL.

sociocultural y de la dimensión político-administrativa (con un rol fundamental de la política pública) (Vázquez Barquero, 1988)¹⁴.

Figura 2. Pilares y líneas de acción del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Fuente: CEPAL, ALADI, FAO (2016) *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre CELAC 2025. Elementos para el debate y la cooperación regionales*.

¹⁴ Vázquez Barquero, A. (1988). Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Pirámide (Madrid).

En lo económico, el desarrollo territorial es muy útil para trabajar el componente de las cadenas de suministros de los sistemas alimentarios, tanto para asegurar su estabilidad del sistema (reduciendo los riesgos) como para lograr los objetivos de desarrollo humano y sostenibilidad. El enfoque del desarrollo territorial puede vincular el concepto de cadenas productivas y de competitividad sistémica con la idea de proyecto socio-territorial (Alburquerque, 2015), donde cobran suma relevancia la dimensión de proyecto político (esto es la orientación deliberada a la búsqueda de ciertas metas y objetivos como, por ejemplo, los que establece un marco de SAN), los sistemas de innovación territorial, el capital social, las redes y las alianzas entre actores para sostener la estrategia de desarrollo, la formación para el empleo y la sostenibilidad ambiental.

El enfoque del desarrollo territorial permite compatibilizar la necesaria eficiencia económica y competitividad en los mercados (por ejemplo, de los pequeños productores) con las dimensiones del desarrollo social y ambiental, desde el momento que su mirada es integral, en el mismo sentido que se plantea la Agenda 2030 y los planes de SAN. La dimensión económica es sin duda muy relevante para asegurar las condiciones de disponibilidad y acceso que plantea la SAN. Pero también es igual de importante que esas condiciones se logren en un marco de contribución integral al desarrollo y su sostenibilidad, lo que permite un adecuado resultado final en términos de SAN. En este aspecto el desarrollo territorial tiene mucho potencial para contribuir a la implementación de sistemas alimentarios que sean sostenibles y conduzcan al logro de la SAN.

3. Monitoreo y Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

La Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES)

La FIES (por su sigla en inglés, Food Insecurity Experience Scale) es un indicador que surge de un módulo de encuesta que consta de ocho preguntas breves sobre las experiencias del encuestado individual o del hogar en su conjunto. Estas preguntas refieren a si, **durante los últimos 12 meses, ha habido algún momento en que, por falta de dinero u otros recursos**¹⁵:

1. Se haya preocupado por no tener suficientes alimentos para comer
2. No haya podido comer alimentos sanos o nutritivos
3. Haya comido poca variedad de alimentos
4. Haya tenido que saltarse una comida
5. Haya comido menos de lo que pensaba que debía comer
6. Su hogar se haya quedado sin alimentos
7. Haya sentido hambre, pero no comió
8. Haya dejado de comer durante todo un día

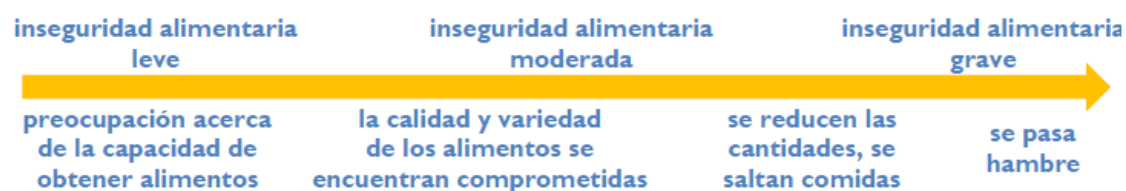
La FIES complementa al resto de indicadores de seguridad alimentaria y nutricional, su atractivo reside en que resulta en una medición sencilla de interpretar para profesionales, hacedores de políticas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones

¹⁵ <http://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/es/>

de todos los sectores. Además, con su inclusión como un módulo adicional en algunas de las encuestas periódicas que realizan los países puede obtenerse una medida sencilla pero potente para aproximar, junto con otras medidas más tradicionales, la situación respecto a la SAN.

Es una escala que adapta los ítems referidos a hogares y a personas adultas de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), la que deriva a su vez del Módulo de la Encuesta de la Seguridad Alimentaria de los Hogares en EE. UU., de la Escala de Inseguridad Alimentaria de Brasil y una escala similar adaptada para el caso de Colombia. Las respuestas a las 8 preguntas permiten clasificar a la persona o al hogar en la escala de FIES, como muestra la Figura 3.

Figura 3. Experiencias de inseguridad alimentaria y niveles de gravedad asociados



Fuente: FAO

El surgimiento de la FIES tiene que ver con la iniciativa de la FAO “Voices of the Hungry”¹⁶ iniciada en 2013. El objetivo era generar información actualizada sobre inseguridad alimentaria mediante una metodología para medir la gravedad de la inseguridad alimentaria experimentada por individuos u hogares que permitiera la comparación entre países¹⁷. Para que los indicadores que resultan de encuestas sobre las experiencias de las personas puedan compararse entre países que tienen diferentes contextos socioculturales y de entorno, se utilizan técnicas estadísticas basadas en modelos de la teoría de respuesta al ítem (TRI). De esta forma, se elaboran modelos probabilísticos que vinculan a la medida (desconocida) de la inseguridad alimentaria con las respuestas (observables) a los cuestionarios basados en la experiencia, para obtener estimaciones de la primera utilizando los datos recopilados sobre cada muestra de individuos. De esta forma, se hacen comparables los valores entre los diferentes países¹⁸.

Finalmente, para la **comparación internacional la FAO utiliza dos umbrales diferentes** para determinar límites mínimos de los niveles de inseguridad alimentaria “moderada” y “grave”. Los umbrales son estimaciones de la proporción de la población que ha experimentado inseguridad alimentaria de un nivel **moderado o grave y grave**, respectivamente (no se usa el porcentaje que experimentan solo inseguridad alimentaria moderada porque una reducción de dicho valor puede tener una interpretación ambigua, ya que, por ejemplo, podría bajar porque aumenta la inseguridad grave).

¹⁶ VoH – Voces del Hambre: <http://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/es/>

¹⁷ Ballard, T.; Kepple, A. y Cafiero, C.: The Food Insecurity Experience Scale - Development of a Global Standard for Monitoring Hunger Worldwide. 2013. (Disponible en <http://goo.gl/ynngLg>).

¹⁸ FAO (2016). *Métodos para la estimación de índices comparables de prevalencia de la inseguridad alimentaria experimentada por adultos en todo el mundo*. FAO, NNUU. Recuperado: <http://www.fao.org/3/b-i4830s.pdf>

3.1 Situación de Uruguay en materia de indicadores comparados de SAN según FAO

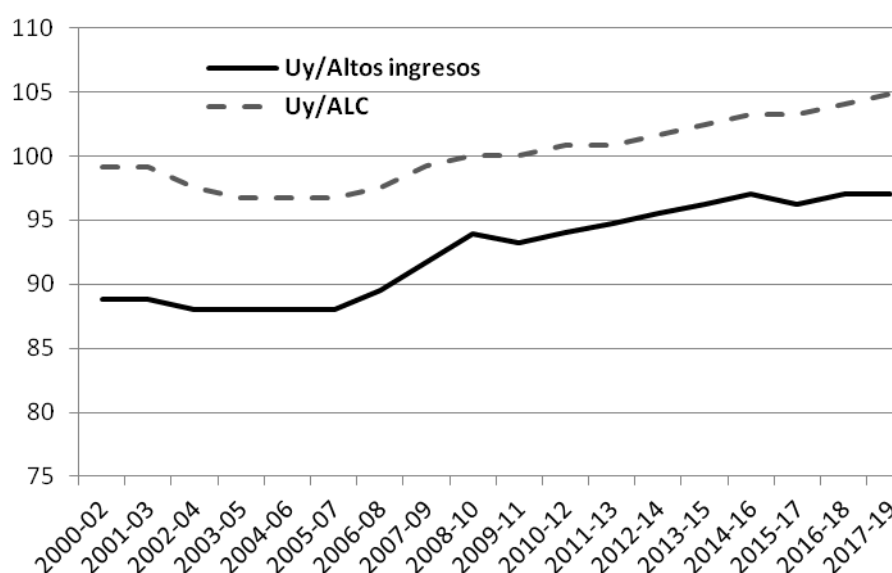
Para situar al Uruguay en la región y en el mundo, vamos a utilizar los indicadores disponibles en la web de FAO¹⁹, de acuerdo con las dimensiones de la SAN: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

Indicadores de disponibilidad

Un primer indicador que analizaremos es la **suficiencia del suministro de energía alimentaria promedio**, que expresa el suministro de energía alimentaria como porcentaje del requerimiento promedio de energía alimentario (se estima para cada población de cada región). Es decir que expresa en qué medida el suministro de calorías que recibe la población es adecuado con respecto al requerimiento promedio adecuado. Para reducir la volatilidad en los datos se toman promedios de tres años.

El valor para Uruguay del indicador en los años 2000 se situaba en torno al 120% para llegar a un 130% en 2019. En términos comparados con América Latina, como muestra la figura 4, al comienzo de los 2000 Uruguay se situaba en el promedio del continente, durante la crisis del 2002 y hasta aproximadamente 2009 se mantiene un poco por debajo, para luego terminar hacia 2019 en un 5% por encima del promedio latinoamericano. Con respecto a los países de mayores ingresos Uruguay se mantenía por debajo del 90% del valor de dichos países hasta aproximadamente 2010, momento desde el que se incrementa hasta llegar al 97% en 2019.

Figura 4. Suficiencia del suministro de energía alimentaria promedio. Relación del valor para Uruguay respecto a los países de altos ingresos y respecto a América Latina y El Caribe (%).

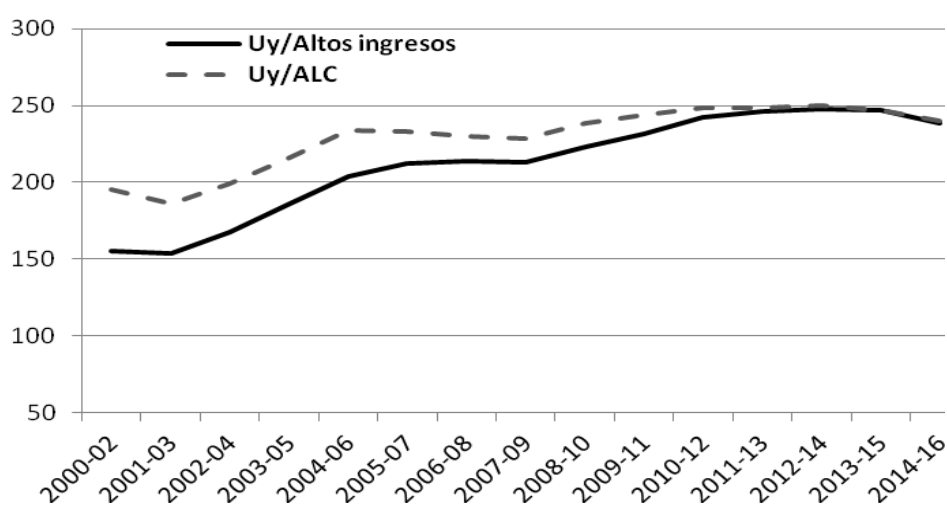


Fuente: FAO

¹⁹ http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.X1a2O_IKjIU

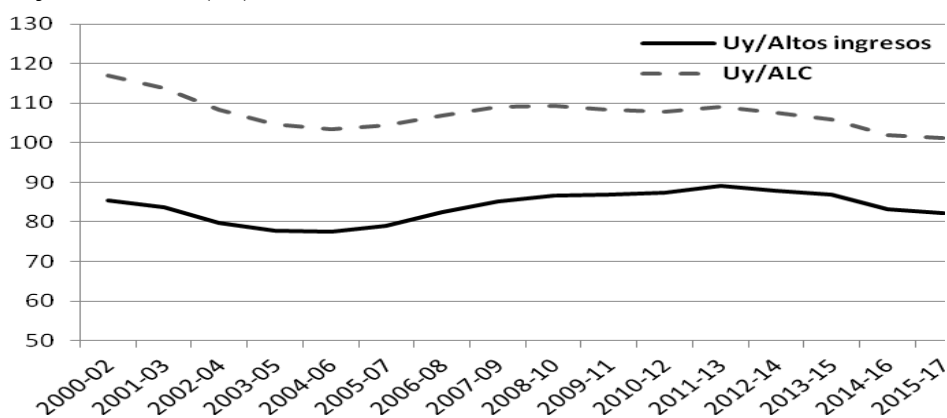
Otro indicador de disponibilidad es la **producción de alimentos per cápita en USD**, también con promedios trienales, en valores constantes 2004-2006. Si se considera el valor de Uruguay para comienzos de los 2000 se observa que para 2016, en términos reales, la producción promedio per cápita de alimentos se multiplica aproximadamente por 1,6. Si se compara a Uruguay con los países de altos ingresos y con América Latina, en ambos casos, muestra una mayor disponibilidad. A comienzos de los 2000 el valor para Uruguay es aproximadamente 1,5 veces superior a la capacidad productiva per cápita de los países más ricos y casi 2 veces respecto a América Latina. Hacia 2016 Uruguay amplía aún más la brecha, y termina con un valor cerca de 2,5 veces los valores de América Latina y los países más ricos (Figura 5).

Figura 5. Producción promedio de alimentos per cápita en USD constantes 2004-2006. Relación del valor para Uruguay respecto a los países de altos ingresos y respecto a América Latina y El Caribe (%).



Fuente: FAO

Figura 6. Oferta promedio de proteínas (en gramos per cápita por día). Relación del valor para Uruguay respecto a los países de altos ingresos y respecto a América Latina y El Caribe (%).



Fuente: FAO

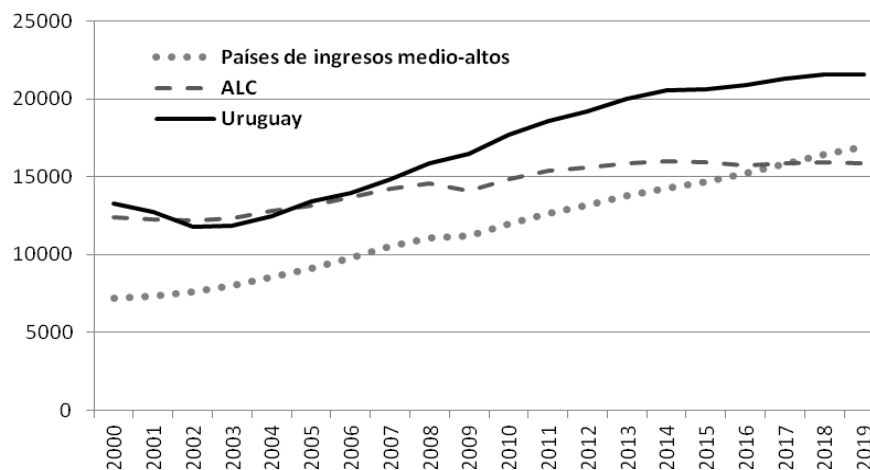
La figura 6 muestra la **oferta promedio de proteínas en gramos per cápita por día**, situando a Uruguay por encima de los valores promedios para América Latina, pero por debajo del 90% del valor que registran los países más ricos. En una mirada de mediano plazo, entre 2000 y 2017, se pasa de representar cerca de 1,2 veces el promedio de América Latina, para terminar hacia 2017 en el promedio latinoamericano. A su vez, con fluctuaciones, durante todo el período Uruguay se mantiene entre el 80% y 90% del valor de los países de altos ingresos. En términos absolutos, Uruguay pasa de valores en el entorno de los 88 gramos per cápita por día a principios de los 2000 a valores cercanos a los 84 gramos hacia 2017.

Indicadores de acceso

Un indicador de acceso es el **PIB per cápita** (medio en paridad de poderes de compra, a valores constantes de 2017). Esto implica una medida potencial de la capacidad adquisitiva promedio de la población, ya que no refleja el ingreso que realmente captan los hogares, ni representa la situación de distribución de los recursos. No obstante, una tendencia al alza en el PIB per cápita es un indicador que se puede asociar con una mejora general en la situación de acceso de las personas a la alimentación. Este indicador se muestra en la Figura 7.

El PIB per cápita muestra un crecimiento a un ritmo muy importante entre 2003 y 2014, año a partir del cual se produce una desaceleración del crecimiento hasta 2019. De todos modos, el desempeño de Uruguay es superior durante todo el período respecto a los países de ingresos medio altos y también superior al promedio de América Latina, sobre todo desde 2008 en adelante.

Figura 7. PIB per cápita en paridad de poder de compra, USD constantes de 2017.



Fuente: FAO

La Figura 7 no compara con el valor de los países de mayores ingresos, para poder representar en una escala que permita apreciar mejor la evolución de Uruguay con respecto a América Latina. No obstante, si comparamos con el PIB per cápita de los países de altos ingresos, si bien el promedio de estos países está muy por encima de Uruguay, se observa una convergencia importante, ya que en el año 2000 el PIB per

cápita de Uruguay era un 34% del valor promedio de los países más ricos, para llegar en 2019 a representar un 43%.

Los siguientes indicadores de acceso se observan en la Tabla 1 y refieren a la prevalencia en la población **inseguridad alimentaria severa** e **inseguridad alimentaria moderada y severa**.

Tabla 1. Indicadores de la dimensión acceso a la SAN

	2014-16	2015-17	2016-18	2017-19
<i>Prevalencia de inseguridad alimentaria severa en la población (%)</i>				
Uruguay	6,8	7,6	7,4	6,4
Países de altos ingresos	1,5	1,5	1,5	1,5
América Latina y El Caribe	7,2	8	8,9	9,4
<i>Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y severa en la población (%)</i>				
Uruguay	21,6	23,4	25,1	23,2
Países de altos ingresos	8,2	7,9	7,7	7,5
América Latina y El Caribe	25,9	28,9	31	31,7

Fuente: FAO

La Tabla 1 muestra que para la inseguridad alimentaria severa los valores de Uruguay oscilan entre un 6,4% y un 7,6% de la población, valores que son inferiores a la media latinoamericana, pero bastante superiores al 1,5% de los países más ricos. Sin embargo, es en el indicador de seguridad alimentaria severa y moderada donde Uruguay se aleja más del desempeño de los países de altos ingresos, mostrando prevalencias de entre 22% y 25% de la población (valores mejores que el promedio latinoamericano). Es decir que mientras la prevalencia de inseguridad leve y moderada en los países más ricos no supera el 8%, en Uruguay llega a aproximarse a un cuarto de la población.

Indicadores de utilización

La tabla 2 muestra el porcentaje en la población de menores de 5 años de niños afectados por emaciación, retraso en el crecimiento y sobrepeso.

Tabla 2. Indicadores de la dimensión utilización de la SAN

Indicadores de utilización	Uruguay (2011)	ALC (2019)	Países de altos ingresos (2019)
Porcentaje de niños menores de 5 años afectados por emaciación.	1,3	1,3	0,5
Porcentaje de niños menores de 5 años con retraso en el crecimiento.	10,7	9	2,8
Porcentaje de niños menores de 5 años con sobrepeso.	7,2	7,5	7,6

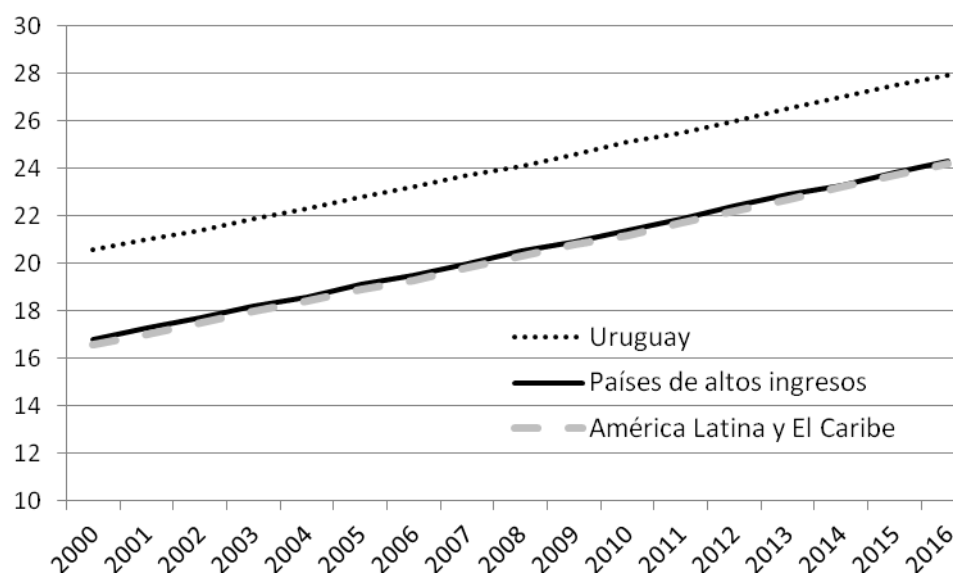
Fuente: FAO

Un niño con **emaciación** es aquel que presenta menos de dos desvíos estándar respecto a la mediana para la relación peso/estatura conforme a las normas de crecimiento internacionales. Un niño con **retraso en el crecimiento** es aquel que presenta menos de dos desvíos estándar respecto a la mediana para la relación estatura/edad conforme a las normas de crecimiento internacionales. Un niño con **sobrepeso** es aquel que presenta más de dos desvíos estándar respecto a la mediana para la relación peso/estatura conforme a las normas de crecimiento internacionales.

La **observación más importante de la Tabla 2 refiere al atraso en el reporte de datos para Uruguay**, que remite al 2011. Los valores son similares a los de América Latina en 2019, pero la distancia en el tiempo de ambas mediciones no permite comparaciones adecuadas.

Otro indicador de utilización es la prevalencia de personas con **sobrepeso en la población adulta**, lo que configura un importante problema y en crecimiento a nivel mundial. Uruguay no escapa de esa tendencia, como muestra la Figura 8, alcanzando en 2016 una prevalencia de casi 28% de la población adulta.

Figura 8. Prevalencia de sobrepeso en la población mayor de 18 años.



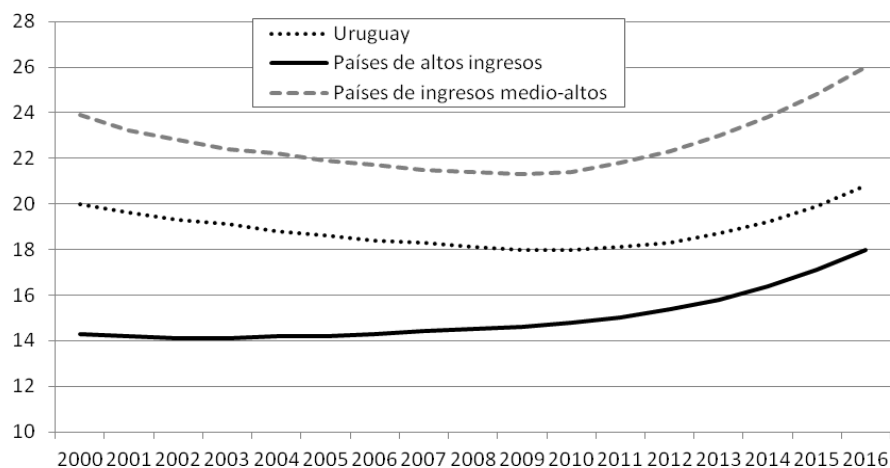
Fuente: FAO

Adicionalmente, la Figura 9 muestra la prevalencia de **anemia en mujeres en edad reproductiva** (15 a 49 años). Mientras que en la Figura 10 se puede observar la prevalencia de los **nacimientos con bajo peso** en el total de nacidos vivos.

Se puede observar que a nivel mundial aproximadamente después de 2010 se observa un aumento en la prevalencia de anemia en las mujeres entre 15 y 49 años. Uruguay sigue esa tendencia y se aproxima en 2016 a un valor del 22%.

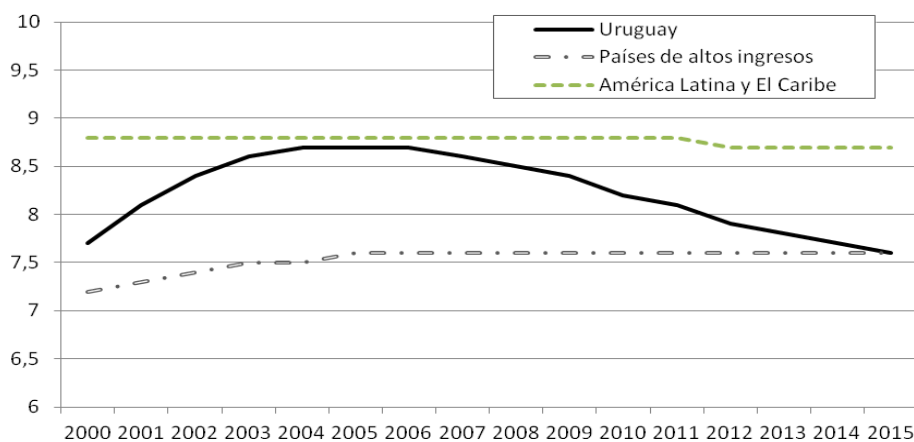
Por otro lado, el país ha reducido de forma muy importante la prevalencia de los nacimientos con bajo peso, dejando de esta equiparado con América Latina en el entorno del 9%, para converger al valor de los países de altos ingresos, próximo al 7,5%.

Figura 9. Prevalencia de anemia en mujeres en edad reproductiva (15-49).



Fuente: FAO

Figura 10. Prevalencia de nacimientos con bajo peso.



Fuente: FAO

Indicadores de estabilidad

Dentro de los indicadores de estabilidad la FAO valora de muy buena forma la **estabilidad política y social del país**, para lo que utiliza el Índice de Gobernanza Mundial del Banco Mundial²⁰. A su vez, se calcula un índice de **dependencia de la importación de cereales**, que en el caso de Uruguay es siempre negativo, ya que es un país exportador neto de cereales. Por lo que no tiene dependencia en este sentido. Otro indicador refiere al **porcentaje de tierra cultivable que depende de riego** sobre el total, como una medida de la dependencia de la disponibilidad de agua y sistemas

²⁰ World Bank: www.govindicators.org.

artificiales de riego. En este sentido, tanto comparado con los países de altos ingresos como con América Latina, Uruguay muestra una baja dependencia del riego. Por otro lado, la FAO considera **el valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas**, para medir la relación entre la captación de divisas y la necesidad de su uso para importar alimentos. En este caso Uruguay muestra valores superiores del indicador que para el caso de América Latina y de los países de altos ingresos. Estos indicadores se pueden ver en la Tabla 3.

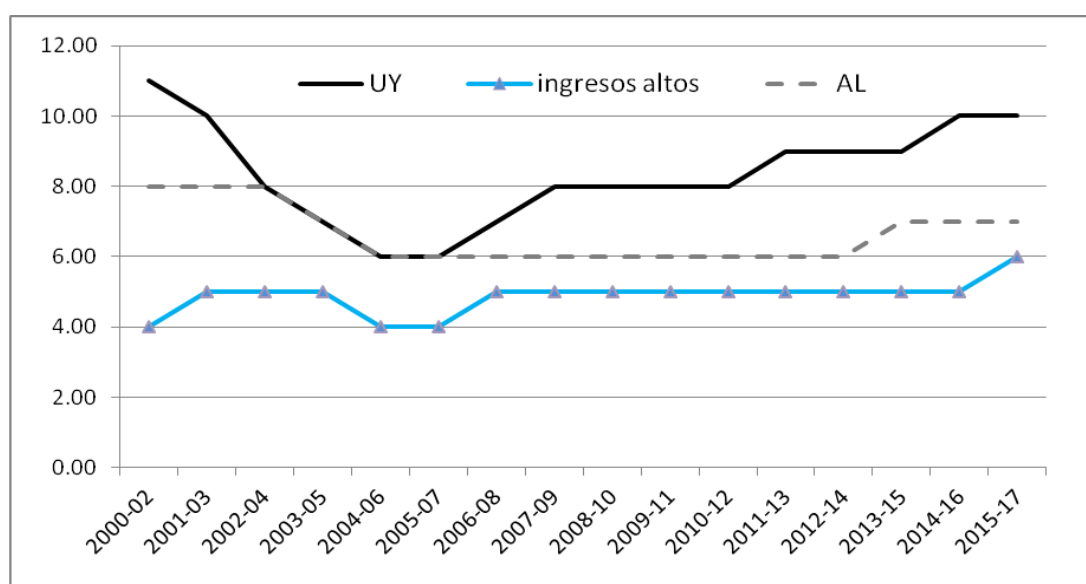
Tabla 3. Indicadores de estabilidad en la SAN.

	2010-12	2011-13	2012-14	2013-15	2014-16	2015-17
<i>Porcentaje de tierra cultivable equipada para riego (%)</i>						
Uruguay	10,9	10,5	10,6	10,4	10,5	10,7
Países de altos ingresos	15,8	15,9	16	16	16	16
América Latina y El Caribe	16,7	16,9	17,1	17,2	17,3	17,2
<i>Valor de las importaciones de alimentos en el total de bienes exportados (%)</i>						
Uruguay	8	9	9	9	10	10
Países de altos ingresos	5	5	5	5	5	6
América Latina y El Caribe	6	6	6	7	7	7

Fuente: FAO

Finalmente, la Figura 11 muestra con el recurso gráfico el valor de las importaciones de alimentos en el total de bienes exportados (%), lo que permite ver más claramente como ha aumentado en Uruguay dicho indicador en los últimos años.

Figura 11. Porcentaje que representan las importaciones de alimentos en el total de bienes exportados (%). Uruguay, los países de ingresos altos y América Latina y El Caribe.



Fuente: FAO

3.2 A modo de conclusiones

Los indicadores de disponibilidad muestran una buena situación de Uruguay en el contexto internacional, sobre todo en lo que refiere a la suficiencia en el suministro de energía alimentaria y en el valor de producción de alimentos per cápita. En los últimos años se observa un leve descenso en la oferta promedio de proteínas, pero se mantiene por encima del promedio para América Latina.

En cuanto al acceso los indicadores son también buenos en el contexto internacional. Sobre todo, destaca el crecimiento en el PIB per cápita en los últimos años y la baja prevalencia de la desnutrición. A su vez, de acuerdo con la medición de inseguridad alimentaria según FIES, no se observa una alta prevalencia de inseguridad grave, aunque el desempeño está aún lejos de los valores que muestran los países de altos ingresos. Sin embargo, al considerar la inseguridad grave y moderada se detecta un problema de magnitud, ya que un cuarto aproximadamente de la población tiene alguno de los dos problemas de inseguridad alimentaria. Este último dato muestra que, a pesar del gran crecimiento económico que el país experimentó luego de la crisis del 2002, y a pesar de no mostrar problemas graves de SAN como inseguridad severa, gran parte de su población experimenta inseguridad alimentaria, al menos moderada. Es decir que se puede inferir que hay problemas de desigualdad en el acceso y afectación de grupos y territorios vulnerables, lo que debe ser considerado para mejorar los valores promedio de acceso en el país a la SAN.

En cuanto a la utilización un aspecto fundamental a marcar es el rezago en estos datos reportados a FAO. Al respecto, en el siguiente capítulo se muestran indicadores más actualizados para Uruguay en base a estudios y encuestas realizadas en el país. Mirando los indicadores disponibles en la estadística de FAO, destaca el logro de la importante baja en la prevalencia de nacimientos con bajo peso. Sin embargo, también destacan dos aspectos problemáticos, asociados a la alta prevalencia de sobrepeso en la población, así como de anemia en las mujeres en edad reproductiva.

En cuanto a la estabilidad, el Uruguay goza de un estatus envidiable en la región en cuanto a su estabilidad política y social, lo que es una gran fortaleza. A su vez, no presentamos dependencia de la importación de cereales, sino que por el contrario somos exportadores netos. A esto se le suma una baja dependencia del riego para el cultivo, lo que disminuye el riesgo por falta de agua o asociado a mayores inversiones de infraestructura para sostener los cultivos. Esto último, de todas formas, puede ser cuestionado en el marco de las previsiones de cambio climático al 2050 y 2100 (que se mencionan más adelante). Este panorama bastante positivo, sin embargo, tiene algunas debilidades vinculadas a un mayor peso del valor de los alimentos importados sobre el valor de las exportaciones de bienes en comparación con América Latina y los países de altos ingresos, así como por una alta volatilidad en el valor per cápita de producción de alimentos. Esto último se vincula al tamaño relativamente pequeño de nuestra economía, muy dependiente de los mercados externos y los precios internacionales, lo que explica, en función del devenir de estos factores, una alta exposición a variabilidades fuertes en el valor de la producción. Esto no solo puede tener efectos negativos en la disponibilidad general de alimentos, sino que puede traer problemas para el sector de pequeños productores, para mantener su actividad con cierta previsibilidad en horizontes de mediano plazo. Cabe señalar que la presencia de un

tejido productivo de pequeños y medianos productores nacionales en todo el territorio nacional es un factor importante para una mayor estabilidad en la SAN.

4. Avance sobre criterios para la identificación en Uruguay de grupos de población y de áreas geográficas de mayor vulnerabilidad en SAN.

4.1. Principales antecedentes y estudios sobre la SAN en Uruguay

En esta sección se van a presentar en forma esquemática los principales hallazgos de cuatro estudios que son antecedentes relevantes para el análisis de la SAN en Uruguay. A partir de estos resultados, junto con la experiencia comparada a nivel internacional y las recomendaciones de FAO, se determinarán en el siguiente acápite una selección de criterios relevantes para identificar grupos de población y territorios para analizar la vulnerabilidad en SAN en Uruguay.

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional Uruguay. SITUACION DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN URUGUAY 2009. Montevideo, Uruguay. Ana Hristoff y Luisa Saravia.

Principales conclusiones:

- **Se recomienda tener un número reducido de indicadores de SAN, desarrollar capacidad institucional para su elaboración y actualización, así como contar con sistemas locales de seguridad alimentaria para identificar los grupos vulnerables, en riesgo o con estado nutricional crítico, en el marco de un sistema de información para tomar decisiones y evaluar su impacto.**
- **Es necesario tener políticas integrales que atiendan a las necesidades del sector agropecuario y las necesidades de asistencia a las poblaciones más vulnerables.**
- Encuentran que la cantidad y la variedad de alimentos y de bebidas que adquieren los hogares uruguayos, **lo que determina los patrones de consumo, dependen sobre todo del ingreso per cápita.**
- En relación a la utilización biológica de los alimentos **los mayores problemas nutricionales a nivel general de la población refieren al sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas relacionadas con la dieta** (enfermedades cardiovasculares, diabetes, osteoporosis, entre otras). De todas formas, en determinados grupos socioeconómicos, también **existen problemas nutricionales deficitarios, como la desnutrición energético-proteica y carencias de micronutrientes.**
- **Encontraba que la desnutrición crónica y la anemia eran problemas importantes en el país en la primera infancia.** Al respecto se vio en la sección anterior que en los últimos años bajó de forma importante la prevalencia de nacimientos con bajo peso, lo que puede ser un indicio de una mejora en este aspecto respecto a este diagnóstico de 2009. De todas formas, en 2009 se señalaba, y se mantiene la observación en el 2020, la carencia de información actualizada en materia de indicadores de utilización para poder hacer un seguimiento realmente efectivo del estado de la SAN en el país.

- El estudio advertía sobre problemas de peso y anemia en las mujeres embarazadas que pertenecen a los contextos más críticos.

Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud. Informe de la Segunda ronda. Mayo de 2018. MIDES. INE. INAU. MEC. MSP.

La Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) tiene como el objetivo de generar conocimiento para orientar el diseño e implementación de las políticas de primera infancia basadas en evidencias sólidas sobre el estado nutricional, el desarrollo y salud de la población infantil y su evolución durante el proceso de crecimiento. La metodología es la realización de una encuesta de panel, a partir de una selección de hogares donde viven niños con 2 años cumplidos hasta diciembre de 2012 y hogares con niños con hasta 3 años cumplidos hasta diciembre de 2013 de la Encuesta Continua de Hogares del INE febrero 2012 – noviembre 2013. En esta encuesta se relevaron 2.611 niños y niñas entre 2 y 6 años.

Principales Conclusiones:

- El 65% de los niños viven en hogares nucleares; el 28% de los niños no convive con su padre biológico o adoptivo y cuando no conviven con su padre el contacto es escaso o nulo en la mitad de los casos.
- El 65% de los niños viven con madres que se encuentran ocupadas, siendo este guarismo superior al porcentaje observado en la primera ronda (60%); un 15% de los niños tienen referentes que presentan algún indicio de alteraciones psicoemocionales de acuerdo con los test SQR20 y Edimburgo.
- Entre las rondas un 15% de los niños tuvo más hermanos; las madres pertenecientes a los niveles más altos de ingresos y de mayor nivel educativo manifiestan que tuvieron menos hijos de los que tendrían si pudieran volver a elegir.
- El 81% de los niños y niñas del primer quintil de ingresos vive en un hogar que cobra AFAM. El carné de salud y de vacunación son prácticamente universales (97%).
- El 97% de los casos la alimentación está compuesta por 4 comidas al día. La cena es la comida más compartida por el niño con algún integrante de su hogar.
- La inclusión semanal de los grupos de alimentos recomendados es insuficiente al compararla con las últimas recomendaciones nacionales. La mitad de los niños realiza alguna entre comida y el 20% incluye alimentos ricos en grasa, sal y azúcar en las mismas. El 20% consume, para quitarse la sed bebidas con azúcar.
- Los problemas nutricionales más importantes siguen siendo el exceso de peso y en segundo lugar el retraso de crecimiento, 12,6% y 5,6% respectivamente.
- Se encontraron vinculaciones del estado nutricional entre madre e hijo, tanto en los casos de déficit como de exceso.
- El 58% de los niños viven en hogares con seguridad alimentaria y el 4,8% viven en hogares que presentan inseguridad alimentaria severa, no presentando cambios significativos respecto a la ronda 1 de la encuesta.
- Los problemas por déficit nutricional son más prevalentes en los hogares con algún grado de inseguridad alimentaria.

- Globalmente se mantienen las cifras de los principales problemas nutricionales entre ambas rondas.

Gastón Ares, María Rosa Curutchet, Zuleika Ferre, Ana Giménez y Máximo Rossi (2015) Resultados de la Encuesta sobre Alimentación y Bienestar. Documento de Trabajo N° 08/15, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

La Encuesta de Alimentación y Bienestar para Montevideo y Área Metropolitana, realizada en 2014, es uno de los primeros estudios con representatividad estadística que permite conocer los motivos de la selección de alimentos de los consumidores, información sobre hábitos alimentarios y calidad de vida, consumo alimentario, prevalencia del riesgo alimentario, problemas de obesidad y sus consecuencias sobre la salud.

Principales conclusiones:

- Se destaca que en Uruguay la investigación sobre hábitos alimentarios es incipiente y la mayor parte de las políticas públicas vinculadas a la temática han sido diseñadas sin datos empíricos.
- La mayoría de la población de Montevideo y Área Metropolitana percibe que su alimentación es buena, muy buena o excelente. Sin embargo, al analizar el estado nutricional de acuerdo con el Índice de Masa Corporal, la prevalencia de sobrepeso u obesidad alcanza el 55% para los mayores de 18 años. El porcentaje se reduce a 32% en el caso de la población menor de 30 años.
- Las mujeres con educación universitaria tienen una prevalencia menor de sobrepeso u obesidad, comparadas con las mujeres sin formación terciaria y con los varones con educación terciaria.
- Más del 80% de la población declara que desayuna, almuerza y cena diaria y aproximadamente la mitad indica comer entre horas. La omisión del desayuno es más frecuente en la población joven, de menor edad.
- Solo el 21% de los hogares planifica con anticipación su alimentación. El 46% decide a último momento la cena.
- Las personas en hogares con niveles de ingreso más alto tienen una alimentación más variada. Mientras que el 42% del cuartil más pobre menciona como plato principal el consumo de sándwiches, empanadas, pizza, arroz, pasta sin rellenar y polenta.
- No obstante, el cuartil de ingresos más bajo tiene como factor protector la mayor presencia de comida elaborada en el hogar (aunque predominan alimentos basados en cereales y panificados, con escasa presencia de frutas y verduras). Los hogares de mayores ingresos consumen con más frecuencia comida elaborada fuera del hogar, lista para su consumo y bebidas refrescantes.
- Los hogares de mayores ingresos muestran una mayor frecuencia de consumo de frutas y verduras (crudas y cocidas) durante la cena.
- El estudio utiliza la Escala Latinoamericana de Inseguridad Alimentaria (ELCSA), y concluye que el 30% de los hogares de Montevideo y Área Metropolitana en donde solo viven adultos muestran algún nivel de inseguridad alimentaria. Ese porcentaje se eleva al 50% en los hogares donde viven niños y adolescentes.

INDA (2015). Evaluación del estado nutricional de niños y niñas participantes del Plan Caif Año 2014. Lic. Nut. Sergio Turra y Lic. Nut. Triana Azambuya. Montevideo.

Principales Conclusiones:

- **Los problemas nutricionales detectados en esta población**, al igual que en los estudios realizados en años anteriores, son el **retraso de crecimiento, el riesgo de sobrepeso y el sobrepeso.**
- **En los menores de 2 años se observaba un aumento notorio de la emaciación y el bajo peso**, una disminución del riesgo de sobrepeso y el sobrepeso y **un leve descenso del retraso de crecimiento.** Mientras que los niños mayores de 2 años presentan relativamente un mejor estado nutricional, para todas las categorías.
- **El retraso de crecimiento continuaba siendo el principal problema de malnutrición por déficit.**
- **Se destacaba la necesidad de un mayor esfuerzo interinstitucional e intersectorial con propuestas integrales para atender los problemas de malnutrición por déficit o exceso.** Para esto fortalecer la capacidad técnica y operativa del Plan Caif en el territorio, en forma articulada con los demás sectores involucrados (Salud, Educación, Asociaciones Civiles, niños, familias,), en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

4.2. Criterios relevantes para considerar para identificar grupos y territorios de mayor vulnerabilidad en SAN

A partir de los resultados y hallazgos de los estudios realizados para el caso uruguayo, y considerando la experiencia internacional comparada, los indicadores internacionales y las recomendaciones de la FAO, en esta sección se presentan los criterios que se consideran relevantes para identificar grupos poblacionales y territorios de mayor vulnerabilidad.

FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018)²¹ establecen como grupos de atención prioritaria para lograr las metas de alimentación y nutrición de la Agenda 2030 a los siguientes: i) las niñas, los niños y los adolescentes; ii) población en condición de pobreza; iii) las mujeres; iv) los territorios rurales; v) las minorías en la población (población indígena, afrodescendientes, entre otros).

Las niñas, los niños y adolescentes son un grupo vulnerable ya que de una correcta alimentación y hábitos nutricionales dependerán su desarrollo físico y cognitivo, propio, y de sus futuros hijos e hijas. Por otra parte, es un grupo que depende física y económicamente de terceros para su desarrollo.

²¹ FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago.

La población pobre tiene grandes limitaciones para un consumo de alimentos acorde con las necesidades nutricionales. Se ha verificado una relación estrecha entre la situación de pobreza y la malnutrición.

El género es una dimensión muy relevante, sobre todo en América Latina y el Caribe, donde los roles de género tradicionales sitúan a las mujeres en el espacio doméstico y a cargo de las labores de cuidado. Las divisiones de roles entre mujeres y varones pueden repercutir en el acceso a recursos y en el empleo femenino, determinando brechas que pueden impactar en la SAN.

Los territorios rurales presentan una menor densidad de población e históricamente han enfrentado una serie de rezagos estructurales con mayor incidencia de problemáticas sociales. Los problemas asociados a malnutrición, en general, coinciden condiciones como el bajo nivel de ingresos, bajo nivel educativo de las madres y/o acceso limitado a infraestructuras básicas. Por lo que, más que debido a la característica de área rural en sí misma, la malnutrición se explica sobre todo por la desigualdad en el acceso a los servicios y a las oportunidades existentes entre territorios. Esto puede introducir matices entre áreas rurales que no presenten problemas de malnutrición y otras áreas de pequeñas poblaciones urbanas o zonas en ciudades grandes que si presentan problemas. Por lo que el foco más correcto sería poner atención en la diversidad de territorios.

A su vez, la CEPAL y FAO ponen atención en América Latina a la situación de los pueblos indígenas y los afrodescendientes. En general, las minorías suelen ser grupos poblacionales vulnerables, por lo que requieren de especial atención.

Por otra parte, **la escala FIES** resulta de particular interés, ya que es posible incluir el módulo de las 8 preguntas en la ECH del INE o en otras encuestas que se realicen, obteniendo de forma relativamente fácil una medida muy útil para monitorear el estado de la SAN en diferentes grupos poblacionales y territorios.

En la FIES hay tres preguntas que refieren a percepciones “subjetivas” (¿Se ha preocupado por no tener suficientes alimentos? ¿No ha podido comer alimentos saludables y nutritivos? ¿Ha comido menos de lo que pensaba que debería comer?), mientras que las otras cinco se puede decir que refieren a experiencias “objetivas” (quedarse sin alimentos, saltarse comidas, no comer durante todo un día), que son derivadas de la falta de recursos. Una pregunta que es cuestionada es la que refiere a si las personas han podido comer “alimentos saludables y nutritivos”, ya que capta las percepciones de los propios encuestados en relación con la suficiencia de su consumo de alimentos (en lugar de la opinión experta de los nutricionistas). De todas formas, esa pregunta no pretende medir de forma exacta la suficiencia nutricional de la dieta, sino aproximar la situación de las personas respecto a si tienen una dieta saludable y nutritiva o equilibrada (en general, las personas hacen relativamente bien esta valoración).

Entre las ventajas de la FIES que señala la FAO se encuentran: i) pregunta directamente a las personas acerca de comportamientos y experiencias relacionados con la alimentación asociados a la inseguridad alimentaria; ii) se administran con facilidad y se comunican rápidamente; iii) tienen una base estadística sólida que se utiliza para permitir comparaciones sobre personas u hogares; iv) permiten reflejar el grado de

inseguridad alimentaria al distinguir entre distintos niveles de gravedad; v) ofrecen la posibilidad de desglosar los resultados por sexo cuando se aplican a nivel individual y por grupos subnacionales cuando se aplican en encuestas con muestras representativas a nivel subnacional; vi) proporcionan información práctica y oportuna para los encargados de formular políticas para identificar grupos de población vulnerable.

A su vez, de los **estudios que se analizaron para el caso uruguayo** surgen varios hallazgos, en línea con los resultados de estudios internacionales, que ofrecen pistas de alto interés para los criterios a considerar para detectar grupos poblacionales vulnerables en materia de SAN. Entre estos resultados se pueden destacar: i) los ingresos se relacionan fuertemente con la inseguridad alimentaria y nutricional, a mayor ingreso menores riesgos de inseguridad alimentaria; ii) lo anterior es válido para los indicadores de pobreza e indigencia, en este último caso siendo una aproximación a condiciones de inseguridad alimentaria severa; iii) los hogares con menores son más susceptibles de presentar problemas de SAN; iv) las embarazadas, niñas, niños y adolescentes son población de riesgo; v) lo menores de 2 años son en particular un grupo vulnerable; vi) el nivel educativo no arroja resultados concluyentes, por más que en teoría a mayor nivel educativo sería esperable menor inseguridad alimentaria; vii) las diferencias territoriales son relevantes, en general, por estar asociadas a desigualdades socioeconómicas y de acceso a servicios e infraestructuras.

Respecto a la **dimensión territorial**, hay muchos estudios que en la última década han establecido que en Uruguay hay marcadas diferencias en diferentes dimensiones del desarrollo entre los diferentes territorios del país. En efecto, Uruguay no es, como lo dice el mito, un país pequeño territorialmente (Uruguay es el doble en superficie que Portugal, más de un tercio del territorio de España, un cuarto del territorio de Francia y casi 6 veces el territorio de Bélgica, para una comparación fuera de la que es más frecuente con los dos gigantes vecinos, Brasil y Argentina). Es sí un país con baja densidad de población. Esto genera desafíos aún mayores en términos de desarrollo, debido a que las distancias no son cortas y la baja densidad poblacional de algunas regiones implican altos costos por persona para asegurar los servicios básicos y las condiciones adecuadas para el desarrollo humano. Esto lleva a que, a contrario del mito de país pequeño, el país tenga que poner especial énfasis en la dimensión territorial para posibilitar las condiciones de desarrollo en todo su territorio nacional.

De todos los estudios que podemos mencionar destacamos uno realizado para el PNUD (Rodríguez Miranda, 2014)²², del que se resumen a continuación los principales resultados encontrados en términos de disparidades territoriales referidas a indicadores económicos, educativos y de vulnerabilidad socioeconómica:

- En términos generales muestran un mejor posicionamiento relativo de los departamentos del sur, este y litoral oeste del país sobre los del norte y noreste. Sin embargo, esto oculta importantes matices.
- Se destaca la altísima heterogeneidad de Montevideo y, en particular, la situación desfavorable de la zona periférica, que es la que presenta peores desempeños en varios indicadores a nivel nacional.

²² Rodríguez Miranda, A. (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. EL FUTURO EN FOCO. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, PNUD, Montevideo.

- Los matices al análisis departamental incluyen la observación de algunas localidades que presentan situaciones de rezago económico y social, incluso en departamentos como Maldonado y Colonia que son de los departamentos mejor situados en el contexto país.
- A su vez, lo rural no es homogéneo en todo el país, y no siempre se corresponde con los territorios más pobres o en situación más crítica.
- En general, las pequeñas localidades (menos de 5000 habitantes) son las que presentan mayor rezago relativo, y no las áreas rurales (entendidas como zonas de población dispersa).
- También se identifican regularidades regionales supra departamentales, como, por ejemplo, las zonas rurales y las pequeñas localidades del norte y noreste del país, que se encuentran entre los territorios con mayores rezagos relativos en términos socioeconómicos (pobreza, informalidad e ingresos). Por el contrario, las zonas rurales del sur, suroeste y sureste del país, además del litoral norte y algunas zonas del centro, muestran desempeños buenos en el contexto nacional.
- También se identifica un perfil de ciudades de mayor tamaño y ubicación costera que presentan mejores situaciones de desarrollo económico y social respecto a ciudades de similar tamaño en zonas interiores.
- Las localidades vinculadas al área metropolitana de Montevideo también presentan comportamientos diferenciales, que deben ser tenidos en cuenta (incluso con heterogeneidades según la zona geográfica particular del área metropolitana en la que se localizan).

5. *Propuesta para el monitoreo y evaluación.*

En el año 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) declaraba que “el monitoreo, con la consolidación de la creación y el uso de información de calidad, es imprescindible para el desarrollo”, al mismo tiempo que reconocía las dificultades para los países de mantener sistemas de monitoreo actualizados que respondieran a las necesidades de enunciación, evaluación y revisión de las políticas públicas y de las iniciativas de apoyo de las organizaciones internacionales. El seguimiento monitoreo y la evaluación, en este caso de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) permiten aprender de la experiencia y discernir entre lo que constituyen buenas y malas prácticas en los programas y acciones públicas.

En particular en el Uruguay, a pesar del progreso plasmado en el último decenio, con la creación del Observatorio de la Seguridad Alimentario y Nutricional (OBSAN) del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), no se dispone actualmente de informaciones estadísticas suficientemente actualizadas que den cuenta del monitoreo de los objetivos y metas establecidas en relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Paralelamente la academia también ha organizado observatorios o servicios de información en SAN independientes de los ministerios gubernamentales. En este sentido en Uruguay el Observatorio del Derecho a la Alimentación de Facultad de Derecho y la Escuela de Nutrición de la Universidad de la República investiga analiza y divulga sobre el estado de la SAN, capacita recursos humanos en SAN, y aporta y colabora con la generación de leyes y políticas públicas en alimentación y nutrición. Los Observatorios tienen, a nivel internacional, la misión de coleccionar,

organizar, analizar y divulgar informaciones producidas en el estado, con la finalidad de que los gestores de políticas públicas de la SAN conozcan su situación, y planifiquen de forma integral los programas y acciones de desarrollo de la seguridad alimentaria y el combate del hambre y la malnutrición. Por tanto, el reto país para los próximos años es lograr la generación de datos con periodicidad, el cumplimiento de normas metodológicas para su obtención, y el análisis posterior sostenido en un sistema eficiente.

Un sistema de monitoreo de la SAN debe contar con una definición acerca de su estructura, y condiciones de gobernanza, teniendo en cuenta las dimensiones de la SAN acordadas por los organismos internacionales, a las que ya hemos hecho mención en este informe: **Disponibilidad, Acceso, Consumo, Utilización Biológica y Estabilidad.**

En cuanto a la dimensión de **Disponibilidad de alimentos**, en general el sistema de monitoreo debe estar vinculado a indicadores de producción agropecuario a nivel nacional y departamental y de importación de alimentos. A partir de los datos provistos por “Las Hojas de Balance” se incluye además el indicador prevalencia de subalimentación, que además es reportado en la publicación anual de la FAO - El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo - SOFI. Esta última información puede ser considerada como una herramienta de monitoreo de disponibilidad y de acceso, y cabe desatacar que no es posible utilizarla como indicador de vulnerabilidad por regiones de un país o por grupos específicos de la población. Las principales fuentes de información para la evaluación de la disponibilidad de alimentos, en general, provienen del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca.

En lo que respecta a la dimensión de **Acceso** a los alimentos, los indicadores generalmente ligados a la SAN están vinculados a la renta y educación, sumado a informaciones demográficas y a otros indicadores sociales como empleo y condiciones de vida. En algunos países también son incluidos indicadores relativos al hogar, por ejemplo, residencias en áreas rurales, áreas deprimidas y/o áreas de riesgo ambiental como zonas de sequía o de inundaciones. Cuando son utilizados indicadores de ingreso, para identificación de población en riesgo de Inseguridad Alimentaria (IA) y hambre, se establecen puntos de corte en sus valores basados, generalmente, en los costos de la canasta básica y/o en los puntos de corte definidos internacionalmente que establecen umbrales de pobreza extrema de acuerdo con los ingresos familiares por persona/día. Los indicadores de acceso utilizados, por lo tanto, son todos indirectos, lo que quiere decir que solamente permiten estimaciones de la proporción de población afectada por la inseguridad alimentaria y el hambre. Para conocer que sucede con relación al acceso de los alimentos es necesario contar con medidas directas de la seguridad o inseguridad alimentaria en el hogar, a través de la aplicación de diferentes escalas como por ejemplo la Escala Latinoamericana y Caribeña de Medida de la Seguridad Alimentaria - ELCSA - o la FIES - Escala de Experiencia en Inseguridad Alimentaria -. En algunos países disponen de información sobre consumo alimentario y datos necesarios para identificar los patrones de consumo de la población, lo que se obtiene a través de encuestas nacionales del tipo de Encuestas de Demografía y Salud. También se puede identificar en algunos sistemas de monitoreo de la SAN en el mundo, indicadores vinculados al acceso a agua potable, saneamiento, acceso de electricidad y condiciones de la vivienda.

La dimensión de SAN referida a la **Utilización de los Alimentos** ha sido contemplada con varios indicadores de salud y nutrición. Aparece así frecuentemente ligado al crecimiento de niños y niñas y de la situación nutricional medida a través de antropometría de otros grupos poblacionales vulnerables, carencias de micronutrientes en especial identificando la situación de anemia infantil y de mujeres en edad fértil y en embarazo y con otras situaciones de salud vinculadas al aprovechamiento de nutrientes.

En cuanto a la dimensión **Estabilidad** en general se presentan los indicadores de precios de alimentos específicos, o de la canasta básica, con el objetivo de seguimiento de sus variaciones y/o volatilidad. También suelen ser incluidos aquellos relacionados con cambios climáticos y sus efectos sobre sequías, inundaciones y huracanes (eventos climáticos extremos), y sus implicaciones sobre la producción y precios de los alimentos.

Otros aspectos que son contemplados en los sistemas de monitoreo refieren a informaciones fundadas en indicadores de seguimiento de las políticas y acciones de la SAN. Se incluyen así, indicadores de cobertura en la población, por ejemplo, acciones de transferencia condicionada de ingresos o referidos a las acciones de salud, como por ejemplo de acceso o cobertura de la asistencia materno-infantil. Otros indicadores también están vinculados a la dinámica de utilización de los presupuestos disponibles en los países para la ejecución de las acciones de la SAN.

En 2014 la FAO- RLC concluyó, a partir de un seminario organizado sobre el Monitoreo de la Seguridad Alimentario Nutricional, que “en la SAN se debe unificar y propiciar la complementariedad y análisis conjunto de información proveniente de sectores tales como el agrícola, alimentario, económico, sanitario, ambiental y el de educación, entre otros, en aras de priorizar inversiones públicas más coordinadas, eficaces y eficientes”. También hace mención que la no integración entre las instituciones que colectan produce y analizan información sobre SAN, genera debilidades operacionales al monitoreo, al mismo tiempo que se puede ver empeorado por un insuficiente empoderamiento político y social de las iniciativas de monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Existe consenso internacional sobre la pertinencia de un modelo de monitoreo acordado entre las diversas instituciones de gobierno, hecho que facilitaría la operación de la política de la SAN de un país. Para el funcionamiento de un sistema de monitoreo eficaz es necesario un financiamiento suficiente, regular y contar con personal calificado con sapiencia en SAN, monitoreo y evaluación.

A juicio de este grupo consultor las siguientes dimensiones deberían formar parte de un sistema de monitoreo en SAN, sin perjuicio de que otros aspectos también puedan estar presentes:

- producción de alimentos y disponibilidad,
- renta/acceso y gastos en alimentos,
- acceso a la alimentación adecuada,
- salud y estado nutricional,
- INSAN (inseguridad alimentaria y nutricional)
- acceso a los servicios de salud y educación
- políticas públicas, presupuestos y derecho humano a la alimentación.

Los esfuerzos del Uruguay para el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial lo que se refiere con la reducción de la pobreza, el hambre cero y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, enfrentan en un contexto sanitario impensado antes de marzo de 2020 otros desafíos relacionados con la agenda 2030. Para poder cumplir con los objetivos y metas propuestos es necesario reformular y/o crear numerosas acciones en múltiples dimensiones. A tal fin, es necesario contar con un sistema de información robusto y con fuerte conexión con las políticas, no sin antes contar con métodos estandarizados y periodicidad de recolección de datos, además de institucionalizar los procesos de análisis adecuados vinculados a las políticas. Por último, es necesario apostar a la relación interinstitucional, intersectorial y a la participación de actores clave de la SAN del gobierno, de la academia y de la sociedad civil en la gestación y mantenimiento del sistema de monitoreo SAN.

A continuación, se presenta una matriz de indicadores básicos que el sistema de monitoreo de la SAN debería contener. Esta matriz es una guía, que deberá ser sujeta a discusión técnico-política, con los actores relevantes para la SAN del gobierno, la academia y la sociedad civil organizada. La matriz que presentamos contempla los criterios que hemos establecido en este epígrafe respecto a las dimensiones que consideramos clave para el monitoreo y evaluación de la SAN, así como los criterios establecidos en otros epígrafes de este informe sobre la contemplación especial de los grupos de mayor vulnerabilidad en SAN y las situaciones de emergencia.

Matriz de Indicadores

Dimensión	Definición de la dimensión	Indicadores	Definición del indicador	Método de cálculo	Periodicidad	Indicadores seleccionados para situaciones de emergencia	Periodicidad en emergencias	Ámbito geográfico	Fuente	Disponibilidad
Disponibilidad de alimentos	La población uruguaya cuenta con un suministro suficiente de alimentos (inocuos y nutritivos), en calidad y cantidad para satisfacer sus necesidades y preferencias culturales.	Suministro de energía alimentaria (SEA) en kcal/día por persona	Porcentaje de energía, proveniente de los alimentos disponible para consumo humano en el país, según las necesidades promedio de la población.	Número de familias que reciben suficiente energía/número total de familias afectadas x100	Anual	Porcentaje de familias que reciben suficiente energía proveniente de alimentos disponibles para consumo humano según necesidades de la población afectada por emergencias (mínimo 2100 kcal/ día por persona)	Dependiendo de la duración de la emergencia, cada diez días o mensual	País / Departamento (en emergencias)	Elaboración propia a partir de datos FAO	Disponible/ No disponible para emergencias
		Prevalencia de subalimentación	Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	Este indicador se ha definido dentro de un marco de distribución de probabilidad de la siguiente manera: P(U) es la proporción de personas subnutridas en la población total; (x) se refiere al consumo de energía alimentaria o el consumo; rL es un punto de corte que refleja el mínimo consumo de energía alimentaria aceptable; f(x) es la función de densidad de la ingesta de energía alimentaria, y, Fx es la función de distribución acumulada. P(U) =P(x)	Anual	Prevalencia de la malnutrición entre niños y niñas menores de 5 años desglosada por sexo y desglosada por discapacidad a partir de los 24 meses • Utilizar el Sistema de Clasificación de la OMS (MAD, MDD-W). • Para el desglose por discapacidad, utilizar el módulo de UNICEF y el Grupo de Washington sobre funcionamiento infantil (Module on Child Functioning).	a definir	País	Elaboración propia a partir de datos FAO	Disponible
		Suministro de proteínas en gr/día por persona	Porcentaje de proteínas, proveniente de los alimentos disponible para consumo humano en el país, según las necesidades promedio de la población.	Disponibilidad media de proteínas en g / Recomendación x100	Anual			País	Elaboración propia a partir de datos FAO	Disponible
						Porcentaje de madres lactantes con acceso a asesoría en alimentación durante emergencias	Por lo menos una vez por cada emergencia	Departamento	Es necesario diseñar una metodología de encuesta propia para estas situaciones (**)	No disponible
						Porcentaje de personas cuidadoras que tienen acceso a suministros apropiados de sucedáneos de la leche materna conformes con el Código y el apoyo correspondiente para bebés que necesitan alimentación artificial		Departamento		No disponible
						Porcentaje de personas cuidadoras que tienen acceso a alimentos complementarios oportunos, apropiados, nutricionalmente adecuados e inocuos para menores de entre 6 y 23 meses		Departamento		No disponible

Dimensión	Definición de la dimensión	Indicadores	Definición del indicador	Método de cálculo	Periodicidad	Indicadores seleccionados para situaciones de emergencia	Periodicidad en emergencias	Ámbito geográfico	Fuente	Disponibilidad	
Acceso físico a los alimentos	La población uruguaya accede en su lugar de residencia a los alimentos sin dificultades	Se debe trabajar para lograr un indicador de acceso físico. Al momento actual no se cuenta con información con desagregación territorial (menos georreferenciada) disponible sobre puntos de venta de alimentos del sector comercial. Es posible localizar en el territorio a las grandes superficies comerciales que venden alimentos (pero no está sistematizada esa información), y con los comercios medianos y pequeños no hay al momento un mecanismo que lo haga posible en costos de tiempo y dinero. La información que tienen las Intendencias en cuanto a los permisos de habilitaciones de bromatología y para funcionamiento de comercios que expendan alimentos puede ser una buena fuente de información, pero que debería estar sistematizada en un sistema (SIG) único.		Número de personas que indica que los alimentos son de calidad apropiada/número de personas entrevistadas x100	a definir	Porcentaje de la población afectada que dice que los alimentos que se suministran son de una calidad adecuada y se adaptan a las preferencias locales	Por lo menos una vez por cada emergencia	Departamento	idem (**)	No disponible	
				Número de personas que indica que el mecanismo de recepción fue apropiado/número de personas entrevistadas x100	a definir	Porcentaje de la población afectada que indica que el mecanismo de recepción de alimentos fue apropiado		Departamento	idem (**)	No disponible	
Acceso económico y social a los alimentos	La población cuenta con recursos financieros y sociales suficientes para adquirir alimentos inocuos, nutritivos de calidad y en cantidad.	Índice de precios de la canasta de alimentos y bebidas sin alcohol (evolución y peso en la canasta total del IPC)	Estimación de la variación mensual de los precios de alimentos y bebidas sin alcohol, en términos de variación respecto al valor del mes anterior y en términos de variación del peso total en la canasta de IPC global	Metodología del INE	Mensual, INE				País	INE (Boletines mensuales)	Disponible
		% de ingresos destinados a la alimentación (o % de los gastos alimentarios del hogar con relación al gasto total)	Porcentaje en el gasto de consumo promedio del hogar del rubro alimentos y bebidas.	Metodología INE					Quinquenal	País	INE (Encuesta Nacio
		Porcentaje de hogares pobres por departamento	Proporción de hogares por departamento que con sus ingresos no cubren el costo a la canasta básica total	Cantidad de hogares del departamento cuyos ingresos no cubren el costo de la canasta básica total /Total de hogares del departamento x 100	Anual				Departamento	INE, ECH	Disponible
		Porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema por departamento	Proporción de hogares por departamento que con sus ingresos no cubren el costo a la canasta básica de alimentos	Cantidad de hogares del departamento cuyos ingresos no cubren el costo de la canasta básica de alimentos /Total de hogares del departamento x 100	Anual				Departamento	INE, ECH	Disponible
		Porcentaje de hogares con menores de 14 años en situación de pobreza por departamento	Proporción de hogares por departamento con menores de 14 años que con sus ingresos no cubren el costo de la canasta básica total	Cantidad de hogares del departamento con menores de 14 años cuyos ingresos no cubren el costo de la canasta total de alimentos /Total de hogares del departamento con menores x 100	Anual				Departamento	INE, ECH	Disponible
		Porcentaje de hogares con menores de 14 años en situación de pobreza extrema por departamento	Proporción de hogares por departamento con menores de 14 años que con sus ingresos no cubren el costo de la canasta básica de alimentos	Cantidad de hogares del departamento con menores de 14 años cuyos ingresos no cubren el costo de la canasta básica de alimentos /Total de hogares del departamento con menores x 100	Anual				Departamento	INE, ECH	Disponible
							Número de casos de explotación sexual o abuso de poder denunciados en relación con las prácticas de distribución o entrega	Por lo menos una vez por cada emergencia	Departamento (en emergencias)	idem (**)	No disponible
		Consumo de alimentos	La población selecciona y emplea alimentos inocuos, nutritivos de calidad y en cantidad adecuada	Tasa de lactancia materna exclusiva	Porcentaje de los niños de 0-5,9 meses de edad que son alimentados exclusivamente con leche materna	Número de niños de 0-5,9 meses de edad que son alimentados exclusivamente con leche materna / Total de niños de 0-5,9 meses de edad *100	Quinquenal	Porcentaje de los niños de 0-5,9 meses de edad que son alimentados exclusivamente con leche materna	Por lo menos una vez por cada emergencia	País/ Departamento (en emergencias)	idem (**)
Inicio temprano de la lactancia materna	Porcentaje de niños nacidos en los últimos 23,9 meses que fueron puestos al seno en la primera hora de nacimiento			Número de niños nacidos en los últimos 23,9 meses que fueron puestos al seno en la primera hora de nacimiento / Total de niños nacidos en los últimos 23,9 meses *100	Quinquenal			País	MSP / MIDES, UCC, INE: ENDIS	Disponible	
Tasa de lactancia materna continua al año y a los dos años de vida	Porcentaje de niños de 12 a 15,9 meses de edad (o 20 a 23,9 meses) que son alimentados con leche materna			Número de de niños de 12 a 15,9 meses de edad (o 20 a 23,9 meses) que son alimentados con leche materna / Total de niños de 12 a 15,9 meses de edad (o 20 a 23,9 meses de edad) *100	Quinquenal	Porcentaje de niños de 12 a 15,9 meses de edad (o 20 a 23,9 meses) que son alimentados con leche materna	Por lo menos una vez por cada emergencia	País/ Departamento (en emergencias)	idem (**)	Disponible	
Diversidad alimentaria en el hogar	Distribución de las familias según la puntuación de diversidad alimentaria (número de grupos de alimentos consumidos) y la puntuación de variedad alimentaria (número de alimentos consumidos)			a definir	Quinquenal	Número de familias destinatarias con un Puntaje de diversidad dietética aceptable • >5 grupos de alimentos principales consumidos regularmente.	Por lo menos una vez por cada emergencia	País/ Departamento (en emergencias)	idem (**)	No Disponible	
Porcentaje de población que consume 5 porciones de frutas y vegetales diarios	Porcentaje de población que consume 5 porciones de frutas y vegetales diarios			Numero de personas que consumen 5 porciones diarias de frutas y vegetales / Total de personas *100	Quinquenal				País	MSP	No disponible
Porcentaje de niños menores de 2 años con una dieta con diversidad adecuada	Proporción de de niños menores de 2 años que consume en forma diaria 4 o más grupos de alimentos			Cantidad de niños menores de 2 años que posee una diversidad de la dieta adecuada/ Total de niños x100	Quinquenal				País	MIDES, UCC, INE: ENDIS	Disponible

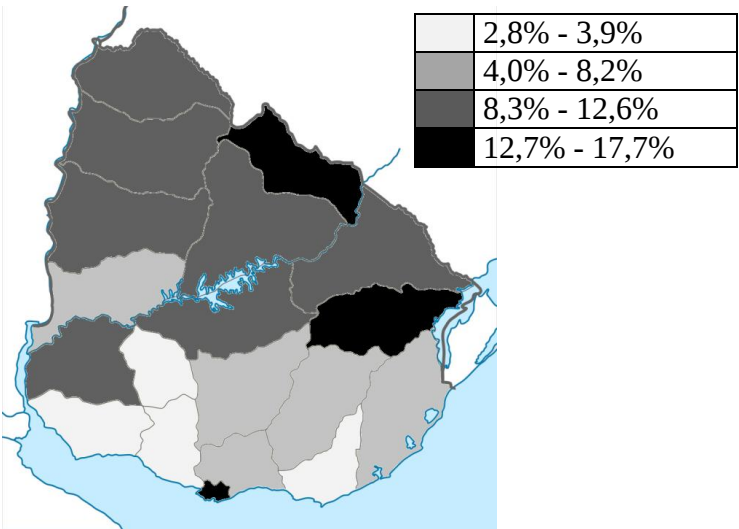
Dimensión	Definición de la dimensión	Indicadores	Definición del indicador	Método de cálculo	Periodicidad	Indicadores seleccionados para situaciones de emergencia	Periodicidad en emergencias	Ámbito geográfico	Fuente	Disponibilidad
Utilización Biológica	Estado Nutricional: la población alcanza el derecho a la alimentación adecuada y disfruta de un adecuado estado nutricional	Prevalencia de bajo peso al nacer	Porcentaje de niños nacidos vivos con un peso menor a 2500 g al nacer	Número de niños nacidos vivos con un peso menor a 2500 g al nacer / Total de (niños) nacidos vivos*100	Anual			País	MIDES, UCC, INE - ENDIS	Disponible
		Prevalencia de macrosomía	Porcentaje de niños con un peso igual o mayor a 4000 g al nacer	Número de niños con un peso igual o mayor a 4000 g al nacer / Total de niños nacidos vivos *100	Anual			País	MIDES, UCC, INE - ENDIS	Disponible
		Prevalencia de bajo peso en menores de 5 años	Porcentaje de niños menores de 5 años con una peso para la edad inferior a -2DE	Número de niños menores de 5 años con una peso para la edad inferior a -2DE / Total de niños menores de 5 años *100	Bienal			País	MIDES, UCC, INE - ENDIS	Disponible
		Prevalencia de retraso de crecimiento en menores de 5 años	Porcentaje de niños menores de 5 años con una talla para la edad inferior a -2DE	Número de niños menores de 5 años con una talla para la edad inferior a -2DE/ Total de niños menores de 5 años*100	Bienal			País	MIDES, UCC, INE - ENDIS	Disponible
		Prevalencia de sobrepeso en menores de 5 años	Porcentaje de niños menores de 5 años con IMC para la edad (o peso/long/talla) entre +2DE y +3DE	Número de niños menores de 5 años con IMC para la edad (o peso/long/talla) entre +2DE y +3DE/ Total de niños menores de 5 años *100	Bienal			País	MIDES, UCC, INE - ENDIS	Disponible
		Prevalencia de obesidad en menores de 5 años	Porcentaje de niños menores de 5 años con IMC para la edad (o peso/long/talla) mayor a +3DE	Número de niños menores de 5 años con IMC para la edad (o peso/long/talla) mayor a +3DE/ Total de niños menores de 5 años *100	Bienal			País	MIDES, UCC, INE - ENDIS	Disponible
		Prevalencia de emaciación en menores de 5 años	Porcentaje de niños menores de 5 años con IMC para la edad (o peso/long/talla) menor a -2DE	Número de niños menores de 5 años con IMC para la edad (o peso/long/talla) menor a -2DE/ Total de niños menores de 5 años *100	Bienal			País	MIDES, UCC, INE - ENDIS	Disponible
		Prevalencia de emaciación en niños entre 5 y 9 años	Porcentaje de niños entre 5 y 10 años con IMC para la edad menor a -2DE	Número de niños entre 5 y 10 años con IMC para la edad menor a -2DE/ Total de niños entre 5 y 10 años *100	Qui quenal			País	ANEP	Disponible
		Prevalencia de sobrepeso en niños entre 5 y 9 años	Porcentaje de niños entre 5 y 10 años con IMC para la edad mayor a +2DE a +3DE	Número de niños entre 5 y 10 años con IMC para la edad mayor a +2DE a +3DE/ Total de niños entre 5 y 10 años *100	Qui quenal			País	ANEP	Disponible
		Prevalencia de obesidad en niños entre 5 y 9 años	Porcentaje de niños entre 5 y 10 años con IMC para la edad mayor a +3DE	Número de niños entre 5 y 10 años con IMC para la edad mayor a +3DE/ Total de niños entre 5 y 10 años *100	Qui quenal			País	ANEP	Disponible
		Prevalencia de talla baja en niños entre 5 y 9 años	Porcentaje de niños entre 5 y 10 años con una talla para la edad inferior a -2DE	Número de niños entre 5 y 10 años con una talla para la edad inferior a -2DE/ Total de niños entre 5 y 10 años *100	Qui quenal			País	ANEP	Disponible
		Prevalencia de sobrepeso en adolescentes de 10 a 19 años	Porcentaje de adolescentes de 10 a 19 años con IMC/E mayor a +1DE a +2DE	Número de adolescente de 10 a 19 años con IMC/E mayor a +1DE a +2DE/ Total de adolescentes de 10 a 19 años *100	Qui quenal			País	MSP	No disponible
		Prevalencia de obesidad en adolescentes de 10 a 19 años	Porcentaje de adolescentes de 10 a 19 años con IMC/E mayor a +2DE	Número de adolescentes de 10 a 19 años con IMC/E mayor a +2DE/ Total de adolescentes de 10 a 19 años *100	Qui quenal			País	MSP	No disponible
		Prevalencia de sobrepeso en adultos	Porcentaje de adultos con IMC ≥ 25 Kg/m2 y < a 30kg/m2	Número de adultos con IMC ≥ 25 Kg/m2 y < a 30kg/m2/Total de adultos *100	Bienal			País	MSP	disponible
		Prevalencia de obesidad en adultos	Porcentaje de adultos con IMC ≥ 30 Kg/m2	Número de adultos con IMC ≥ 30 Kg/m2/Total de adultos *100	Bienal			País	MSP	disponible
		Prevalencia de anemia en niños de 6 a 59 meses	Porcentaje de niños entre 6 y 59 meses con una Hg en sangre < 11,0 g/dl (en su defecto hematocrito < 34%)	Número de niños entre 6 y 59 meses con una Hg en sangre < 11,0 g/dl (en su defecto hematocrito < 34%) / Total de niños entre 6 a 59 meses *100	Bienal			País	MSP	Disponible
		Prevalencia de anemia en adolescentes según edad y sexo	Porcentaje de adolescentes con hemoglobina en sangre (o en su defecto hematocrito) inferior a los puntos de corte establecidos	Número de adolescentes de 12 a 14 años con una Hg en sangre < 12 g/dl (en su defecto hematocrito < 36%) / Total de adolescentes entre 12 a 14 años *100 — Número de mujeres adolescentes de 15 a 19 años con una Hg en sangre < 12 g/dl (en su defecto hematocrito < 36%) / Total de mujeres adolescentes de 15 a 19 años *100 — Porcentaje de adolescentes hombres de 15 a 19 años con una Hg en sangre < 13 g/dl (en su defecto hematocrito < 39%) / Total de adolescentes hombres de 15 a 19 años	Qui quenal			País	MSP	No disponible
		Prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil	Porcentaje de mujeres en edad fértil con una Hg en sangre < 12 g/dl (en su defecto hematocrito < 36%)	Número de mujeres en edad fértil con una Hg en sangre < 12 g/dl (en su defecto hematocrito < 36%) / Total de mujeres en edad fértil *100	Anual			País	MSP	Disponible
	Condiciones de vivienda	Se debería seleccionar de las variables que recoge a ECH en forma anual, los aspectos que den cuenta de las condiciones de la vivienda que afectan la utilización biológica. Por ejemplo: acceso a agua potable por cañería, acceso a saneamiento, vivienda con espacio privado para cocinas, acceso a electricidad, etc. En el caso de emergencias se deberá contar con los estándares establecidos en el Manual Esfera o en la "Guía para la coordinación del desplazamiento de personas en la acción humanitaria"						Departamentos	ECH-INE - CENOS	Disponible
	Acceso a salud	Se debería dar cuenta de acceso real, no solamente el derecho a la salud (cobertura del FONASA), sino acceso a servicios de calidad y en forma oportuna (por ej. distancia en km a puestos de salud, recursos humanos de la salud, médicos y enfermeras, etc.).						Departamentos	MSP, Prestadores privados de Salud	No disponible

Dimensión	Definición de la dimensión	Indicadores	Definición del indicador	Método de cálculo	Periodicidad	Indicadores seleccionados para situaciones de emergencia	Periodicidad en emergencias	Ámbito geográfico	Fuente	Disponibilidad	Observaciones
Situación de (in)seguridad alimentaria y nutricional	La población tiene 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 SAN, 2012).	Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares	Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria moderada o grave	Número de hogares con inseguridad alimentaria moderada o grave/Total de hogares *100	Quinquenal	Porcentaje de familias afectadas por emergencias con inseguridad alimentaria moderada o grave	Por lo menos una vez por cada emergencia	Departamento	ECH	No disponible	Hay que incorporar el módulo de 8 preguntas de la escala FIES en la ECH del INE
		Prevalencia de inseguridad alimentaria grave en los hogares	Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria grave	Número de hogares con inseguridad alimentaria grave/Total de hogares *100	Quinquenal	Porcentaje de familias afectadas por emergencias con inseguridad alimentaria grave		Departamento	ECH	No disponible	Hay que incorporar el módulo de 8 preguntas de la escala FIES en la ECH del INE
						Porcentaje de familias destinatarias con un Puntaje de consumo de alimentos aceptable (>35%; si se suministra aceite y azúcar; > 42%.)		Departamento(en emergencias)	-	No disponible	
						Porcentaje de personas receptoras de asistencia que tienen quejas o comentarios negativos sobre el trato que reciben en cuanto a su dignidad.		Departamento(en emergencias)	-	No disponible	

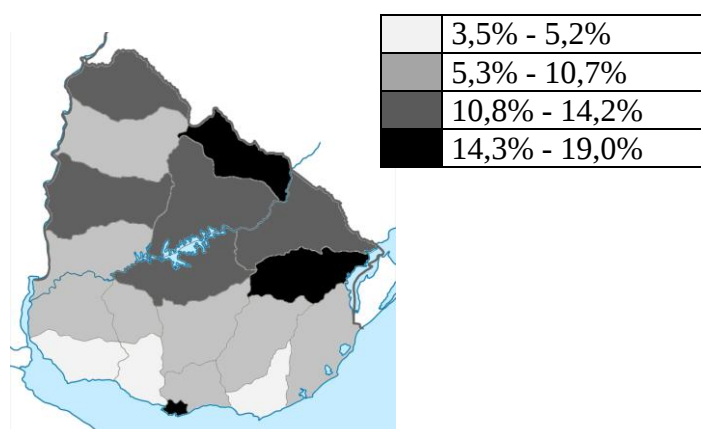
Como último apunte para este apartado, hemos señalado en este informe la importancia de que la dimensión territorial esté contemplada en el abordaje de la SAN. En este sentido, hemos destacado la importancia de considerar a los territorios como los espacios reales de transformación y acción, donde puedan cristalizar e implementarse los acuerdos y alianzas necesarias entre los diferentes actores (públicos y privados, locales y nacionales, económicos, sociales y de gobierno) para concretar las metas de los ODS, dentro de un enfoque de desarrollo local. Por lo tanto, sin la consideración de información desagregada a nivel territorial no será eficiente ni eficaz el monitoreo y evaluación de la SAN, al tiempo que perderá pertinencia y oportunidad el diseño e implementación de políticas para la SAN, sobre todo en el caso de los grupos de mayor vulnerabilidad.

Para ilustrar este aspecto mostramos solamente dos de los indicadores propuestos en la matriz con su desagregación territorial (en ese caso posible, ya que la fuente es la ECH del INE, que permite la desagregación por departamento). Se trata del porcentaje de mujeres en edad reproductiva que se encuentran en hogares en situación de pobreza y el porcentaje de hogares con menores de 14 años que se encuentran en situación de pobreza (los tramos que se ven en los mapas para mostrar la información se determinan según puntos de corte dados por la media menos el desvío estándar, la media y la media más el desvío estándar). Solo dos observaciones bastan para respaldar la importancia de mirar las dinámicas territoriales del desarrollo, y en este caso particular de la SAN (en dos grupos que son de vulnerabilidad en SAN). La primera refiere a la heterogeneidad territorial, desde departamentos entre un 3%-4% de mujeres en edad reproductiva pobres a departamentos que están cercanos al 18%, o departamentos que tienen menos de 5% de pobreza en los hogares con menores a departamentos que trepan al 19%. La segunda refiere a notar que en indicadores donde a nivel nacional el promedio resulta en valores que muestran desempeños bastante buenos, como el caso de la pobreza medida por ingresos en los últimos años (que se ha situado en el entorno del 10%), al poner la lupa en un grupo vulnerable y hacer el corte territorial, esos guarismos pueden expresar desafíos mucho más complejos (en este caso pobreza que trepa al 18% o 19%, y que expresa segmentación por grupos y localización geográfica).

Porcentaje de mujeres en edad reproductiva (15 a 49) que están en situación de pobreza



Porcentaje de hogares con menores de 14 años que están en situación de pobreza



Por lo tanto, es necesario avanzar en la desagregación territorial de la información. Al respecto la siguiente tabla muestra la desagregación que es posible con la ECH del INE, pero que como se señaló en la matriz, refiere básicamente a indicadores de acceso solamente. No obstante, si como recomendamos, se pudiera incluir en la ECH las ocho preguntas que determinan la FIES, se podría tener para los niveles de desagregación que muestra la tabla la información sobre inseguridad alimentaria severa, severa y moderada, y leve (de acuerdo con la FIES, que además permitiría comparabilidad internacional).

Tabla 4. Unidades territoriales de análisis para la SAN que permite la ECH-INE

Unidad territorial	Fuente	Disponible
<i>Departamentos</i>		
Departamentos	ECH	Si
Departamento, localidades de 5000 habitantes o más	ECH	Si
Departamento, localidades de menos de 5000 habitantes y rural	ECH	Si
Barrios (para Montevideo)	ECH	Si
<i>Regiones</i>		
Norte (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó, Treinta y Tres)	ECH	Si
Sur-Este (Canelones, Maldonado, Rocha)	ECH	Si
Litoral Norte (Salto, Paysandú, Río Negro)	ECH	Si
Litoral Sur (Soriano, Colonia, San José)	ECH	Si
Centro (Durazno, Flores, Florida, Lavalleja)	ECH	Si
Total interior y por regiones, localidades de 5000 habitantes o más	ECH	Si
Total interior y por regiones, localidades de menos de 5000 habitantes	ECH	Si
Total interior y por regiones, zona rural	ECH	Si

Fuente: elaboración propia

Un aspecto en el que hay que trabajar fuertemente desde la administración pública es en el aprovechamiento de la información administrativa que cotidianamente el Estado, en sus diversas facetas, recolecta y que se genera en un lugar concreto, en un territorio. Es importante que esa información, la geográfica, no se pierda en los sucesivos procesamiento y uso que se le da a la información, porque es información muy valiosa que en los países desarrollados se utiliza de forma complementaria a las encuestas periódicas que se realizan (como la ECH-INE). Esto hoy resulta más sencillo que antes ya que mucha de la información, y cada vez más, se recolecta en formato digitalizado. No obstante, se requiere una decisión política que obligue a reportar la dimensión territorial, una decisión técnica y de procedimientos operativos para que se recolecte y no se pierda la referencia geográfica del dato, y en última instancia, un cambio cultural respecto al tema (un convencimiento de todos los actores de la importancia del territorio).

6. Marco internacional vigente sobre la asistencia humanitaria y la gestión del riesgo de desastres

La gestión de las emergencias y desastres puede traer consigo tanto la reparación de la población afectada, como la re-vulneración de los derechos de las personas. Para prevenir dicha re-vulneración se han desarrollado acuerdos internacionales, documentos guía y manuales, vinculantes y no vinculantes, en los que se definen los estándares mínimos que el Estado debe garantizar para lograr la protección de las personas en el marco de una emergencia.

Originalmente, estos acuerdos buscaron dar respuesta a situaciones producidas por desplazamientos producidos por el conflicto armado, en vista del aumento de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, como de otras emergencias, por ejemplo, sanitarias, se hicieron extensivos a la respuesta de todo tipo de emergencias, impliquen o no el desplazamiento de las personas.

Los principales documentos en los que se resumen los estándares mínimos internacionales para la asistencia humanitaria son:

- **Derecho Internacional de los Derechos Humanos:** describe las facultades inherentes a los seres humanos. Los derechos humanos son, irrevocables, inalienables, intransmisibles e irrenunciables. Universales a todas las personas e igualitarios. La ley de los derechos humanos está diseñada para promover y proteger los derechos humanos en los ámbitos internacional y nacional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) es la base para los subsecuentes instrumentos internacionales de tales derechos y para las convenciones legales internacionales²³.

²³ Guía para la coordinación del desplazamiento de personas en la acción humanitaria, SINAE, 2020

- **Derecho Internacional Humanitario:** consiste en una serie de reglas que buscan limitar el impacto del conflicto armado sobre los no combatientes (civiles). Protege a las personas que no participan de las hostilidades y limita los medios y métodos del enfrentamiento bélico. Es de obligatorio cumplimiento tanto por los gobiernos y los ejércitos participantes en el conflicto. Dado que los conflictos son solo una de las causas principales de desplazamiento interno a nivel global, el derecho internacional humanitario es aplicable también para la protección de las personas desplazadas internamente y para aquellas afectadas por todo tipo de emergencias y desastres.
- **Principios Rectores de los desplazados internos:** son un instrumento jurídicamente no vinculante, análogo al Derecho Internacional de los Refugiados, que complementa el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Derechos Humanos. Los 30 principios enmarcan los derechos y garantías relevantes a la protección de personas desplazadas en todas las fases de desplazamiento (o la emergencia), dando protección frente a desplazamiento arbitrario; protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o reubicación interna y reintegración²⁴. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos complementan el marco legal internacional de protección de derechos de las personas desplazadas y son aplicables a aquellas personas afectadas por emergencias que no impliquen desplazamientos.
- **Manual Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la asistencia humanitaria:** El Proyecto Esfera, conocido ahora como Esfera, fue creado en 1997 por un grupo de organizaciones no gubernamentales humanitarias y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja con el fin de mejorar la calidad de las respuestas humanitarias y de que las organizaciones rindan cuentas por sus acciones. Se basa en dos convicciones esenciales:
 - Las personas afectadas por un desastre o un conflicto tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia, y
 - Se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres o los conflictos.

La Carta Humanitaria y las normas mínimas son la manifestación práctica de estas convicciones esenciales. Los Principios de Protección fundamentan toda la acción humanitaria y la Norma Humanitaria Esencial contiene una serie de compromisos que respaldan la rendición de cuentas en todos los sectores²⁵.

²⁴ Guía para la coordinación del desplazamiento de personas en la acción humanitaria, SINAIE, 2020

²⁵ Manual esfera edición 2019

6.0.1 Principios básicos de la asistencia Humanitaria:

Con base en este marco de referencia, se definen: el Imperativo Humanitario, los principios de protección y los principios básicos que rigen a la asistencia humanitaria sin importar el origen o causa de la emergencia:

- **Imperativo Humanitario:** se debe actuar para prevenir y aliviar el sufrimiento humano causado por los desastres o los conflictos armados y nada puede prevalecer sobre este principio. Este imperativo se fundamenta en tres derechos²⁶:
 - El derecho a vivir con dignidad
 - El derecho a recibir asistencia humanitaria
 - El derecho a la protección y a la seguridad
- **Neutralidad:** supone la abstención de todo acto que, en cualquier situación conflictiva, pueda interpretarse como favorable a una de las partes implicadas o en detrimento de la otra; supone no tomar partido en las hostilidades ni comprometerse en controversias políticas, raciales, religiosas o ideológicas; ser neutral no hacia el sufrimiento sino hacia la fuente del mismo²⁷.
- **Imparcialidad:** Implica que la ayuda humanitaria debe proporcionarse a las víctimas en función de sus necesidades, no en función de cualquier otro criterio que suponga discriminación por raza, sexo, o ideología política.
- **Independencia:** las organizaciones humanitarias desempeñan sus funciones sobre la base de sus propias decisiones, al margen de condicionamientos políticos tanto en sus países de origen como en los que actúan.
- **Universalidad:** implica que cualquier víctima de un desastre natural o humano debe ser socorrida, independientemente de toda diferencia política, étnica o de otro tipo, por cuanto todos formamos parte de la humanidad.
- **Principios de protección:** la protección se aplica a la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas, entre las preocupaciones humanitarias esenciales surgen cuatro principios básicos para toda acción humanitaria:
 1. Evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de las acciones de asistencia.
 2. Velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial, de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación.
 3. Proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción.

²⁶ Manual Esfera edición 2019

²⁷ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo

4. Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos.

6.0.2 Conceptos básicos sobre la Gestión Integral del Riesgo

La Gestión Integral del Riesgo (GIR) Se define como un “proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible²⁸. No es responsabilidad exclusiva del Estado y sus instituciones, sino que implica niveles de corresponsabilidad desde el sector privado y las comunidades; es por esto por lo que se constituye como un tema transversal y como una política de desarrollo²⁹.

Para gestionar el riesgo resulta fundamental comprender sus componentes. De acuerdo con la “Guía para la coordinación del desplazamiento de personas en la acción humanitaria”, estos son:

“

- *Peligrosidad: se habla de una amenaza o peligrosidad cuando un fenómeno natural o antrópico puede presentarse en un lugar determinado con la fuerza suficiente para causar pérdidas en vidas humanas y daños en bienes materiales y naturales. Es el peligro latente de que los daños se produzcan y es externo a las personas, bienes e infraestructura.*
- *Vulnerabilidad: Corresponde a la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de sufrir efectos negativos en caso de que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el ser humano. Es un factor de riesgo inherente a las personas o a los bienes expuestos que habitan o tienen presencia en el territorio y está directamente asociada al desarrollo.*
- *Capacidad: Es la combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de objetivos, dentro de la misma se puede incluir la infraestructura, las instituciones, las habilidades de afrontamiento de la sociedad, el conocimiento humano, las relaciones sociales, el liderazgo y la gestión.*
- *Incertidumbre: Representa aquellos aspectos que surgen del desconocimiento de las otras componentes del riesgo: la vulnerabilidad, la peligrosidad y la exposición. Cuando no es posible cuantificar el riesgo el*

²⁸ Guía para la formación comunitaria de Gestión del Riesgo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia

²⁹ Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Uruguay (2018-2030), Sistema Nacional de Emergencias

mismo se transforma en incertidumbre, ésta aumenta con el grado de complejidad de las situaciones y es proporcional al número de variables necesarias para su comprensión.

- *Exposición: Se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza. Es una construcción histórica en la que se relacionan los procesos físicos naturales con los procesos socioeconómicos y cuyo resultado se expresa en el uso del suelo, la distribución de la infraestructura, los asentamientos humanos, servicios públicos, entre otros.*
- *Riesgo: se habla de riesgo de desastres cuando existe la probabilidad de que una comunidad sufra daños o pérdidas producidas por amenazas (peligrosidades) originadas en fenómenos naturales, socios naturales, biológicos, sanitarios o humanos, en un momento y lugar determinado. El riesgo se define por la interacción entre las vulnerabilidades, los peligros, la exposición y la incertidumbre. “*

Con base en los componentes se define que el objetivo de la GIR es gestionar la incertidumbre de un evento para minimizar los daños y las pérdidas potenciales a través de todas las instancias y procesos pertinentes. Para una eficiente gestión de este, se plantean tres enfoques básicos:

- 1) **Gestión Prospectiva del Riesgo de Desastres:** conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación de riesgos futuros que podrían originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio, el crecimiento de las ciudades, cambios en tecnologías y formas de producción, entre otros motivos³⁰.
- 2) **Gestión Correctiva del Riesgo de Desastres:** La gestión correctiva del riesgo de emergencias y desastres, implica identificar y evaluar las condiciones de riesgo actual existentes en la población, los bienes de significación y el ambiente, así como identificar y presupuestar las intervenciones necesarias para la reducción del riesgo existente³¹.
- 3) **Gestión Compensatoria del Riesgo de Desastres:** Implica identificar y establecer las acciones de preparación y aumento de la resiliencia frente a los desastres, diseñar e implementar protocolos de acción y acciones de respuesta, así como la recuperación después del impacto del desastre³².

El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de desastres es el acuerdo internacional vigente, realizado por los países miembro de las Naciones Unidas (ONU),

³⁰ Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Uruguay (2018-2030), Sistema Nacional de Emergencias

³¹ *Ibidem*

³² *Ibidem*

dentro del que se enmarcan los conceptos y las acciones globales con el fin de reducir los daños y pérdidas causados por los desastres para el año 2030. Fue adoptado el 18 de marzo de 2015, es el documento sucesor del Marco de acción de Hyogo. Su principal resultado esperado es “la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud, como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.”

Adicionalmente, Uruguay se encuentra adherido a la agenda de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en la que se proponen 17 objetivos y 169 metas que conjugan de forma integrada los desafíos entorno a las tres dimensiones del desarrollo sostenible que resultan clave para el futuro del planeta: la económica, la social y la ambiental³³.

6.0.3 Seguridad Alimentaria y nutricional, Asistencia Humanitaria y Gestión Integral del Riesgo- Marco Internacional

Una vez presentado el marco internacional que orienta y rige a la GIR y a la Asistencia Humanitaria, se realizará una profundización sobre lo que se plantea con respecto a la Seguridad Alimentaria y Nutricional:

Principios rectores de los desplazados internos:

De acuerdo con los principios rectores de los desplazados internos, toda persona afectada por una emergencia se encuentra en igualdad de derechos y libertades que una que no se encuentre afectada, por lo que no debe ser objeto de discriminación de ninguna índole, son las autoridades nacionales las responsables de proporcionar la protección y asistencia a las personas con el fin de garantizar esos derechos y libertades, sean o no ciudadanas del país donde sucede la emergencia.

De manera adicional, aquellos segmentos de la población que se consideren vulnerables deberán recibir asistencia y protección diferenciada conforme a sus necesidades.

Particularmente, con respecto a la seguridad alimentaria, los principios rectores plantean lo siguiente:

- Principio 10.2.b) No puede aplicarse la privación de alimentos como medio de combate en el caso del conflicto armado, se hace extensivo a la no privación de alimento por ningún motivo a las personas que necesiten asistencia y protección.
- Principio 18.1 Las personas desplazadas /afectadas tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
- Principio 18.2.a) Sin importar las circunstancias, las autoridades competentes deben suministrar a las personas afectadas, sin discriminación alguna y en condiciones de seguridad alimentos indispensables y agua potable.

³³ Tomado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

Adicionalmente, la asistencia humanitaria, debe entregarse respetando la autonomía de las personas, promoviendo la participación de las mismas y respetando su acervo cultural.

Manual esfera y carta humanitaria

Las normas mínimas para la asistencia humanitaria abordan la Seguridad Alimentaria y Nutricional no solo desde el punto de vista de dar respuesta a las necesidades sino desde el concepto de reconstruir mejor, promoviendo la participación de la población y procurando soluciones a largo plazo que restituyan los medios de vida y fortalezcan las capacidades y mercados locales.

Para ofrecer una respuesta alimentaria es necesario conocer plenamente las necesidades nutricionales particulares de los diferentes segmentos poblacionales tales como: mujeres embarazadas y lactantes, niños y niñas pequeños, personas con discapacidad, entre otras. Además, es necesario comprender como se reparten las funciones dentro del hogar y quien toma las decisiones sobre el consumo y preparación de alimentos, por esto es fundamental contar con datos desglosados por sexo, edad y discapacidad como mínimo.

Los Estados pueden solicitar asistencia internacional si los recursos que poseen son insuficientes, para lo que deben:

- Respetar el acceso existente a alimentos adecuados y permitir que se mantenga
- Velar porque ninguna organización o persona pueda privar a otra de ejercer el derecho a la alimentación
- Apoyar activamente a las personas para garantizar sus medios de vida.

Además, los programas de asistencia alimentaria y nutricional deben diseñarse contando con la población afectada e implementarse de manera que contribuya a su seguridad, dignidad e integridad.

Para eso, se proponen las siguientes normas mínimas:

Tabla 5. Normas mínimas de asistencia humanitaria en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Fuente The Sphere Project

Normas 1.1 y 1.2 de la evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición respectivamente.
Normas 2.1 y 2.2 del tratamiento de la malnutrición aguda grave y aguda moderada respectivamente.
Norma 3 de las deficiencias de macronutrientes.
Normas 4.1 y 4.2 de la alimentación de lactantes, niños y niñas pequeños, dividida en: orientación de políticas y coordinación y Apoyo multisectorial a la alimentación de lactantes y niñas y niños pequeños en situaciones de emergencia.
Norma 5 de la seguridad alimentaria general.

Normas 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 de la asistencia alimentaria que contienen: Necesidades nutricionales generales, calidad, idoneidad y aceptabilidad de los alimentos, selección de personas destinatarias, distribución y entrega y por último el uso de los alimentos.
--

Normas 7.1 y 7.2 de los medios de vida, que contienen: producción primaria, ingresos y empleo.
--

A continuación, se resumen las acciones clave propuestas dentro de las Normas Mínimas del Manual Esfera y la Carta Humanitaria³⁴:

Normas 1.1 y 1.2. Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional durante emergencias³⁵:

La SAN debe ser monitoreada de manera permanente, en particular, en las situaciones de crisis debe reflejarse la evolución del contexto para adaptar las respuestas según sea necesario. Estas evaluaciones deben ser con base en métodos internacionales recomendados, ser imparciales y representativas, e incluir organizaciones de la sociedad civil. El Manual Esfera recomienda realizar una evaluación durante los tres primeros días de la emergencia, luego en el plazo de dos o tres semanas y por último una evaluación detallada en un plazo entre 3 y 12 meses. Los mercados deben estar incluidos en estos análisis mediante las normas mínimas MISMA o MERS.

Acciones clave para el seguimiento y monitoreo de la Seguridad Alimentaria:

- 1- Recopilar y analizar información sobre inseguridad alimentaria en la fase inicial y durante la crisis, que incluya análisis de situaciones críticas como la degradación del medio ambiente, la seguridad y el acceso a los mercados.
- 2- Analizar el efecto de la Seguridad Alimentaria en el estado nutricional de la población afectada, recopilación más frecuente de datos en entornos más cambiantes como puede ser el contexto urbano.
- 3- Identificar posibles respuestas para proteger y promover los medios de vida, lo que incluye a los mercados y capacidades locales.
- 4- Analizar recursos y métodos disponibles para cocinar (tipo de cocina, combustible, utensilios)

Como complemento se plantean las siguientes acciones claves para la evaluación nutricional (Norma 1.2): en estas debe determinarse el estado de la desnutrición, las deficiencias de micronutrientes y macronutrientes en la población afectada con el fin de orientar la respuesta.

³⁴ En algunos casos las acciones clave se escribieron de manera idéntica al manual con el fin de evitar suprimir detalles importantes.

³⁵ Por mayor información consultar el Manual Esfera 2018, capítulo Seguridad Alimentaria y Nutrición, normas 1.1 hasta la norma 4.3.

- 1- Recopilar información anterior a la crisis y realizar evaluaciones iniciales (mediante examen rápido CMB) para determinar la naturaleza y gravedad de la situación nutricional.
- 2- Identificar grupos con mayor necesidad de apoyo nutricional, incluir percepciones y opiniones de la comunidad.
- 3- Determinar una respuesta basada en el conocimiento del contexto y de la emergencia.
- 4- Realizar evaluaciones posteriores en profundidad, en particular cuando se detecten déficits de información, aplicar encuestas antropométricas basadas en muestreos aleatorios o en reconocimientos específicos.

Debe establecerse una autoridad que coordine y garantice la SAN a la población afectada, por lo general esta autoridad es el gobierno. Deben desarrollarse directrices para el abordaje de la SAN durante las emergencias, como parte de estas directrices debe informarse a la población afectada cuales son los servicios disponibles y los mecanismos de retroalimentación.

Normas 2.1 y 2.2 del tratamiento de la malnutrición aguda grave y aguda moderada respectivamente.

El tratamiento de la malnutrición debe complementarse y reforzar los mecanismos existentes previos a la emergencia.

Se sugieren las siguientes acciones clave para el tratamiento de la malnutrición aguda moderada:

1. Establecer estrategias, objetivos y criterios claramente definidos y acordados para poner en marcha y finalizar intervenciones desde el principio del programa.
2. Obtener el máximo acceso y cobertura de las intervenciones contra la malnutrición aguda moderada mediante la interacción con la comunidad y su participación y desde el principio.
3. Establecer protocolos de admisión y baja, basados en criterios antropométricos aceptados a nivel nacional e internacional.
4. Vincular el tratamiento de la malnutrición aguda moderada al tratamiento de la malnutrición aguda grave y a los servicios de salud existentes.
5. Proporcionar raciones de alimento suplementario seco para llevar o raciones listas para consumir, a menos que exista una justificación clara para alimentar sobre el terreno.
6. Hacer hincapié en la protección, el apoyo y el fomento de la lactancia materna, la alimentación complementaria y la higiene

Y, las siguientes acciones clave para el tratamiento de la malnutrición aguda grave:

1. Establecer estrategias, objetivos y criterios claramente definidos y acordados para poner en marcha y finalizar intervenciones desde el principio del programa.

2. Incluir los componentes de atención hospitalaria, atención ambulatoria, derivación y movilización de la comunidad en el tratamiento de la malnutrición aguda grave.
3. Prestar atención nutricional y de salud siguiendo directrices reconocidas a nivel nacional e internacional para el tratamiento de la malnutrición aguda grave.
4. Establecer criterios de baja que incluyan índices antropométricos y de otro tipo.
5. Investigar y actuar sobre las causas de abandono y falta de respuesta o de incremento de las muertes.
6. Proteger, apoyar y promover la lactancia materna, la alimentación complementaria, la higiene y una buena interacción entre madre e hijo o hija.

Norma 3 de las deficiencias de macronutrientes:

Existen tres enfoques para controlar las deficiencias de micronutrientes:

- **Suplementación:** proporcionar micronutrientes en un formato de muy fácil absorción. A modo de ejemplo cabe mencionar los programas que proporcionan suplementos de hierro contra la anemia, de ácido fólico para las mujeres embarazadas y de vitamina A para los niños y niñas menores de cinco años.
- **Enriquecimiento:** el enriquecimiento de productos alimentarios con micronutrientes puede ser una estrategia eficaz para controlar las deficiencias de micronutrientes. Algunos ejemplos son la sal yodada, los micronutrientes en polvo o el aceite vegetal enriquecido con vitamina A.
- **Enfoques basados en la alimentación:** las vitaminas y los minerales necesarios para prevenir las deficiencias de micronutrientes están presentes en diversos alimentos. Deberían adoptarse políticas y programas que mejorasen el consumo, durante todo el año, de alimentos ricos en micronutrientes que sean inocuos y de una variedad, cantidad y calidad adecuadas.

Por lo general se emplea el enfoque de suplementación, sin embargo, para corregirla se sugieren las siguientes acciones clave:

- 1- Recopilar información sobre la situación anterior a la crisis para determinar las deficiencias de micronutrientes más frecuentes.
- 2- Formar al personal sanitario en la detección y tratamiento de las deficiencias de micronutrientes.
- 3- Establecer procedimientos para responder a los riesgos de deficiencia de micronutrientes.
- 4- Vincular las respuestas relativas a los micronutrientes a las respuestas de salud pública destinadas a reducir las enfermedades normalmente asociadas a las crisis, como la vitamina A para controlar el sarampión o el zinc para controlar la diarrea.

Normas 4.1 y 4.2 de la alimentación de lactantes, niños y niñas pequeños.

Norma 4.1: Orientación y coordinación de políticas

“Las acciones clave recogidas en esta sección son reflejo de la Guía operativa sobre alimentación de lactantes y niñas y niños pequeños en emergencias (“la Guía operativa”). La Guía operativa es producto de la labor de un grupo de trabajo interinstitucional cuya finalidad es ofrecer directrices prácticas y concisas sobre la forma de garantizar una IYCF-E adecuada y sobre el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna (“el Código”)³⁶”.

Norma 4.2: Apoyo multisectorial a la alimentación de lactantes y niñas y niños pequeños en situaciones de emergencia

Acciones clave:

- 1- Priorizar el acceso de las mujeres embarazadas y lactantes a transferencias de alimentos, efectivo o cupones, y otras intervenciones de apoyo.
- 2- Proporcionar acceso a un asesoramiento de lactancia cualificado para las madres embarazadas y lactantes.
- 3- Prestar apoyo para la iniciación temprana de la lactancia materna exclusiva dirigido a todas las madres de recién nacidos.
- 4- Proporcionar sucedáneos adecuados de la leche materna, equipos de alimentación y el correspondiente apoyo a las madres y personas cuidadoras cuyos bebés necesitan alimentación artificial.
- 5- Apoyar una asistencia alimentaria complementaria oportuna, inocua, adecuada y apropiada.
- 6- Prestar apoyo de alimentación a los lactantes y niñas y niños pequeños especialmente vulnerables.
- 7- Proporcionar los suplementos de micronutrientes que sean necesarios.

Norma 5. De la seguridad alimentaria general durante las emergencias:

En una crisis humanitaria, las respuestas de SAN deben procurar satisfacer las necesidades de las personas en el corto plazo, con el tiempo, las respuestas deben restaurar los medios de vida, estabilizar o crear oportunidades de empleo y contribuir a restaurar la seguridad alimentaria a largo plazo, sin tener efectos negativos sobre el medio ambiente. En ese sentido la norma 5 de SAN del Manual Esfera plantea las siguientes acciones clave:

- 1- De acuerdo con los datos de la evaluación de la seguridad alimentaria, diseñar la respuesta para satisfacer las necesidades inmediatas y estudiar medidas de apoyo, protección, promoción y restauración de la seguridad alimentaria.
 - Considerar opciones en efectivo y en especie para la canasta de alimentos.
- 2- Desarrollar estrategias de transición y salida para todos los programas de seguridad alimentaria, lo antes posible.

³⁶ Manual esfera 2020, pag 208

- Integrar los programas con respuestas de otros sectores.
- 3- Velar por que las personas que reciben asistencia tengan acceso a los conocimientos, habilidades y servicios necesarios para afrontar su situación y apoyar sus medios de vida.
- 4- Proteger, preservar y restaurar el medioambiente natural a fin de evitar que continúe degradándose.
 - Considerar estrategias de subsistencia que no contribuyan a la deforestación o a la erosión del suelo. Considerar el uso de cocinas eficientes.
- 5- Hacer un seguimiento del nivel de aceptación y acceso a las intervenciones humanitarias de seguridad alimentaria llevadas a cabo por distintos grupos y personas.
- 6- Velar por que se consulte a las personas receptoras de asistencia alimentaria en relación con el diseño de la respuesta y que sean tratadas con respeto y dignidad.
 - Establecer un mecanismo de retroalimentación.

Normas 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 de la asistencia alimentaria

La asistencia alimentaria es necesaria cuando se detectan problemas con la calidad, cantidad o acceso a los alimentos, esta asistencia no debe solamente proveer a la población, sino que debe velar por la restitución y fortalecimiento de los medios de vida y de las capacidades locales. En ese sentido, la asistencia puede entregarse mediante transferencias de efectivo, tarjetas sociales, en especie o mediante el apoyo de los mercados locales, de cualquier manera, la asistencia debe promover la resiliencia de la población frente a futuras peligrosidades.

Norma 6.1 Necesidades nutricionales generales, acciones clave:

- 1- Medir los niveles de acceso a alimentos en cantidad y calidad adecuada.
- 2- Diseñar la asistencia alimentaria y la asistencia basada en el uso de dinero en efectivo para satisfacer las necesidades de energía, proteína, grasa y micronutrientes previstas en la planificación inicial.
- 3- Proteger, promover y apoyar el acceso de las personas afectadas a alimentos nutritivos y apoyo nutricional.

En todos los casos deben tenerse en cuenta las necesidades nutricionales generales y particulares de los grupos vulnerables y el cuidado de quienes cuidan.

Norma 6.2: Calidad, idoneidad y aceptabilidad de los alimentos, acciones clave:

- 1- Seleccionar alimentos que cumplan las normas nacionales del gobierno del país de acogida y otras normas de calidad internacionalmente aceptadas.
- 2- Elegir envases adecuados para los alimentos.
- 3- Evaluar si se dispone de acceso a agua, combustible, cocinas e instalaciones de conservación de alimentos.
- 4- Facilitar el acceso a medios adecuados de molienda y elaboración cuando se suministren cereales en grano entero.
- 5- Transportar y almacenar alimentos en condiciones apropiadas.

Norma 6.3: Selección de las personas destinatarias, distribución y entrega, acciones clave:

- 1- Identificar y seleccionar a las personas destinatarias de la asistencia en función de sus necesidades y de las consultas con las partes interesadas apropiadas:
 - Dar detalles claros y públicos de los métodos de selección, que sean aceptados tanto por las poblaciones destinatarias como por el resto, para evitar crear tensiones y perjuicios.
 - Iniciar el registro formal de las familias que han de recibir alimentos en cuanto sea factible, y actualizarlo, según sea necesario.
- 2- Diseñar métodos de distribución de alimentos o mecanismos de entrega directa de efectivo o cupones que sean eficientes, equitativos, seguros, accesibles y eficaces:
 - Consultar con hombres y mujeres, inclusive jóvenes y adolescentes, y promover la participación de grupos potencialmente vulnerables o marginados.
- 3- Establecer los puntos de distribución y entrega donde sean accesibles, seguros y más convenientes para las personas destinatarias.
- 4- Informar a las personas destinatarias con antelación acerca del plan y del calendario de la distribución, de la calidad y cantidad de la ración de alimentos o del dinero en efectivo o valor del cupón y de lo que está previsto que costee.

Norma 6.4- El almacenamiento, preparación y consumo de alimentos es seguro y apropiado tanto en los hogares como en la comunidad.

Acciones clave:

- 1- Proteger a las personas receptoras de asistencia de una manipulación o preparación inadecuadas de los alimentos.
- 2- Consultar y asesorar a las personas receptoras de asistencia sobre el almacenamiento, preparación, cocinado y consumo de alimentos.
- 3- Velar por que las familias puedan obtener de forma segura utensilios de cocina apropiados, combustible, cocinas de consumo eficiente, agua limpia y materiales para la higiene.
- 4- Velar por que las personas que no puedan preparar alimentos o alimentarse por sí mismas puedan contar con la ayuda de personas cuidadoras, cuando sea posible y apropiado.
- 5- Hacer un seguimiento de cómo se utilizan los recursos alimentarios en el hogar

Normas 7.1 y 7.2 de los medios de vida, que contienen: producción primaria, ingresos y empleo.

Uno de los cometidos fundamentales de la atención a las emergencias, comprendido dentro de los conceptos de la Gestión Integral del Riesgo, es el de “reconstruir mejor”,

disminuir la vulnerabilidad de los medios de vida reduce directamente la vulnerabilidad de las personas durante la crisis. Conocer las vulnerabilidades existentes antes, durante y después de una crisis hace más fácil prestar asistencia adecuada y determinar cómo pueden las comunidades rehabilitarse.

Poner en contacto a las personas que han perdido sus medios de vida con las personas que influyen en la generación de nuevas oportunidades ayudará a marcar las prioridades de una respuesta orientada a los medios de vida, que debe ser reflejo del análisis de la mano de obra, los servicios y los mercados de productos asociados, en ese sentido *resulta fundamental contemplar y apoyar la producción y los mercados locales*.

Norma 7.1. Producción primaria, acciones clave:

- 1- Dar a los agricultores acceso a insumos o medios de producción: dinero en efectivo, cupones para comprar en mercados locales, semillas, semovientes, no es conveniente introducir nuevas tecnologías que no hayan sido probadas en contextos similares. Cuando la asistencia es en efectivo es importante considerar el efecto sobre la nutrición de las personas por lo que es importante acompañar el proceso con educación sobre el consumo de alimentos saludables.
- 2- Entregar insumos que sean aceptables a nivel local, cumplan normas de calidad aceptables y sean óptimos para la temporada: por ejemplo, semillas de estación.
- 3- Velar por que los insumos y servicios no aumenten la vulnerabilidad de las personas destinatarias o generen conflictos en la comunidad: por ejemplo, evitar que los insumos entregados perjudiquen las ventas de los mercados locales.
- 4- Implicar por igual a las mujeres y hombres afectados en la planificación, decisión, ejecución y seguimiento de las respuestas de producción primaria.
- 5- Formar a los y las productores/as activos/as en los sectores agrícola, pesquero, acuícola, silvícola y ganadero en prácticas de producción y gestión sostenibles, en momentos previos a la emergencia, con el fin de reducir los riesgos que puedan derivarse de su actividad.
- 6- Evaluar el mercado y estimular la demanda de cultivos, hortalizas y otros productos agrarios de producción local.

Adicionalmente, al reconstruir mejor se debe *“Promover diversas actividades de subsistencia en una zona local, evitando la sobreexplotación de los recursos naturales. Los daños medio ambientales no solo incrementan el riesgo de crisis, sino que contribuyen a crear tensiones entre comunidades. Las intervenciones orientadas a los medios de vida deben promover la adaptación al cambio climático en la medida de lo posible, por ejemplo, seleccionando variedades de semillas adaptadas”*³⁷,

³⁷ Manual Esfera 2020 pag 238

Norma 7.2: Ingresos y empleo: Hombres y mujeres tienen un acceso equitativo a oportunidades apropiadas de obtención de ingresos cuando la generación de ingresos y el empleo son estrategias de subsistencia viables, acciones clave:

- 1- Fundamentar las decisiones relativas a las actividades generadoras de ingresos en un estudio de mercado sensible al género.
- 2- Elegir las formas de pago (en especie, cupones, alimentos o una combinación de todo ello) en virtud de un análisis participativo.
- 3- Basar el importe del pago en el tipo de trabajo, las normas locales, los objetivos de restauración de los medios de vida y los importes aprobados prevalentes en la región.
- 4- Adoptar y mantener entornos de trabajo inclusivos y seguros.
- 5- Promover la colaboración con el sector privado u otras partes interesadas a fin de crear oportunidades de empleo sostenibles.
- 6- Elegir opciones de generación de ingresos sensibles al medio ambiente, siempre que sea posible.

La descripción detallada de las normas puede ser consultada de manera libre en la página web del manual Esfera, allí mismo se pueden consultar las notas orientativas para la aplicación de estas acciones clave.

Gestión Integral del Riesgo y Seguridad Alimentaria y Nutricional:

Como ya se mencionó, el marco internacional dentro del cual está comprendida la Gestión Integral del Riesgo es el marco de SENDAI. Este se compone de siete metas y cuatro prioridades de acción:

Tabla 6.. Metas del marco de Sendai. Fuente UNSDR

	REDUCIR	INCREMENTAR
7 METAS GLOBALES	Cantidad de muertes Población global Promedio 2020-2030 << Promedio 2005-2015	Países con estrategias nacionales & locales de RRD Valor 2020 << Valor 2015
	Población afectada Población global Promedio 2020-2030 << Promedio 2005-2015	
	Pérdida económica PIB global Proporción 2030 << Proporción 2015	Cooperación internacional Para países en desarrollo Valor 2030 << Valor 2015
	Los daños a la infraestructura crítica y la interrupción de los servicios básicos Valor 2030 << Valor 2015	Disponibilidad y acceso a sistemas de múltiples riesgos, de alerta temprana, riesgos de desastres, información y evaluaciones. Valor 2030 << Valor 2015

Tabla 7. Prioridades de acción Marco de Sendai. Fuente UNSDR



En su conjunto, el marco de Sendai busca garantizar el derecho a Seguridad Alimentaria y Nutricional, la protección de los medios de subsistencia y el alcance de las metas desarrollo de las prioridades de acción se traducen en una reducción del riesgo de desastres, de manera que las personas, comunidades y países son menos vulnerables a los efectos de los eventos adversos, dentro de los que se encuentran las afectaciones en la SAN.

De manera general en el marco de Sendai se establecen los principios de acción que deben orientar a la GIR en todos sus enfoques:

- La reducción del riesgo de desastres es responsabilidad del estado y puede lograrlo mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral, la reducción del riesgo es una responsabilidad internacional y en la medida que se alcance de igual manera en todos los países se estará más cerca de un desarrollo sostenible.
- La reducción del riesgo de desastres debe además ser una responsabilidad compartida entre organismos públicos, privados y la sociedad civil organizada y no organizada.
- La gestión del riesgo de desastres se centra en la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales.
- La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad.

- e) La reducción y la gestión del riesgo de desastres dependen de los mecanismos de coordinación en todos los sectores y entre un sector y otro y con los actores pertinentes a todos los niveles, y requiere la plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local y una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, incluidas las empresas y el sector académico, para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y rendición de cuentas y el seguimiento³⁸.
- f) La gestión integral del riesgo de desastres resulta más eficiente cuando se logra mediante el empoderamiento de autoridades y comunidades locales, lo que puede lograrse mediante recursos, incentivos y responsabilidades en la toma de decisiones.
- g) La reducción del riesgo de desastres requiere un enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones inclusiva fundamentada en la determinación de los riesgos y basada en el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad, así como de la información sobre los riesgos fácilmente accesible, actualizada, comprensible, con base científica y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales³⁹
- h) La elaboración, el fortalecimiento y la aplicación de las políticas, planes, prácticas y mecanismos pertinentes deben buscar que exista coherencia, como corresponda, entre las agendas para el desarrollo y el crecimiento sostenibles, **la seguridad alimentaria**, la salud y la seguridad, la variabilidad y el cambio climático, la gestión ambiental y la reducción del riesgo de desastres. La reducción del riesgo de desastres es esencial para lograr el desarrollo sostenible.
- i) Los riesgos de desastres tienen características locales y específicas que deben comprenderse para determinar las medidas de reducción del riesgo de desastres.
- j) La reducción de los riesgos con base en el conocimiento de los mismos es más rentable que depender únicamente del enfoque de la respuesta.
- k) Durante la respuesta a las emergencias se debe “reconstruir mejor” por lo que una respuesta planificada resulta fundamental.
- l) Una alianza mundial eficaz y significativa y el mayor fortalecimiento de la cooperación internacional, incluido el cumplimiento de los compromisos respectivos en materia de asistencia oficial para el desarrollo por parte de los

³⁸ Fuente: Marco de Sendai UNSDR

³⁹ Ibidem

países desarrollados, son esenciales para una gestión eficaz del riesgo de desastres⁴⁰.

- m) Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países africanos, así como los países de ingresos medianos y otros países que enfrentan problemas específicos de riesgo de desastres, necesitan apoyo suficiente, sostenible y oportuno, incluso con financiación, transferencia de tecnología y creación de capacidad de los países desarrollados y los asociados, ajustado a sus necesidades y prioridades, según las definan ellos mismos⁴¹.

En las prioridades de acción se plantea lo siguiente:

Prioridad 1- Comprender el riesgo de desastres:

Las políticas y prácticas de la GIR deben basarse en el conocimiento de las capacidades y vulnerabilidades locales, lo que incluye los mecanismos locales para dar respuesta a las necesidades de alimentación de las poblaciones afectadas por emergencias o desastres, para esto es necesario: recopilar, analizar y gestionar información, evaluar permanentemente los riesgos y las pérdidas, desglosar datos por género y edad, aprovechar el conocimiento y prácticas locales, capacitar a la población en Gestión Integral del Riesgo. Adicionalmente, a nivel global, debe promoverse el desarrollo científico y técnico sobre la GIR.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo

Una gestión del riesgo eficaz depende en gran medida del éxito de su gobernanza, para eso es fundamental contar con objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación claros en los sectores y entre ellos. Para esto se debe comenzar por incluir a la GIR en las diferentes políticas públicas, generar incentivos para asegurar un alto grado de cumplimiento de las disposiciones vigentes de mejora de la seguridad de las leyes y reglamentos sectoriales, incluidas las relativas al uso de la tierra y la planificación urbana, los códigos de edificación, la gestión del medio ambiente y los recursos y las normas de salud y seguridad.

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia

Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para

⁴⁰ íbidem

⁴¹ íbidem

aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente⁴². Para esto se debe:

- Asignar recursos financieros y logísticos, potenciar las inversiones públicas, incorporar evaluaciones de riesgo en gestiones territoriales.
- Fortalecer el diseño y la aplicación de políticas inclusivas y mecanismos de protección social, incluso mediante la **implicación comunitaria**, integrados con programas para **mejorar los medios de vida**, y el acceso a servicios sanitarios básicos, incluso de salud materna, neonatal e infantil, salud sexual y reproductiva, **seguridad alimentaria y nutrición**, vivienda y educación, con el fin de erradicar la pobreza, **encontrar soluciones duraderas en la fase posterior a los desastres y empoderar y ayudar a las personas afectadas** por emergencias y desastres.
- Reforzar el uso adecuado de los recursos naturales, de manera que se logre un desarrollo sostenible por ejemplo mediante planes de ordenamiento territorial
- Aumentar la resiliencia de las operaciones comerciales y la protección de los medios de vida y los bienes de producción en todas las cadenas de suministro.
- Reforzar la protección de los medios de vida y los bienes de producción, incluidos el ganado, los animales de labor, los aperos y las semillas.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción

El aumento en la frecuencia de ocurrencia de emergencias y desastres y los altos niveles de afectación en algunos segmentos hacen evidente la necesidad de estar “mejor preparados” para la respuesta, en ese sentido resulta fundamental:

- Mantener actualizados planes, políticas y protocolos de manera que respondan a las necesidades de la población en la emergencia, en particular teniendo en cuenta escenarios e hipótesis de cambio climático.
- Aprovechar las oportunidades durante la fase de recuperación para desarrollar capacidades que permitan reducir el riesgo de desastres a corto, mediano y largo plazo, entre otras cosas mediante medidas como la planificación territorial, la mejora de las normas estructurales y el intercambio de experiencias.

⁴² Íbidem

6.1 Capítulo 2- Modelos de gestión de SAN en emergencias- experiencias alrededor del mundo

Durante las emergencias todas las personas deben tener acceso a artículos alimentarios y no alimentarios de primera necesidad, este acceso debe darse en condiciones de igualdad, y está íntimamente ligado a aspectos como el acceso al agua, la salud, el saneamiento, entre otros.

Existen varias herramientas aplicadas por diferentes países para garantizar los medios de subsistencia a las personas durante las emergencias:

6.1.1 Kit para la gestión de campamentos, Consejo Noruego para los refugiados:

El capítulo 18 del kit contiene todo lo referente a los medios de subsistencia, en este, se especifica que el objetivo de la asistencia debe ser en todo momento la SAN a largo plazo, esto se logra a partir de la promoción del empleo digno, la producción agrícola y los pequeños negocios.

“El desarrollo de medios de subsistencia es clave para reforzar la seguridad alimentaria, evitar una relación de dependencia, reducir la vulnerabilidad y promover la autosuficiencia. Así mismo puede contribuir al desarrollo de nuevas capacidades que aumenten el bienestar y las oportunidades futuras de la población desplazada”.

Cuando no se tiene una agencia especializada en el tema, quien gestione la emergencia debe analizar las capacidades locales, la población afectada ha de tener acceso al mercado local y los centros de evacuación deben tener su propio mercado que favorezca el comercio entre la población que allí habita y la población circundante.

Esto debe contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y fomentar estrategias positivas de subsistencia identificando actores clave para organizar actividades de capacitación técnica y apoyo agrícola, si fuera conveniente, así como proyectos de generación de ingresos. Para esto, es fundamental basarse en un análisis previo y participativo del entorno social, económico y medioambiental de la población afectada y de la comunidad local.

Algunos proyectos y estrategias positivas de subsistencia que se organizan con frecuencia en los campamentos/ emergencias y que fomentan la seguridad alimentaria son:

- horticultura o agricultura a pequeña escala: puede fomentarse a través de la distribución de semillas y herramientas, el apoyo para procesar los alimentos o la capacitación;
- pesca y cría de pollos o ganado menor: puede fomentarse a través del suministro de artículos de pesca o de ganado;
- mercados y actividad comercial entre la población del campamento y la

población de acogida: para ello se necesita la infraestructura adecuada, medidas pertinentes de seguridad y bonos de dinero o alimentos para su intercambio en las tiendas. Hay que procurar que los alimentos distribuidos en los campamentos no acaben en los puestos del mercado;

- pequeños negocios: para ello habrá que promover programas de generación de ingresos o de microcrédito para fortalecer la capacidad de la población en gestión de negocios y otras áreas importantes;
- actividades de generación de ingresos: ello incluye la producción artesanal o la costura y puede requerir algún tipo de capacitación, apoyo para la comercialización, o la creación de tiendas de “comercio justo” para controlar o subvencionar los precios; y
- trabajo remunerado: puede tener lugar fuera del campamento a través de empleos remunerados o en el marco de los sistemas de mantenimiento y desarrollo del campamento. Puede ser más pertinente el fomento de proyectos de “dinero-por-trabajo” (cash-for-work o CFW) o “trabajo-por-alimentos” (food-for-work o FFW).

El consejo noruego de refugiados recomienda las siguientes responsabilidades para gestores de emergencias:

1. Análisis participativo y exhaustivo de las necesidades, los recursos, las habilidades, los conocimientos y las características socioeconómicas de la población. Lo que incluye estrategias de subsistencia, niveles de vulnerabilidad, modelo de consumo doméstico, fuentes de recursos económicos y alimenticios, ahorro y mecanismos de ahorro. Esto debe ser liderado por quien gestiona la emergencia.
2. Participación y coordinación: se recomiendan los grupos focales, creación de comités de mecanismos de subsistencia compuestos por representantes de todos los grupos poblacionales.
3. Ubicación de los centros de evacuación o nuevos alojamientos: debe respetar y promover la protección de los medios de vida de las personas, si por ejemplo se trata de una comunidad pesquera, el nuevo alojamiento debe ser cercano al lugar donde realizan su trabajo, de lo contrario, se atentará contra la subsistencia.
4. Conocimientos comerciales: La agencia gestora de la emergencia debe comprender bien el funcionamiento de la economía y el comercio locales para fomentar el intercambio comercial y monitorear y fomentar la viabilidad y seguridad del acceso de la población al mercado local. La población de los centros de evacuación, incluidos los grupos con necesidades específicas, ha de poder tener acceso físico y económico al mercado y éste tiene que ofrecer alimentos y artículos no alimentarios de primera necesidad a precios asequibles.

5. Promoción del acceso a los mercados y a los recursos naturales: El gestor de las emergencias debe promover acciones que no generen mayor presión sobre los recursos naturales y que no afecten negativamente a los mercados.
6. Programas de subsistencia: debe tenerse particular atención en no solapar programas de subsistencia, puede crearse un comité que evalúe las capacidades locales y con base en la evaluación genere empleos a las personas afectadas, el trabajo remunerado re dignifica a las personas y les otorga autonomía.

La asistencia en caso de emergencias puede ir acompañada por subsidios, en dinero o en especie y por sistemas de microcrédito cuando la situación lo permita.

Con respecto a la nutrición particularmente, deben realizarse evaluaciones tempranas para determinar el estado de la población, particularmente en niños, de acuerdo con los estándares internacionales establecidos y ratificados por el país.

A continuación, se presenta un cuadro tomado directamente del Kit, relativo a la toma de decisiones para la puesta en marcha de programas selectivos de alimentación. Este cuadro es simplemente orientativo y debe adecuarse a la realidad de cada emergencia:

HALLAZGO	ACCIÓN REQUERIDA
Disponibilidad de alimentos a nivel de cada hogar inferior a 2.100 calorías por persona o poca disponibilidad de micro-nutrientes	<i>Situación insatisfactoria</i> Mejorar las raciones de alimentos en general hasta alcanzar un nivel adecuado de disponibilidad y acceso a alimentos
Índice de malnutrición de 15% o más, o de 10 a 14% con agravantes	<i>Situación seria</i> • Raciones generales (se requieren si los refugiados o desplazados dependen por completo de la asistencia alimentaria y no se requieren si la situación se limita a grupos con necesidades específicas), y además: • alimentación suplementaria general para todas las personas con necesidades específicas y grupos de riesgo, especialmente niños y niñas pequeños y mujeres embarazadas o lactantes • programas de alimentación terapéutica para personas con malnutrición grave
Índice de malnutrición de 10 a 14% o de 5 a 9% con agravantes	<i>Situación Arriesgada</i> • Raciones generales de alimentos únicamente si los refugiados o desplazados dependen por completo de la asistencia alimentaria, y • alimentación suplementaria destinada a individuos malnutridos y grupos con necesidades específicas • programas de alimentación terapéutica para personas con malnutrición grave
Índice de malnutrición por debajo de 10% sin agravantes	<i>Situación Aceptable</i> • Raciones generales de alimentos únicamente si la población del campamento depende por completo de la ayuda alimentaria • no hacen falta intervenciones de alimentación suplementaria para la población • atención a personas malnutridas a través de los servicios comunitarios ordinarios

Fuente: Kit para la gestión de campamentos, CCCM

- PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES: Es importante garantizar la participación de las mujeres en las actividades agrícolas, de capacitación y de generación de ingresos en condiciones de igualdad, y de tal manera que se respete su cultura. Puede hacer falta una tarea de sensibilización permanente sobre la necesidad de garantizar la participación de las mujeres, así como actividades concretas para conseguirlo. Dadas las tareas tradicionales del hogar, que a menudo requieren mucho tiempo, hay que planificar con cuidado los horarios de las actividades de capacitación y demás iniciativas de empleo. Se pueden establecer para ello guarderías u otro tipo de sistemas para el cuidado de los niños que permitan la participación permanente de las mujeres⁴³.

El kit además sugiere una serie de herramientas que pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://cccmcluster.org/sites/default/files/2018-10/CMTToolkit%20-%20Spanish.pdf>

6.1.2 Estandarización de la Asistencia Humanitaria en Emergencias en Colombia

La estandarización plantea dentro de los temas transversales a la Asistencia Humanitaria y los Medios de Vida. Como primer concepto se plantea que las necesidades deben ser cubiertas para todas las personas sin importar nacionalidad, raza, religión u orientación política y que, las acciones deben realizarse evitando cualquier tipo de discriminación.

En la estandarización se describen los responsables de llevar a cabo la ayuda alimentaria:

- Dirección Nacional de la UNGRD
- Coordinadores de los Consejos departamentales para la GIR
- Coordinadores de los Consejos municipales para la GIR

Como estándares se registran en el protocolo de respuesta estandarizada a las “normas mínimas esfera”, al Manual sobre evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y a las Directrices de evaluación de la SAN de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Como fundamento de operaciones se plantea:

1. Evaluación de Daños y Análisis de necesidades donde se reflejen las necesidades de los diferentes grupos poblacionales.
2. Mantenimiento de un procedimiento de disponibilidad de ayuda alimentaria para su distribución inmediata y adecuada.
3. Mantenimiento de estándares mínimos de asistencia humanitaria comprendidos en el manual esfera

⁴³ Kit para la gestión de campamentos, Consejo noruego de refugiados.

4. Confirmación y actualización de datos, daños y acciones desarrolladas (recepción y entrega de ayuda humanitaria, etc.,) en el proceso de atención deben documentarse y transmitirse por medio de informes de situación (mientras dure la emergencia).
5. Evaluación de Daños y Análisis de necesidades una vez terminada la emergencia.

La estandarización plantea algunas acciones clave para reducir la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria:

1. La asistencia alimentaria. Mediante la distribución de raciones de alimentos.
2. Alimentos por trabajo. Empleo remunerado, con resultados para el beneficio propio y el de la comunidad.
3. Dinero en efectivo por trabajo. Oportunidad de tener trabajo remunerado.
4. Distribución de semillas, herramientas y fertilizantes: Incentiva la producción agrícola y la diversificación de cultivos, se debe brindar capacitación técnica.
5. Intervenciones en materia de ganadería.
6. Actividades de Generación de Ingresos.
7. Capacitación y Educación para adquirir destrezas. Habilitan a las personas para que obtengan ingresos.
8. Distribución de redes y artes de pesca o de instrumentos de caza: Permite que las personas puedan obtener sus alimentos.
9. Proyectos Agropecuarios Pueden abarcar actividades tanto de producción como de generación de ingresos.
10. Cupones por alimentos o por su equivalente en efectivo. Que se pueden canjear en las tiendas por alimentos u otros productos.
11. Proyectos de microfinanzas. Incluida la concesión de crédito y el establecimiento de métodos para el ahorro de activos.

Con respecto a la provisión de alimentos y canastas, la estandarización presenta el contenido básico y la presentación con base en la normativa colombiana. Para garantizar la adecuada respuesta se propone revisar las acciones y el estado de situación en una lista de verificación:

¿Cómo diligenciar la lista de verificación?

Primera Parte: Contexto General del Evento.

Evento: cualquier fenómeno que ocasione afectación a los individuos.

Fecha del evento: es la fecha de ocurrencia.

Zona Geográfica Afectada: En el contexto del País, Departamento, Municipio, Corregimiento, Vereda o el sector afectado en una localidad

Cifras de la Población Afectada: Se debe colocar las cifras de la afectación de la población, especificando el género y las edades de acuerdo con los grupos etarios.

Segunda Parte: Disponibilidad de Alimentos y de Mercados.

1. ¿Cuál es Impacto en el suministro de alimento?: Se debe indagar sobre afectación en transporte de alimentos, almacenamiento o comercio de estos.
2. ¿Cuál es Impacto en los mercados?: Indagar el impacto del evento sobre disponibilidad, acceso, existencia de elementos, costo etc.
3. ¿La emergencia cambió la disponibilidad de los alimentos?: Deberá responder con un SI o con un NO.

En caso de que la respuesta sea SI, cuál era la forma de obtener los alimentos: Debe para esta pregunta indagar sobre la forma que tenían los afectados para obtener sus alimentos, (compra, huerta, cosecha, etc).

Tercera Parte: Medios de subsistencias o de vida.

4. ¿Cuáles son los medios de vida de la población afectada?: Con este interrogante se buscan los medios de vida que tenía la población afectada antes de la ocurrencia del evento, las respuestas pueden ser obtenidas de las entrevistas a líderes de la población afectada.
5. ¿Cuáles medios de vida fueron afectados?: En esta pregunta se encontrarán los medios de vida que resultaron afectados por el evento, por ejemplo, pesca, cosechas, comercio, turismo, etc.

Cuarta Parte: Estado Nutricional

6. ¿Hay información reciente sobre la prevalencia de desnutrición aguda en la población afectada?
7. ¿Cómo obtienen los alimentos las personas afectadas?: Mediante dialogo entrevista informal indague sobre la forma como los afectados obtienen sus alimentos.
8. ¿Se necesita asistencia externa?
9. ¿Qué tipo de ayuda alimentaria se requiere?: Es necesario conocer el tipo de ayuda alimentaria requerido por la comunidad afectada, para lo cual efectué entrevistas a líderes, madres comunitarias o funcionarios locales para conocer el tipo de ayuda que se necesita.
10. ¿Durante cuánto tiempo?: Las opciones pueden ser, semana, quince días, mes, dos meses, tres meses o hasta seis meses, tenga en cuenta la magnitud del evento y que tan rápido se puede llegar a acceder por parte de los afectados a restablecer sus condiciones normales de medios de vida.
11. ¿Cuáles son los grupos vulnerables específicos que necesitan asistencia?:

Buscando una intervención eficiente en todos los individuos es necesario conocer los grupos vulnerables que necesitan alguna asistencia alimentaria, los diferentes grupos son: Mujeres Adultas, Hombres Adultos, Niñas, Niños, Tercera Edad, Personas con situación de discapacidad, personas con VIH/SIDA u otro.

Quinta Parte: Capacidad Institucional.

12. ¿Existe capacidad interna del SNGRD para atender este evento?: Si se quiere una intervención en el tema alimentario es necesario encontrar capacidad dentro de los mecanismos de respuesta del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).
13. ¿Qué otra organización atiende este evento?: diferentes agencias humanitarias presentes en el país cual está efectuando algún tipo de acción en el tema alimentario para beneficiar a la población afectada. Dentro de este tipo organizaciones pueden estar: Cruz Roja, OXFAM, Mercy Corps, PMA, ACH, Visión Mundial, Caritas o otra, para lo cual debe describir cual es la organización que está realizando este tipo de asistencia humanitaria.

Sexta Parte: Observaciones.

En esta parte de la lista de chequeo se puede colocar todos aquellos datos relevantes que usted encuentre en las entrevistas a los diferentes grupos en donde efectúe la verificación.

Este documento presenta también un capítulo alusivo a los medios de vida, desde una perspectiva de Gestión Integral del Riesgo, debe realizarse un análisis de vulnerabilidad de los medios de vida frente a las diferentes peligrosidades y exposiciones del territorio. Una vez identificadas deben realizarse planes y programas para reducirlas al máximo y establecerse procedimientos para mitigar los efectos sobre las mismas cuando estos no puedan reducirse a cero, como en la mayoría de los países, el fundamento técnico de la prevención y restitución de los medios de vida es el manual Esfera.

De estas acciones son responsables:

- Dirección Nacional de la UNGRD
- Coordinadores de los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo (CDGR)
- Coordinadores de los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo (CMGR)
- Ministerio de Agricultura

Debe desarrollarse de manera local un plan de contingencia de los medios de vida para alcanzar un equilibrio que permita, maximizar los beneficios productivos que las

poblaciones obtienen viviendo en las zonas de amenaza (especialmente en períodos de calma), sin incrementar la vulnerabilidad a sus amenazas⁴⁴.

Los Objetivos Específicos del plan deben definir con claridad:

- Escenarios que puedan presentarse por causa de las diferentes amenazas asociadas a la emergencia y sus efectos potenciales sobre el sector.
- Medidas de mitigación que deben aplicarse para proteger a productores, recursos y actividad productiva, así como la seguridad alimentaria de la zona en los diferentes escenarios planteados.
- Pautas para una respuesta humanitaria efectiva a productores en caso de alerta roja que genere una emergencia y para generar las condiciones que faciliten la restauración y rehabilitación de la producción de los diferentes sectores económicos.
- Sectores económicos e instituciones que harán efectivas las medidas acordadas y formas de coordinación y gestión del plan entre ellos.
- Mecanismos de activación del sector y del plan frente a cada nivel de alerta sobre el monitoreo de la amenaza.
- Previsiones para fortalecer las capacidades de las instituciones para aplicar el plan.
- Previsiones para mantener el plan de contingencia actualizado.

Los planes de contingencia deben responder al análisis de las amenazas, y deben realizarse de manera local y a nivel sectorial como lo plantea la estandarización en la página 89: se identifican los principales daños que podrían ser ocasionados y se determinan con participación de la sociedad civil las medidas de actuación que correspondan, junto con los y las responsables de llevarlas a cabo.

6.1.3 Programación de asistencia alimentaria en la acción humanitaria, Asistencia humanitaria y protección civil, Comisión Europea

La Comisión Europea en su política de asistencia humanitaria define que;

“El fin de la ayuda alimentaria humanitaria es garantizar el consumo de alimentos suficientes, seguros y nutritivos en previsión de, durante y después de una crisis humanitaria, en que, de otra manera, el consumo de alimentos sería insuficiente o inadecuado para impedir una mortalidad excesiva. Ello supone garantizar la disponibilidad de alimentos, el acceso a alimentos nutritivos, una concienciación nutritiva adecuada y prácticas de alimentación correctas.

La ayuda alimentaria puede implicar el abastecimiento directo de alimentos, pero puede recurrir a un abanico más amplio de instrumentos que incluyen la transferencia

⁴⁴ Estandarización AHE Colombia, capítulo 5: Medios de vida, pág 87

o la prestación de servicios pertinentes, diversos aportes o bienes, dinero contante o vales, capacitación técnica o conocimiento.

La ayuda alimentaria humanitaria puede también utilizarse para proteger y reforzar los medios de subsistencia de la población afectada por una crisis, para impedir o invertir mecanismos de respuesta negativos (como la venta de activos productivos o la acumulación de deudas) que, a corto o largo plazo, pudieran arrastrar consecuencias nocivas para su base de subsistencia, su situación alimentaria o su nivel de nutrición.”

La Comisión Europea orienta su actuación a través de los principios de la asistencia humanitaria descritos en el capítulo 1 del presente informe; por lo que exige evaluaciones detalladas de los riesgos, amenazas, vulnerabilidades y exposiciones a los estados que solicitan financiación o asistencia.

A continuación, se resumen algunas de las características principales de la asistencia alimentaria comprendidas en este documento:

1. Cuando la asistencia deba ser en especie, se favorecerán las compras locales y en segundo lugar las compras regionales.
2. Los efectos de la ayuda humanitaria deben medirse, y se debe evitar causar daños colaterales derivados de la asistencia, en el caso de la SAN debe evitarse generar dependencias antes inexistentes.
3. Se velará en todo momento por que la dignidad humana sea respetada en el momento de entregar asistencia humanitaria, lo que implica involucrar a la comunidad en la identificación de necesidades y en la planificación de la respuesta.
4. Se procurará sistemáticamente incorporar las consideraciones de género en las evaluaciones de necesidades alimentarias humanitarias, en la planificación de respuestas y en el análisis del impacto de estas.
5. No debe esperarse en ninguna circunstancia a que aumenten los índices de desnutrición aguda para iniciar la asistencia y no debe esperarse a la declaratoria de emergencia o desastre para actuar en ese sentido.
6. Se considerará la conclusión de sus actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria cuando los indicadores de desnutrición aguda, mortalidad y reacción extrema (vinculados con un consumo de alimentos inadecuado o mala utilización de los alimentos) se estabilicen por debajo de los niveles de emergencia. Circunstancias que se darán cuando la mayoría de la población afectada por la crisis logre mejorar su consumo y utilización de alimentos durante un período sostenido y hasta un futuro previsible sin recurrir a estrategias de respuesta nocivas.
7. Otras formas de asistencia como son las transferencias en efectivo pueden darse una vez evaluado el contexto, La pertinencia y ventaja comparativa de la opción propuesta - o la combinación de instrumentos a que deba recurrirse - deben

demostrarse y estar basadas en una evaluación de las necesidades y análisis causales lo más precisos y actualizados posible.

8. Deben implementarse medidas simultáneas complementarias a la asistencia alimentaria, como son medidas de salud y de educación.
9. La UE y sus Estados miembros apoyan la idea de una coordinación incluyente de la ayuda alimentaria humanitaria con una gobernanza y un liderazgo sólidos y capacitados. Ello supone una estrecha coordinación con actores humanitarios nacionales relevantes y viables. En el marco de las Naciones Unidas y la Reforma Humanitaria, la Comisión avala el enfoque grupal de la coordinación y apoya todos los esfuerzos para hacer que funcione eficazmente en los sectores alimentarios y nutricionales, garantizando a la vez su vinculación con la arquitectura global para la gobernanza de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.
10. La asistencia humanitaria debe ser programada, por lo que el Estado debe conocer y poner a disposición de las instituciones los instrumentos técnicos y financieros locales, nacionales, e internacionales para la prevención, la preparación y la respuesta a las emergencias. También puede acudir a la creación de fondos ad-hoc para intervenciones puntuales.
11. La evaluación de la asistencia se plantea como parte fundamental del proceso y se recomienda emplear una matriz de indicadores para tal fin.

Se plantean dos escenarios de asistencia alimentaria posibles:

- a) Cuando el principal problema es la no disponibilidad de alimentos vinculada, por ejemplo, al deterioro de la producción agraria, las opciones de respuesta incluyen:
 - distribución gratuita y global de alimentos
 - distribución gratuita de alimentos a grupos predeterminados
 - distribución de alimentos de manera selectiva o auto selectiva a cambio del tiempo o el trabajo de los beneficiarios (alimentos por trabajo, alimentos por formación, alimentos por activos);
 - apoyo a los medios de subsistencia a fin de proteger o promover las capacidades de autoproducción afectadas por la crisis (p. ej., distribución de insumos agrarios, formación, generación de rentas, atención veterinaria, agua y forraje para el ganado, reducción o aumento del censo ganadero por motivos de emergencia, etc.).
- b) Cuando el principal problema es la falta de acceso a los alimentos, por ejemplo, cuando no pueden adquirirse los alimentos disponibles en el mercado local debido a lo elevado de los precios o a la interrupción de los ingresos, las opciones de respuesta incluyen:

- facilitar gratuitamente dinero en efectivo o vales (por productos o por dinero), de manera selectiva o general (p ej., transferencias no condicionadas de efectivo o vales)
- facilitar dinero en efectivo o vales, de manera general, selectiva o auto selectiva a cambio del tiempo o el trabajo de los beneficiarios (p. ej., dinero por trabajo);
- facilitar apoyo a los medios de subsistencia a fin de proteger o promover las rentas afectadas por la crisis (p. ej., distribución de insumos agrarios, formación, generación de rentas, atención veterinaria, agua y forraje para el ganado, reducción o aumento del censo ganadero por motivos de emergencia);
- proyectos para mejorar el acceso a los mercados, y el funcionamiento de estos, en las zonas que experimentan una situación de crisis para las poblaciones afectadas por catástrofes (como rehabilitación de emergencia de carreteras o puentes, o información sobre los mercados).

Se recomienda a los prestadores de asistencia humanitaria consultar el anexo de el mismo documento en el que se describen los instrumentos que se ponen a disposición desde Unión Europea para tal fin.

6.2 Capítulo 3- Principales emergencias en Uruguay y esquema de gobernanza de las emergencias en el país.

6.2.1 Emergencias más frecuentes en Uruguay

Según el “*Atlas de la mortalidad y las pérdidas económicas provocadas por fenómenos meteorológicos, climáticos e hidrológicos extremos 1970-2012*” emitido por la Organización Meteorológica Mundial, los desastres relacionados con el tiempo, el clima y el agua ocasionan pérdidas de vida y generan impactos que retrasan el desarrollo económico y social de los países: entre 1970 y 2012 se registraron 8835 desastres, 1,94 millones de víctimas mortales y pérdidas económicas por valor de 2400 billones de dólares a escala mundial. La mayoría de los desastres reportados se asocian a las inundaciones (44%), seguido por las tormentas (35%) y de manera muy similar con porcentajes entre el 4 y el 6% cada uno se encuentran las sequías, temperaturas extremas, deslizamientos de tierra e incendios forestales.

La base de datos del Sistema Nacional de Emergencias cuenta con registro de más de 88.000 personas desplazadas entre los años 2015 hasta 2018⁴⁵, los eventos más frecuentes registrados para el país son: déficit hídrico, inundaciones, lluvias abundantes, turbonadas, vientos fuertes e incendios.

⁴⁵ Última actualización Julio de 2018.

Estos eventos son provocados por diferentes procesos dinámicos que abarcan escalas temporales y espaciales diversas: desde horas y minutos (tornados, convección profunda) hasta meses (sequías), por eso también el impacto de cada uno es diferente⁴⁶.

Entre los ejemplos más significativos de los impactos de los eventos se encuentra lo ocurrido en el mes de abril del año 2016: el país se vio afectado por inundaciones, lluvias intensas, y un tornado en la ciudad de Dolores, las pérdidas estimadas sobre la producción de alimentos superaron a las del brote de aftosa del año 2001: con pérdidas de entre 15% y 20% en los volúmenes físicos de grandes rubros de exportación como soja, arroz, carne y leche, a lo que se agrega pérdida de praderas. Diez personas perdieron la vida y más de 13 mil personas fueron desplazadas de sus hogares en el transcurso de ese mes⁴⁷.

Por lo general los daños y pérdidas se asocian a eventos climáticos extremos, que son aquellos que se ubican estadísticamente dentro de los menos probables, se denominan de esa manera (extremos) por sus condiciones físicas y dinámicas y no por la magnitud de sus efectos⁴⁸.

- Eventos extremos de temperatura: Olas de calor y olas de frío:

Los eventos extremos de temperatura tienen implicaciones importantes en la salud humana, la salud animal y la producción de alimentos, pueden afectar severamente a la seguridad alimentaria y nutricional y a los medios de vida de la población.

Las olas de calor y olas de frío son frecuentes en el territorio uruguayo, un ejemplo claro y de afectación severa es la denominada “ola de calor record del 2013”, que afectó a también a países vecinos.

Los departamentos más afectados fueron: Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Rivera, Tacuarembó, Durazno, Flores y Florida, en los que se experimentaron anomalías hasta de 6 grados en comparación con las temperaturas “promedio”⁴⁹, sin embargo, el impacto de esta ola de calor se debió a su duración (10 días).

Aunque las heladas no son consideradas como eventos extremos por lo general presentan grandes impactos para el agro, en un estudio realizado con información comprendida entre el año 1950 y 2009 se determinó que la ocurrencia de heladas es mayor entre los meses de mayo y septiembre:

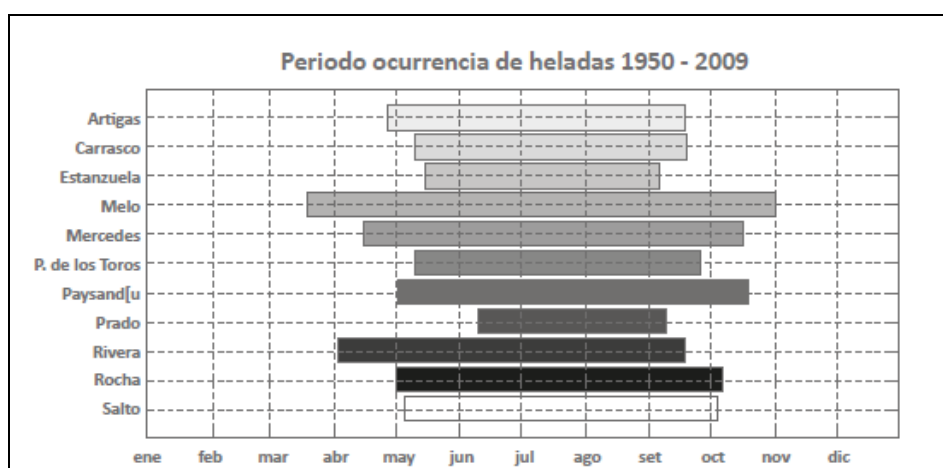
⁴⁶ Renom 2014.

⁴⁷ FAO, TCP URU 3601 Justificación

⁴⁸ Renom 2014.

⁴⁹ Informe Especial de Temperaturas, diciembre 2013. Servicio Nacional Meteorológico Argentino

Figura 1. Periodo de ocurrencia de heladas. De Mello 2013



En el mismo estudio se encontró que, aunque la ocurrencia de este tipo de eventos ha disminuido en frecuencia, los eventos de mayor intensidad comenzaron a ser más comunes.

Desde el punto de vista de la salud humana los eventos extremos de temperatura pueden provocar desde la muerte hasta la propagación de enfermedades infecciosas, por otra parte, en el sector productivo varían desde altos consumos energéticos hasta pérdidas en el agro. En algunas ocasiones la ocurrencia de olas de calor junto con sequía puede aumentar el riesgo de incendios forestales⁵⁰.

- Eventos de exceso y déficit hídrico:

Los eventos de exceso hídrico en Uruguay generalmente son ocasionados por precipitaciones intensas, pueden ser en la cuenca alta/media del río, o en el cauce del mismo, las últimas pueden causar inundaciones repentinas dependiendo de las características del cuerpo de agua. Las inundaciones son los eventos que más pérdidas económicas y evacuados generan.

Como ejemplo se presentan a continuación tres casos de inundación que muestran el alcance que puede tener este tipo de evento.

⁵⁰ Ídem

	Durazno: Mayo de 2007, la inundación afectó a la ciudad dejando entre 5500 y 6000 evacuados, lo que correspondía al 20% de la población.
	Artigas: junio de 2001, la inundación afectó a la ciudad dejando 7600 personas afectadas, el 17% de la población.
	Treinta y Tres: en mayo de 2007 la inundación afectó a la ciudad dejando 2800 personas afectadas, lo que correspondía al 10 % de la población.

Fuente de las imágenes: SATI-UY

Entre los años 2015 y 2018 se registraron diez eventos de inundación de grandes extensiones, algunas de ellas, en particular las de 2016 afectaron severamente a todo el territorio nacional.

Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) la sequía es el evento con mayor impacto en la producción agrícola en Uruguay, los especialistas y productores afirman que la frecuencia e intensidad de las sequías se ha incrementado en los últimos años.

En el año 2015 se declaró emergencia agropecuaria en nueve departamentos: entre febrero y abril se registró un déficit hídrico que se tradujo en sequía para los meses de mayo y junio. El país atravesó por condiciones de déficit hídrico generalizado. Se afirma que se soportaron cerca de siete meses sin lluvia y que los principales sectores afectados por este episodio y por las sequías en general fueron el productivo y el energético, teniendo repercusiones directas sobre la calidad de vida de la población y en la economía nacional: el sector agroindustrial es una de las actividades sociales y económicas más importantes del país (9% del PIB).

- Ciclones extra tropicales

También conocidos como depresiones atmosféricas profundas o sistemas de baja presión, en donde las curvas de presión se presentan cerradas, son comprendidos dentro de la escala sinóptica (entre 100 y 5000km), su duración va desde días hasta semanas y se desarrollan sobre zonas costeras. Por lo general se asocian a fenómenos adversos como ráfagas de viento, precipitaciones intensas, marejadas y otras. La región de mayor riesgo generado por este tipo de eventos se relaciona con la ubicación del centro de la

baja presión (su cercanía a la costa), la intensidad del mismo (la disminución de la presión alcanzada) o la profundización rápida (ciclones explosivos).

- Vientos

Uruguay se encuentra ubicado en una región de influencia de vientos tropicales (cálidos y húmedos) y vientos polares (fríos y secos) esto hace que el territorio nacional sea especialmente ventoso y que velocidades de viento cercanas a los 100km/h sean frecuentes (condición que se ve incrementada por la topografía).

La unión o encuentro de vientos cálidos y vientos fríos, con diferentes contenidos de humedad puede generar condiciones para la formación de tornados, por esto, Uruguay y algunas zonas de los países vecinos se encuentran en el “Pasillo de los tornados” (segundo lugar geográfico con mayor presencia de tornados después de los Estados Unidos). Estos eventos que han afectado al país en los últimos años son más frecuentes de lo que la población piensa. Los tornados se catalogan como fenómenos de meso escala, alcanzan pocos kilómetros de extensión y se desarrollan en lapsos de 1 minuto hasta 1 día, el Sur - este de Suramérica es una de las regiones donde mayor intensidad presentan este tipo de fenómenos.

A continuación, se exponen algunos de los eventos de mayor importancia ocurridos en el país:

Tornados ocurridos en Uruguay, fuente de la imagen INUMET



Además de los eventos enumerados en la imagen en abril de 2016 se experimentó el tornado de Dolores, que ha marcado un hito en la Gestión del Riesgo de Desastres en el país. Además de este, entre los años 2015 y 2018 se registraron 14 eventos de vientos muy fuertes, turbonadas o ciclones extra tropicales que afectaron negativamente a la población.

- Incendios

El Sistema Nacional de Emergencias cuenta con una base de datos en la que se encuentran registrados cerca de 1200 incendios, este valor incluye incendios forestales, incendios de interfase e incendios domésticos, ocurridos entre los años 1982 y 2017, en la misma se da cuenta de 276 muertos, 15 desaparecidos, 463 heridos, además de las pérdidas económicas y ambientales que un evento de este tipo genera.

Se considera que los incendios son ocasionados en más de un 90% de las veces por acciones humanas (es decir que no son eventos meteorológicos), es importante incluirlos en este contenido pues son un riesgo evidente al que se enfrenta el país durante la época de verano.

Muchas veces, la interacción de eventos genera escenarios de análisis complejo, que exigen la gestión de los riesgos de diversas naturalezas al mismo tiempo: es común que los eventos de viento fuerte que impacten en zonas forestales aumenten el riesgo de la generación de incendios. Muchos riesgos que tienen su origen en la interacción entre fenómenos naturales y vulnerabilidades de la población pueden verse acentuados por la aparición de riesgos adicionales como la transmisión de enfermedades, debilitación de escenarios económicos y productivos, y por supuesto por el efecto psicológico que la ocurrencia de cualquier evento genera en las personas.

6.2.3 Esquema de Gobernanza de las Emergencias en Uruguay

La institución que se encarga de gestionar y coordinar el riesgo y las emergencias en Uruguay es el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae), promueve la articulación de las políticas públicas para avanzar hacia el desarrollo sostenible, asegurando la protección de la vida, los bienes de significación y el ambiente frente a la ocurrencia eventual o efectiva de eventos adversos extremos. Es un sistema nacional, descentralizado, con una fuerte vocación interinstitucional y articuladora.

El marco legal que ampara a este sistema comprende a la Ley 18.621 del año 2009, a la Política de Gestión Integral del Riesgo y a la reglamentación de la Ley, todo enmarcado dentro de los acuerdos internacionales.

- Ley 18.621 de 2009: de creación del SINAE

En esta se establece el marco de responsabilidades para la Gestión Integral del Riesgo (GIR) en todas sus etapas: prevención, mitigación, atención, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación en situaciones de desastre para todos los niveles de gobierno.

La ley tiene como objeto consagrar un Sistema Nacional de Emergencias, un sistema público de carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible. Establece como principios fundamentales del Sistema los siguientes:

- A. Protección de la vida, de los bienes de significación y del ambiente.
- B. Subordinación de los agentes del Sistema a las exigencias del interés general.
- C. Responsabilidad compartida y diferenciada.
- D. Descentralización de la gestión y subsidiariedad en las acciones.
- E. Integralidad.
- F. Planificación.
- G. Formación y capacitación.
- H. Orden público.
- I. Solidaridad.
- J. Equilibrio dinámico.
- K. Información.

La GIR en Uruguay, incluyendo la etapa de respuesta de las emergencias, se maneja de manera descentralizada y con representación de las instituciones de orden nacional a nivel departamental, con autonomía de los departamentos en los programas de asistencia.

El estado de desastre es declarado por el Poder Ejecutivo (El o la presidente de la república en conjunto con el Concejo de Ministros), que es el máximo nivel jerárquico del Sistema. Esta declaración determina la activación operativa inmediata del Sistema Nacional de Emergencias y de todos los recursos disponibles para la respuesta. En tanto el Sinae se encuentre en situación de activación operativa, el Poder Ejecutivo se relacionará con los demás agentes del Sistema a través de la Dirección Nacional del Sistema Nacional de Emergencias.

En orden de jerarquía después del poder ejecutivo, se encuentra el director o la directora, responsabilidad que reside quien ejerza el rol de prosecretario/ a de la Presidencia de la República, seguido por el o la Directora Nacional de la Dirección Nacional del Sistema.

Esta persona se encuentra a cargo de las actividades técnicas y operativas a nivel central y de su coordinación a nivel territorial, mediante la comunicación entre los niveles centrales y los niveles territoriales.

A nivel departamental, el Sinae tiene una estructura descentralizada con participación de las instituciones nacionales. Articula a través de Comités Departamentales de Emergencia (CDE) responsables de la gestión integral de riesgos en los departamentos respectivos. El brazo operativo del Sinae en cada departamento es el Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (Cecoed). Los CECEOED articulan con los CDE (Comités Departamentales de Emergencias) que son un servicio público creado por ley (18.621) en el 2009 que actúan en la coordinación e implementación de actividades de la Reducción del Riesgo prospectivas, correctivas y compensatorias a través de la prevención, preparación, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación ante situaciones de emergencias con impacto local. Están presididos por el gobierno departamental (el/la intendente o la persona que designe), y compuestos por la representación de las oficinas departamentales, así como, de las instancias nacionales, las cuales a su vez hacen de prestadores de servicios a nivel de los centros de evacuación y puede igualmente convocar al sector privado y a otros organismos no gubernamentales, como pueden ser algunas Universidades. El Cecoed lo coordina por una persona designada por el/la presidente del CDE y se encarga de ejecutar las acciones y decisiones determinadas por el CDE.

En ese sentido:

1. El organismo que ejecuta las políticas a nivel de departamento y se encarga de la gestión de las emergencias es el CECEOED.
2. El organismo que evalúa, planea y diseña las políticas, en concordancia con las necesidades territoriales y de acuerdo con las directrices nacionales es el CDE, que se encuentra integrado por lo menos por: el/el intendente departamental y un representante del Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Interior y Ministerio de defensa, y que puede invitar a representantes de otras instituciones si se considera necesario.
3. A nivel Nacional existe la Dirección Nacional del Sinae que es dirigida por la figura de un o una director/a Nacional de la Dirección Nacional, y que se encarga de ser el nexo entre las directrices nacionales y el trabajo territorial.
4. Como director o directora del SINAE se encuentra el o la Prosecretario/a de la Presidencia de la República y como autoridad máxima él o la presidente de la República en conjunto con el Consejo de Ministros. Estas dos figuras articulan con la Junta Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres.
5. Las declaratorias departamentales de emergencia se hacen a través de la figura del o de la Intendente/a, cuando la emergencia es nacional la realiza el o la presidente con el Consejo de Ministros, lo mismo sucede con el cese de la emergencia.

Los principales organismos involucrados en la protección y asistencia a la población desplazada y afectada por emergencias a nivel departamental son:

- **COMITÉS DEPARTAMENTALES DE EMERGENCIAS (CDE):**

Bajo el liderazgo del/la Intendente del departamento respectivo o la persona que designe en su representación, los Comités Departamentales de Emergencias están conformados por:

- Representante del Ministerio de Defensa Nacional /Representante del Ejército.
- Representante del Ministerio del Interior/Jefe de Policía departamental
- Representante del Ministerio del Interior /Jefe de Destacamento de Bomberos.
- Representante del Ministerio de Salud Pública.
- Representante del Ministerio de Desarrollo Social.

- **MINISTERIO DE DEFENSA / EJÉRCITO DE URUGUAY:**

El ejército de Uruguay en escenarios de emergencia y desastre se responsabiliza de la confección y distribución de alimentos a la población afectada. El Ejército también cumple una función logística tanto en la evacuación de la población, a través de la provisión de transporte y personal, como en tareas específicas de acuerdo con las necesidades de cada departamento. Adicionalmente, en algunos departamentos se ha responsabilizado del montaje de las carpas para campamentos de evacuados, ha apoyado la recolección de residuos ante el riesgo sanitario que puede implicar la acumulación de basurales, y ha distribuido enseres de primera necesidad⁵¹.

- **MINISTERIO DEL INTERIOR / DIRECCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL:**

La policía es responsable de proveer medidas de seguridad para evitar hurtos en las casas de las personas evacuadas durante las emergencias. Responde por la seguridad en los centros de evacuación y forma parte del equipo de gestión. La Policía Nacional de tránsito se encarga de informar sobre las rutas cortadas y otros temas que puedan suponer un riesgo vial para la población.

- **MINISTERIO DEL INTERIOR / DIRECCIÓN NACIONAL DE BOMBEROS:**

La Dirección Nacional de Bomberos es responsable de la seguridad de las instalaciones. Son sus integrantes quienes certifican que un edificio se encuentra habilitado para ser habitado o utilizado como centro de evacuación, y son quienes habilitan los hogares para el retorno de las personas una vez terminada la emergencia. También tienen la

⁵¹ Guía para la coordinación del desplazamiento de personas en la acción Humanitaria, SINAE 2020.

formación y equipamiento para la búsqueda y rescate de personas vivas, en incidentes mayores que superen a capacidad de respuesta local, y en eventos de origen urbano (más allá de que se puedan efectuar operaciones en áreas rurales, pero que tienen que ver con estructuras urbanas, como pozos). La formación de estos Grupos USAR se corresponde con los estándares internacionales. Se cuenta también con un equipo y formación para Rescate en Altura.

- **MINISTERIO DE SALUD:**

Este Ministerio es el responsable de los servicios de salud. En situaciones de emergencia, se encarga de realizar campañas de sensibilización sobre la prevención de enfermedades transmitidas por: alimentos y agua; de persona a personas, animales, picaduras de insectos y mordeduras de ofidios; también se encarga de campañas de retorno seguro a las viviendas. Es responsable de la vigilancia epidemiológica, la vacunación, monitorea las consultas ambulatorias por enfermedades respiratorias y actualiza las enfermedades de notificación obligatoria. La Dirección Departamental de Salud (DDS) realiza rondas diarias de verificación del estado de salud de la población en centros de evacuación y las derivaciones que correspondan al centro de salud. A través de ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado), principal prestador estatal de servicios de atención integral a la salud, se refuerzan los equipos de salud en emergencias, así como las coordinaciones entre hospitales para apoyarse en caso de que la situación supere la capacidad de estos.

- **MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES):**

El Mides participa a través de los CDE en el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) en la atención a hogares y personas en situación de riesgo o daño frente a riesgos de origen natural (usualmente inundaciones que ocasionan pérdidas económicas -daños a infraestructuras, viviendas, cultivos, etc. y otros trastornos sociales, incluyendo la pérdida de vidas humanas), que afectan en mayor grado a la población socialmente vulnerable, la que tiene menos activos para prevenir y reparar el daño. En ese sentido, el Mides es responsable de la identificación de personas que viven en las zonas afectadas (con información georreferenciada) y relevamiento de las personas afectadas por las inundaciones (hogares, viviendas, personas, grados de afectación y necesidades). Realiza el monitoreo de la población albergada, brinda acompañamiento, identifica grupos vulnerables y presta asistencia a través de sus programas regulares de asistencia social:

- Programa Tarjeta Uruguay Social: En el país hay experiencia en asistencia económica a familias vulnerables a través de transferencias en efectivo. El Programa de la División de Transferencias de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración del Mides otorga una transferencia monetaria a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica con el objetivo de asistir a los que tienen mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de

alimentos y artículos de primera necesidad. La selección de hogares beneficiarios se realiza teniendo en cuenta el Índice de Carencias Críticas. Este índice mide el grado de vulnerabilidad de cada hogar.

- Programa Uruguay Crece Contigo: Es una política pública de cobertura nacional, que apunta a consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia. Para ello, propone el desarrollo de acciones universales y focalizadas que garanticen los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas hasta cuatro años, desde una perspectiva de derechos, género y generaciones⁵².
- Instituto Nacional de las Mujeres: Creado en 2005 en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 17.866, art. 6), es el organismo rector de las políticas de género, responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación y ejecución de las políticas públicas desde la perspectiva de género, así como también de su seguimiento y evaluación. Entre sus cometidos se encuentra el de construir herramientas de actuación (protocolos, guías de procedimientos, etc.), de regulación y contralor que garanticen el óptimo funcionamiento del Modelo de Atención Integral a la Violencia Basada en Género a través del Sistema de Respuestas acordado por los organismos que integran el Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de violencia de género hacia las mujeres (Art. 12 de la Ley 19.580).
- Instituto Nacional de Alimentación (INDA): El INDA forma parte del Ministerio de Desarrollo Social. El Mides tiene un acuerdo con las 19 intendencias departamentales por medio del cual el Instituto Nacional de Alimentación transfiere alimentos frescos y secos para los comedores departamentales. En ocasión de emergencias de pequeña extensión, también se utilizan los comedores del Sistema Nacional de Comedores de INDA, para brindar alimentación a la población afectada, ha sucedido en algunas ocasiones que no se ha contado con los recursos para la compra de alimentos, en esas ocasiones se han utilizado los provistos por la misma institución y luego se han repuesto. Para emergencias de mayor porte, el INDA provee y/o repone a las Intendencias departamentales los insumos (alimentos frescos y secos) que se utilizaron en todo el período de emergencia, basándose en un cálculo dietario establecido con anticipación, que debe concordar con la estimación dietaria del INDA.
- OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO (OSE) Es la compañía estatal que se encarga de la provisión de agua potable y asiste a la Intendencia Departamental con la provisión de servicios e insumos como sachets o tanques.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE USINAS Y TRANSMISIONES ELÉCTRICAS (UTE) Es la compañía estatal que realiza el suministro del

⁵² MIDES, 16/04/2015

servicio eléctrico, su provisión y su suspensión en caso de ser necesario. En coordinación con el CDE otorga subsidios totales o parciales en la tarifa, a las personas desplazadas durante el período de la emergencia.

- **ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (ANTEL)** Es la compañía estatal de telecomunicaciones de Uruguay, suministra módems a la Dirección Nacional del Sinae. En coordinación con el CDE dispone la exoneración del cargo fijo mensual de los servicios de telefonía fija e internet del período de tiempo en el que se produce la evacuación y al mes siguiente. Asimismo, exonera el pago a los locales que ofician de centros de evacuación.

- **ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE COMBUSTIBLES, ALCOHOL Y PORTLAND (ANCAP)** Es la empresa pública multinacional uruguaya encargada de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional, el cemento Portland así como importar, refinar y vender derivados de petróleo. Aporta el combustible necesario para todo el proceso de atención a personas desplazadas.

- **MUNICIPIOS – ARTICULACIÓN CON EL CECOED PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROTOCOLOS** Los Municipios están mandatados en su Ley de creación a adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, en coordinación y colaboración con las autoridades nacionales respectivas, en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás emergencias de origen socio-natural comunicándolas de inmediato al/la Intendente, estando a lo que este disponga (numeral 15 del artículo 13 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014).

- **GRUPO INTERAGENCIAL DE EMERGENCIAS DE NACIONES UNIDAS (UNETE)** Está compuesto por agencias que apoyan al Sinae en la respuesta a la emergencia, brindando apoyo técnico y logístico para atender las necesidades de la población afectada. Lo integran las agencias: OIM, PNUD, UNESCO, UNFPA, FAO, OPS/OMS, UNICEF.

- **ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL** Las organizaciones de la sociedad civil colaboran con personal voluntario (en áreas como recreación) y gestión de donaciones. Su participación debe ser coordinada con el CDE y el Cecoed.

6.2.3 Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo

La política Nacional de Gestión Integral del Riesgo fue firmada en el año 2019 por el Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación y Cultura,

Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La Política comprende los siguientes ejes estratégicos y medidas:

1. Producción y gestión de conocimiento e información sobre el riesgo de emergencias y desastres	1.1. Producción y desarrollo de conocimiento 1.2. Identificación y estimación del riesgo y manejo de incertidumbre 1.3. Dimensionamiento de efectos probables del riesgo para incidencia en la toma de decisiones 1.4. Implementación del Sistema Nacional de Información para la Gestión Integral y Reducción del Riesgo de Desastres	Transversal
2. Cultura de gestión de riesgos y comunicación	2.1. Promoción y consolidación de actitudes preventivas basadas en la percepción y comprensión del riesgo 2.2. Educación para la transformación y la cultura preventiva. 2.3. Comunicación y Difusión	Transversal
3. Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales	3.1. Articulación con políticas existentes 3.2. Trabajo conjunto con el Congreso de Intendentes 3.3. Estrategia de gestión de recursos para el riesgo de emergencias y desastres 3.4. Articulación de reportes, monitoreo y evaluación con	Transversal

	políticas internacionales 3.5. Rendición de cuentas, control y auditorías	
4. Gestión prospectiva del riesgo de emergencias y desastres	4.1. Toma de decisiones y gestión del Sistema-Red transversal Estado-Sociedad 4.2. Planificación Nacional con criterios de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres 4.3. Normalización y estándares 4.4. Desarrollo de capacidades y competencias institucionales 4.5. Protección de actividades económicas y servicios vitales	Gestión Prospectiva
5. Gestión correctiva del riesgo de emergencias y desastres	5.1. Inversión para la reducción del riesgo existente 5.2. Relocalización de población habitando en zonas no aptas para asentamientos humanos	Gestión Correctiva
6. Gestión compensatoria del riesgo de emergencias y desastres: capacidad de respuesta y resiliencia	6.1. Desarrollo e implementación de planes de respuesta 6.2. Asistencia internacional 6.3. Estrategia para la compra y actualización periódica de equipamiento específico de respuesta (niveles nacional y departamental) 6.4. Estrategias específicas de preparación y respuesta 6.5. Aumento de la resiliencia	Gestión Compensatoria
7. Recuperación,	7.1. Mecanismos para la	Compensatoria

reconstrucción y medios de vida	recuperación 7.2. Planificación de la recuperación y transformación	y prospectiva
---------------------------------	--	---------------

Los ejes estratégicos son concordantes con el Marco de Sendai, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Acuerdo de París, los primeros tres ejes son transversales y los siguientes plantean el desarrollo de tres tipos de gestión: Prospectiva, Correctiva y Compensatoria:

- La gestión prospectiva refiere al conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación de riesgos futuros que podrían originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio, el crecimiento de las ciudades, cambios en tecnologías y formas de producción, entre otros motivos.

Procesos de la gestión prospectiva:

- Generar y difundir conocimiento sobre el riesgo de emergencias y desastres en sus diferentes ámbitos.
- Desarrollar e implementar regulaciones, lineamientos y herramientas técnicas para evitar la generación de nuevos riesgos.
- Desarrollar y fomentar procesos de participación ciudadana, en entidades públicas y privadas, para la prevención y el abordaje del aumento o desarrollo de nuevos riesgos.
- Establecimiento de ámbitos para la articulación e integración prospectiva en otros procesos, estrategias y planes de desarrollo del país (SNRCC, OPP, MGAP, MIEM, etc.) y de la región (tales como el MERCOSUR y la UNASUR).
- Controlar y evaluar el logro de los objetivos y medidas de la gestión prospectiva.

- La gestión correctiva del riesgo de emergencias y desastres implica identificar y evaluar las condiciones de riesgo actual existentes en la población, los bienes de significación y el ambiente, así como identificar y presupuestar las intervenciones necesarias para la reducción del riesgo existente.

Procesos de la gestión correctiva:

- En las áreas en donde se ha identificado niveles de riesgo, identificar y planificar las diferentes alternativas de programas y proyectos sociales y de inversión pública que se orienten a la reducción del riesgo existente de forma estructural y no estructural.
- Desarrollar y fomentar procesos de información pública, comunicación y participación ciudadana para la priorización de intervenciones correctivas de riesgo existente y su seguimiento.

- Identificar y planificar acciones correctivas en el proceso de formulación y operación de proyectos de inversión pública o privada, cuando estos se implementen en áreas de riesgo consolidado.
 - Gestionar los recursos financieros que se requieren para la implementación de los proyectos de desarrollo en que se integra la reducción del riesgo de emergencias y desastres.
 - Controlar y evaluar el logro y efectividad de los objetivos planteados en materia de la gestión correctiva para la reducción del riesgo de desastres.
- La gestión compensatoria implica identificar y establecer las acciones de preparación y aumento de la resiliencia frente a emergencias y desastres, diseñar e implementar protocolos de acción y acciones de respuesta, planes de continuidad, así como la recuperación después del impacto.

Procesos de la gestión compensatoria:

- Generar las acciones de conducción y coordinación para la atención de la emergencia o estado de desastre en los diferentes niveles que el Sistema Nacional defina.
- Generar conocimiento sobre la emergencia o el desastre ocasionado y las acciones requeridas para la gestión compensatoria, con criterios de género, generaciones e inclusión.
- Desarrollar e implementar normatividad, lineamientos y herramientas técnicas para considerar en la toma de decisiones y evitar la generación de posibles nuevos riesgos en los procesos de respuesta y/o recuperación.
- Adoptar estándares nacionales, y si no los hay, internacionales, de calidad en la asistencia humanitaria al menos en relación con el agua, saneamiento, nutrición y albergue temporal.
- Desarrollar y fomentar procesos de participación ciudadana, en entidades públicas y privadas para el establecimiento de los diferentes instrumentos para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción.
- Establecer indicadores para la caracterización y el monitoreo de las acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción, con criterios de equidad de género e inclusión.
- Diseñar mecanismos y procedimientos específicos que garanticen la participación activa y atención de personas con discapacidad, niños y ancianos en los procesos de preparación y respuesta.
- Gestionar los recursos financieros que se requieren para la implementación de los planes de emergencia y continuidad de actividades que se formulen.
- Difundir el conocimiento generado sobre el riesgo de desastres para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción, considerando criterios de accesibilidad para personas con discapacidades.
- Controlar y evaluar el logro y efectividad de los objetivos planteados en materia de la gestión compensatoria del riesgo de desastres.
- Retroalimentar los procesos de Gestión Correctiva y Gestión Prospectiva.

6.3 Capítulo 4- Recomendaciones sobre acciones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el esquema de Gobernanza de las Emergencias en Uruguay

Con base en lo presentado en los capítulos anteriores, se propone el siguiente esquema y acciones clave para el abordaje de la Seguridad Alimentaria y Nutricional durante las Emergencias en Uruguay.

Como primera reflexión, las acciones del Sistema deben ir enmarcadas dentro de un enfoque de Gestión Prospectiva dentro de la que las intervenciones en el territorio deben ser evaluadas y planificadas con el fin de evitar la generación de riesgos y, por ende, la generación de emergencias.

En los casos en los que no sea posible evitar los riesgos entonces se deberán aplicar los principios básicos de la asistencia humanitaria descritos en el capítulo 1 y que se encuentran comprendidos dentro del Derecho Internacional de los Refugiados, en los estándares del Manual Esfera y en los principios de la Ley 18.621 de Creación del Sinae, en particular, en aquellos que se relacionan con la Seguridad Humana y el Principio de Protección.

En ese sentido se plantean como mínimo las siguientes acciones, que dan respuesta a los estándares internacionales y a las líneas estratégicas de la Política Nacional de GIR:

1. Previo a la emergencia deben realizarse mapeos de vulnerabilidades y de necesidades de la población potencialmente afectada, desagregadas por edad, sexo y grupos de especial atención.
2. Debe realizarse una evaluación de daños y necesidades con el inicio de cada emergencia y si es posible, esta evaluación deberá iniciar durante las fases de alerta, deberá incluirse un apartado destinado exclusivamente a la SAN.
3. La respuesta debe ser diferenciada, respetar el acervo cultural de la población asistida, proteger la dignidad humana y promover la participación de la sociedad civil tanto organizada como no organizada.
4. Cuando el contexto lo permita, deberán promoverse los mecanismos de asistencia diferentes a la entrega de alimentos, estos pueden ser la remuneración de trabajo de población afectada, el aumento en los fondos de las tarjetas sociales, los bonos y las transferencias en efectivo.
5. Cuando el contexto no lo permita y sea necesaria la asistencia mediante la entrega de canastas o alimentos preparados, estos deben cumplir con los requerimientos energéticos mínimos establecidos por el Manual Esfera.
6. Las emergencias deberán atenderse dentro de lo posible con capacidades locales, para lo que es ampliamente recomendable fortalecer los circuitos cortos, los mecanismos de compras públicas a productores locales y la creación de bases de datos a nivel departamental en las que se registren productores, productoras y

comercios que puedan cumplir con los volúmenes necesarios para cada tipo de emergencia.

7. Debe promoverse la participación de las mujeres en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo
8. Con el fin de mejorar la calidad de la respuesta y de la Gestión Integral del Riesgo, debe contarse con una herramienta para la evaluación y monitoreo de la SAN durante las emergencias, cuyo funcionamiento sea suficiente para dar respuesta a los principales indicadores exigidos en el manual Esfera y en el Marco de SENDAI.
9. Se recomienda generar mecanismos de retroalimentación entre gestores de las emergencias y población afectada.
10. Toda la asistencia se debe dar bajo el precepto de “reconstruir mejor” de manera que las personas, al terminar la emergencia, puedan regresar a condiciones mejores de las que estaban y que sus medios de vida o subsistencia no sean puestos en riesgo por causa de las acciones de respuesta. En ese sentido, el Estado debe trabajar con actores locales y nacionales en la identificación de lo que en acción humanitaria se denomina como “Soluciones Duraderas”
11. Se recomienda evaluar particularmente las necesidades de población rural y realizar apoyos en distribución de semillas, cabezas de ganado e insumos cuando se considere necesario.
12. Deben promoverse estudios de los riesgos amenazas vulnerabilidades de los medios de vida en caso de emergencias de manera local, y trabajar en un plan de contingencia para cada tipo de emergencia.
13. Debe tenerse un estimado de personas que pueden ser afectadas por cada tipo de emergencia para, la cantidad de alimentos o de asistencia que sería necesaria, proveedores, lugares de almacenamiento, métodos de distribución
14. El estado debe proveer a todas las personas afectadas por desastre o emergencia, implique o no desplazamiento, de la alimentación adecuada o de la protección de sus medios de subsistencia de acuerdo con los estándares mínimos internacionales establecidos en el manual esfera.
15. Se recomienda que las personas que se encargan de la gestión de las emergencias reciban capacitación sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional y sobre mecanismos de monitoreo y evaluación de la misma.
16. Prestar particular atención a las necesidades de mujeres gestantes, mujeres lactantes, niños y niñas entre los 0 y 5 años y adultos mayores.

Con respecto al esquema de gobernanza, el SINAE maneja, como se describió en el capítulo correspondiente, un esquema descentralizado, este se considera como el más apropiado también el en caso de la SAN durante emergencias. En ese sentido, se

recomienda que la atención de la alimentación continúe realizándose mediante la articulación de las instituciones que en cada departamento lo realizan, siempre que estas no pongan en riesgo el principio de protección y la seguridad humana, adicionalmente, las Intendencias Departamentales incluyen en su presupuesto un segmento destinado a este fin por lo que no se consideró pertinente modificar esta gobernanza.

Se recomienda para mejorar la calidad de la asistencia, que cada Comité Departamental de Emergencias y cada CECOED desarrollen un capítulo dentro de su protocolo departamental, en el que se describan exactamente las acciones y procedimientos que se llevarán a cabo durante los diferentes tipos de emergencias, este capítulo debe contener roles, responsabilidades, proveedores, mecanismos de distribución, mecanismos de relevamiento de necesidades, mecanismos de evaluación y monitoreo, mecanismos de retroalimentación y formatos de informe de evaluación en el momento del cierre de las emergencias. Los protocolos deberán incluir no solo a la población desplazada y asistida en Centros de Evacuación sino también a población afectada por otras emergencias que no impliquen desplazamiento.

Se recomienda incluir un capítulo destinado a la SAN también en el protocolo general de la actuación de la Dirección Nacional del SINAIE.

Con respecto a la evaluación y el monitoreo, se recomienda trabajar en el desarrollo de un sistema de Monitoreo que puede ir integrado al Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones, que debería ser gestionado por un representante del SINAIE en cada departamento y que en situaciones de normalidad debe articularse con el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional propuesto en el borrador de proyecto de ley.

El monitoreo y evaluación de cada emergencia debe incluir como mínimo una evaluación inicial básica del estado de la SAN de la población afectada y una evaluación del estado de la SAN en el momento del cese de la emergencia. Para emergencias de duración prolongada se recomienda incluir además una evaluación intermedia y actualizaciones periódicas. En ese sentido, se incluye una columna con los indicadores mínimos que deben ser reportados en la matriz de indicadores del Anexo 1. Una vez declarado el cierre de las emergencias deberán realizarse evaluaciones posteriores sobre los medios de vida hasta que se considere que la población no está en riesgo. De la misma manera, los Comités Departamentales de Emergencias deben participar activamente en el monitoreo de la SAN en situaciones de normalidad.

Actualmente, es el Inda la institución responsable de la alimentación durante las emergencias, se propone que la articulación con el SINAIE se fortalezca, que se promuevan las compras públicas, que se cumplan los estándares mínimos internacionales y que el monitoreo y evaluación de la SAN sea realizado por el SINAIE durante las emergencias.

Estas recomendaciones corresponden a las acciones mínimas que deben ser tomadas, y se realizaron esfuerzos por que sean en su mayoría incluidas dentro del proyecto de Ley.

6.4 Bibliografía:

Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Sistema Nacional de Emergencias, Guía para la coordinación del desplazamiento de personas en la acción humanitaria (2020)

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Naciones Unidas, documento E/CN.4/1992/23.

Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos.

Carta Internacional de Derechos Humanos (edición 2015).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Proyecto Esfera: Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria (2018)

UNISDR- Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, ISDR Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2009.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Presidencia de la República de Colombia. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Guía comunitaria para la gestión del Riesgo.

Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Uruguay (2018-2030), junio de 2019.

Naciones Unidas (ONU), Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030, 15 de marzo 2015.

IOM, NRC, UNHCR, Kit para la gestión de campamentos, 2008

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Presidencia de la República de Colombia. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Estandarización de la Asistencia Humanitaria en Emergencias en Colombia.

Ley 18. 621 de creación del Sistema Nacional de Emergencias.

Programación de asistencia alimentaria en la acción humanitaria, Asistencia humanitaria y protección civil, Comisión Europea

Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Sistema Nacional de Emergencias,
Herramientas para la Gestión Integral del Riesgo, Madeleine Reno 2014

Informe Especial de Temperaturas, diciembre 2013. Servicio Nacional Meteorológico
Argentino

Guía Para la Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional durante las
Emergencias, WFP

7. El rol de la política pública y posibles instrumentos para promover un sistema alimentario que asegure la san y mejore las capacidades de atención a las emergencias.

7.1. El rol de la política pública y los sistemas alimentarios para la SAN

Para situar la importancia del rol del Estado vamos a retomar el concepto de Sistema Alimentario y el rol de las políticas públicas para permitir sistemas que promuevan la SAN y la sostenibilidad. Siguiendo a FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018) se debería desarrollar políticas que actúen sobre los suministros de alimentos, los entornos alimentarios y los patrones de consumo.

Respecto a las políticas para intervenir en las **cadena de suministros de alimentos**, se trata de promover la agricultura familiar (y la inclusión de las mujeres), los circuitos cortos, los espacios de comercialización de producción local y a precio justo (ferias libres, mercados itinerantes, mercados locales y de barrio), reducir los desperdicios de alimentos y crear bancos de alimentos. También desde la regulación se puede incidir en la reducción de la cantidad de sal, azúcar o grasas en el procesamiento de los alimentos.

En cuanto a las políticas para modificar los **entornos alimentarios** destacan los sistemas públicos de abastecimiento y comercialización de alimentos, que buscan asegurar una oferta alimentaria saludable en lugares donde es escasa o inexistente, a un precio accesible para las poblaciones de menores ingresos. También son importantes los programas de alimentación escolar, que buscan: i) dar respuesta a las necesidades sociales y proporcionar una red de seguridad; ii) mejorar el aprendizaje y los resultados educativos; iii) mejorar la nutrición en la población.

También se modifican los entornos alimentarios con medidas impositivas y subsidios para incentivar o desincentivar el consumo de ciertos alimentos. Otras intervenciones se dan a través de programas de protección social, con medidas asistenciales (no contributivas), de seguridad social (contributivas) y regulaciones laborales para promover niveles mínimos de bienestar. A su vez, las políticas para asegurar el acceso a agua potable y la inocuidad de los alimentos son muy importantes.

Finalmente, las acciones en la regulación de la publicidad y venta de los alimentos es otro instrumento. En Uruguay la Ley 19.140 de Alimentación Saludable en los Centros de Enseñanza busca implantar alimentación saludable en el ámbito escolar, promueve campañas educativas, prohíbe publicidad de alimentos no saludables y prohíbe los recipientes con sal en los locales del interior de las escuelas o liceos. Otra política es la de etiquetado frontal de advertencia nutricional de alimentos, aspecto en el cual Uruguay aprobó un Decreto de rotulado frontal de alimentos que establece que, en los casos que corresponde, se debe poner un rotulado frontal con la advertencia “exceso” del o de los nutrientes que superan los límites que establece la normativa.

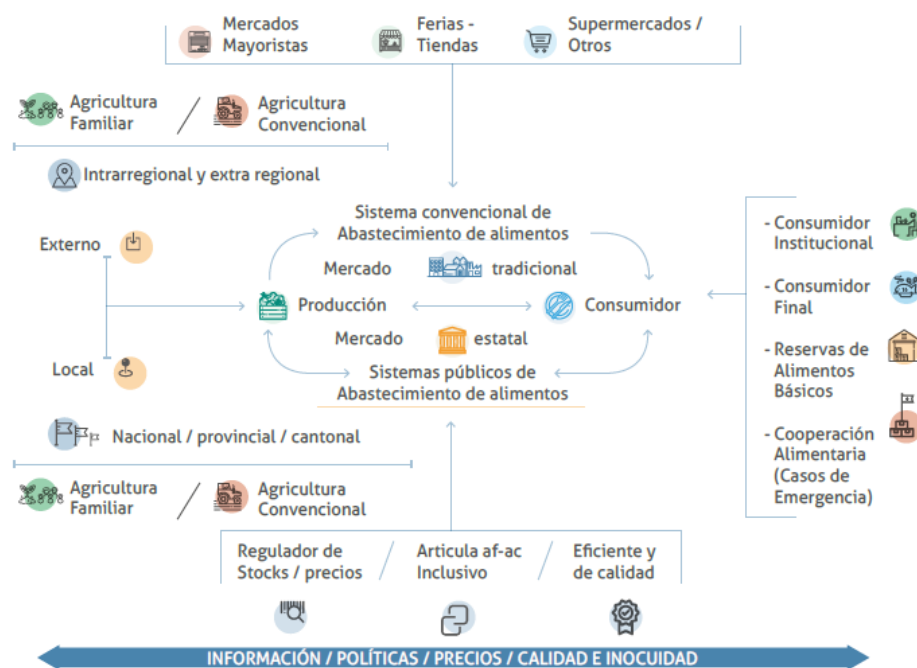
En cuanto a las políticas referidas al **comportamiento de los consumidores** destacan: i) la educación alimentaria y nutricional, que debe proporcionar los conocimientos y las competencias necesarias para que todas las personas y sus familias puedan alimentarse de un modo adecuado; ii) generar Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAs) a

distribuir en la población con el objetivo de fomentar hábitos de alimentación y modos de vida saludables; ii) la combinación de los programas de alimentación escolar con las medidas de educación alimentaria y nutricional.

7.2. El sistema de abastecimiento de alimentos y la agricultura familiar

Un aspecto fundamental en el sistema alimentario es la cadena de suministros o el sistema de abastecimiento de alimentos. En base a FAO (2017)⁵³, la Figura 12 muestra un esquema conceptualiza el sistema de abastecimiento de alimentos, mostrando al mismo tiempo la forma de funcionamiento de un sistema convencional de mercado y un sistema público de abastecimiento de alimentos, con el Estado como facilitador y gestor.

Figura 12. Esquema de Sistema de Abastecimiento de Alimentos Convencional y Público.



Fuente: FAO (2017) ESTADO DEL ARTE. SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTO en América Latina y el Caribe. Santiago, 2017.

Según FAO (2017) el rol del Estado en un sistema público de abastecimiento de alimentos es doble. Por un lado, actuar como estabilizador de precios de los productos agrícolas para asegurar precios razonables para productores y consumidores. Por otro lado, asegurar el abastecimiento de alimentos básicos a la población. Para tal fin, las estrategias pueden ser las compras directas a productores locales o importaciones a

⁵³ Fuente: FAO (2017) ESTADO DEL ARTE. SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTO en América Latina y el Caribe. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, Santiago, 2017. Informe elaborado por José David Torres Gallardo, consultor en Sistemas Públicos de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos.

través organismos públicos, o la creación y manejo de stocks de reserva alimentaria. Para ambos objetivos se desarrollan políticas que apoyen la agricultura familiar y los mercados locales de alimentos. La Figura 13 muestra las características entre los sistemas de abastecimiento de alimentos convencionales y los sistemas públicos.

Figura 13. Características de un Sistema Convencional de Abastecimiento y un Sistema Público de Abastecimiento de Alimentos.

CRITERIOS	Sistema Convencional de Abastecimiento de Alimentos	Sistema Público de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos
Producción 	• Participan en procesos de fomento productivo, por medio de la dotación de insumos, tecnología, créditos, en experiencias puntuales con mirada de negocio. • El pago al productor por la venta de sus productos depende del tipo de empresa y mercado.	• Incentivan el fomento productivo con una mirada integral, promoviendo el fortalecimiento de capacidades técnicas y socio organizativas de los productores, el acceso a tecnología, insumos y créditos. • Busca proteger al productor mediante el establecimiento de precios mínimos de sustentación, ofreciendo un pago justo por sus productos.
Comercialización 	• Generan alternativas de comercialización que son muchas veces restrictivas para pequeños productores. Por sus características promueven la participación de medianos y grandes productores como proveedores para sus mercados.	• Generan alternativas de comercialización inclusivas de productos que permiten la participación de pequeños y medianos productores y productores familiares como proveedores del mercado estatal. • Buscan eliminar a los agentes intermediarios apuntando a acortar la cadena entre el productor y el consumidor y con ello disminuir los costos de los productos.
Consumo 	• Promueven alternativas para el acceso físico a los alimentos por parte del consumidor, con una mirada de negocio. • No siempre apuntan a promover un consumo sano de alimentos. • No regulan mercados.	• Promueven alternativas para el acceso físico y económico de productos, con una mirada social. • Existe un compromiso para asegurar el alimento sano y nutritivo para toda la población. • Presencia de instancias estatales responsables de regular los mercados para evitar el alza de los precios de los alimentos y proteger de esta forma al consumidor y al productor.

Fuente: FAO (2017) ESTADO DEL ARTE. SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTO en América Latina y el Caribe. Santiago, 2017.

Para asegurar la SAN de la población parece necesario que exista algún grado de intervención del Estado bajo la lógica de los sistemas públicos de abastecimiento de alimentos, en convivencia con las modalidades convencionales de mercado, pero sin librar todo a las fuerzas del mercado que cada vez más están reguladas por las lógicas del capital transnacional.

En este sentido la política pública debería cumplir las siguientes funciones.

- **Incentivo a la producción familiar y local**

Esto puede suponer el acceso o la entrega de insumos para la producción (dotación de semillas, plaguicidas, herbicidas, etc.), acceso a tecnología, crédito y asistencia técnica y capacitación directa. También el apoyo para el acopio y almacenamiento de productos y acceso a servicios de certificación y de evaluación de la calidad de la producción. A su vez, promover la asociatividad y cooperativismo en la producción agrícola.

Trabajar en la SAN es también trabajar en sistemas productivos locales que permitan sistemas agroalimentarios sostenibles e inclusivos. El sector del agro es muy relevante en Uruguay, como lo muestra el Censo General Agropecuario de 2011, realizado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), que registraba Se registraban 41.356 establecimientos productivos en 16,3 millones de hectáreas explotadas. La ganadería de vacunos de carne es el rubro al que se destina una mayor superficie de las áreas explotadas en nuestro país, ocupando el 66,8% del total de las tierras explotadas. Siguen, en orden de importancia, los cereales y oleaginosos sin incluir el arroz (10,7%), la forestación (7,6%), la cría de ovinos para carne y lana (5,2%) y los vacunos de leche (5,1%). En el otro extremo, los rubros con menor cantidad de hectáreas por explotación son la cría de cerdos, la horticultura y la cría de aves.

Al analizar la situación de la concentración de la tierra y los pequeños productores, se observa que más de la mitad de los establecimientos ganaderos tienen menos de 100 hectáreas y representan solo el 6% de la superficie total destinada a la ganadería. Por otra parte, el 1% de los establecimientos ganaderos tiene más de 3000 hectáreas, pero representan el 19% de la tierra. En el caso de los productores agrícolas-ganaderos sucede algo similar. El 44% de los establecimientos tienen menos de 100 hectáreas y representan solo el 3% de la superficie explotada (MGAP-DIEA, 2018)⁵⁴. Esto muestra la coexistencia de numerosos pequeños establecimientos productivos con establecimientos de gran tamaño, que concentran la mayor parte de la tierra. A su vez, con datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) se puede establecer que los ingresos per cápita de los hogares vinculados a la producción agropecuaria son inferiores, en promedio, respecto a los hogares que se dedican a otras actividades no agrarias. Los hogares en los que algún miembro se dedica a las actividades agropecuarias tienen un ingreso promedio mensual per cápita que no supera el 73% del ingreso de los hogares que no reportan actividades agropecuarias. Por lo tanto, no solo se trata de asegurar alimentación saludable para la población de las ciudades, sino que también se debe asegurar mejores ingresos y calidad de vida para la población que vive de las actividades agrícolas y agropecuarias, lo que también significa trabajar en la SAN de estas poblaciones.

⁵⁴ Anuario Estadístico Agropecuario 2018. DIEA-MGAP.

La Tabla 8 muestra para 2018 los 36.965 productores familiares que están registrados en Uruguay como productores familiares, pertenecientes a 21.657 familias, de los cuales el 44% eran mujeres y el 56% varones. Canelones es el departamento en el que se encuentra la mayor cantidad de productores registrados (24%), seguido por San José (7%) y Cerro Largo (7%).

Tabla 8: Unidades productivas familiares y productores familiares. por departamento, en el año 2018.

Departamento	Unidades	Productores/as familiares	% Mujeres productoras	% Hombres productores
Artigas	666	1180	42%	58%
Canelones	5219	8623	44%	56%
Cerro Largo	1527	2511	43%	57%
Colonia	1366	2264	42%	58%
Durazno	670	1064	45%	55%
Flores	241	410	39%	61%
Florida	998	1606	44%	56%
Lavalleja	1352	2149	44%	56%
Maldonado	837	1264	43%	57%
Montevideo	764	1391	42%	58%
Paysandú	726	1463	44%	56%
Río Negro	420	790	42%	58%
Rivera	947	1816	45%	55%
Rocha	925	1487	45%	55%
Salto	931	1696	44%	56%
San José	1653	2756	44%	56%
Soriano	588	1118	43%	57%
Tacuarembó	1151	2104	44%	56%
Treinta y Tres	676	1273	47%	53%
Total	21657	36965	44%	56%

Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 2018 de DIEA-MGAP

La Tabla 8 refiere a un registro oficial, ya que en Uruguay por resolución (n° 527/008) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) de 2009 se define al productor/a familiar como⁵⁵:

“Aquellas personas físicas que cumplan simultáneamente con los siguientes requisitos:

- *Realizar la actividad productiva con la colaboración de hasta 2 asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales.*
- *Residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km.*
- *Explotar un total de hasta 500 hectáreas CONEAT⁵⁶ 100 bajo cualquier forma de tenencia.*

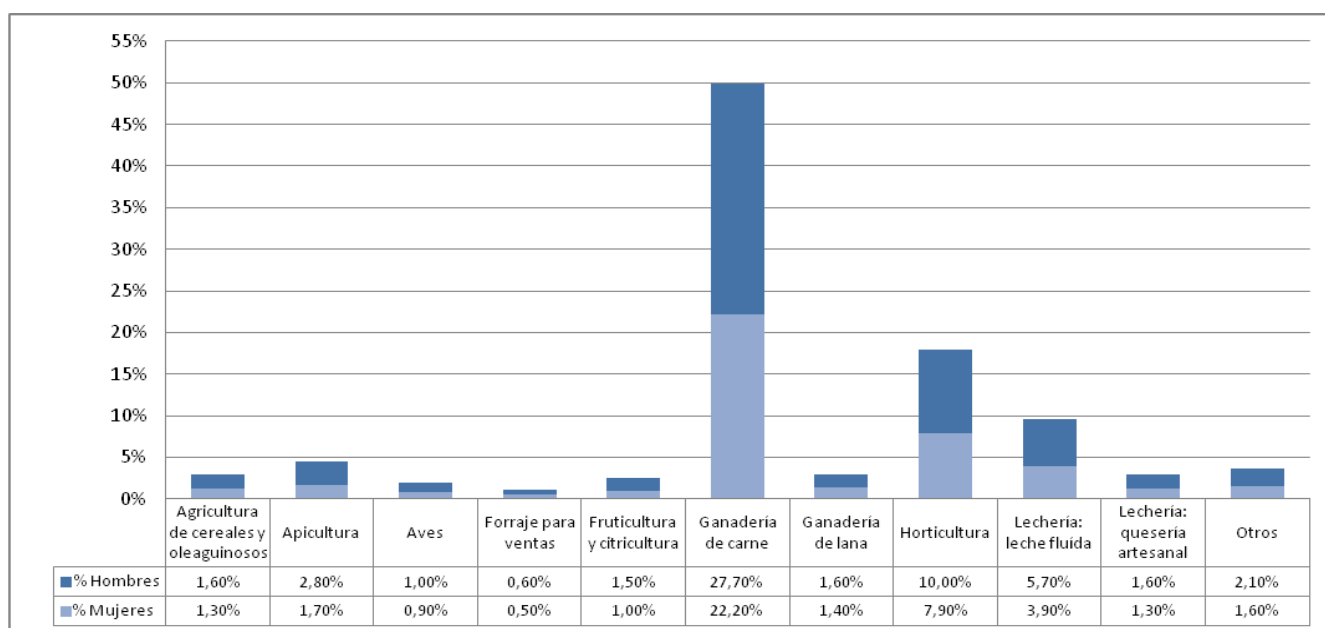
⁵⁵ Registro de productores/as familiares, MGAP-DGDR

- *Obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.”*

En base a esta definición es que se crea el registro de productores familiares con el objetivo de implementar políticas públicas focalizadas en este sector.

Respecto al rubro principal de los productores familiares, alrededor del 50% de los productores familiares se dedican a la ganadería de carne, seguida por la horticultura y por la lechería. En la Figura 14 se puede ver la participación de cada rubro.

Figura 14: Tipo de rubro de los productores/as familiares, por departamento, en el año 2018



Fuente: Anuario Estadístico Agropecuario 2018 de DIEA-MGAP

Por lo tanto, en Uruguay **el MGAP desarrolla diversas políticas de apoyo a la producción familiar** (la cual está identificada como población objetivo), así como también apoya a diversos sectores productivos que se integran por pequeños y medianos productores locales. A su vez, se destaca la Ley 19.292 de 2014 de “Producción Familiar Agropecuaria y Pesca Artesanal” y su decreto reglamentario de 2015. Todo esto, sin duda, es un punto de partida muy favorable para vincular las estrategias de la SAN con la promoción del desarrollo territorial rural.

Para el logro de los objetivos de promover el desarrollo rural y la SAN, como ya sucede, la política pública puede articular acciones con el sector del **cooperativismo agrario**, integrado por las cooperativas agrarias, las Sociedades de Fomento Rural (SFR), y confederaciones como la Confederación de Cooperativas Agrarias (CAF). En efecto, el cooperativismo agrario es un sector muy favorable para sostener la producción

⁵⁶ El índice CONEAT es una medida que permite comparar tierras de diferentes productividades en el país, por lo que aquí no se refiere a un número fijo de hectáreas sino al equivalente de 500 hectáreas con un índice 100.

de pequeños y medianos productores, en gran medida productores familiares, con la posibilidad de asegurar al mismo tiempo el abastecimiento de alimentos a la población y el sustento de las familias que trabajan en torno a la producción del agro en el medio rural. Adicionalmente, las cooperativas agrarias en Uruguay son herramientas muy útiles para ayudar al acceso a mercados competitivos, incluso de exportación.

Figura 15. Cooperativas agrarias socias de CAF

Fuente: CAF (www.caf.org.uy)

De acuerdo con Rodríguez Miranda y Rodríguez Vivas (2019)⁵⁷ las cooperativas socias de la CAF representan aproximadamente un 15% de la superficie de soja y un 25% de los productores del país. A su vez, representa algo más de un 50% de capacidad de

almacenaje de granos. Destacan también en la producción de trigo, cebada y arroz. También cuentan con producción en la fase industrial, como la Lanera Piedra Alta que procesa un 15% de la lana nacional exportando a más de 20 mercados, o el caso de CONAPROLE que representa aproximadamente el 70% del procesamiento de leche y de las exportaciones del país. Por lo tanto, el modo cooperativo es de gran significación en la organización de la economía agrícola uruguaya.

En suma, las políticas públicas de apoyo a la pequeña producción y a la SAN tienen un punto de apoyo importante en la masa crítica que ya existe en torno al asociativismo y el cooperativismo en el medio rural uruguayo. **La estrategia de SAN en el medio rural puede valerse del cooperativismo agrario y viceversa.** Esta sería una forma de viabilizar la pequeña producción local, tanto del punto de vista del abastecimiento de insumos, del acceso a tecnología, como para apoyar el acceso a canales adecuados de comercialización, logrando, al mismo tiempo, una oferta adecuada de alimentos del punto de vista de la SAN.

- **Manejo de reservas de alimentos, compras públicas y estabilización de precios**

Una de las funciones de los sistemas públicos de abastecimiento de alimentos refiere a prever reservas estratégicas de alimentos para casos de emergencia y para estabilizar precios. En el caso de las emergencias, estos stocks deben poder responder rápidamente a las crisis humanitarias y brindar la asistencia directa a los damnificados. En el caso de las reservas para estabilizar precios, deben buscar asegurar el consumo adecuado en tiempos de restricciones de oferta y evitar los escenarios de especulación de precios. Tanto asegurar precios razonables para el consumidor, como para el productor.

En **Brasil**, por ejemplo, se desarrolló desde 2003 el **Programa de Adquisición de Alimentos** (PAA), que hizo posible la compra de alimentos de la agricultura familiar por parte del Estado, con la finalidad de llevar esos productos a las familias en situación de vulnerabilidad social, a las organizaciones de asistencia social, a los servicios públicos de alimentación y nutrición (comedores populares, bancos de alimentos y comedores de beneficencia) o con el destino de formar stocks públicos estratégicos (Flexor y Grisa, 2016)⁵⁸. El programa eliminó la necesidad de las licitaciones para la compra de alimentos de la agricultura familiar, siempre que los precios no fueran más altos que en el mercado regional. El programa aseguraba precios mínimos y estables a los productores, con base en precios de referencia, teniendo en cuenta las diferencias regionales y la realidad de la agricultura familiar.

⁵⁸ Flexor, G. y Grisa, C. (2016) Políticas de Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar en Brasil: Actores, Ideas e Instituciones. *América Latina Hoy*, 74, 2016, pp. 39-53

En el caso de Uruguay, la Ley 19.292 y el decreto reglamentario 411/015 establece un marco para las compras públicas a la agricultura familiar. En particular, la Ley establece que los sujetos beneficiarios son colectivos formados al menos por cinco integrantes, de los que un mínimo de 70% deben pertenecer a la agricultura familiar (o pescadores artesanales) y responder por un 50% al menos de la producción. Se crea un registro de colectivos que cumplan con las condiciones de la Ley para ser organizaciones habilitadas para la venta dentro del sistema de compra pública, en lo que se denomina Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH). A su vez, el MIDES y el MGAP (Dirección General de Desarrollo Rural) son las entidades encargadas de implementar y efectivizar la ley. Los beneficios que se prevén son los siguientes: i) una reserva de un mínimo de 30% para las compras de bienes alimenticios de forma centralizada; ii) la reserva llega al 100% para el caso de las compras descentralizadas (directamente realizadas por escuelas, Intendencias, Municipios, centros públicos localizados en los territorios); iii) con la salvaguarda de que no hay obligación de compra por motivos fundados de calidad e inocuidad, precios elevados o por incumplimientos de la normativa.

Por lo tanto, ya existe en Uruguay un mecanismo para establecer un **fondo para compras públicas a productores familiares** para abastecer diferentes servicios públicos, como escuelas, la policía, el ejército, las cárceles, necesidades de gobiernos departamentales, comedores públicos y servicios del MIDES. Los precios deberían ser fijados persiguiendo un precio "justo", por ejemplo, como el caso de Brasil, basado en transacciones anteriores y valores de referencia. Al respecto, en el caso uruguayo se toman como referencia los precios del Observatorio Granjero. Una dificultad asociada a esto es cuando se trata de algún producto sobre el cual dicho observatorio no releva precios.

En este mecanismo que plantea la Ley en Uruguay se podría **dar participación también a otros actores privados** (cooperativas o empresas convencionales) que se sumen a la iniciativa para los **aspectos de logística y distribución**, y también para el asesoramiento técnico a los productores y el apoyo para asegurar la **calidad** de los procesos productivos y la **adecuación de los alimentos** en el marco de la SAN. Esto podría solucionar algunos problemas que se observan en el funcionamiento del sistema en Uruguay debido a que muchas veces los costos de logística y distribución son muy caros para ser asumidos por los productores familiares, además de los problemas para alcanzar la calidad y estándares adecuados que exige un marco de SAN. La forma de empezar a implementar estas propuestas, viendo como incorporar a estos otros actores, podría ser a través de **iniciativas piloto**, para luego ser extendidas.

A la fecha solo se registraron 14 organizaciones en el RENAHO, en general cooperativas, lo que puede ser fruto de dificultades para cumplir los requisitos por parte de las sociedades de fomento rural y las cooperativas agrarias, por lo que se debería analizar ese aspecto. También son limitaciones y aspectos que hay que mejorar o

revisar: i) la forma en que se realizan los llamados, por ejemplo, los volúmenes que se solicitan con requerimientos y condiciones de entrega que complican los costos logísticos para pequeños productores; ii) la consideración efectiva de la Ley para establecer en los llamados de los organismos públicos el objetivo de cumplir con la compra a la producción familiar, con diseños que contemplen ese objetivo para hacerlo factible; iii) la obligación de contar con un conjunto completo de alimentos incluyendo productos importados (que obviamente no va a producir el agricultor familiar); iv) dificultades debido a las habilitaciones bromatológicas departamentales y las normativas sanitarias que pueden no contemplar las características de la producción familiar; v) problemas para adecuar a los pequeños productores y productores informales y excluidos del mercado a los estándares requeridos para un marco de SAN.

Por otro lado, un aspecto a incorporar en el sistema que prevé la Ley de compras públicas a la producción familiar en Uruguay es el manejo de stock de alimentos para gestionar como **reserva para emergencias** (climáticas, económicas, sociales, etc.), que se debería combinar con un **fondo monetario para emergencias** que se componga de un aporte de fondos públicos (que podría tener origen en una partida específica del presupuesto nacional o aportes de alguna de las empresas públicas cuando generan excedentes⁵⁹, entre otras posibles fuentes). En caso de emergencia se podría accionar, según la conveniencia frente al tipo de evento y la situación particular, mediante montos de dinero transferidos a las poblaciones damnificadas o mediante la distribución directa de los alimentos.

- **Programas de alimentación escolar**

Un ejemplo muy relevante al respecto es el **Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil**, implementado desde el año 2009 a partir de la Ley de Alimentación Escolar 11.947/2009. Se trata de un mecanismo de compra de productos a la agricultura familiar⁶⁰, generando un mercado atractivo para ese segmento y motivando la formalización de los productores y su inclusión socioeconómica (Ramírez, et al. 2015)⁶¹. El programa tiene el objetivo de lograr que el 30% de los insumos utilizados en la alimentación escolar del país sean comprados a productores de la agricultura familiar.

⁵⁹ Las empresas públicas no deberían tener excedentes económicos que constituyan una ganancia, y si los tienen deberían volcarlos a la sociedad, por ejemplo, bajando los costos de los servicios públicos. Otra forma de volcar parte de ese resultado económico a la sociedad es mediante un aporte al referido fondo para emergencias alimentarias, lo que implica rentabilizar al eficiencia en la gestión de la empresa pública en un activo de reserva frente a posibles crisis que deba enfrentar la sociedad.

⁶⁰ La ley considera "agricultura familiar y emprendedor familiar rural aquel que practica actividades en el medio rural, atendiendo simultáneamente a los siguientes requisitos: (i) no posee una superficie titulada de una extensión mayor a cuatro módulos fiscales (un módulo varía entre 5 a 110 ha), (ii) utiliza predominantemente mano de obra familiar, (iii) su explotación o emprendimiento es dirigida por su propietario con ayuda de su familia, (iiii) un porcentaje mínimo de la renta familiar tiene su origen en las actividades económicas de su establecimiento o empresa.

⁶¹ Ramírez Fiora del Fabro, Alberto, & Aránguiz García, Fabiola Liliana. (2015). Experiencia de adquisición de alimentos a la Agricultura Familiar en el Programa de Alimentación Escolar de Brasil: factores determinantes para su diseño. *Investigación Agraria*, 17(1), 3-17.

El programa de compras posee una gestión descentralizada, siendo ejecutado en su totalidad por los gobiernos Estaduales, Municipios o incluso escuelas que en algunos casos administran el programa en su territorio. Se definen los productos que serán adquiridos y se hace un llamado público a organizaciones de productores de la agricultura familiar que deben estar previamente registradas y habilitadas⁶². Estas organizaciones son el actor clave para intermediar entre los pequeños productores y las compras del Estado (organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, cooperativas, etc.). En el caso de Uruguay estas organizaciones podrían ser cooperativas agrarias, asociaciones de productores o Sociedades de Fomento Rural. Las organizaciones que se presentan al llamado postulan un plan que identifique a los productores proveedores y el listado de los productos a entregar, con detalle de cantidades y cronograma. A su vez, las organizaciones son responsables de que se cumplan los acuerdos y entregas en las condiciones pactadas. Existe, además, un límite de compras anuales que se puede realizar a un mismo agricultor, el cual no se puede exceder cierto valor.

Los precios de compra son fijados mediante dos mecanismos detallados en la Resolución 38/2009, y definidos según el monto de la compra. Para valores superiores a un determinado monto (33.898 USD anuales en 2015) se utiliza el promedio de precios pagados en tres mercados minoristas locales o los precios vigentes a la fecha de la convocatoria en dichos mercados. Para montos inferiores a ese monto establecido el precio se fija en función del promedio de precios pagados por productos similares en tres mercados minoristas locales en los doce últimos meses o el promedio de precios vigentes a la fecha en tres mercados minoristas.

De acuerdo con Ramírez, et al. (2015) este programa en Brasil cuenta con las siguientes ventajas: i) proporciona el incentivo necesario para incrementar el capital social de los territorios y promover la formalización de los campesinos; ii) permite generar dietas y raciones escolares que tienen mejores atributos nutricionales; iii) propicia la cohesión social en los territorios rurales y establece nexos entre campo y ciudad; iv) permite reducir costos en transporte de los alimentos (ya que en gran parte se produce donde se consume); v) ataca el problema de la pobreza por dos frentes, por un lado, mejora la renta de las familias de productores rurales y, por otro, contribuye a la seguridad alimentaria a nivel de los escolares; vi) todo el proceso se realiza a nivel de la misma escuela, el Municipio o el Gobierno del Estado, con alta descentralización.

Los mismos autores señalan como aspectos a mejorar: i) puede generar organizaciones con dependencia del Estado que podría interpretarse como asistencialismo; ii) si es inadecuada la puesta en marcha del programa puede generar expectativas que no puedan ser cumplidas; iii) hace falta mejorar los apoyos técnicos por parte de nutricionistas y realizar catastros detallados de la disponibilidad de productos; iv) la baja capacidad de gestión de negocios y de administración de muchas de las organizaciones; v) brechas técnicas para producir con estándares de calidad fundamentalmente en los productos

⁶² Para integrar el registro debe tener la Declaración de Aptitud del Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar de Brasil (DAP).

con algún grado de procesamiento; vi) la necesidad de generar nueva infraestructura en las escuelas para la manipulación, conservación y preparación de alimentos frescos, así como la inversión en cocinas bien equipadas y personal (se recomienda comenzar con alimentos sin gran proceso de elaboración y de fácil conservación).

Sin dudas queda claro que un **programa de alimentación escolar** como el que se ha implementado en Brasil implica un desafío muy importante y no es nada sencillo. No obstante, **es una de las políticas que tiene mayor integralidad en el abordaje de la SAN y el desarrollo rural**, al mismo tiempo. Incluso desde la perspectiva de la sostenibilidad, al trabajar con los niños y la educación alimentaria, además de promover sistemas agroalimentarios de producción local.

Sería muy interesante que, en Uruguay, sobre la base del marco que da la Ley 19.292, profundizar en esta línea para generar circuitos cortos y mercados locales en torno a las escuelas, y poder aprovechar en forma efectiva la posibilidad que otorga la Ley para que el 100% de las compras descentralizadas se realicen a los productores familiares.

- **Apoyo a la comercialización de los pequeños y medianos productores**

Aquí se pueden mencionar políticas que busquen reducir los canales de intermediación por medio de la compra directa a los productores, apoyar en el acceso a mercados externos (acceso a la exportación) y el desarrollo de mercados minoristas para uso exclusivo de los pequeños productores. A su vez, se pueden generar espacios para la venta de alimentos con el objetivo de que puedan comercializar sus producciones segmentos de productores que son excluidos del mercado convencional y, a la vez, que los consumidores puedan acceder directamente a productos de calidad con costos convenientes. Adicionalmente, se pueden buscar oportunidades para impulsar procesos de inclusión que articulen la participación de la agricultura familiar con la convencional.

En Uruguay el MGAP junto con los Gobiernos Departamentales podrían establecer apoyos para la **creación de mercados locales o regionales** (supra departamentales) que fueran espacios de comercialización de producciones locales que no tienen capacidad para acceder al circuito convencional del mercado. Los Gobiernos Departamentales tiene experiencia de trabajo con productores locales, e incluso en la gestión de abastos municipales y ferias locales. La novedad de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana es un cambio en la lógica de organización del mercado agrícola que podría vincularse con unidades auxiliares o complementarias, de menor tamaño y lógica regional-local fortaleciendo mercados de proximidad con formas más eficientes de distribución de los alimentos en todo el país. En esa lógica debería funcionar la relación con la Central Hortícola de Salto, que se proyecta construir.

Adicionalmente, la política pública debería ofrecer marcos adecuados para promover **acuerdos entre los productores pequeños y familiares y las grandes superficies de**

comercialización presentes en las ciudades capitales del interior, así como con alianzas con otros actores privados. Estas estrategias podrían ser una forma de incluir a la producción familiar en los mercados convencionales.

Uno de los problemas que enfrenta la pequeña producción y la producción familiar es que el mercado no ofrece las soluciones productivas, tecnológicas, logísticas y comerciales que son adecuadas a sus necesidades y con costos que puedan asumir en forma razonable. Una solución es la intervención directa del Estado con subsidios y/o asumiendo un rol directo como actor en la cadena de suministros. En Uruguay una alternativa viable, y que ya funciona, refiere al rol que tienen las **cooperativas agrarias**. Estas brindan servicios integrales de diversa índole, como el asesoramiento técnico, la capacitación y formación, la venta de insumos para la producción, la comercialización de productos, almacenaje y acopio, así como el acceso al financiamiento para los socios⁶³. Adicionalmente, en algunos rubros las cooperativas se han desarrollado la fase industrial. Por ejemplo, el caso de Lanera Piedra Alta en la producción de lana o CONAPROLE para el caso de los lácteos, así como la elaboración de vinos para el sector vitivinícola. La capacidad de control (o al menos ser un jugador relevante) de la fase industrial es muy importante para la fijación de los precios en la fase primaria, para la colocación de la producción y para manejar estrategias comerciales propias.

Por lo tanto, en Uruguay es posible que el Estado, sin la necesidad de ser directamente productor, intermediario o comercializador en la cadena de suministros, pueda incidir fuertemente para potenciar sistemas alimentarios basados en producción familiar y pequeños productores locales, apoyándose en el sector cooperativo agrario (y en otros actores privados que se quieran sumar a la iniciativa). Esto es en definitiva trabajar en desarrollo territorial rural, combatiendo la pobreza rural, fortaleciendo el tejido asociativo local y conectando a los pequeños productores con los mercados de forma competitiva (Schejtman y Berdegú, 2004)⁶⁴.

A su vez, el Estado debería desarrollar políticas para **incluir a los productores informales y/o excluidos de los mercados**, sumidos en el autoconsumo y seguramente con problemas de ingresos y de seguridad alimentaria, en circuitos productivos que den acceso a mercados. También las cooperativas agrarias son un buen vehículo para lograr este fin, ya que son actores del territorio que conocen a los productores locales y sus condiciones, con mayor probabilidad de conectar con sus necesidades que una política implementada desde un organismo central. Al mismo tiempo, son actores con experiencia en la ejecución e implementación de políticas públicas, ya que el mismo MGAP ya canaliza algunas políticas a través de programas que las cooperativas agrarias ejecutan en el territorio. Por otro lado, no se trata de un sector débil, sino que tiene una

⁶³ Rodríguez Miranda, A. y Rodríguez Vivas, M. (2019) “El cooperativismo agrario y su potencial para el desarrollo territorial en Uruguay”. Serie Documentos de Trabajo, DT 26/2019. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

⁶⁴ Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004). Desarrollo territorial rural. Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), Santiago de Chile.

institucionalidad fuerte y con historia en el país, lo que explica que tengan un peso relevante en la producción y valor comercializado en la economía nacional.

Por lo tanto, en el caso uruguayo, la política pública, la producción familiar y el cooperativismo agrario podrían conformar una alianza bien interesante para promover la SAN y del desarrollo territorial rural.

8. El cambio climático y la SAN

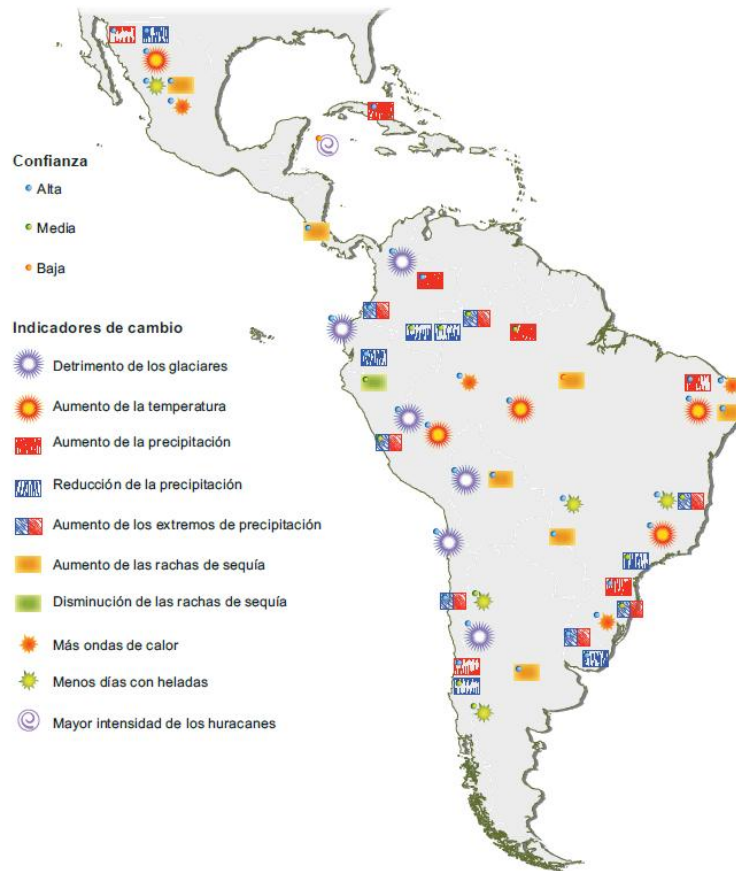
Latina y el Caribe será muy considerable debido a la dependencia económica de la región respecto de la agricultura, sumado a la baja capacidad adaptativa de su población y la situación de localización geográfica de algunos países. Los países cuyos sectores agrícolas serán más perjudicados son Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay, que son además los que ya presentan mayores problemas de seguridad alimentaria.

La Figura 16. muestra los efectos del cambio climático para el año 2100 en América Latina. Para el caso de Uruguay es notorio el aumento de eventos extremos de sequía, combinados con eventos extremos de precipitaciones. Esto supone cambios que necesitan de la adaptación de la población y el sistema productivo.

El fomento de la agricultura familiar, los pequeños productores y los sistemas productivos locales permitirían fortalecer las capacidades productivas en los territorios y trabajar sobre las necesidades de adaptación al cambio climático. La posibilidad de contar con reservas de stock para emergencias y/o fondos monetarios para emergencias permitiría reaccionar de manera más adecuada a los eventos extremos que serán más frecuentes con el cambio climático y reducir los riesgos de SAN y pobreza rural y urbana.

Pero más allá de los efectos de mitigación, el trabajar en SAN permite contribuir a la Agenda 2030 y los ODS, como se señala en la primera sección de este documento. Promover sistemas productivos y patrones de consumo sostenibles es en sí mismo contribuir a modificar las causas del cambio climático y no solo mitigar sus efectos. Al respecto, los cambios en los patrones de consumo son fundamentales, y para ello el marco de la SAN tiene un gran potencial, sobre todo desde el componente de la educación para una alimentación y vida sana.

Figura 16. América Latina y el Caribe: síntesis de los patrones de cambio climático proyectados a 2100



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Gráficos vitales del cambio climático para América Latina y el Caribe. Edición especial para la CP16/CP-RP 6, México, Bogotá, 2010.

Segunda parte: Análisis de congruencia del proyecto de ley con la normativa interna e internacional.

La norma es compatible y congruente con el ordenamiento internacional, cumpliendo los compromisos asumidos por la República, entre otros: la Convención de los Derechos del Niño (1989), Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008), Pacto de San José de Costa Rica (1986), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) 1976 y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2013). La norma recoge todos los adelantos en materia de protección de los Derechos Humanos.

En cuanto al rango de los Tratados Internacionales, la Constitución del Uruguay - aun cuando en su artículo 6° hace referencia a los tratados internacionales y al Derecho internacional- no dispone expresamente un rango o jerarquía en el ordenamiento jurídico interno. Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han llegado a concluir que los tratados tienen rango de ley, con base en el art. 85. Numeral 7° de la Constitución Nacional. No obstante, ello, refiriéndose a Tratados que consagran o reconocen derechos fundamentales, la solución es distinta.

En efecto, el artículo 72 de la Constitución uruguaya dispone que: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que sean inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”. El referido artículo 72 de la Constitución ha llevado a parte de la doctrina a ensayar enumeraciones de cuáles serían los derechos, deberes y garantías no enumerados, a los que debe reconocerse rango constitucional debido a esta disposición.

En la actualidad, la doctrina especializada más recibida, ha concluido que no existe argumento más fuerte para demostrar que un derecho es inherente a la personalidad humana que el hecho de estar reconocido –con algunas variantes- en uno, dos o más tratados internacionales ratificados por la República. Y por eso dicha regulación internacional permite disipar las dudas y atemperar los problemas que surgían al aplicar el artículo 72 de la Constitución Nacional. En efecto, tal como señalan Cajarville JP (1996) y Risso Ferrand, M (2015), la prueba más contundente de que un derecho es inherente a la persona humana (y por ende tiene rango constitucional al encontrar hospedaje en dicho artículo 72) surge justamente de su inclusión en tratados internacionales referidos a derechos humanos. En mérito a ello, todos los derechos humanos no establecidos a texto expreso en la Constitución, pero contenidos en tratados internacionales ratificados por la República, tendrán no sólo rango supralegal, sino jerarquía constitucional, tal como lo impone el art. 72 de la Constitución. En este sentido la Suprema Corte de Justicia (S.C.J) en reiterados

pronunciamientos ha sostenido por ejemplo que: “... El derecho a la identidad del menor tiene... jerarquía de Ley fundamental... por la incidencia que tiene el art. 72 de la Constitución que permite recepcionar todos los derechos humanos que se consagran – más específicamente-en las Convenciones o Pactos Internacional...” (v. sentencia N.º 201/02 S.C.J.). Así recientemente en sentencias 365/09 sostuvo la S.C.J. que: “... La Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos. En este sentido, Real enseña que, en nuestro Derecho, es clarísima la recepción constitucional del jusnaturalismo personalista, recepción que emana de conjugar los arts. 72 y 82 de la Carta. Afirma también Real que este acogimiento expreso de la esencia humanista del jusnaturalismo liberal convierte a sus elevadas finalidades en principios generales del Derecho positivo, de trascendencia práctica, de los que no pueden prescindir la sistematización técnico-jurídico (Real, A. 1957). El citado autor sostiene: “En el Uruguay, los principios generales de derecho “inherentes” a la personalidad humana”, tienen expreso y genérico reconocimiento constitucional y por tanto participan de la suprema jerarquía normativa de la Constitución rígida: quedan, pues, al margen del arbitrio legislativo y judicial y se benefician con el control de inaplicabilidad de las Leyes inconstitucionales, en caso de desconocimiento legislativo ordinario” (Los Principios Generales de Derecho, 1965). En la misma dirección, Risso Ferrand, citando a Nogueira, observa que “en América Latina hay una poderosa corriente cada vez más generalizada que reconoce un bloque de derechos integrado por los derechos asegurados explícitamente en el texto constitucional, los derechos contenidos en los “ instrumentos internacionales de derechos humanos y los “derechos implícitos, donde el operador jurídico debe “ interpretar los derechos buscando preferir aquella “fuente que mejor protege y garantiza los derechos de la “persona humana”(Risso Ferrand, M. 2009). Analizada la cuestión en su contexto, se aprecia que no puede ahora invocarse la teoría clásica de la soberanía para defender la potestad estatal de limitar la protección jurídica de los derechos humanos. Los derechos humanos han desplazado el enfoque del tema y ya no se puede partir de una potestad soberana ilimitada para el Estado en su rol de constituyente. Por el contrario, la regulación actual de los derechos humanos no se basa en la posición soberana de los Estados, sino en la persona en tanto titular, por su condición de tal, de los derechos esenciales que no pueden ser desconocidos con base en el ejercicio del poder constituyente, ni originario ni derivado. Como señala Nogueira, en la medida en que los derechos humanos son inherentes a la dignidad humana, ellos limitan la soberanía o potestad estatal, no pudiendo invocarse esta última para justificar su vulneración o para impedir su protección internacional, no pudiendo invocarse el principio de no intervención cuando se ponen en ejercicio las instituciones, los mecanismos y las garantías establecidas por la comunidad internacional para asegurar la protección y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de toda persona y de todas las personas que forman parte de la humanidad.⁶⁵ En este sentido, el art. 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados preceptúa que un Estado parte no podrá invocar las

⁶⁵Ibidem, págs. 114 y 115.

disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Por estas consideraciones y como certeramente lo señala la Dra. Alicia Castro⁶⁶: “...al momento de dictarse la Ley –y, más tarde, la sentencia- debían tenerse en cuenta los derechos expresamente mencionados por el texto constitucional más lo que progresivamente se fueron agregando por la ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16/12/66 y ratificado por Uruguay por Ley No. 13.751 del 11/7/69; la Convención Americana de Derechos Humanos aprobada en el ámbito americano del 22/11/69, ratificada por Ley No. 15.737 de 8/3/85 y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10/12/84 y ratificada por Ley No. 15.798 del 27/10/85. De ese modo, el ordenamiento jurídico-constitucional uruguayo ha incorporado derechos de las personas que constituyen límites infranqueables para el ejercicio de las competencias asignadas a los poderes instituidos, lo que necesariamente debe controlar el juez constitucional (Castro, A. 2009).

En cuanto al ordenamiento nacional, las leyes marco si bien no tienen un reconocimiento expreso, forman parte del conjunto de las leyes porque nuestro ordenamiento no reconoce la existencia de leyes de distinto tipo (ejemplos leyes orgánicas o leyes especiales), todas las leyes tienen el mismo valor y fuerza y se aprueban por el Poder Legislativo y se promulgan por el Poder Ejecutivo con un solo procedimiento que esta descrito en la Constitución en la Sección VII. El orden jurídico de Uruguay no admite la delegación legislativa.

Consideraciones acerca del modelo institucional para la SAN en Uruguay

En un país con amplio desarrollo orgánico y funcional que incluye muchas instituciones que constituyen verdaderas aplicaciones o desarrollos del derecho a la alimentación, la norma propuesta es armónica con el marco legal actual y potencia las leyes actualmente vigentes, al proporcionar un aparato de instrumentos jurídicos (principios,) que ayudan en la aplicación del derecho y refuerzan sus niveles de protección. Por ejemplo, es congruente con leyes como la vieja Ley orgánica del Ministerio de Salud Pública N° 9.202 de 12 de enero de 1934 que ya regulaba aspectos alimentarios, sin contradecir la ley le da un marco más amplio. De modo que la alimentación, aunque no deja de ser un problema de salud pública, además es un derecho que ressignifica la antigua protección.

Lo mismo para toda la normativa vinculada a la alimentación en su mirada agropecuaria desde la agricultura, la ganadería o la pesca o sea desde la producción del alimento, la norma propuesta no contradice las actuales, pero les aporta un aparato conceptual que los incluye dentro de un proceso complejo e inclusivo.

⁶⁶ Castro Alicia, es abogada, profesora Agregada de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay) y Jueza del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (máxima instancia jurisdiccional con competencia en materia de anulación de actos administrativos).

Es congruente con las normas administrativas de los entes autónomos de Educación (ANEP-CODICEN) que crearon los programas de alimentación escolar, es más les da un marco conceptual y jurídico que ayuda en su desarrollo.

Aún a la amplia manifestación orgánica pública no estatal ligada a este derecho, cuya última manifestación es la creación de la Unidad Alimentaria de Montevideo creada por Ley N.º 18.832 de 28 /10/2011 y transformada en Unidad Alimentaria Metropolitana por la Ley 19.720 de 21 de noviembre de 2018 pero con competencia ligada al Gobierno Departamental de Montevideo por la integración de su Comisión Directiva, la ley propuesta aporta fundamento y sustento jurídico

Recoge asimismo las más modernas teorías de participación de los administrados en los procedimientos administrativos, de administración participativa o concertada.

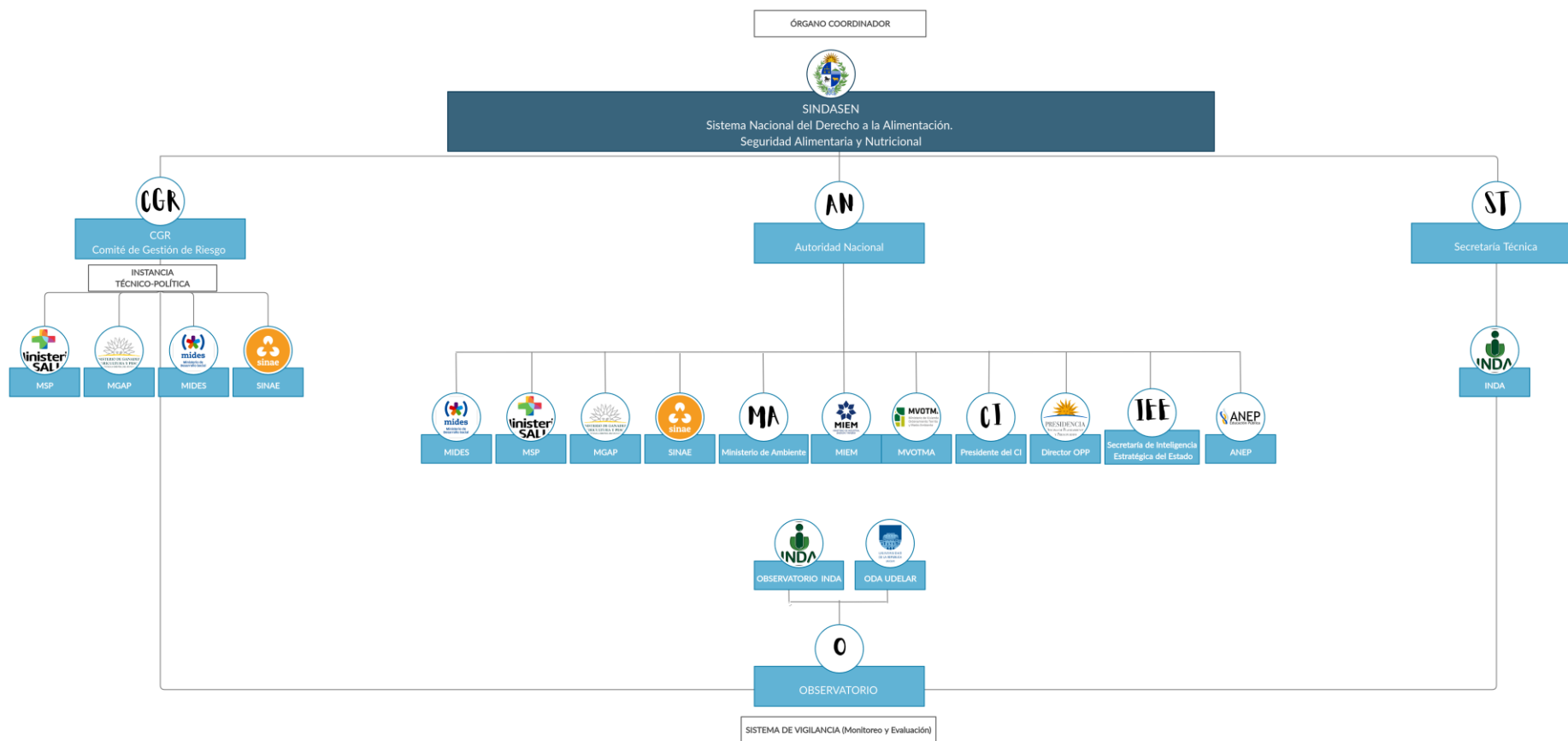
El primer paso para determinar cuál debe ser la estructura orgánica que sirva de instrumento para la mejor realización del derecho de la alimentación es conocer cuál es su protección actual. En una investigación aún inédita⁶⁷ se estudió la trayectoria normativa del Derecho a la Alimentación en Uruguay, entre 1985 -2014. Tal y como se advierte en el referido estudio se trata de una institucionalidad compleja, que muestra dispersión, compartimentación, aún aislamiento en la formulación del esquema orgánico y competencias, que no ayuda a la eficacia de las políticas aplicadas ni a la protección del derecho.

Se recomienda establecer un órgano que tenga competencias de coordinación de los órganos que actualmente cuentan con competencia en la materia, de manera que devuelva la armonía en el desarrollo de los cometidos. Sería conveniente que se sitúe en una posición que le permita realizar una coordinación por posición y relación

Se sugiere un órgano desconcentrado, o sea con cometidos propios asignados por ley, pluripersonal, integrado por los representantes de los distintos órganos con competencia en la materia, que podría estar ubicado como desconcentrado del Poder Ejecutivo

El proyecto, respeta la distribución constitucional de competencia y crea un Sistema integrado por cuatro órganos que ejercen función administrativa: una Autoridad Nacional de coordinación de políticas, uno de control del riesgo, otro de monitoreo y evaluación y una Secretaría Técnica, respecto a este último, deja un margen respecto de su posición institucional compatible con el ordenamiento.

⁶⁷ Calanchini, J; Borge A, Canclini ,G. El Derecho a la Alimentación en el marco normativo de Uruguay. Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Uruguay. Estudio Inédito (www.fder.edu.uy/oda)



Pero hay algunos requisitos indispensables para diseñar este nuevo sistema orgánico de garantía: una primera es que tenga los cometidos y los poderes jurídicos necesarios a todos los efectos.

En cuanto a los cometidos, deben ser suficientes para ser el árbitro administrativo de la aplicación de la ley y estar dotado de los poderes jurídicos que le permitan armonizar la competencia de los distintos sujetos y eventualmente controlar el apartamiento de alguno.

La garantía administrativa del cumplimiento del derecho se reglamentaría en un procedimiento administrativo. Cualquier habitante que considere violado o en peligro de ser lesionado su derecho a la alimentación, puede plantear una petición calificada ante el órgano administrativo con competencia en la materia, el cual decidirá acerca de su petición en un plazo de 10 días. En caso de no pronunciamiento, el silencio se considerará positivo o sea se acogerá la petición realizada; si el pronunciamiento fuere contrario, el interesado podrá acudir a la vía jurisdiccional de protección del derecho.

-Actualmente, el artículo 318 de la Constitución prescribe que si pasados los 150 días de presentada la petición, SI la autoridad todavía no tomó resolución sobre ella, la misma se considerará fictamente denegada.

No obstante, algunas leyes han establecido el silencio positivo, algunas muy importantes como la ley 18.381 de acceso a la información pública.

“...el hecho de que la inacción de las autoridades implique una negación a lo solicitado por el titular y que no tenga consecuencias directas – más que una presunción simple – es manifiestamente contrario a los principios que rigen el procedimiento administrativo, a la vez que contradice principios fundamentales del Estado de Derecho a saber: igualdad, seguridad, libertad; y deja de lado la previsión constitucional de que el Poder Ejecutivo debe cumplir y hacer cumplir las leyes. Si bien es cierto que la negativa abre nuevas opciones – lo que puede ser entendido como una garantía para el ciudadano – también es verdad que esto genera un grave perjuicio para el titular de la petición. Y, finalmente, obsérvese que la Administración, por la vía de los hechos, podría inclusive estar consintiendo la vigencia de actos contrarios a derecho”, (Nessar, S. 2008).

Atribuir efecto positivo al silencio de la Administración no sólo no colide con la normativa vigente, sino que fortalece el cumplimiento de los principios que informan todo el procedimiento: imparcialidad; legalidad objetiva; impulso de oficio; verdad material; economía, celeridad y eficacia; informalismo a favor del ciudadano, flexibilidad, ausencia de ritualismos y materialidad; debido procedimiento; buena fe y lealtad; motivación de la decisión; gratuidad; servicio al ciudadano (Ibidem).

Un proyecto alineado con los ODS debería dar los fundamentos para: Crear Sistemas Alimentarios Sostenibles (ODS 2.4), que permitan el acceso a los alimentos (ODS 2.1),

poner fin a la malnutrición (ODS 2.2), estimular la producción agrícola e ingreso de los pequeños productores (ODS 2.3) y el fortalecimiento de las capacidades (ODS 17.9)

Disposiciones sobre la Justiciabilidad del derecho a la Alimentación

Según la Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación elaborada por FAO, los principales factores que tienen incidencia significativa en la realización de los derechos humanos garantizados por ley son la disponibilidad y accesibilidad a los mecanismos que permiten a las personas presentar un recurso en caso de violación de estos derechos.

Junto con el principio básico del Estado de Derecho, el acceso a la justicia para garantizar el cumplimiento del de derecho a la alimentación, es, por ende, de trascendental importancia.

El derecho a un recurso efectivo ante tribunales independientes está recogido en distintas normas de derechos humanos, como por ejemplo el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el artículo 2.3 del Protocolo Interamericano de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 6 y 13 de la CEDH.

La justiciabilidad del derecho a la alimentación refiere a la posibilidad de que dicho derecho sea sometido a juicio ante los tribunales, y se exija su cumplimiento.

Hoy se reconoce ampliamente que la protección de los derechos humanos en el plano nacional e internacional no se puede garantizar sin un Poder Judicial independiente que cumple la función de garante final de los mismos.

En este sentido, FAO recomienda la aplicación del principio del Estado de derecho y el acceso a la justicia en el contexto de una ley marco, exigiendo que se establezcan disposiciones claras sobre los mecanismos para interponer recursos en caso de violación. Recomendando como lo más adecuado que dichas leyes establezcan disposiciones relativas a los recursos administrativos y judiciales (página 185 Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación, FAO).

Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, examinó a Uruguay en su 47 sesión celebrada el 23 de junio de 2017 incluyendo entre sus observaciones y motivo de preocupación la escasa aplicabilidad directa de los derechos protegidos en el pacto y su exigibilidad.

En ese sentido manifiesta: “El Comité recomienda al Estado uruguayo a que tome todas las medidas necesarias para garantizar la aplicabilidad directa de todos los derechos consagrados en el Pacto en todos los niveles del sistema judicial, incluyendo la revisión y ajuste de aquellas regulaciones procesales que dificultan esta aplicación. Además, le alienta a realizar capacitaciones especialmente entre jueces, abogados, agentes del orden, miembros de la Asamblea General y otros actores, sobre el contenido de los derechos del Pacto y la posibilidad de invocarlos ante los tribunales, y a llevar a cabo campañas de sensibilización entre los titulares de los derechos. El Comité llama la

atención del Estado uruguayo en particular sobre la observación general número 9 del año 1998 relativa a la aplicación interna del Pacto”.

Sugerencias sobre el contenido de artículos que podrían incorporarse para asegurar la disponibilidad y accesibilidad a los mecanismos que permiten a las personas presentar un recurso en caso de violación de estos derechos.

Tercera parte: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley se inscribe en el contexto particularmente desafiante que impone la pandemia provocada por el COVID- 19, porque es un problema global que obliga a los Estados a abordarlo desde las dimensiones técnicas, económicas, sociales y políticas. Ésta última dimensión tiene una significación mayor, dado que las decisiones que se adopten en el plano político notoriamente tendrán impacto no sólo en las demás dimensiones, sino también condicionarán el bienestar de las futuras generaciones. No obstante, la ley, por sus propias características (generalidad y abstracción) tiene vocación de trascender realidades concretas.

La coexistencia del hambre con el auge de la producción agrícola en el mundo y en América Latina en particular, pone en evidencia que no es la falta de disponibilidad de alimentos, ni son problemas de naturaleza técnica lo que impide la realización efectiva del Derecho a la alimentación adecuada para todos, sino que se trata de problemas de accesibilidad y de distribución de recursos.

De accesibilidad y de distribución.

Al situar el problema del hambre y la inseguridad alimentaria como un tema de Derechos Humanos inscripto en el marco de la democracia, las instituciones, la política hacen la diferencia. Es desde esas esferas que se pueden construir mecanismos de Gestión del Riesgo, “rutas de salida”, “soportes de autonomía” y “ventanas de oportunidades” para que las poblaciones más desfavorecidas logren superar su condición de vulnerabilidad, desarrollar capacidades, resiliencia, superar la dependencia y demandar la exigibilidad de sus derechos.

Al respecto, los países de América Latina y el Caribe están en muchos aspectos a la vanguardia en la integración del marco jurídico y normativo del derecho a la alimentación en las políticas y programas para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria⁶⁸. Como ha señalado Olivier de Schutter, *“Proteger el derecho a la alimentación a través de instituciones adecuadas y mecanismos de supervisión, [...] debe ser una parte fundamental de cualquier estrategia contra el hambre.”*⁶⁹

Uruguay se ha destacado en la región por ser uno de los países que tempranamente promovió e incorporó legislación e institucionalidad orientadas a garantizar el Derecho a la Alimentación. Ha sido precursor de muchos programas que luego fueron viéndose en otros países de la región, como por ejemplo el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que “se originó a principios del siglo XX, dando alimentación a los niños que

⁶⁸ Un ejemplo es la Declaración de Salvador de Bahía, aprobada en la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo en diciembre de 2008. Un compromiso similar subyace en la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre lanzada por el presidente de Guatemala Oscar Berger y el presidente de Brasil Lula Da Silva en 2005 con el objetivo de erradicar el hambre en la región para el año 2025. Véase: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa>

⁶⁹ Schutter de, Olivier. (Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación 2008- 2014). Nota Informativa 06. “Una Revolución de los Derechos: La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe”. 2011

asistían a escuelas rurales, donde dada la carga horaria que cumplían, se hizo necesario brindarles alimentación⁷⁰. Más concretamente, se inició en el año 1920 en las escuelas llamadas "al aire libre" que eran escuelas donde concurrían básicamente niños que presentaban afecciones respiratorias. Estas escuelas tenían grandes espacios arbolados donde los niños hacían el recreo. Luego se fue extendiendo la llamada "Copa de Leche" hacia otras escuelas⁷¹. A casi un siglo de iniciada esta política, Uruguay mantiene el PAE.

Cuando la seguridad alimentaria y nutricional se entiende como un “derecho”, el primer paso es reconocer que todas las personas y especialmente las más vulnerables, no son sujetos con necesidades que deben ser asistidos, sino “titulares de derechos” que deben poder ejercer, en situaciones de normalidad y particularmente en situaciones de emergencia. El Derecho a la Alimentación adecuada supone que todo ser humano debe poder alimentarse con dignidad ya sea mediante la producción o la compra de alimentos.

A los problemas de malnutrición por déficit en el mundo, se suma el aumento del sobrepeso y la obesidad a lo largo de todo el ciclo vital. El costo más alto de los alimentos saludables, el estrés que genera vivir con inseguridad alimentaria y las adaptaciones fisiológicas a la restricción de alimentos están vinculadas a la asociación que existe entre inseguridad alimentaria y un riesgo más alto de sobrepeso y obesidad.⁷²

El marco en el cual se inscribe el Derecho Humano a la Alimentación sitúa su origen tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948, que fue la primera “gran cristalización internacional del pensamiento jurídico sobre los derechos humanos. Es a partir de entonces que quedaron consagrados unos derechos que son “inherentes” a todos los hombres y por tanto a su dignidad humana, lo cual constituye un aspecto esencial de la ética contemporánea.

En el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, se afirma que sólo mediante el reconocimiento “de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” pueden generarse la libertad, la justicia y la paz en el mundo”

Los Tratados de Derechos Humanos, de Gestión Integral del Riesgo y de Asistencia Humanitaria, integran el conjunto de instrumentos internacionales, y se caracterizan, entre otras cosas, porque las personas son consideradas como titulares de derechos y los Estados como titulares de obligaciones

⁷⁰ Delio, Luis. 2016. Cf. Delimitación del Derecho a la Alimentación. Comité Académico del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ST ODA-ALC) Uruguay. Conferencista invitado. La exposición está centrada en identificar y examinar las prácticas alimentarias en los espacios escolares del Río de la Plata durante las primeras décadas del siglo XX y los fundamentos esgrimidos en el proceso de su emergencia.

⁷¹ PROGRAMAS EXITOSOS DE VASO DE LECHE ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA. La Experiencia en el Uruguay. Federación Panamericana de Lechería.

http://fepale.org/fepaleold/images/stories/DocsVarios/ProgramasLE_Uruguay.pdf

⁷² <http://www.fao.org/3/ca1355es/CA1355ES.pdf>

En consecuencia, el Derecho Internacional sobre los Derechos Humanos, según expresa Abramovich⁷³, es considerado como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional y uno de sus valiosos aportes es ofrecer un sistema coherente de principios y reglas que configuran una guía amplia acerca de la cuestión de la participación social en las estrategias de desarrollo, las obligaciones de los gobiernos, los mecanismos de rendición de cuentas y de Justiciabilidad del derecho en cuestión.

¿Qué significa el enfoque de derechos? Esta no es una cuestión irrelevante por cuanto coloca al ser humano como titular de derechos que el Estado debe garantizar, proteger y realizar⁷⁴. Pero también cambia sustancialmente la lógica de elaboración de las políticas, ya que el punto de partida no son personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos exigibles. Como consecuencia hay un cambio en la conceptualización de las políticas públicas, al pasar de un paradigma “asistencialista” a un paradigma “garantista” de derechos.

Este cambio es particularmente importante para la superación de la pobreza y la desigualdad. Como señala Abramovich, aunque los marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos parten de diferentes fundamentos políticos y filosóficos, e incluso defieren en las definiciones de pobreza, “comparten la idea de que las situaciones de pobreza determinan que haya privación de algunas libertades básicas, positivas y también negativas, como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo; y que la pobreza depende de factores tanto económicos como culturales, sociales, legales y políticos.

Como lo expresara Héctor Gros Espiell⁷⁵, es imperativo “reafirmar el carácter irreductible y siempre vigente, tanto frente al Estado como ante otros centros de poder, grupos o individuos, de los derechos humanos, la necesidad de protegerlos y garantizarlos en toda circunstancia y en todo momento, sin subordinarlos ni mediatizarlos.”

Es verdad que la existencia de la ley por sí sola no garantiza la efectiva realización de los derechos, pero sin ella se carece de instrumentos jurídicos para hacerlos exigibles.

Es oportuno señalar que el Derecho a la Alimentación, es multidimensional, por lo cual se relaciona con otros derechos tales como:

- El derecho al agua, no sólo porque es parte de la ingesta, sino también por ser necesaria para la producción, higiene y cocción de los alimentos.
- El derecho a la propiedad, especialmente el acceso a la tierra y otros recursos necesarios para producir alimentos.
- El derecho a la salud

⁷³ Abramovich, Víctor, 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* 88.

⁷⁴ Observación N°. 12 CDESC. E/C. 12/1999/5

⁷⁵ Gros Espiell, Héctor. Citado en Informe de Comisión de Derechos Humanos. Derechos Humanos en el Uruguay. Legislación Nacional. Cámara de Representantes. Uruguay. 1999. pág. 22

- El derecho al trabajo y a una remuneración justa que permita a la persona proveerse de alimentos entre otras necesidades básicas.
- El derecho a la educación, como canal para adquirir conocimientos sobre los derechos humanos y para acceder al trabajo.
- El derecho a recibir asistencia humanitaria en casos de emergencia.

En el caso que nos ocupa -el Derecho a la Alimentación Adecuada- independientemente que esté recogido explícita o implícitamente en la Constitución; la existencia de una ley específica permite articular de una manera más precisa las múltiples dimensiones que lo componen y proporciona los medios para impulsar su cumplimiento a nivel administrativo, judicial y cuasi-judicial. En Uruguay aún no existe esta norma, ya que se encuentra como Proyecto de Ley a estudio de la Comisión de Salud de la Cámara de Representantes y es analizada también por la Comisión Especial de la Asamblea General sobre el Derecho a la Alimentación.

No obstante, tanto una ley específica, como la existencia de leyes generales como sectoriales contribuye a:

- Determinar en forma clara y precisa el alcance y contenido que contribuya a la realización del Derecho a la Alimentación adecuada.
- Establecer las obligaciones del Estado.
- Determinar los mecanismos institucionales para su cumplimiento.
- Proporcionar las bases jurídicas para cualquier reglamentación o medida que deba ser adoptada por las autoridades competentes.
- Fortalecer el papel que debe cumplir el Poder Judicial en la aplicación del Derecho a la Alimentación.
- Facultar a los titulares del derecho a exigir a que el gobierno cumpla con sus obligaciones.
- Establecer las bases jurídicas necesarias para la adopción de medidas orientadas a corregir desigualdades sociales y territoriales preexistentes respecto al acceso a la alimentación (y sus dimensiones asociadas).
- Promover la Gestión del Riesgo desde un enfoque prospectivo, participativo y territorial.
- Promover el cumplimiento de los estándares mínimos de la asistencia humanitaria, con foco en las personas y con el objetivo de reconstruir mejor.
- Establecer los mecanismos financieros necesarios para la puesta en práctica de la ley.

Los Jefes de Estado y de Gobierno en América Latina y el Caribe han reafirmado en varias ocasiones su compromiso para dar la máxima prioridad a la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional y fundar esos esfuerzos en el derecho a la alimentación y los Parlamentos regionales, subregionales y nacionales también asumieron el compromiso de impulsar marcos normativos tendientes a la realización del Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria.

Tal como lo destacaran el Sr. Raúl Benítez, Representante Regional de FAO para América Latina y el Caribe y la Dra. Carissa F. Etienne, Directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) – Directora Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la publicación *América Latina y el Caribe, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (2016)* “...la comunidad internacional ratificó la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una de cuyas metas es la erradicación definitiva del hambre y la malnutrición en todas sus formas antes del año 2030. Además, en el año 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el Decenio de Acción sobre la Nutrición 2016-2025, con el objeto de situar a la nutrición en el centro de la Agenda 2030 y promover la cooperación respecto a la seguridad alimentaria y nutricional en todo el mundo. América Latina y el Caribe se adelantó al resto del mundo, al establecer su propia meta, aún más exigente, mediante la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre y el Plan para la Seguridad Alimentaria, la Nutrición y la Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en la cual los países se comprometieron a erradicar el hambre en 2025, cinco años antes de la meta acordada en los ODS”⁷⁶

Como se señala por la FAO (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018)⁷⁷, la Agenda 2030 enfatiza que en el camino hacia el desarrollo sostenible no se puede dejar a nadie atrás. Por lo tanto, es de particular interés conocer los grupos especialmente vulnerables, quiénes son y en qué territorios viven. En particular, la propuesta pone atención a considerar no solo los grupos poblacionales y sociales de riesgo sino también la dimensión territorial de las vulnerabilidades.

Toda crisis es una oportunidad para avanzar hacia políticas más eficaces y eficientes. Tal como manifestara el actual director de FAO para América Latina y el Caribe, Julio Berdegué, “Frente a esta coyuntura los países tienen problemas comunes: que no se interrumpa el comercio mundial de alimentos, que los alimentos lleguen a toda la población y que nadie se quede sin ingresos o sin ayuda alimentaria. Cada país lo puede resolver de manera diferente. El problema es el mismo y las soluciones podrán variar”

Atendiendo todos estos desafíos, la propuesta asume que una estrategia de SAN debe tener una mirada sistémica de las cadenas de suministros, los entornos alimentarios y los patrones de consumo, contemplando especialmente la sostenibilidad y el vínculo con la Agenda 2030, así como la importancia del territorio y los actores locales para concretar los planes y la estrategia en acciones con impacto en la vida de las personas.

⁷⁶ ONU, OMS, OPS, América Latina y el Caribe: PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL file:///C:/Users/user/Downloads/Panorama%202017.pdf

⁷⁷ FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago, Chile.

En efecto, el enfoque del desarrollo territorial ha sido reconocido como la herramienta más adecuada para potenciar la planificación del desarrollo y las políticas públicas que promuevan avanzar en la Agenda 2030 para América Latina. En particular, la CEPAL plantea que el territorio es el espacio privilegiado de construcción de estrategias de desarrollo inclusivo y sostenible, siendo la forma más eficaz de transformar a las agendas globales de desarrollo en acciones concretas y con impacto en la vida de las personas (CEPAL, 2017, 2019)⁷⁸. Esta importancia de la dimensión territorial tiene estrecha relación con el concepto de descentralización que es adoptado por la Constitución de la República en el artículo 50, inc. 3°, en el que se expresa: “Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”.

A los efectos de evitar la dispersión de organismos y políticas, este proyecto de ley organiza la institucionalidad existente. En el Capítulo V, Secciones I y II, se crea un nuevo (artículo 22) estableciendo una Autoridad Nacional cuyo cometido principal es proponer, asesorar y coordinar las políticas referidas al derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional. En su mayor parte estos cometidos no son de administración activa. Asimismo, desarrolla una nueva institucionalidad relacionada con la gestión del riesgo de inseguridad alimentaria, la evaluación y monitoreo de las políticas sobre la realización del derecho a la alimentación adecuada dentro y fuera de las emergencias, y la seguridad alimentaria y nutricional.

Asimismo, se establece una Secretaría Técnica del sistema que será desempeñada por el Instituto Nacional de Alimentación que proporciona el apoyo administrativo y técnico.

Este proyecto de ley avanza y agrega aspectos relevantes respecto al proyecto de ley que tuvo media sanción en el período 2015-2020. Los aspectos que cambiaron fueron:

Establece, en el cap. VI (artículos 29 al 29) disposiciones sobre el Monitoreo y Evaluación del Derecho a la Alimentación Adecuada y Seguridad Alimentaria y Nutricional, asignando tal cometido al Observatorio mencionado en el artículo 22 literal g. Cabe destacar que hoy en el Uruguay no existe un sistema en funcionamiento que de cuanta en forma integral de la situación en torno a la SAN. El monitoreo y la evaluación son esenciales para construir una base global robusta de evidencia en todo lo relacionado con la SAN, y para evaluar la amplia y heterogénea gama de intervenciones que se implementan para abordarla. Se entiende a el Monitoreo como la recolección continua y sistemática de datos rutinarios para medir los avances hacia el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, mientras que la evaluación consiste en entender el valor de algo para hacer mejor las cosas facilitando la comprensión del cómo y el alcance de un programa es responsable de ciertos efectos medidos⁷⁹. Por tanto “*un sistema de monitoreo es un proceso continuo y sistemático que **mide** el progreso y los cambios causados por la ejecución de un conjunto de actividades en un período de*

⁷⁸ CEPAL (2017). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Santiago, Chile. CEPAL (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe.

⁷⁹Rubin, Frances. A Basic Guide to Evaluation for Development Workers. Oxford: Oxfam. 1995

tiempo, con base en indicadores previamente determinados. Es un mecanismo para dar seguimiento a las acciones y comprobar en qué medida se cumplen las metas propuestas. Es una herramienta de la evaluación que no sólo mide ejecuciones: también revisa y da señales de advertencia sobre actividades problemáticas que no funcionan de acuerdo con lo planificado” Rodríguez (1999, 8-9)

A nivel global, es necesaria para identificar y documentar programas y enfoques exitosos y hacer seguimiento de su progreso. Estos constituyen la base para fortalecer la comprensión de los muchos factores determinantes de la malnutrición y la inseguridad alimentaria, y la eficacia de las respuestas del estado, la comunidad nacional e internacional. En especial a nivel de programa, el objetivo del monitoreo y la evaluación es hacer seguimiento sistemático a la implementación y a los productos e impactos que generan los programas, así como medir su eficacia⁸⁰. El monitoreo y la evaluación forman la base para modificar las intervenciones y determinar la calidad de las actividades que se realizan en este caso en torno al logro de la SAN.

La evaluación y el monitoreo deben considerar información desagregada a nivel territorial para lograr eficiencia y eficacia en la promoción de la SAN, así como para determinar de mejor forma cuáles son los grupos de mayor vulnerabilidad (en el cruce de las principales variables demográficas, sociales y económicas con el espacio territorial). Un ejemplo sencillo de la importancia de esta mirada refiere a notar que en indicadores donde a nivel nacional el promedio resulta en valores que muestran desempeños bastante buenos, esta situación cambia dramáticamente si consideramos una combinación de características sociales o demográficas junto con una determinada localización geográfica. Por ejemplo, en el caso de la pobreza medida por ingresos en los últimos años los guarismos a nivel país se han situado en torno al 10%, pero al poner la lupa en un grupo vulnerable (por ejemplo, hogares con menores o mujeres en edad reproductiva) y combinarlo con un recorte territorial (por ejemplo, un departamento específico), esos guarismos pueden expresar desafíos mucho más complejos. En este caso, por ejemplo, la pobreza trepa cerca del 19% en algunos departamentos, si se considera a los hogares con menores o a las mujeres en edad reproductiva (datos obtenidos de procesar la ECH INE 2019). Por lo tanto, las desigualdades y las vulnerabilidades no solo se expresan en segmentación por grupos sociales y demográficos, sino que también aparecen en combinación con una segregación geográfica.

El monitoreo y evaluación además resultan fundamentales para mejorar la gestión de los riesgos y las emergencias, por esto, uno de los principales objetivos dentro del Marco de Sendai para la Gestión Integral del Riesgo, acuerdo al que Uruguay suscribió, es el de mejorar e incorporar sistemas de monitoreo de los riesgos, con el fundamento de “lo que no se mide no se puede gestionar”.

Desde una perspectiva de la Gestión Integral del Riesgo, el proyecto de ley se presenta como innovador, al incluirla desde el enfoque prospectivo a lo largo de todo el articulado, y desde el enfoque correctivo y compensatorio en el capítulo destinado a las Emergencias, donde se incorpora la visión centrada en las personas, de manera participativa y local y con una perspectiva de conocer para reconstruir mejor. En ese

⁸⁰ <https://www.endvawnow.org/es/articles/331-por-qu-son-importantes-el-monitoreo-y-la-evaluacin.html>

sentido, se suma al paradigma adoptado por el Sistema Nacional de Emergencias en la Política Nacional de Gestión del Riesgo, en el que se afirma que, la gestión, para ser eficiente, debe contemplar las capacidades locales, debe evitar la construcción de nuevos riesgos y debe promover las soluciones duraderas a aquellas personas que así lo necesiten. El proyecto de ley toma la estructura de gobernanza actual del Sinae y busca aprovechar su carácter descentralizado para alcanzar los objetivos del Marco de Sendai.

Incorpora el concepto de gestión del riesgo, además de contener artículos que prevén las situaciones de emergencias.

Finalmente, es necesario volver a insistir, además del enfoque de derechos, sobre la mirada sistémica y territorial que tiene la propuesta realizada para el abordaje de la SAN. Esta visión del problema favorece la reducción de vulnerabilidades y una mejor gestión integral del riesgo a través de la implementación de sistemas alimentarios sostenibles, trabajando sobre la producción, distribución y consumo de alimentos. En ese sentido, la propuesta establece que se apoyará y promoverá la agricultura familiar y la pesca artesanal, la producción agropecuaria sostenible y resiliente, así como también se asegurará el acceso económico y físico a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla. También se menciona la promoción de las cooperativas agrarias, de las Sociedades de Fomento Rural y otras formas asociativas de pequeños y medianos productores, favoreciendo la creación de mercados locales y circuitos comerciales cortos, para asegurar una oferta alimentaria adecuada a un precio accesible para la población de menores ingresos, todo dentro de un enfoque de desarrollo sostenible.

En suma, el fortalecimiento de los sistemas productivos locales permite, a su vez, fortalecer otras capacidades territoriales, por ejemplo, trabajar sobre las necesidades de adaptación al cambio climático y las respuestas a las emergencias. En definitiva, más allá de los efectos de mitigación, el trabajar en SAN permite contribuir a la Agenda 2030 y los ODS, como se señaló anteriormente. En efecto, promover sistemas productivos y patrones de consumo sostenibles es en sí mismo contribuir a modificar las causas del cambio climático y no solo mitigar sus efectos. Al respecto, los cambios en los patrones de consumo son fundamentales, y para ello el marco de la SAN tiene un gran potencial, sobre todo desde el componente de la educación para una alimentación y vida sana.

Proyecto de Ley Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional

CAPÍTULO I

Artículo 1. – El objeto de la presente ley es:

- a) establecer un marco jurídico de referencia, que permita al Estado definir políticas y estrategias que garanticen de manera permanente y con carácter de prioridad nacional el Derecho Humano a una alimentación adecuada y a la Seguridad Alimentaria y Nutricional de todos los habitantes, para el disfrute de una vida sana y activa.
- b) Fortalecer la capacidad institucional del Estado para garantizar, proteger y realizar el Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria Nutricional de todos los habitantes.
- c) Impulsar estrategias para superar el hambre y la malnutrición en todas sus formas con la finalidad de garantizar la salud y el bienestar de todos los habitantes.

Artículo 2. – Es finalidad de esta ley asegurar el ejercicio pleno del derecho humano a una alimentación adecuada, mediante la promoción de:

- a) Un sistema alimentario resiliente para la alimentación adecuada.
- b) La agricultura familiar y pesca artesanal o a pequeña escala.
- c) Producción agropecuaria sostenible y resiliente
- d) Condiciones que favorezcan el acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.
- d) Fortalecer circuitos cortos y mercados locales como forma de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en los territorios donde se desarrollan,

Artículo 3- Son titulares del Derecho a la Alimentación todos los habitantes del territorio nacional.

Las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación son vinculantes para todas las autoridades públicas a nivel nacional, regional o local.

Las personas físicas y las personas jurídicas regidas por el Derecho Privado tienen la responsabilidad de evitar que sus acciones y decisiones impidan la realización del Derecho Humano a la Alimentación, la Seguridad Alimentaria y Nutricional de todos los habitantes.

Artículo 4.-Principios rectores

- a) Participación. - El Estado garantizará ámbitos de participación de las personas, a los efectos de que puedan ejercer el derecho a determinar su propio bienestar y a intervenir con voz en la planificación, formulación, implementación, vigilancia y evaluación de las decisiones que les afectan.

Dicha participación podrá ser ejercida de manera directa o a través de organizaciones intermedias que representan intereses específicos.

b) Rendición de cuentas. - El Estado garantizará que las intervenciones estén basadas en información y métodos objetivos, cuenten con mecanismos de monitoreo y evaluación permanente, fomentando la transparencia en la acción pública, la auditoría social y se tomen en cuenta las necesidades reales de la población.

c) Igualdad. - Conforme a los artículos 7º y 8º de la Constitución, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derecho. El Estado promoverá las condiciones necesarias para lograr la igualdad real y efectiva adoptando medidas y políticas de acción afirmativa y diferenciada que valoren la diversidad, con el objetivo de lograr equidad y justicia social, garantizando condiciones equitativas específicas para el goce y ejercicio de sus derechos a una alimentación adecuada.

d) Igualdad de Género. Todos los habitantes son iguales en dignidad y derechos sin distinción de género.

e) No discriminación. - el Estado respetará, protegerá y garantizará el derecho a una alimentación adecuada, sin discriminación alguna, con equidad de género, y protegerá especialmente a los grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad en el ejercicio de su derecho a una alimentación adecuada. Cualquier distinción, exclusión o restricción impuesta por motivo de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición que tenga como consecuencia u objetivo obstaculizar o restringir el ejercicio de cualquier individuo de su derecho a la alimentación, será considerado un acto ilegal y estará sujeto a sanciones conforme lo dispone la ley.

f) Seguridad humana - La seguridad humana, consiste en proteger de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser. La seguridad humana integra tres libertades: la libertad del miedo, la libertad de la necesidad (o miseria) y la libertad para vivir con dignidad.

g) Empoderamiento. - Las personas deben contar con el conocimiento, las atribuciones, la habilidad, la capacidad y el acceso necesarios para cambiar sus propias vidas, incluida la facultad de exigir al Estado reparaciones en caso de violación de este derecho. El Estado establecerá disposiciones específicas en materia de sensibilización, fortalecimiento de capacidades y educación en el derecho a la alimentación.

h) Desarrollo Sostenible: El desarrollo debe conjugar de forma complementaria, armónica y respetuosa las dimensiones económica, social y ambiental. En el marco de los acuerdos que se han ratificado en la ONU, el desarrollo sostenible es un desarrollo que se centra en las personas (erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, equidad y dignidad humana), en el planeta (proteger los recursos naturales y el clima del planeta para las generaciones futuras), en la paz (promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas), en la prosperidad (asegurar vidas prósperas y satisfactorias en armonía con la naturaleza), y en las alianzas locales, nacionales y globales para poder lograr implementar la agenda de transformación.

i) Dignidad: es el derecho que tiene cada ser humano de ser respetado y valorado como ser individual y social con sus características y condiciones particulares, por el solo hecho de ser persona.

j) Universalidad: Son titulares del derecho a la alimentación todas las personas sin distinción de nacionalidad, credo, edad, sexo, preferencias o cualquier otra, por el hecho de serlo.

Artículo 5.- La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en la materia ratificados por el Estado, la Constitución y las leyes nacionales.

Artículo 6.- Cuando se presenten diferentes interpretaciones acerca del alcance o existencia del derecho de la alimentación se deberá aplicar la interpretación más favorable.

CAPÍTULO II

DEFINICIONES.

Artículo 7.- A los fines de la presente Ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a) Adecuación. - Los alimentos son considerados adecuados en términos de diversas variables, entre las que figuran la inocuidad, la calidad nutricional, la cantidad y la aceptación cultural del alimento.

b) Agricultura periurbana. Es la actividad multifuncional y multicomponente que incluye la producción o transformación inocua, de productos agrícolas y pecuarios en zonas intra y periurbanas, para autoconsumo o comercialización, (re)aprovechando eficiente y sosteniblemente los recursos e insumos locales, respetando los saberes y conocimientos locales y promoviendo la equidad de género a través del uso y coexistencia de tecnologías apropiadas y procesos participativos para la mejora de la calidad de vida de la población urbana y la gestión urbana social y ambiental sustentable de las ciudades.

c) Cantidad mínima de alimentos. - Es la destinada a cubrir las necesidades alimentarias mínimas que permita al individuo vivir con dignidad, protegido contra el hambre y la desnutrición. Será establecida por el Ministerio de Salud Pública en base a la edad, condición de salud, ocupación del individuo y estado de vulnerabilidad.

d) Capacidad: Es la combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de objetivos, dentro de la misma se puede incluir la infraestructura, las instituciones, las habilidades de afrontamiento de la sociedad, el conocimiento humano, las relaciones sociales, el liderazgo y la gestión.

e) Circuitos cortos: Los circuitos cortos de comercialización y mercados locales de proximidad, refieren a espacios donde los agricultores locales realizan la venta directa de sus productos con baja o nula intermediación entre productores y consumidores.

f) Derecho a una alimentación adecuada. Es el derecho humano de las personas, sea a título individual o colectivo de tener acceso físico y económico en todo momento a alimentos balanceados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho humano comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados, corresponsabilidad desde el sector privado y las comunidades; es por esto por lo que se constituye como un tema transversal y como una política de desarrollo.

g) Desarrollo Sostenible: El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades

h) Estabilidad. - El concepto de estabilidad se refiere tanto al sentido de la disponibilidad como a la del acceso económico y físico a la alimentación adecuada, en todo momento aún en situaciones de crisis repentinas de cualquier índole.

i) Exposición: Se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza. Es una construcción histórica en la que se relacionan los procesos físicos naturales con los procesos socioeconómicos y cuyo resultado se expresa en el uso del suelo, la distribución de la infraestructura, los asentamientos humanos, servicios públicos, entre otros.

j) Gestión Integral del Riesgo (GIR). Proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de

contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. No es responsabilidad exclusiva del Estado y sus instituciones, sino que implica niveles de corresponsabilidad desde el sector privado y las comunidades; es por esto por lo que se constituye como un tema transversal y como una política de desarrollo

k) Grupos de atención prioritaria. - Incluye lactantes, niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas y en lactancia, adultos mayores, personas con discapacidad, personas que sufren enfermedades crónicas, migrantes, grupos en riesgo de marginación social y discriminación, y cualquier otro grupo de riesgo.

l) Habitantes que viven en condiciones de vulnerabilidad. Capacidad disminuida de una persona o grupo de personas, para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana y para recuperarse de los mismos.

m) Incertidumbre: Representa aquellos aspectos que surgen del desconocimiento de las otras componentes del riesgo: la vulnerabilidad, la peligrosidad y la exposición. Cuando no es posible cuantificar el riesgo el mismo se transforma en incertidumbre, ésta aumenta con el grado de complejidad de las situaciones y es proporcional al número de variables necesarias para su comprensión.

n) Malnutrición. - se entiende por tal las carencias, los excesos y los desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona. La malnutrición abarca la desnutrición (emaciación, retraso del crecimiento e insuficiencia ponderal), los desequilibrios de vitaminas o minerales, el sobrepeso, la obesidad, y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación (enfermedades cardiovasculares, algunos cánceres y la diabetes).

o) Monitoreo del Derecho a la Alimentación Adecuada: es la recolección periódica, análisis, interpretación y la difusión de información pertinente para evaluar el progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada entre todos los miembros de la sociedad, y si esto se está logrando de acuerdo con los principios y enfoques de los derechos humanos.

p) Peligrosidad: se habla de una amenaza o peligrosidad cuando un fenómeno natural o antrópico puede presentarse en un lugar determinado con la fuerza suficiente para causar pérdidas en vidas humanas y daños en bienes materiales y naturales. Es el peligro latente de que los daños se produzcan y es externo a las personas, bienes e infraestructura.

q) Productor familiar. Personas físicas que cumplan simultáneamente con los siguientes requisitos: realizar la actividad productiva con la colaboración de hasta dos asalariados permanentes, o su equivalente en jornales, residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km, explotar un total de hasta 500 hectáreas CONEAT 100 bajo cualquier

forma de tenencia y obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.

r) Resiliencia: la capacidad de prevenir desastres y crisis, así como de preverlos, amortiguarlos, tenerlos en cuenta o recuperarse de ellos a tiempo y de forma eficiente y sostenible, incluida la protección, el restablecimiento y la mejora de los sistemas de vida frente a las amenazas que afectan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos."

s) Riesgo: probabilidad de que una comunidad sufra daños o pérdidas producidas por amenazas (peligrosidades) originadas en fenómenos naturales, socios naturales, biológicos, sanitarios o humanos, en un momento y lugar determinado. Es definido por la interacción entre las vulnerabilidades, los peligros, la exposición y la incertidumbre.

t) Seguridad Alimentaria y Nutricional. - Se define como la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores.

La seguridad alimentaria y nutricional tiene cuatro componentes:

Disponibilidad. - La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, obtenidos a través de la producción del país o de importaciones (incluyendo la ayuda alimentaria)

Accesibilidad. - El acceso de toda persona a los recursos adecuados, para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. El acceso es posible mediante la producción agrícola para el autoconsumo, por el acceso a ingresos para la compra de alimentos, por las ayudas alimentarias o por alguna combinación de estas.

Utilización. - La utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.

u). Sistema Alimentario. - Es la suma de instituciones, actividades y actores que, mediante sus interrelaciones, hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos, cuyas decisiones y acciones tienen impacto sobre la nutrición, el estado de salud, el crecimiento socioeconómico y la sostenibilidad ambiental.

v) Sistema alimentario sostenible. - Es aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de la seguridad alimentaria de futuras generaciones.

w) Territorios con condiciones de vulnerabilidad. Al territorio se lo considera vulnerable desde lo ambiental y social, así como desde la gestión, entendiendo como vulnerabilidad a la capacidad que tanto los bienes como las personas tienen para enfrentar las condiciones de riesgo a que se encuentra sometido un territorio.

x) Vulnerabilidad: Predisposición o susceptibilidad física, económica, política, social o ambiental, que tiene una comunidad, grupos o personas de sufrir efectos negativos en caso de que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el ser humano. Es un factor de riesgo inherente a las personas o a los bienes expuestos que habitan o tienen presencia en el territorio y está directamente asociada al desarrollo.

CAPÍTULO III

DERECHOS A LA ALIMENTACIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Artículo 8.- Condiciones para el ejercicio del derecho a la alimentación. - Toda persona tiene el derecho a vivir en condiciones que le permitan:

- a) Alimentarse por sus propios medios, ya sea produciendo para autoconsumo, y/o accediendo a sistemas de distribución, procesamiento y comercialización eficientes.
- b) Tener la capacidad financiera y disponer de información nutricional para adquirir una cantidad suficiente de alimentos adecuados, de calidad y culturalmente apropiados para satisfacer sus necesidades nutritivas.
- c) Contar con medios suficientes para acceder a alimentos adecuados y nutritivos en situaciones imprevisibles, de fuerza mayor o de crisis de cualquier índole.
- d) Acceder a alimentos que contribuyan a una dieta adecuada, para alcanzar un estado de bienestar nutricional en el cual todas las necesidades fisiológicas se encuentren satisfechas.
- e) Acceder a vivienda digna, a servicios de saneamiento y agua potable, a educación y trabajo, como condiciones necesarias para el libre ejercicio del derecho a la alimentación.

Artículo 9.- Disposiciones especiales.

- a) Los niños y niñas, las y los adolescentes, mujeres embarazadas y en período de lactancia, y adultos mayores, en su condición de grupos de atención prioritaria, tienen derecho a una alimentación y nutrición adecuadas a su edad y a sus condiciones particulares.
- b) El Estado velará por el fortalecimiento de los Programas de Alimentación en los centros educativos y de atención integral de niños, niñas y adolescentes.

- c) El Estado promoverá Sistemas Alimentarios que aseguren los derechos a una alimentación adecuada dentro de un marco que sea sostenible y respetuoso en lo ambiental, cultural y social.
- d) El Estado velará por asegurar la información nutricional de los alimentos y la advertencia sobre contenidos perjudiciales para la salud
- e) El Estado contribuirá a mejorar la situación de salud y nutrición de los niños y la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna.
- f) El Estado atenderá especialmente - con enfoque integral dentro del marco de las políticas nacionales, sectoriales y regionales - las políticas públicas orientadas a garantizar una alimentación adecuada a la población infantil y adolescente.
- g) Toda persona que padece hambre o malnutrición, o se encuentra en situación de riesgo de padecer hambre o malnutrición, tiene el derecho a recibir una alimentación adecuada conforme a sus necesidades nutricionales, edad, sexo, condición de salud y ocupación.
- h) Toda empresa cuyas características determinen la permanencia del personal en el respectivo establecimiento, estará obligada a proporcionarle alimentación y alojamiento adecuados, en las condiciones que la ley establecerá” Art. 56 de la Constitución
- i) Las personas afectadas por situaciones de emergencia (sean desplazadas o no) tienen derecho a una alimentación en condiciones dignas y adecuada a su edad, género, cultura, necesidades especiales y condiciones particulares.

CAPÍTULO IV

SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

Artículo 10.- El Estado garantizará el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada, asegurando los cuatro pilares básicos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional: disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y utilización de los alimentos

Artículo 11.- El Estado revisará el marco administrativo y legislativo para que las actividades de actores privados, dentro de su competencia, no infrinjan el derecho a la alimentación de los demás.

Las autoridades competentes adoptarán disposiciones reglamentarias para las medidas especiales o presentarán ante el Poder Legislativo una propuesta de legislación para prevenir y compensar prácticas discriminatorias por perjuicios causados en el ejercicio del derecho a la alimentación de grupos o individuos determinados

Artículo 12- El presupuesto nacional del Estado asignará los recursos necesarios para implementar el derecho a la alimentación adecuada.

Artículo 13.- El Estado, en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos, en caso de que disponga de recursos limitados, tiene la obligación de dar prioridad a las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Para dar plena efectividad al derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición, el Estado está obligado a proveer la cantidad necesaria de alimentos, a quienes no pueden acceder por sí mismos a una alimentación adecuada.

Artículo 14.- El Estado establecerá sistemas de información, monitoreo y cartografía sobre la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación adecuada, incluyendo la malnutrición, a fin de identificar hogares, grupos y territorios especialmente vulnerables. A su vez, se promoverá una gestión integral del riesgo diseñando medidas de gestión prospectiva, correctiva y compensatoria para los hogares, grupos y territorios antes identificados.

Artículo 15.- El Estado incluirá en los planes de estudios de educación primaria y básica y en los programas de educación de adultos, así como en otros programas de capacitación y educación, material relacionado con la educación alimentaria y nutricional, el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos. A su vez, promoverá las ventajas e importancia de diversificar la dieta y el consumo de producción nacional de alimentos, en especial los provenientes de la agricultura familiar.

Artículo 16.- Las autoridades públicas competentes deberán mantener y aumentar la producción sostenible de alimentos en el país, dentro de sus posibilidades, y fortalecer la producción y consumo de alimentos adecuados. Para tal fin se deberá fortalecer la promoción de la producción agropecuaria familiar y la pesca artesanal conforme a los establecido en ley 19.292 de fecha 16 de diciembre de 2014 , la promoción de las cooperativas agrarias, de las Sociedades de Fomento Rural y otras formas asociativas de pequeños y medianos productores, favoreciendo la creación de mercados locales y circuitos comerciales cortos, para asegurar una oferta alimentaria adecuada a un precio accesible para la población de menores ingresos, todo dentro de un enfoque de desarrollo sostenible.

Artículo 17.- El Estado establecerá políticas dirigidas a la erradicación de la malnutrición y reducción de enfermedades producidas por carencia o exceso nutricional, promoviendo, implementado y reforzando acciones que garanticen que todos los habitantes accedan a las condiciones necesarias para alcanzar el pleno desarrollo.

Artículo 18. - El Estado tiene la obligación de divulgar entre los habitantes, los derechos establecidos en la ley y en normas de aplicación derivadas, apenas hayan entrado en vigencia, así como de otras medidas adoptadas para facilitar y promover la realización del derecho a la alimentación.

Artículo 19.- Lo dispuesto anteriormente es sin perjuicio de las disposiciones especiales establecidas en el artículo 9 de la presente ley.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

SECCIÓN I: De la creación y órganos jerarcas

Artículo 19- Créase el Sistema Nacional del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINDASAN), como un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo.”

Artículo 20.- El Sistema Nacional del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional, tendrá como órgano jerarca una Autoridad Nacional, un Comité de Gestión del Riesgo de SAN, una Secretaría Técnica y un Observatorio del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

SECCIÓN II: De la Autoridad Nacional para el Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional

Artículo. 21.- Integración. La integración de la Autoridad Nacional deberá reflejar el carácter multisectorial del derecho a la alimentación

La Autoridad Nacional estará integrada por: Titular o Subsecretario o Subsecretaria de: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Administración Nacional de Educación Pública, la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, el Director o la Directora de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Director o la Directora Nacional del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) y el ó la Presidente del Congreso Nacional de Intendentes.

Adicionalmente, este órgano podrá convocar a otras instituciones en su integración, cuando las competencias de las mismas así lo justifiquen. En este caso, tendrán voz, pero no voto.

La presidencia de la Autoridad Nacional será rotativa entre sus miembros.

El régimen de funcionamiento de la Autoridad Nacional del Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional será determinado por la reglamentación, que será dictada por el Poder Ejecutivo dentro del plazo de noventa días de entrada en vigor la presente Ley.

Funcionará con el apoyo técnico y administrativo de la Secretaría Técnica.

Artículo 22.- (Cometidos y funciones)

La autoridad Nacional para el Derecho a la Alimentación Adecuada y Seguridad Alimentaria y Nutricional tendrá los siguientes cometidos y funciones:

- a) Velar por la aplicación de los principios de derechos humanos establecidos en la ley y en otros instrumentos jurídicos internacionales a los que adhiere el país.
- b) Promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población como medio para alcanzar la plena realización del Derecho Humano a la Alimentación adecuada.
- c) Tomar las medidas que aseguren la coordinación, colaboración y comunicación en lo referente a las políticas, diseñadas e implementadas por los distintos actores institucionales involucrados en la realización del derecho a la alimentación adecuada, en el plano nacional, regional, departamental y local.
- d) Proponer objetivos, políticas planes y estrategias para el cabal cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación adecuada.
- e) Tener intervención preceptiva en la redacción de toda normativa relacionada al derecho a la alimentación y seguridad alimentaria y nutricional:
- f) Dirigir el Sistema Nacional de Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional, y asesorar al Poder Ejecutivo y demás personas jurídicas de Derecho Público con competencias en la materia.
- g) Organizar un Observatorio con independencia técnica para generar la información necesaria para el seguimiento, monitoreo, alerta temprana y evaluación del estado de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, como insumo para adoptar las decisiones de políticas públicas en la materia.
- h) Proponer al Poder Ejecutivo el diseño, y revisión de las políticas públicas en materia del derecho a la alimentación adecuada, para garantizar la armonía entre el cumplimiento de los estándares internacionales y las necesidades de la población, y recomendar un orden de prioridades.
- i) Plantear, ante el Ministerio competente o los órganos del Estado correspondientes, proyectos de ley; disposiciones reglamentarias o políticas relativas al derecho a la alimentación adecuada o uno de sus componentes (accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos).
- j) Asesorar en forma necesaria al Poder Ejecutivo y a los gobiernos departamentales en la consideración de los proyectos de ley o proyectos de decretos con fuerza de ley en su jurisdicción referidos a la materia, así como enmiendas a las leyes, los reglamentos o las políticas vigentes.
- k) Presentar anualmente informes ante el Parlamento sobre el estado de aplicación de la Ley Marco de Derecho a la Alimentación y Seguridad

Alimentaria y Nutricional, así como las observaciones finales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales que han evaluado la actividad del país en materia del derecho a la alimentación.

m) Promover procesos de diálogo para canalizar las propuestas e iniciativas provenientes de la sociedad civil.

n) Promover la cooperación técnica con otros países, ofreciendo orientación y apoyo sobre la realización del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población.

ñ) La Presidencia en el ejercicio de sus funciones, cuando se verifiquen diferencias que hagan imposible la coordinación de los órganos competentes, lo comunicará al Poder Ejecutivo, al Congreso de Intendentes, o a ANEP en su caso, en un plazo no superior a cinco días hábiles, a los efectos de que se adopten las medidas necesarias.

o) Promover procesos de diálogo para canalizar las propuestas e iniciativas provenientes de la sociedad civil.

SECCIÓN III: Del Comité de Gestión del Riesgo de Inseguridad Alimentaria

Artículo 23.- Comité de Gestión del Riesgo de Inseguridad Alimentaria.

El comité de Gestión de Riesgo de Inseguridad Alimentaria será una instancia técnico-política.

Estará integrado por un delegado de: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Ministerio de Desarrollo Social y Sistema Nacional de Emergencias.

Sus miembros serán designados directamente por cada uno de los respectivos jerarcas. Estos delegados deberán contar con conocimientos técnicos acreditados.

Funcionará con apoyo técnico y administrativo de la Secretaría Técnica.

Artículo 24.- Sus cometidos serán:

- a) Elaborar su propio reglamento de funcionamiento el cual será aprobado por la Autoridad Nacional.
- b) Orientar la evaluación del riesgo de afectación del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- c) Informar a la Autoridad Nacional sobre las actuaciones durante el proceso de evaluación y gestión del riesgo.
- d) Asesorar a las autoridades competentes sobre las medidas de gestión y comunicación del riesgo que éstas deberán adoptar en cada caso.
- e) Mantener un vínculo permanente en doble sentido con el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional para seguimiento,

- monitoreo, alerta temprana, mejora continua de las acciones de prevención, mitigación y el aprendizaje a partir de la experiencia.
- f) Elaborar los procedimientos de Gestión Integral del Riesgo de acuerdo con los estándares internacionales en la materia.

SECCIÓN IV: De la Secretaría Técnica

Artículo 25.- Secretaría Técnica.

La Secretaría Técnica, será ejercida por el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) que sin perjuicio de sus actuales cometidos y funciones deberá:

- a) Promover innovación en materia de diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas vinculadas con el Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- b) Realizar el apoyo técnico y administrativo que requieran las actividades de la Autoridad Nacional del Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional y del Comité de Gestión del Riesgo.
- c) contribuir a la ejecución de las resoluciones de la Autoridad Nacional del Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES SOBRE EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y LA SAN

Artículo 26.- El monitoreo y evaluación de las políticas relativas a la materia, estará a cargo del Observatorio del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional (ODASAN)

Artículo 27.- El Observatorio a que refiere el artículo anterior, estará integrado por el Observatorio de Seguridad Alimentaria del INDA y por el Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Universidad de la República.

Artículo 28.- Tendrá como cometido realizar el monitoreo y evaluación de las políticas relativas a la realización del Derecho a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional, de acuerdo con los estándares internacionales en la materia, especialmente aquellos que resulten de las obligaciones internacionales de Uruguay como el PIDESC y el Protocolo de San Salvador “

Artículo 29.- A los efectos del cumplimiento de lo establecido en el artículo precedente, el Observatorio:

- a) Elaborará, de acuerdo con los lineamientos políticos definidos por la Autoridad Nacional y a las necesidades de implementación de los mismos y su monitoreo, una matriz de indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional,

que contemplará al menos las siguientes dimensiones: disponibilidad de alimentos, acceso físico, económico y social a los alimentos, consumo de alimentos, utilización biológica de los alimentos, estado nutricional, situación de (in)seguridad alimentaria y nutricional.

Asimismo, medirá el cumplimiento del Derecho a la Alimentación según los indicadores originados a partir Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador

b) Reunirá la información relacionada con la seguridad alimentaria y nutricional empleando metodologías y procesos de vigilancia y alerta temprana que se ajusten a los principios de derechos humanos establecidos por ley.

c) Establecerá o identificará mecanismos de alerta temprana.

d) Producirá Informes que permitan orientar la toma de decisiones.

CAPÍTULO VII

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Artículo 30.- El Sistema Nacional del Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional, velará por asegurar la participación transparente del sector privado y de la sociedad civil.

Artículo 31.- Las opiniones de las organizaciones mencionadas en el artículo anterior, serán consideradas en el momento de elaborar las políticas o algunos de los componentes que tengan alguna injerencia en el ejercicio del Derecho a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Artículo 32.- El Sistema Nacional del Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional establecerá y mantendrá un registro de las organizaciones sociales interesadas en participar en instancias de consulta.

Artículo 33.- La reglamentación definirá lo atinente a mecanismos de consulta y participación

CAPÍTULO VIII

DISPOSICIONES EN MATERIA DE RECURSOS

Artículo 34.- Recursos administrativos. Las decisiones o medidas administrativas que supongan una infracción de las disposiciones de la ley o su legislación derivada, como la omisión del cumplimiento de una obligación relativa a dichas disposiciones podrán ser impugnadas ante una autoridad administrativa superior

Artículo 35.- La autoridad superior competente debe contar con las atribuciones necesarias para imponer todas las medidas que estime necesarias para reparar dicha violación.

Artículo 36.- La legislación o las normas de ejecución establecerán procedimientos administrativos eficaces y las reparaciones correspondientes. Los recursos exclusivamente administrativos deberán ser complementados con el derecho a una revisión judicial ante el tribunal competente

Artículo 37.- Sin perjuicio de los recursos administrativos previstos en la Constitución, la garantía administrativa del cumplimiento del Derecho a la Alimentación adecuada, a la Seguridad Alimentaria y Nutricional estará a cargo del Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensor del Pueblo.

Artículo 39.- Toda persona o grupo de personas tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva para el amparo en la protección del derecho a la alimentación

Artículo 40.- La acción de amparo se regirá por lo dispuesto en la Ley 16.011 del 19 de diciembre de 1998, y por las demás disposiciones concordantes

Artículo 41.- Podrá ser deducida por cualquier persona, grupo de personas, o por las instituciones o asociaciones que, según la ley, o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa de los derechos comprometidos, en cualquier momento sin que su ejercicio esté limitado por un plazo.

Artículo 42.- En el mencionado proceso se admitirá la participación de terceros ajenos al litigio en carácter de amicus curiae quienes podrán ofrecer voluntariamente su opinión frente algún punto de derecho, y otro aspecto relacionado con el caso para colaborar con el juez en la resolución del caso. Su opinión podrá ser recibida por escrito o en exposición oral antes del dictado de la sentencia

Artículo 43.- La carga de la prueba en los procesos de amparo por violaciones al derecho de la alimentación corresponderá a la parte demandada

CAPÍTULO IX

DISPOSICIONES SOBRE EMERGENCIAS

Artículo 44.-El Estado garantizará la SAN de las personas afectadas por emergencias y desastres y la protección de sus medios de vida, de acuerdo con los principios rectores de la asistencia humanitaria y los principios establecidos por las normas mínimas descritas en el manual Esfera en su versión vigente.

Artículo 45.- Durante las emergencias, el SINAE con apoyo del Observatorio para el Monitoreo y Alerta y en coordinación con el Comité de Gestión del Riesgo de Inseguridad Alimentaria, realizará el monitoreo y evaluación de la SAN y orientará respuestas diferenciadas acordes a la situación de las personas y territorios afectados.

Se definirá en articulación con el Observatorio para el Monitoreo y Alerta una matriz de indicadores de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la presente ley que den respuesta a los compromisos internacionales en materia de Gestión Integral del Riesgo.

Artículo 46.- Durante la vigencia de la declaratoria de emergencia, se realizará seguimiento y diagnóstico básico inicial de la situación de la SAN en la población afectada, se realizará monitoreo periódico de la misma y un diagnóstico detallado en el momento de declaratoria de cese de la emergencia.

Artículo 47.- Se hará seguimiento y monitoreo de los medios de vida y la SAN de la población afectada después de la declaratoria de cierre de la emergencia hasta que se considere que la misma no se encuentra en riesgo.

El Estado deberá trabajar junto con los actores locales en el desarrollo de soluciones duraderas para la restitución sostenible de los medios de vida de las personas afectadas por las emergencias.

Artículo 48.- Los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales, colaborarán activamente con el monitoreo de la SAN en las poblaciones identificadas como vulnerables para los riesgos más frecuentes en cada territorio.

Con el fin de promover la resiliencia de las personas y de los sistemas productivos, desde los enfoques de la Gestión Integral del Riesgo, durante la emergencia, la asistencia será atendida, en lo posible, con las capacidades locales.

Se promoverán las compras públicas a productores y productoras, en los mercados locales. A tales efectos, los CDE deberán contar con registro de productores y productoras locales que puedan dar respuesta a las necesidades de alimentos en el caso de una emergencia

Artículo 49.- Deberá darse asistencia alimentaria en las emergencias a través de entrega de alimentos, acceso a comedores públicos, transferencias en efectivo o tarjetas precargadas, de acuerdo con las necesidades particulares de los grupos de atención prioritarias descritos en el artículo 9 de la presente ley.

Se velará porque la dignidad humana sea respetada en el momento de entregar asistencia alimentaria, lo que implica involucrar a la comunidad en la identificación de necesidades y en la planificación de la respuesta

Artículo 50.- La respuesta a las emergencias debe ser planeada y articulada en los CDE y debe incluir un análisis exhaustivo y participativo del contexto socioeconómico y de la situación de seguridad alimentaria de la población afectada, así como de sus medios de subsistencia (pasados y actuales),

Los Comités Departamentales de Emergencias deberán incluir en su protocolo de actuación un capítulo referido a los planes y procedimientos necesarios para garantizar el derecho a la SAN en la población afectada por emergencias, así mismo se realizará para las emergencias nacionales un capítulo en el Protocolo General de Actuación de la Dirección Nacional del Sistema Nacional de Emergencias.

Las personas que integren los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) recibirán capacitación sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación Adecuada.

CAPÍTULO X

DISPOSICIONES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Artículo 50. - El Estado promoverá la cooperación internacional y proporcionará la asistencia necesaria para asegurar la realización del Derecho a la Alimentación adecuada y Seguridad Alimentaria y Nutricional en otros países, en caso de encontrarse en condiciones de hacerlo.

CAPÍTULO XI

DISPOSICIONES FINANCIERAS

Artículo 51.- Los recursos financieros surgirán de los presupuestos de los órganos que componen el sistema.

Artículo 52.- Facúltase al Poder Ejecutivo, a crear un fondo extraordinario y de carácter temporal, destinado a la protección de la población frente a la emergencia alimentaria, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento.

El Poder Ejecutivo determinará las fuentes de financiamiento y el período de vigencia.

Artículo 53.- Habilitase al Poder Ejecutivo a promover un Fondo Regional para atender las situaciones regionales de emergencia alimentaria

CAPITULO XII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 54 –El Poder Ejecutivo deberá reglamentar esta ley dentro de los ciento ochenta días de su promulgación.

CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

El proyecto de ley propuesto refleja el compromiso del Estado con la realización de los derechos humanos en general y con el derecho a la alimentación en particular. El derecho a estar protegido contra el hambre se vincula estrechamente con el derecho a la vida, en tanto que el derecho a una alimentación adecuada supone disponer de un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional por sí mismas. Por lo tanto, la estructura organizacional que se propone permite fortalecer la coordinación y cooperación entre sus organismos, dotar de coherencia a las políticas orientadas a garantizar la efectiva realización del Derecho a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y proporcionar los medios para impulsar su cumplimiento a nivel administrativo, judicial y cuasi judicial.

En suma, una ley de esta naturaleza puede ⁸¹:

- determinar de forma clara el alcance y contenido del derecho a la alimentación;
- definir las obligaciones del Estado respecto a este derecho;
- establecer los mecanismos institucionales necesarios;
- proporcionar las bases jurídicas para orientar e implementar las políticas y cualquier reglamentación o medida que deba ser adoptada por las autoridades competentes;
- fortalecer el papel que debe cumplir el Poder Judicial en la aplicación del derecho a la alimentación;
- facultar a los titulares del derecho para exigir que el gobierno cumpla con sus obligaciones;
- establecer las bases jurídicas necesarias para la adopción de medidas orientadas a corregir desigualdades sociales preexistentes respecto al acceso a la alimentación;
- establecer los mecanismos financieros necesarios para la puesta en práctica de la ley

A nivel general, el análisis de la SAN muestra una buena situación del país en los indicadores de disponibilidad dentro del contexto internacional, sobre todo en lo que refiere a la suficiencia en el suministro de energía alimentaria y en el valor de producción de alimentos per cápita. En los últimos años se observa un leve descenso en la oferta promedio de proteínas, pero se mantiene por encima del promedio para América Latina. En cuanto al acceso los indicadores son también buenos en el contexto internacional. Sobre todo, destaca el crecimiento en el PIB per cápita en los últimos años y la baja prevalencia de la desnutrición. A su vez, de acuerdo con la medición de inseguridad alimentaria según FIES, no se observa una alta prevalencia de inseguridad

⁸¹ Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación. Cuaderno de Trabajo No.2. FAO, 2013.

grave, aunque el desempeño está aún lejos de los valores que muestran los países de altos ingresos.

Sin embargo, a pesar del gran crecimiento económico que el país experimentó luego de la crisis del 2002, y a pesar de no mostrar problemas graves de SAN como inseguridad severa, gran parte de su población experimenta inseguridad alimentaria, al menos moderada. Es decir que se puede inferir que hay problemas de desigualdad en el acceso y afectación de grupos y territorios vulnerables, lo que debe ser considerado para mejorar los valores promedio de acceso en el país a la SAN. En cuanto al estado nutricional producto, entre otros, de una utilización biológica de los alimentos inadecuada se destaca la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad en todo el ciclo de la vida, la existencia aún de retraso de crecimiento en niños menores de 4 años, y de anemia en los menores de 24 meses de edad. Por último, es necesario destacar la ausencia de información en relación con el consumo de alimentos en gran parte de la población uruguaya.

Por otro lado, una fortaleza del país que es el estatus envidiable en la región en cuanto a la estabilidad política y social puede ser cuestionado en el marco de las previsiones de cambio climático al 2050 y 2100, que exigen preparación y planificación. Adicionalmente, hay algunas debilidades vinculadas a un mayor peso del valor de los alimentos importados sobre el valor de las exportaciones de bienes en comparación con América Latina y los países de altos ingresos, así como por una alta volatilidad en el valor per cápita de producción de alimentos. Esto último se vincula al tamaño relativamente pequeño de la economía uruguaya, muy dependiente de los mercados externos y los precios internacionales, lo que explica, en función del devenir de estos factores, una alta exposición a variabilidades fuertes en el valor de la producción. Esto no solo puede tener efectos negativos en la disponibilidad general de alimentos, sino que puede traer problemas para el sector de pequeños productores, para mantener su actividad con cierta previsibilidad en horizontes de mediano plazo.

Tanto para enfrentar el desafío del cambio climático, como para reducir los riesgos en acceso a alimentos debido a la volatilidad de precios, es necesario fortalecer más la presencia de un tejido productivo de pequeños y medianos productores nacionales. Su desarrollo, no en clave de subsistencia y en lógica de asistencialismo, sino en clave de producción para el mercado, y con presencia en todo el territorio nacional, sería un factor muy importante para una mayor estabilidad en la SAN.

Los hallazgos en el estudio realizado confirman para Uruguay que es válida la recomendación de FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018)⁸² donde se establece como grupos de atención prioritaria para lograr las metas de alimentación y nutrición de la Agenda 2030 a: i) las niñas, los niños y los adolescentes; ii) población en condición de pobreza; iii) las mujeres; iv) los territorios rurales; v) las minorías en la población (en el caso uruguayo, uno de estos grupos es la población afrodescendiente). A esto se le suma el género, una dimensión muy relevante, sobre todo en América Latina y el Caribe,

⁸² FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago.

donde los roles de género tradicionales sitúan a las mujeres en el espacio doméstico y a cargo de las labores de cuidado. Las divisiones de roles entre mujeres y varones pueden repercutir en el acceso a recursos y en el empleo femenino, determinando brechas que pueden impactar en la SAN.

Los territorios rurales presentan una menor densidad de población e históricamente han enfrentado una serie de rezagos estructurales con mayor incidencia de problemáticas sociales. Los problemas asociados a malnutrición por déficit, en general, coinciden con condiciones como el bajo nivel de ingresos, bajo nivel educativo de las madres y/o acceso limitado a infraestructuras básicas. Por lo que, más que debido a la característica de área rural en sí misma, esta malnutrición se explica sobre todo por la desigualdad en el acceso a los servicios y a las oportunidades existentes entre territorios. Esto une indefectiblemente una estrategia de SAN a una estrategia de desarrollo local y, dentro de este enfoque, de desarrollo territorial rural, donde los circuitos cortos, el acceso a los mercados por aporte de los pequeños productores y el fortalecimiento de las relaciones agro-ciudad y ciudad-agro, como parte de un mismo sistema, son fundamentales.

Los diferentes estudios que se analizaron para el caso uruguayo surgen varios hallazgos, en línea con los resultados de estudios internacionales y el planteo de los párrafos anteriores. Entre los resultados de destaque para guiar criterios de SAN se pueden mencionar: i) los ingresos se relacionan fuertemente con la inseguridad alimentaria y nutricional, a mayor ingreso menores riesgos de inseguridad alimentaria; ii) lo anterior es válido para los indicadores de pobreza e indigencia, en este último caso siendo una aproximación a condiciones de inseguridad alimentaria severa; iii) los hogares con menores son más susceptibles de presentar problemas de SAN; iv) las embarazadas, niñas, niños y adolescentes son población de riesgo en salud y nutricional; v) los menores de 2 años son en particular un grupo vulnerable; vi) el nivel educativo no arroja resultados concluyentes, por más que en teoría a mayor nivel educativo sería esperable menor inseguridad alimentaria; vii) las diferencias territoriales son muy relevantes, en general, por estar asociadas a desigualdades socioeconómicas y de acceso a servicios e infraestructuras.

Respecto al último punto, en cuanto a la necesidad de incorporar en la SAN a la dimensión territorial, hay muchos estudios que en la última década han establecido que en Uruguay hay marcadas diferencias de desarrollo entre los territorios del país. En efecto, Uruguay no es, como lo dice el mito, un país pequeño territorialmente (Uruguay es el doble en superficie que Portugal, más de un tercio del territorio de España, un cuarto del territorio de Francia y casi 6 veces el territorio de Bélgica, para una comparación fuera de la que es más frecuente con los dos gigantes vecinos, Brasil y Argentina). Pero lo que sí es cierto es que es un país con baja densidad de población. Esto genera desafíos aún mayores en términos de desarrollo, debido a que las distancias no son cortas y la baja densidad poblacional de algunas regiones implica altos costos por persona para asegurar los servicios básicos y las condiciones adecuadas para el desarrollo humano. Esto lleva a que, a contrario del mito de país pequeño, el país tenga que poner especial énfasis en la dimensión territorial para posibilitar las condiciones de desarrollo en todo su territorio nacional.

A juicio de este grupo consultor las siguientes dimensiones deberían formar parte de un sistema de vigilancia y monitoreo en SAN, no sin antes destacar la visión integral que

deberá tener incorporando la mirada de sistema alimentario sostenible, sin perjuicio de que otros aspectos también puedan estar presentes:

- Producción de alimentos y disponibilidad,
- Renta/acceso y gastos en alimentos,
- Acceso a la alimentación adecuada,
- Consumo de alimentos
- Salud y estado nutricional,
- INSAN (inseguridad alimentaria y nutricional)
- Acceso a los servicios de salud y educación
- Políticas públicas, presupuestos y derecho humano a la alimentación.

Los esfuerzos del Uruguay para el logro de las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial lo que se refiere con la reducción de la pobreza, el hambre cero y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, enfrentan en un contexto sanitario impensado antes de marzo de 2020 otros desafíos relacionados con la agenda 2030. Para poder cumplir con los objetivos y metas propuestos es necesario reformular y/o crear numerosas acciones en múltiples dimensiones. A tal fin, es necesario contar con un sistema de información robusto y con fuerte conexión con las políticas, no sin antes contar con métodos estandarizados y periodicidad de recolección de datos, además de institucionalizar los procesos de análisis adecuados vinculados a las políticas. Por último, es necesario apostar a la relación interinstitucional, intersectorial y a la participación de actores clave de la SAN del gobierno, de la academia y de la sociedad civil en la gestación y mantenimiento del sistema de monitoreo SAN.

En este estudio se presentó una matriz de indicadores básicos para un sistema de monitoreo de la SAN. Sin embargo, esa matriz es una guía, una propuesta, que deberá ser sujeta a discusión técnico-política, con los actores relevantes para la SAN del gobierno, la academia y la sociedad civil organizada. La matriz que presentamos contempla los criterios que hemos establecido oportunamente respecto a las dimensiones base que consideramos clave para el monitoreo y evaluación de la SAN, así como los criterios establecidos en la consultoría sobre la contemplación especial de los grupos de mayor vulnerabilidad en SAN y las situaciones de emergencia.

Un aspecto sobre el que no hay que dejar de poner énfasis es en la necesidad de avanzar en la desagregación territorial de la información. No obstante, en el camino a obtener mayores informaciones con detalle subnacional, una recomendación de rápida implementación y de impacto para el monitoreo de la SAN es la inclusión en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de las ocho preguntas que determinan la FIES⁸³, que permitiría en forma anula tener para el nivel departamental (e incluso para una mayor desagregación en algunos casos) la información sobre inseguridad alimentaria severa, moderada, y leve (que además permitiría comparabilidad internacional).

Finalmente, otro aspecto en el que hay que trabajar fuertemente desde la administración pública es en el aprovechamiento de la información administrativa que cotidianamente

⁸³ La escala de experiencias de inseguridad alimentaria, FIES por su nombre en inglés.

el Estado, en sus diversas facetas, recolecta y que, siempre, se genera en un lugar concreto, en un territorio. Es importante que esa información, la geográfica, no se pierda en los sucesivos procesamientos y uso que se le da a la información, porque es información muy valiosa que en los países desarrollados se utiliza de forma complementaria a las encuestas periódicas que se realizan (como la ECH-INE). Esto hoy resulta más sencillo que antes ya que mucha de la información, y cada vez más, se recolecta en formato digitalizado. No obstante, se requiere una decisión política que obligue a reportar la dimensión territorial, una decisión técnica y de procedimientos operativos para que se recolecte y no se pierda la referencia geográfica del dato, y en última instancia, un cambio cultural respecto al tema (un convencimiento de todos los actores de la importancia del territorio).

Con respecto a la Gestión Integral del Riesgo, en sus diferentes enfoques, se recomienda el abordaje desde una perspectiva territorial, basándose en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales, la gestión correcta o adecuada de los riesgos apunta a reducir la vulnerabilidad de las comunidades y a fortalecer la sostenibilidad de sus medios de vida, lo que termina reflejándose en la protección de la seguridad alimentaria y nutricional.

Se recomienda enfocarse en acciones desde el enfoque prospectivo y, en los casos en los que no sea posible evitar los riesgos, entonces, se deberán aplicar los principios básicos de la asistencia humanitaria, comprendidos dentro del Derecho Internacional de los Refugiados, en los estándares del Manual Esfera y en los principios de la Ley 18.621 de Creación del SINAE, en particular, en aquellos que se relacionan con la Seguridad Humana y el Principio de Protección.

Con respecto al esquema de gobernanza, se considera como más adecuado al manejado por el SINAE. En ese sentido, se recomienda que la atención de la alimentación continúe realizándose mediante la articulación de las instituciones que en cada departamento lo realizan, siempre que estas no pongan en riesgo el principio de protección y la seguridad humana.

Se recomienda para mejorar la calidad de la asistencia, que cada Comité Departamental de Emergencias y cada Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED) desarrolle un capítulo dentro de su protocolo departamental, en el que se describan exactamente las acciones y procedimientos que se llevarán a cabo durante los diferentes tipos de emergencias, este capítulo debe contener roles, responsabilidades, proveedores, mecanismos de distribución, mecanismos de relevamiento de necesidades, mecanismos de evaluación y monitoreo, mecanismos de retroalimentación y formatos de informe de evaluación en el momento del cierre de las emergencias. Los protocolos deberán incluir no solo a la población desplazada y asistida en Centros de Evacuación sino también a población afectada por otras emergencias que no impliquen desplazamiento.

Se recomienda incluir un capítulo destinado a la SAN también en el protocolo general de la actuación de la Dirección Nacional del SINAIE.

Con respecto a la evaluación y el monitoreo, se recomienda trabajar en el desarrollo de un sistema de Monitoreo, que debería ser gestionado por un representante del SINAIE en cada departamento y que en situaciones de normalidad debe articularse con el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional propuesto en el borrador de proyecto de ley.

El monitoreo y evaluación de cada emergencia debe incluir como mínimo una evaluación inicial básica del estado de la SAN de la población afectada y una evaluación del estado de la SAN en el momento del cese de la emergencia. Para emergencias de duración prolongada se recomienda incluir además una evaluación intermedia y actualizaciones periódicas.

Una vez declarado el cierre de las emergencias deberán realizarse evaluaciones posteriores sobre los medios de vida hasta que se considere que la población no está en riesgo. De la misma manera, los Comités Departamentales de Emergencias deben participar activamente en el monitoreo de la SAN en situaciones de normalidad.

ANEXO

1. **Rol de la Ley Marco**

“...reafirmar el carácter irreductible y siempre vigente, tanto frente al Estado como ante otros centros de poder, grupos o individuos, de los derechos humanos, la necesidad de protegerlos y garantizarlos en toda circunstancia y en todo momento, sin subordinarlos ni mediatizarlos.”

Héctor Gros Espiell (1999)⁸⁴

El término Ley Marco se refiere a un mecanismo legislativo empleado para abordar cuestiones multisectoriales; además establece los principios y obligaciones generales y delega en las normas de ejecución y autoridades competentes la función de definir las medidas específicas que se adoptarán para dar plena efectividad a dichas obligaciones. Además, puede ofrecer una definición precisa del alcance y contenido de este derecho humano, establecer las obligaciones de las autoridades del Estado, así como los mecanismos institucionales necesarios, establecer las bases jurídicas para la legislación subsidiaria y otras medidas necesarias que deberán adoptar las autoridades competentes.

2. **Enfoque de Derechos.**

Según Abramovich un enfoque basado en Derechos coloca al sujeto como titular de derechos que obligan al Estado a velar por su cumplimiento, (Abramovich, V. 2006). Este enfoque tiene consecuencias en el diseño de las políticas, dado que las acciones que se emprendan no son consideradas como mandatos morales o políticos para brindar asistencia, sino como instrumentos para hacer respetar y cumplir obligaciones jurídicas exigibles en virtud de los tratados internacionales de Derechos Humanos. Además, tal enfoque, dista mucho de ser una simple teoría o un ideal. Es eminentemente práctico: la violación de los derechos humanos no sólo suele ser fruto de la pobreza, sino también una de sus principales causas. Por ello, el enfoque de derechos humanos es un instrumento clave para la consecución de los ODS acordados a nivel internacional en septiembre de 2015. Especialmente vinculado con el “Proyecto de Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población”, el primero de los ODS, que se enfoca en poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y el segundo en poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la promoción de la agricultura sostenible.

En el caso del Proyecto de Ley que se estudia, tiene como referente al aprobado por el Parlamento Latinoamericano, pero adaptado a la legislación e institucionalidad nacional, brindando una perspectiva amplia del derecho a la alimentación adecuada, en función de que considera la malnutrición en todas sus formas.

⁸⁴Gros Espiell, Héctor. Citado en Informe de Comisión de Derechos Humanos. Derechos Humanos en el Uruguay. Legislación Nacional. Cámara de Representantes. Uruguay, 1999 pág. 22.

Elementos sugeridos por FAO que debiera contener una ley marco del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria (Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación)

Disposiciones generales de la ley

-Preámbulo: Debería establecer el contexto en el cual se llevará a cabo su aplicación, pudiendo hacer referencia a los instrumentos internacionales relativos al Derecho a la Alimentación (por ej.: PIDESC, CDN, la CEDAW).

-Título y objetivos: La denominación de la ley debe dejar claro que se refiere al Derecho a la Alimentación y/ o Seguridad Alimentaria y Nutricional. El objetivo orienta la actuación de las autoridades y contribuye a la interpretación de la norma. Pueden definirse además del Objetivo General, Objetivos Específicos que ayudan a determinar las metas de “las políticas” para la realización del Derecho a la Alimentación.

-Alcance: Precisa a quién se aplica la ley, así como cuáles serán los ámbitos que abarca. Teniendo en cuenta que el Estado es el garante del cumplimiento del Derecho a la Alimentación, este ítem permite establecer las obligaciones derivadas de la legislación internacional en la materia, así como los titulares del referido derecho.

Como lo señala la Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación elaborada por la FAO, habitualmente se considera que el alcance de los derechos humanos se hace extensivo sólo a las personas que se encuentran en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado (Art. 2.1 del PIDCP), esta consideración se ha ampliado también al ámbito de los derechos que protege el PIDESC. Según afirmó en el 2004 la CDH, estos derechos reconocidos en el PIDCP pueden ampliarse extraterritorialmente.⁸⁵

-Definiciones. Esta sección permite garantizar el significado concreto de los términos contenidos en la ley, de esta forma procura evitar las dudas en el momento de aplicarse la ley.

-Principios: Deben aparecer claramente explicitados porque son los que rigen las acciones de todas las entidades gubernamentales.

Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación.

- El Derecho a la Alimentación es un derecho complejo. Como lo expone la citada guía, este derecho implica que la satisfacción de las necesidades básicas para sobrevivir sea satisfecha, así como el derecho a una

⁸⁵ Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación. FAO 2010. Pág. 78. http://www.fao.org/docs/eims/upload/296437/Guide_on_legislating_ES.pdf

alimentación inocua, equilibrada y adecuada como precondition para llevar una vida sana y activa. De modo que la Ley Marco deberá estructurarse en dos planos: a) el derecho a una alimentación adecuada y b) el derecho a estar protegido contra el hambre, aclarando su contenido y componentes principales. Una norma completa exige que se identifiquen todas las dimensiones y componentes principales del Derecho a la Alimentación, de modo que se pueda afirmar jurídicamente el compromiso del Estado con la realización progresiva de este derecho fundamental.
Todas las demás disposiciones que aparecen en el listado cumplen la finalidad de asegurar las condiciones para el sujeto de derecho pueda ejercerlo efectivamente o en su defecto disponga de instrumentos para su exigibilidad.
Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer - medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho (facilitar) - obligación de realizar el derecho (proveer)
Disposiciones sobre evaluación el impacto
Disposiciones sobre información
Disposiciones sobre educación y sensibilización
Disposiciones sobre emergencias
Disposiciones sobre cooperación internacional
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación

-estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales
Disposiciones sobre la implementación
Disposiciones financieras
Comentarios finales

3. *Revisión de la normativa análoga en la región*

Con relación a los elementos sugeridos que debiera contener una Ley Marco del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria, enunciados en el punto anterior, se analizó la legislación de los siguientes países: Argentina, Brasil, Honduras, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Guatemala, Perú y Venezuela. Asimismo, se estudió el anteproyecto de Ley de Costa Rica, así como la Ley Modelo del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlatino.

La presencia de los ítems sugeridos en la Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación (FAO, 2010) no necesariamente aparecen en los casos estudiados.

Marco de Seguridad Alimentaria de Argentina (Ley 25.724 del 27/diciembre/2002)
Publicada en el boletín Oficial de 17 de enero de 2003.

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	Sólo tiene disposiciones sobre alcance.
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	En el Art.1 “deber indelegable del Estado de GARANTIZAR el derecho a la alimentación”
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer - medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	-----
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) -obligación de realizar el derecho(proveer)	Art.1 Creación del programa Nacional de nutrición y alimentación.

Disposiciones sobre evaluación el impacto	-----
Disposiciones sobre información	Cómo función de la comisión Nacional de nutrición y alimentación Art.5 Lit.E
Disposiciones sobre educación y sensibilización	Art.5 Lit.F y Art.6°. Art.8 Lit.E Cometidos de los municipios, capacitar a las familias en materia de nutrición.
Disposiciones sobre emergencias	Art.2 “Dicho Programa en la emergencia está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos de más de 70 años”, priorizándose a mujeres embarazadas y niños hasta los 5 años de edad.
Disposiciones sobre cooperación internacional	Art.9 Lit.B Creación del Fondo Nacional de nutrición y alimentación, una de las fuentes de financiamiento del fondo es “los aportes o financiamiento de carácter específico que el Estado obtenga de organismos, instituciones internacionales u otros Estados.
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	Se crea un programa nacional de nutrición y alimentación. Art.1° Título 2° de autoridad de aplicación, Ministerio de Salud y el de Desarrollo Social de la Nación. Está coordinado por una comisión Nacional de nutrición y alimentación y por comisiones provinciales y municipales. Art.4
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los	Art.5° D y Art.5°G

derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	Art.4° Lit. A Integración de la comisión nacional de nutrición y alimentación. La integran “organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en el área”
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales	
Disposiciones sobre la implementación	Titulo 4° de la ejecución, cometidos de las comisiones provinciales. Art.5° Lit. I Suscribir convenio de gestión...
Disposiciones financieras	Art.9 Creación de un fondo especial de nutrición y alimentación nacional.
Comentarios finales	No tiene prevista normas sobre exigibilidad del derecho y tutela jurisdiccional efectiva.

4. Marco de Seguridad Alimentaria de Guatemala (Decreto 32/2005) Publicado en el Diario Oficial número 66, tomo CCLXXVI, 2 de mayo de 2005.

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	Contiene preámbulo. Art.1° concepto de política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. El Art.3 establece la seguridad alimentaria y nutricional como política. Art.4 establece los principios de dicha política.
- Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	El Art.1° define el derecho a la alimentación y también el considerando 1°.
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer - medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	El Art.2° otorga la prohibición a la discriminación.
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) -obligación de realizar el derecho(proveer)	Art.4° principios de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Lit.D, tutelaridad. El Estado debe velar, por la Seguridad Alimentaria.
Disposiciones sobre evaluación el impacto	-----

Disposiciones sobre información	Art.22 cometido de la SISAN difundir la política de seguridad alimentaria y nutricional.
Disposiciones sobre educación y sensibilización	El Art.22 Lit.I atribuciones de la SISAN. Sensibilizar a las instituciones del sector público y privado, a los órganos internacionales y a la sociedad en general sobre la magnitud y trascendencia del problema alimentario y nutricional.
Disposiciones sobre emergencias	-----
Disposiciones sobre cooperación internacional	Art.22 Atribuciones de la SISAN encargada de establecer procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, sociedad guatemalteca, las ONG y agencias de cooperación internacional, vinculadas con las seguridad alimentaria y nutricional.
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	Capítulo 2, 3,4 y 5 se crea un sistema de seguridad alimentaria y nutricional. El capítulo 2 refiere al sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, objetivos, estructura y órganos, tienen un nivel de dirección y decisión política integrado por el SAN, un nivel de coordinación y planificación técnica constituidos por la secretaria general de seguridad alimentaria y nutricional y un nivel de ejecución conformado por la institución o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en SAN y en otros niveles.

Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	Art.15 Atribuciones del CONASAN Lit.A vigilar el cumplimiento de los objetivos y acuerdos generales en el SISAN.
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	Art.4° principios de la política Lit.J participación ciudadana. Art.5 Participación Art.13 estructura del CONASAN Lit.N
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales	-----
Disposiciones sobre la implementación	Atribuciones del CONASAN. Art.15 Lit.G implementar la normativa gubernamental que permita velar por la reducción de la mal nutrición dentro de la sociedad guatemalteca.
Disposiciones financieras	Art.37 Asignación específica Art.38 Asignación presupuestal específica Art.40 Asignación presupuestal y anual
Comentarios finales	No contiene normas en materia de justiciabilidad y de recursos administrativos.

5. Marco de Seguridad Alimentaria de Brasil (Ley 11.346 de 2006) Publicada en el Diario Oficial el 18 de setiembre de 2006.

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	Contenidas en el Capítulo 1 de la Ley que llama a disposiciones generales. Define el derecho a una alimentación adecuada y define seguridad alimentaria y nutricional.
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	Están previstas en el Capítulo 1. Crea el SISAN (Sistema de Seguridad Alimentaria y Nacional)
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer -medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	No hay disposición especial. Se considera como parte de la SISAN la promoción de la salud, nutrición y alimentación de la población “incluyéndose grupos poblacionales específicos y poblaciones en situaciones de vulnerabilidad social”. También es un principio del SISAN “universalidad, equidad en el acceso a una alimentación adecuada sin ninguna especie de discriminación”.
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar)	Incluye obligaciones de “respetar, proteger, promover, proveer, informar, monitorizar, fiscalizar y evaluar la realización del derecho humano” ... “Garantir los mecanismos para su exigibilidad”

- obligación de realizar el derecho(proveer)	
Disposiciones sobre evaluación el impacto	En relación con los atributos y funciones que se le asignan a la CAISAN (Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional) se menciona: Elaborar, a partir de las directrices emanadas del CONSEA, la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, indicando las directrices, metas, fuentes de financiamiento e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de su implementación.
Disposiciones sobre información	Informar forma parte del deber del Estado, forma parte de los cometidos de la SISAN.
Disposiciones sobre educación y sensibilización	Está incluido dentro de los deberes del Estado.
Disposiciones sobre emergencias	-----
Disposiciones sobre cooperación internacional	El Art.6° indica a la cooperación internacional cómo una de las formas de realización del derecho humano.
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	El Capítulo 2° trata sobre el SISAN que está integrado por órganos de la unión de los Estados de Distrito Federal, de los Municipios y de las instituciones privadas con o sin fines de lucro destinadas a la seguridad alimentaria y nutricional que manifiesten interés en ingresar al sistema. Establece sus atribuciones, funciones, composición y coordinación vertical.

Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	Está entre los principios del SISAN el acompañamiento y monitoreo del control de las políticas, además del principio establecido como directriz.
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	El Art.7° integra el SISAN a las instituciones privadas. Hay representaciones de la sociedad civil en un órgano llamado CONSEA Art.11.
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales	-----
Disposiciones sobre la implementación	-----
Disposiciones financieras	Se le asigna a la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional la función de establecer las fuentes de financiamiento.
Comentarios finales	-----

6. Marco de Seguridad Alimentaria de Venezuela (Ley 5.831 del 31/julio/2008) Publicada en la Gaceta Oficial No 5.891 de 31 de julio de 2008.

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo	En el título 1° se detalla el objeto que es garantizar la seguridad y soberanía alimentaria.
---	--

-Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	El ámbito de aplicación la declaración de orden público, los conceptos de seguridad y soberanía agroalimentarias Art.4 y Art.5
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	La definición está contenida en el capítulo 1° como concepto de seguridad alimentaria.
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer -medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	-----
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) - obligación de realizar el derecho(proveer)	Están detalladas en el Art.20 como competencias del ejecutivo nacional y también en el Art.18 cómo desarrollo de la responsabilidad del Estado.
Disposiciones sobre evaluación el impacto	-----
Disposiciones sobre información	El Art.56 establece el derecho a acceder a la información agrícola considerada de interés público.
Disposiciones sobre educación y sensibilización	Art.20 Lit.12 fomentar la educación como competencia del Poder Ejecutivo fomentar

	la educación de una sana alimentación, buenas prácticas de conservación y manipulación de alimentos.
Disposiciones sobre emergencias	Art. 20 Num.19 establecer medidas de contingencia y acciones de normalización del mercado. Art.31 Estrategias y medidas especiales para la contingencia.
Disposiciones sobre cooperación internacional	Capítulo 3° intercambio y comercio justo internacional.
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	La Ley sólo detalla las competencias del Poder Ejecutivo nacional, también competencias de los consejos comunales (43) y (44) asambleas agrarias, (48) agrarias nacionales, (49) agrarias regionales, (50) consejos campesinos o de productores y productoras.
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	Art.20 Num7 competencias del Poder Ejecutivo determinar los órganos a cuyo cargo estará las facultades de inspección y verificación.
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	Art.19 responsabilidad social, responsabilidad de los productores y productoras, consejos comunales y de más formas de participación social. Art.18 Responsabilidad del Estado Num7 propiciar la participación de los consejos comunales y cualquier otra forma de participación social en la gestión, regulación y control de las Políticas Públicas en materia agroalimentaria.

Disposiciones en materia de recursos	-----
-Recursos administrativos	
-Recursos judiciales	
-Recursos cuasi judiciales	
Disposiciones sobre la implementación	Art.20 Num17 Num18 Num20 Num21 Num22 Num23 Num24 Num25
Comentarios finales	No hay normas sobre exigibilidad.

**7. Marco de Seguridad Alimentaria de ECUADOR (ley S/N 5 de mayo 2009)
Publicada en el registro oficial Suplemento 583 de 5 de mayo de 2009.**

Disposiciones generales de la ley	Contiene un preámbulo con arts. de la Constitución un Título I de Principios Generales donde se establecen la finalidad el ámbito de aplicación y los deberes de Estado, así como los principios de aplicación de la ley
-Preámbulo	
-Título y objetivos	
-Alcance	
-Definiciones	
-Principios	
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación	Estas disposiciones tienen carácter constitucional
- Derecho a una alimentación adecuada	
- Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre	
- Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación	Se establece como un deber del Estado promover la participación social y la deliberación pública en forma paritaria entre
-cláusula general de no discriminación	
-cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer	Hombres y mujeres en la elaboración de leyes y en la formulación e

- medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	implementación de políticas públicas relativas a la soberanía alimentaria.
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) - obligación de realizar el derecho(proveer)	Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, incentivos a la utilización productiva de la tierra, Impulsar, la asociación de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, incentivar el consumo de alimentos sanos, adoptar políticas que protejan al sector agroalimentario, promover la participación social y la deliberación pública
Disposiciones sobre evaluación el impacto	-----
Disposiciones sobre información	Art.26 y 28
Disposiciones sobre educación y sensibilización	El Estado incentivará la realización de programas de promoción y educación nutricional para el consumo sano, la identificación y el etiquetado de los contenidos nutricionales de los alimentos, y la coordinación de políticas públicas.
Disposiciones sobre emergencias	El Estado implementará programas de alimentación emergente para dotar de alimentos suficientes a las poblaciones afectadas
Disposiciones sobre cooperación internacional	El art 34 habilita a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria para recomendar la suscripción de convenios con instituciones de cooperación o asistencia técnica, nacionales o internacionales.
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones	Se establece que la coordinación del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) debe ser ejercida por el/la presidente de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), quien ejerce su representación legal. La COPISA es una

-composición -coordinación vertical	instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas desde la sociedad civil, y tiene el carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	-----
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	En el Título V establece la participación social para la soberanía alimentaria. Se llevará a cabo, por medio de la más amplia participación social, a través de procesos de deliberación pública promovidos por el Estado y por la sociedad civil, articulados por el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional, en los distintos niveles de gobierno. Se instituye la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, como un espacio de debate, deliberación y generación de propuestas por parte de la sociedad civil.
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales.	-----
Disposiciones sobre la implementación	El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y subnacionales implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía

	alimentaria en función del Sistema Nacional de Competencias establecidas en la Constitución de la República y la Ley
Disposiciones financieras	-----
Comentarios finales	

**8. Marco de Seguridad Alimentaria de Nicaragua (Ley 693 de junio de 2009).
Publicada en La Gaceta No. 133 el 16 de julio de 2009.**

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	En su Cap. I Disposiciones Generales, contempla el objeto de la ley, las definiciones básicas (soberanía alimentaria, seguridad alimentaria y nutricional, política de seguridad alimenticia y Nutricional, principios y los objetivos de la ley
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	Están contemplados dentro de los objetivos de la ley Crea el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer -medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	Art.7 contempla expresamente la equidad de género (el SINASSAN de integrar el enfoque de equidad de género)
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno	SINASS AN se crea para promover, proteger y cumplir el derecho como un

-obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) - obligación de realizar el derecho(proveer)	derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental
Disposiciones sobre evaluación el impacto	El Art. 16 trae disposiciones sobre el sistema de monitoreo, evaluación y vigilancia
Disposiciones sobre información	La CONASSAN será la encargada de la difusión y divulgación
Disposiciones sobre educación y sensibilización	Está contemplado en los objetivos de la ley Art.4 literal d
Disposiciones sobre emergencias	Se crea un Fondo Nacional de Emergencia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
Disposiciones sobre cooperación internacional	-----
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	Se crea un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria (SINASSAN)Art.10
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	El SINASSAN se crea para promover, proteger y cumplir el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental

Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	Art.12 crea la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, tiene representación de la sociedad civil
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales	Contiene un capítulo de infracciones, sanciones, recursos y resolución de conflictos Administrativos
Disposiciones sobre la implementación	Se establece su implementación y armonización con otras normas
Disposiciones financieras	Recurso del presupuesto general de la República y de la cooperación internacional
Comentarios finales	--

9. Marco de Seguridad Alimentaria de Honduras (Decreto 25/2011 de Julio 2011) Publicada en el Diario Oficial el 7 de julio de 2011.

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos	La ley contiene un preámbulo, en su Cap. I enumera el Objetivo y sus principios. En el Cap. II se mencionan los Conceptos y Definiciones.
---	---

-Alcance -Definiciones -Principios	
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones Al derecho a la alimentación	Se establece un Capítulo de Competencias Institucionales determinando que institución debe actuar según el caso.
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer - medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	Principio de Equidad y no discriminación. Principio de Respeto a la Dignidad de la persona humana.
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) - obligación de realizar el derecho(proveer)	Se establece en el Capítulo de Competencias Institucionales que institución debe actuar asegurando el acceso a los alimentos, la correcta utilización biológica de los mismos, su inocuidad.
Disposiciones sobre evaluación del impacto	Comisión de Vigilancia del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional encargada de vigilar la aplicación de las políticas de evaluación y monitoreo.
Disposiciones sobre información	La unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional será la principal responsable de divulgar la ley.

Disposiciones sobre educación y sensibilización	-----
Disposiciones sobre emergencias	-----
Disposiciones sobre cooperación internacional	En materia de recursos.
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	Cap. III, Se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se establecen atribuciones y composición.
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	Cap. IV Se crea la Comisión de Vigilancia del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se encarga de vigilar la aplicación de las políticas de evaluación y monitoreo.
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	Se establece el Principio de Participación y Corresponsabilidad. Participa del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales	-----
Disposiciones sobre la implementación	Se establece su implementación

Disposiciones financieras	En el Cap. VII se establece que las instituciones gubernamentales contemplarán en su presupuesto anual, la asignación de recursos necesarios para la ejecución de los lineamientos y prioridades aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional Se autoriza a la Secretaria de Finanzas para constituir un Fideicomiso de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como instrumento para administrar todos los aportes públicos, privados y de la Cooperación Internacional destinados específicamente para responder específicamente a contingencias excepcionales de Seguridad Alimentaria.
Comentarios finales	

**10. Marco de Seguridad Alimentaria de República Dominicana (Ley 589/16).
Publicada en la Gaceta Oficial 10849 del 8/julio/2016.**

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	La sección I trata del objeto, alcance y ámbito de la aplicación. -Art.1 Objeto -Art.2 Alcance -Art.3 Ámbito -Art.4 Principios -Art.5 Definiciones
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones	La sección 2° del Art. 6 refiere a “los derechos de las personas en materia de soberanía, seguridad alimentaria y nutricional”.

Al derecho a la alimentación	
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer - medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	Art. 6 Num1 "... las personas tienen derecho a una alimentación adecuada sin discriminación". Art.4 Principios Num6 igualdad de derechos.
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) - obligación de realizar el derecho(proveer)	No tiene artículo específico, sino que se desarrolla como los cometidos de la SISAN y contracara de los derechos declarados en el Art.6°. Art.48 "proteger, promover, velar, fiscalizar, informar, proveer y evaluar [...] garantizar los distintos mecanismos para su exigibilidad y medios necesarios para su resarcimiento de los daños provocados cuando se la ha vulnerado" Funciones del SISAN Art.8
Disposiciones sobre evaluación el impacto	Art. 27. Información y evaluación de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.
Disposiciones sobre información	Cometido de la secretaria técnica del CONASAN Art.25 Num1 "divulgar la política nacional de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional" Como funciones de la red Nacional para la soberanía y seguridad alimentaria nutricional. Art.37 Num12 disposiciones sobre educación y sensibilización. Art.27 cometido de la secretaria técnica, encargada del diseño y operación de un sistema de información y supervisión.
Disposiciones sobre educación y	Art.10 Ejes de la intervención del SINASAN Num7 Educación, información

sensibilización	ambiental, alimentaria y nutricional. Art.51 Educación para el consumo de alimentos como materia de la competencia de la salud pública y el de educación.
Disposiciones sobre emergencias	En el Art.10 Ejes de la intervención Num10 Prevención y preparación para catástrofes y emergencias.
Disposiciones sobre cooperación internacional	Art.8 funciones del SINASAN Num8 Contribuir con los esfuerzos a nivel internacional en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, fortaleciendo especialmente la colaboración e integración.
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	Desarrolla ampliamente en el Capítulo 2° del SINASAN. Sección 1°, creación, objetivos y ejes de la intervención. Sección 2° Consejo Nacional para la SSAN Sección 3° secretaría técnica Sección 4° Red Nacional Sección 5° Grupos de instituciones de apoyo
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	Art.27 Secretaría Técnica del CONASAN diseño y operación de un sistema de información y supervisión de la soberanía de seguridad alimentaria y nutricional. Art.11 Atribuciones del CONASAN Num16 establecer y coordinar el proceso de vigilancia del plan nacional del SSAN. Art.17 Num10 Promover la evaluación, seguimiento y vigilancia. Num16 Establecer y coordinar el proceso de vigilancia.

Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	Participación de la sociedad civil. Sección 4° Red Nacional para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales	Ver Art.54 tutela judicial. El Estado está obligado a establecer vías judiciales expeditas para atender los casos del derecho a la alimentación.
Disposiciones sobre la implementación	A lo largo del texto surgen los ejes y las funciones que tiene cada componente del SINASSAN.
Disposiciones financieras	Art.43 Asignaciones presupuestarias.
Comentarios finales	

11. Marco de Seguridad Alimentaria de PERÚ Decreto Supremo No 008-2015 MINAGRI publicado en Normas Legales No. 555536 de fecha 20 de junio de 2015.

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	Aunque dentro de la estructura de la ley no hay preámbulo, en el mensaje remitido al pleno se establece en una suerte de Exposición de Motivos los proyectos que fueron presentados respecto a este tema. el marco normativo nacional e internacional en el cual se inscribe el proyecto sometido a consideración del cuerpo, y las opiniones recibidas de las instituciones con competencia en materia de seguridad alimentaria y nutricional. También se presenta un análisis de la propuesta, se consignan los antecedentes y los enfoques que plantea la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional (enfoque de Derecho Humano a la Alimentación, Enfoque Territorial, Enfoque de Gestión de Riesgo, enfoque de Género, Enfoque de Interculturalidad, enfoque de ciclo de vida, Enfoque de Desarrollo Sostenible, y Enfoque de Inclusión Social). Título I contiene: Disposiciones Generales. Señala el objeto de la ley, estableciendo explícitamente el reconocimiento y garantizando el Derecho a la Alimentación adecuada y saludable. Enumera los sectores de la población que serán priorizados. También es objeto la ley crea establecer las obligaciones del Estado en la implementación del Derecho a la Alimentación Define: el Derecho a la Alimentación, Seguridad alimentaria y nutricional y sus componentes, Vulnerabilidad o riesgo a la inseguridad alimentaria y Agricultura Familiar. Establece los principios
--	---

Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y establece sus objetivos
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer - medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	No hay disposición especial. Lo menciona en el Art. 3° b cuando refiere al principio de Equidad. Dentro de los roles del Estado incluye velar por la no discriminación. El art. 4.4 No refiere especialmente a la no discriminación, pero establece que el Estado debe proteger especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad frente al ejercicio de su derecho a la alimentación adecuada.
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) - obligación de realizar el derecho(proveer)	En lo relativo al rol del Estados incluye obligaciones de “garantizar, respetar, proteger, promover, desarrollar, monitorear las diversas acciones encaminadas al pleno goce del derecho a una alimentación adecuada” Se señalan las acciones que debe realizar el Estado para facilitar el acceso a una alimentación adecuada
Disposiciones sobre evaluación el impacto	-----
Disposiciones sobre información	-----
Disposiciones sobre educación y sensibilización	Está incluido dentro de los deberes del Estado.

Disposiciones sobre emergencias	-----
Disposiciones sobre cooperación internacional	-----
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	En el Título II crea un Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria, define su finalidad y la integración; así como la estrategia nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	Está comprendido entre las obligaciones del Estado (art. 4°)
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	Está mencionada en forma general en el Art. 3° g que refiere al principio de participación.
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales	Se remite a establecer la exigibilidad del Derecho a la Alimentación, sin establecer los mecanismos (Art. 5°)
Disposiciones sobre la implementación	-----
Disposiciones financieras	El financiamiento aparece mencionado en las Disposiciones Complementarias

	Finales También en estas disposiciones se establece la obligación de rendir un informe anual ante el Congreso de la República.
Comentarios finales	-----

12. Anteproyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de COSTA RICA (23 de agosto de 2016).

El Derecho a la Alimentación es reconocido de manera implícitamente en la Constitución de 1949, tal como surge del art. 21 del título cuarto “Derechos y Garantías individuales” donde se establece que la “vida humana es Garantías Sociales” asigna al Estado un cometido específico en ese sentido al señalar que “procurará el mayor bienestar posible para todos los habitantes del país”

El proyecto de Ley viene acompañado de una introducción la cual resulta ser una Exposición de Motivos y a la vez de Preámbulo (con una orientación similar a la establecida en la Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación elaborada por FAO) que fundamenta la pertinencia de la iniciativa. Se analizan las circunstancias que dan origen a la misma y donde se hace referencia a tres hallazgos que son tenidos en cuenta a la hora de elaborar la Ley Marco; falta de información estadística que permita conocer con certeza el estado de la seguridad alimentaria y nutricional, una institucionalidad compleja con escasa o nula articulación y/o coordinación y una normativa profusa, disgregada y heterogénea.

En el capítulo introductorio se desarrolla la justificación del proyecto y con esa finalidad se enuncia el objetivo. Es importante destacar que, atendiendo a uno de los hallazgos mencionados, el Proyecto de Ley propone un mecanismo para generar indicadores cuantificables que permitan medir el progreso en el cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación.

En decir que además de dotar de coherencia a la normativa existente, y de procurar crear mecanismos de coordinación interinstitucional, es muy importante asignar recursos y definir mecanismos de monitoreo y evaluación por razones obvias, entre ellas para medir el grado de cumplimiento del Derecho a la Alimentación y por consecuencia dar base a la exigibilidad del referido derecho.

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	En el capítulo de Disposiciones Generales se siguen las mismas pautas de la ya citada guía. Además de definirse el concepto del Derecho a la Alimentación y seguridad alimentaria y los cuatro pilares, se puede afirmar que hay una definición. Merece hacer hincapié en que este ítem también se remarca que la Seguridad Alimentaria y Nutricional se sustenta en un marco político y jurídico debidamente articulado, que permita la justiciabilidad del Derecho Humano a la Alimentación y la existencia de un presupuesto adecuado, el seguimiento y la evaluación de los resultados, cuestiones claves para la realización efectiva de este derecho. A título expreso de hace referencia a la sostenibilidad ambiental. Agroecología y Agricultura familiar son tenidas en cuenta en este proyecto de ley, en sintonía con tendencias que existen en la región y que aparecen como temas centrales en ámbitos legislativos y de ejecución de políticas públicas, al igual son tenidas en cuenta la cultura y tradiciones alimentarias
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una Alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones al Derecho a la Alimentación	Se establece en este apartado el vínculo estrecho entre el Derecho Humano a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer - medidas especiales para subsanar las	Artículo 4°. - Interpretación y aplicación de la ley, Literal b) Principio de la equidad de las mujeres en el ámbito alimentario: La igualdad de género y el reconocimiento del rol central de las mujeres en este campo son esenciales para garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional El principio de no discriminación aparece explícitamente mencionado en el Art. 62

consecuencias de la discriminación	que refiere a las modificaciones propuestas al Código Municipal. En lo referente a la perspectiva de género concretamente propone “incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. (modificación del inc. he] del Art. 17 de dicho Código)
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho (facilitar) - obligación de realizar el derecho (proveer)	En el l art. 6° del Proyecto de Ley, se establecen las obligaciones del Estado. Estas disposiciones incluyen también las obligaciones de los particulares ya sea en al ámbito de la familiar, como en el de relaciones laborales
Disposiciones sobre evaluación el impacto	Están contenidas en el art. 6° sobre las obligaciones del Estado,
Disposiciones sobre información	Sección V Art. 29. Se crea el Observatorio Costarricense de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y entre los fines se dispone: Contar con un sistema integrado de información que articule las diferentes fuentes de datos para la generación y divulgación permanente de información sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional. b) Disponer de información integrada y articulada para la formulación, seguimiento y evaluación de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional y del plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional, así como de otros planes, programas y proyectos contenidos en otras políticas públicas relevantes para la Seguridad Alimentaria y Nutricional. c) Contar con un sistema de información e indicadores de vigilancia y alerta temprana en Seguridad Alimentaria y Nutricional que permitan, entre otros,

	recomendar la adopción de medidas contenidas en el capítulo VI de esta ley. d) Poner a disposición de la ciudadanía la información estadística y los datos de base que puedan afectar la seguridad alimentaria y nutricional, así como documentos informativos generados a partir de esa información y datos. e) Generar los datos que posibiliten la implementación del Principio de Disminución de la Vulnerabilidad Alimentaria. También se le atribuye a las Secretarías de Planificación y Evaluación (Art. 18) cometidos en la definición de planes estratégicos y en la definición de metas cuantificables. Art. 31. Establece que los órganos ejecutores de los componentes que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tienen obligación de garantizar la información útil a los fines perseguidos por el Observatorio.
Disposiciones sobre educación y sensibilización	Sección IV.- Subsistema de formación y capacitación Artículo 14.- Subsistema de formación y capacitación Cap. V Art. 43, inc. g) establece Deber de sensibilización y capacitación referido a la Agricultura familiar.
Disposiciones sobre emergencias	Capítulo VI. - Medidas para garantizar el abastecimiento de alimentos a la población y la sostenibilidad alimentaria Artículo 48.- Medidas de emergencia
Disposiciones sobre cooperación internacional	En relación con la cooperación internacional, el Art. 30, establece que El Instituto Nacional de Estadística y Censos queda autorizado a establecer, en nombre del Observatorio Costarricense de la Seguridad Alimentaria y Nutricional,

	convenios de cooperación con entidades nacionales, extranjeras, regionales o internacionales para fortalecerlo.
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación -atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	En el Art. 10 define la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, que rearticula lo ya existente para darle coherencia y coordinación, para lo cual se divide en tres subsistemas: Subsistema solidario (Art. 12), Subsistema de mercado (Art. 13) y Subsistema de formación y capacitación (Art. 14). El capítulo III (Secciones I, II y III) desarrolla la institucionalidad del sistema, sus cometidos y funciones (Arts. 15 al 23 inclusive).
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	Art. 29 al 31. Observatorio Costarricense de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	Lo relativo a la participación se establece en: Art. 24 Creación de Comité Ciudadano de Control Art. 25 Atribuciones Art. 26 Organización y funcionamiento del comité Art. 27. Conformación del Comité. Arts. 35 al 42 inclusive. Art. 35. Participación Municipal Art. 36. Creación de Consejos Cantonales Art. 37. Conformación de dichos Consejos.

	Art. 38. Funcionamientos Art. 39. Cometidos (en el texto se dice funciones) Art. 40 al 42. Creación del Foro Nacional de Consejos Cantonales, organización logística y actividades de capacitación
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos -Recursos judiciales -Recursos cuasi judiciales	Estos mecanismos de garantía no están desarrollados específicamente en la norma. No obstante, se establecen lineamientos generales en dos artículos (Componentes de la Seguridad Alimentaria, Cap. 1 Art. 3 literal b.7 Marco Jurídico y Político. Asimismo, aparece la Justiciabilidad como un deber del Estado en el Art. 6, literal g)
Disposiciones sobre la implementación	----
Disposiciones financieras	Los recursos financieros surgen de los presupuestos de los órganos que componen el sistema.
Comentarios finales	Se considera positivo que, en el Proyecto de Ley, se dejen establecidas explícitamente las modificaciones a las leyes que refieren a la misma materia. (Cap. VII, Secciones I, II, III, IV, V y VI) Así mismo en el Cap. VIII, Art. 70, se declara que la Ley es de orden público y se derogan las disposiciones generales o especiales que se le opongan o resulten incompatibles con su aplicación. En el Art. 71 se establece un plazo para su reglamentación, cumplido el cual de no existir la misma no impide su aplicación. Finalmente, el Proyecto de Ley en el Cap. IX establece una serie de disposiciones transitorias, las cuales dan solución a los

	problemas de su implementación.
--	---------------------------------

13. Ley Modelo Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlatino. Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano realizada entre el 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 en Panamá⁸⁶.

Disposiciones generales de la ley -Preámbulo -Título y objetivos -Alcance -Definiciones -Principios	En el capítulo I se contempla el objetivo de la ley, la finalidad de esta, así como los principios rectores Las definiciones están contenidas en el capítulo II se define que se entiende por seguridad alimentaria y nutricional, adecuación, vulnerabilidad, grupos de atención prioritaria, cantidad mínima de alimentos
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación - Derecho a una alimentación adecuada - Derecho fundamental a estar protegido contra el hambre - Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	En el capítulo III se detallan los ámbitos específicos de protección. En el art. 10 se establece que se entiende por derecho a l alimentación y en el 11 las condiciones para el ejercicio de ese derecho En el art. 13 se establece que se presentará ante el Poder Legislativo propuestas de legislación para prevenir y compensar prácticas discriminatorias por perjuicios causados en el ejercicio del derecho a la alimentación de grupos o individuos determinados
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación -cláusula general de no discriminación -cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer	En el art.6 se establecen los principios rectores donde se establece principio de igualdad y de no discriminación

⁸⁶Al momento de su aprobación en el 2012 se denominó Ley Marco, luego el Parlatino modificó la denominación de las normas que aprueba, pasando a designárselas Leyes Modelo.

-medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno -obligación de respetar -obligación de proteger -obligación de realizar el derecho(facilitar) - obligación de realizar el derecho(proveer)	El capítulo IV establece las obligaciones del Estado
Disposiciones sobre evaluación el impacto	En el capítulo VI art. 29 y sgts. Se establece el sistema de monitoreo y evaluación
Disposiciones sobre información	Art. 23. El Estado tiene la obligación de informar a la población de los derechos establecidos en la ley y en normas de aplicación derivadas, apenas hayan entrado en vigor, así como de otras medidas adoptadas para facilitar y promover la realización del derecho a la alimentación
Disposiciones sobre educación y sensibilización	Art.24 se establece que los Estados incluirán en el plan de estudios de educación primaria y básica y en los programas de educación de adultos, material relacionado con la educación alimentaria y nutricional, el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos
Disposiciones sobre emergencias	--
Disposiciones sobre cooperación internacional	--
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación -estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación	El capítulo V establece las disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación (art. 25 a 28)

-atribuciones y funciones -composición -coordinación vertical	
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia -Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos -tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	En el capítulo VI de la ley se encuentran determinadas las disposiciones sobre el sistema de vigilancia (monitoreo y evaluación) Se creará un sistema de vigilancia integrado – que tomando en consideración el tipo de instituciones existentes, sus atribuciones y capacidades –obligue a las autoridades y entidades pertinentes en todos los niveles a: recopilar datos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional empleando metodologías y procesos de vigilancia que se ajusten a los principios de derechos humanos establecidos por ley; desagregar lo datos recopilados por edad, sexo, situación y grupo, evaluar el progreso alcanzado en la realización del derecho a la alimentación en el país, establecer o identificar mecanismos de alerta temprana.
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil -ámbitos de participación de la sociedad civil -mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil -criterios de selección y representación	El capítulo VII establece las disposiciones sobre la representación y participación de la sociedad civil. El estado será el encargado de velar por que las instituciones pertinentes posibiliten la participación plena y transparente del sector privado y de la sociedad civil, y en particular de representantes de los grupos más afectados.
Disposiciones en materia de recursos -Recursos administrativos	En el capítulo VIII se disponen las reglas en materia de recursos

-Recursos judiciales	administrativos.
-Recursos cuasi judiciales	
Disposiciones sobre la implementación	Las normas sobre implementación del derecho a la alimentación se encuentran enunciadas en el art. 40 y sgtes.
Disposiciones financieras	_____
Comentarios finales	_____

	Honduras	Ecuador	Nicaragua	Argentina	Brasil	República Dominicana	Guatemala	Perú	Venezuela
Disposiciones generales de la ley	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Disposiciones en materia del derecho a la no discriminación	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	X	✓
Disposiciones sobre las obligaciones del gobierno	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Disposiciones sobre evaluación el impacto	✓	X	✓	X	X	X	X	X	X
Disposiciones sobre información	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓
Disposiciones sobre educación y sensibilización	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Disposiciones sobre emergencias	X	✓	✓	X	X	X	X	X	X
Disposiciones sobre cooperación internacional	✓	X	X	X	✓	X	X	X	X
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Disposiciones sobre el sistema de	✓	X	✓	X	✓	✓	X	✓	✓

vigilancia									
Disposiciones sobre la participación representación y de la sociedad civil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Disposiciones en materia de recursos	X	X	X	✓	✓	X	X	X	X
Disposiciones sobre la implementación	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	X	✓
Disposiciones financieras	✓	X	X	✓	X	✓	X	X	✓
Comentarios finales	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X

14. Cuadro comparativo de las distintas legislaciones analizadas en relación con los elementos sugeridos por FAO para la formulación de una ley marco del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria.

El accionar de los países cuya legislación se ha analizado, demuestra que están trabajando en el marco de esta nueva agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, dado que el apoyo de los Poderes Legislativos es imprescindible para la consecución de los ODS. Los Frentes Parlamentarios contra el Hambre son mencionados explícitamente en el Plan SAN-CELAC 2025, en concreto en el Pilar I y en la Línea de acción 1: Fortalecimiento de los marcos jurídicos institucionales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como también en otros temas relacionados a la Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria.