

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

TESINA



“EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE): LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN CHILE”*

.....

GIOVANNA FLORES MEDINA

Santiago de Chile, 2007

Oficina Regional Fundación Henry Dunant América Latina / Catedral N° 1009 of. 701, Santiago Centro
Santiago, CHILE Teléfono-Fax: +56-2 697 2976
secretaría@fhdunant.org / www.fundacionhenrydunant.org

* Tesina tutoriada por Marcio Porto, miembro del equipo académico asesor del Diplomado y Representante Regional Adjunto para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.

INDICE

	Página
CAPÍTULO I.	
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	
	5
La Seguridad Alimentaria: ¿Un Nuevo Derecho Fundamental?	
I.A. CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL	
I.A.a) Los Sistemas Alimentarios ante la Globalización y la Armonización Jurídica	
I.A.b) La Cumbre de Roma 1996 y sus Efectos en el Mapa Mundial	
I.A.c) Obligaciones de los Estados respecto a la Seguridad Alimentaria.	
I.B. CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	9
I.B.a) Definición de la FAO y su Relación con los DESC	
I.B.b) Panorama General: Justiciabilidad en América Latina, Reconocimiento y Protección.	
I.B.c) Seguridad Alimentaria en Sentido Amplio y Enfoque de Derechos Humanos.	
CAPÍTULO II.	15
EL CASO CHILENO: LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)	
II.A. EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EN CHILE	16
II.A.a)Elaboración y Contenido	
II.A.a.1) Marco Jurídico: Una Visión Genérica	
II.A.a.2) Antecedentes Generales del PAE	
II.A.b) Otras Políticas Públicas Relacionadas con la Seguridad Alimentaria	
III.A.c) Análisis de los Sujetos Beneficiarios del PAE- Enseñanza Básica”	
II.A.c.1) Criterios de Clasificación. Programas Incluidos y Raciones	
II.A.c.2) La Perspectiva de los Derechos en la Seguridad A. del PAE	
II.A.c.3) La Justiciabilidad en el PAE.	
II.B. REQUERIMIENTOS NUTRICIONALES Y CUMPLIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	
II.B.a)Necesidades Nutricionales y Suministro Alimentario en el PAE	

II.B.b) Dimensiones de la Seguridad Alimentaria en el PAE

CAPÍTULO III. 25
PROPUESTA DESDE EL CONCEPTO AMPLIADO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DERECHO CHILENO

III. A. VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

III.A.a) El Estado Nutricional de Chile y la Inseguridad Alimentaria

A.a.1. La Subnutrición

III. B. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN SENTIDO AMPLIO EN CHILE.

CAPÍTULO IV. 30

CONCLUSIÓN

Seguridad Alimentaria una Vía al Derecho al Desarrollo

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En la actualidad la comunidad internacional es más exigente en la realización de los Derechos Humanos por los Estados, entre ellos la Seguridad Alimentaria adquiere gran protagonismo. Es así que su estrecha vinculación a la economía ha motivado un interesante fortalecimiento doctrinario de su concepto, siendo un bien jurídico con dimensiones transversales al derecho, a la política y a la economía. Así, ha adquirido una calidad instrumental en las estrategias económicas de los gobiernos, pues su instauración en **Estrategias Nacionales de Seguridad Alimentaria constituye una opción ideológica sobre equidad social y desarrollo**. Su visión más actual entraña, para algunos teóricos, la naturaleza sui generis de un derecho de tercera generación, ofreciendo múltiples áreas de intervención normativa. Más todavía, con la aplicación del Enfoque de Derechos como criterio orientador, constituyendo una interesante solución a los problemas sociales de las carencias ante el desarrollo.

Por nuestra parte, hemos realizado una somera revisión sobre su marco teórico en los últimos veinte años, siempre desde la perspectiva jurídica y lo hemos aplicado al caso de Chile. Debemos hacer la precisión que no abordamos temas como el hambre, la mal nutrición o la defensa internacional de este DH, pues excede los propósitos de esta tesina. En efecto, el objetivo es valorar en este país la realización de la Seguridad Alimentaria como Derecho Fundamental en el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Esto, ya que no hay consagración expresa de esta prerrogativa, y la regulación y políticas públicas de la materia son especialmente de carácter técnico. De este modo, ya que no se han aplicado todavía los criterios del Enfoque de derechos, en las intervenciones alimentarias sólo hacemos una aproximación a éste y tomamos los aspectos que determinan su incipiente inspiración.

En el Primer Capítulo se revisa brevemente el marco conceptual de la Seguridad Alimentaria como Derecho Fundamental y la evolución de su aplicación en programas sociales hasta llegar a las Estrategias Nacionales de Seguridad Alimentaria como mecanismo de desarrollo.

En el Segundo Capítulo, se analizan algunos antecedentes relevantes del PAE, el Programa de Alimentación Escolar de Chile, considerado una de las mejores políticas públicas en el rubro. Dentro de su ordenamiento nacional es el único caso de realización de nuestra noción de la Seguridad Alimentaria. Asimismo muestra un incipiente cambio en la forma de realizar este Derecho Humano. Es así como, de insu- mo educacional, se ha transformado en una política de Derecho Alimentario que debe progresar con la aplicación de los estándares internacionales de los DH y abordar el enfoque de derechos.

En el Tercer Capítulo, se hace una revisión del Estado Nutricional de los chilenos y se formula una propuesta de seguridad alimentaria que asuma la noción de prerrogativa fundamental y se encargue de la erradicación de las causas de su vulneración y proteja a los que viven en la indefensión de la indigencia.

En el Cuarto Capítulo, se sistematizan las conclusiones sobre el sistema de Seguridad Alimentaria en Chile y su valoración de acuerdo al marco descrito para su categoría de Derecho Humano.

Por medio de esta investigación, la idea es contribuir a la discusión de un concepto de Seguridad Alimentaria y a su consagración en el ordenamiento jurídico. Con ese mandato las políticas sobre el mismo bien jurídico deberán reorientarse hacia la dignidad y la vida de quienes padecen hambre e inseguridad alimentaria.

CAPÍTULO I.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

La Seguridad Alimentaria: ¿Un Nuevo Derecho Fundamental? Cuestiones Preliminares

La globalización plantea dilemas que los Estados deben resolver y, de este modo, legitimar su compromiso con los ciudadanos a través de nuevas acciones sobre la institucionalidad pública que atiendan la necesidad de protección de la libertad e identidad de las personas. Un mecanismo viable, son las Políticas Públicas basadas en un Enfoque de Derechos, cuyo reconocimiento explícito de la dignidad como bien jurídico evitaría que las desigualdades vulneraran los Derechos Humanos (DH). En esta nueva gobernabilidad, la teoría del desarrollo y los DH resultan congruentes, ya que la pobreza es un tema económico de alta prioridad política.

El DH a la vida recibe la trasgresión persistente del hambre, asociada a los desequilibrios en la distribución del ingreso y en el acceso a activos productivos, especialmente en países que no superan el círculo vicioso de sus economías. En el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, se plantea erradicar la pobreza extrema y el hambre¹, como fenómenos interdependientes en que la falta de acceso a alimentos es una de las manifestaciones más graves de la pobreza. Tal preocupación, nace del actual debate —iniciado en la Cumbre Mundial de Roma de 1996— sobre el verdadero sentido y alcance del *Derecho Humano a la Alimentación*. En la discusión, se sustenta una tesis innovadora que *valida la jerarquía de la Seguridad Alimentaria como Derecho Fundamental (DF)*, pues habría evolucionado de objetivo legal a un bien jurídico pluridimensional interrelacionado con el DH a la Alimentación, la Libertad Fundamental de Empresa, y el Derecho al Desarrollo. El fundamento: es preponderante en su implementación para los Estados, en virtud de Convenios internacionales y la normativa interna. Sobre todo, por imperativo de las Políticas Públicas, siendo el desafío articular un sistema integral de defensa de ella, más aún cuando no se haya consagrado en la Constitución o sean inexistentes las referencias legales a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Si aspiramos a una sociedad más democrática, la visión clásica del DH a la Alimentación, resulta insuficiente como mínimo jurídico individual, e ineficaz, como instrumento para el desarrollo y el fin del hambre. Su significado obliga a los Estados sólo a prestar asistencia a las personas, lo que no ampara del todo su dignidad, y menos su vida. Habrá que optar por el modelo social de Derecho Alimentario, y por una reasignación de recursos que habilite el acceso alimentario a todas las personas, pues el objeto es este DH, la inocuidad y el comercio de los alimentos, sin importar el instrumento que lo contenga.

A continuación, revisaremos los factores que fundan la tesis de la Seguridad Alimentaria como DF y a la que adscribimos.

¹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (año 2000), establecen las prioridades de la agenda de desarrollo para el siglo XXI. La expectativa es generar consenso mundial en temas como los derechos humanos y la gobernanza, teniendo el ODM 1 respecto del la reducción del hambre dos indicadores de seguimiento: 1) Porcentaje de Menores de Cinco años con insuficiencia ponderal, (seguimiento lo hace UNICEF y OMS); y, 2) Porcentaje de la Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (seguimiento lo hace FAO).

A. CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL

I. A. a) Los Sistemas Alimentarios ante la Globalización y la Armonización Jurídica

El paradigma del desarrollo global y las vicisitudes de la presente Sociedad del Riesgo (Douglas, 1996) inciden en los sistemas alimentarios, tornando compleja la realización de este DH. Hoy, cobra mayor importancia la Seguridad Alimentaria, cuya raíz axiológica está, en *la necesidad de aceptar, enfrentar y prevenir los innumerables riesgos del mercado*² y *el abuso del derecho sobre los alimentos, los sistemas de abastecimiento y enfermedades alimentarias asociadas*. Todo enmarcado en el fenómeno de armonización jurídica o *global law*, que implica para los Estados ajustar procedimientos, instituciones y prerrogativas individuales a la normativa internacional.

La valoración de los Sistemas Alimentarios³ como estructuras económicas y sociales, permitió en las últimas tres décadas su evolución en el aspecto legal y administrativo. Primero, porque ya no se confunden las políticas alimentarias con las agrícolas, que reducían el problema a una cuestión de oferta interna de productos agropecuarios. Segundo, al afectarse la oferta de productos nacionales, y de bajo valor agregado, también quedan afectados los agentes de toda la cadena productiva, de suerte tal que las PP que intervienen deben ser multisectoriales (empleo, superación de la pobreza, fomento productivo). Tercero, se reconocen otros términos relacionados: desnutrición, vulnerabilidad, Inocuidad y Soberanía Alimentaria, convirtiéndose en un Proceso Multidimensional (Salcedo Baca, 2005)⁴ Por ejemplo, la inocuidad⁵ es un eficaz mecanismo de vigilancia desde la alimentación animal hasta el consumo humano, comercializada con la expresión “de la granja a la mesa”. Ante la desregulación de las barreras de entrada, es un medio legítimo de selección de productos, y un activo fitosanitario para los países que cumplen con los estándares globales y una institucionalidad autónoma. Desde la política, la Soberanía Alimentaria⁶ incluye en sus reivindicaciones terminar la marginación de los campesinos y los efectos regresivos en la biodiversidad en países cuya concentración agrícola pertenece a transnacionales.

Todo esto, se produce en el fenómeno de la redefinición del patrón de inserción internacional en la oferta y demanda alimentarias, como bandas de precios y protección frente al *dumping*, que tienen sus límites en el Derecho de la Libre Competencia (modelo social) y sus principios de unificación, reciprocidad, trato nacional, abren la oportunidad a los países más pobres a participar del mercado global con un sistema que compensa el menoscabo en que se encuentran.

² MELLER, P.; Editor; “*La Paradoja Aparente, Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*”; 2006; Santiago de Chile. | Muchos autores se refieren a la época actual como la de Incertidumbre global y el rol del Estado debe adaptarse a esta realidad. Algunos le denominan “*unsicherheit*”, un concepto que concentra inseguridad, incertidumbre y desprotección, frente al cual el Estado debe estar siempre atento a intervenir normativamente

³ Los Sistemas Alimentarios son el conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico productivas que influyen directamente en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios

⁴ FAO. *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Edit. Salcedo Baca, S. Libro Proyecto de Cooperación Técnica de la FAO. 2005. Santiago, Chile. FAO.

⁵ La inocuidad alimentaria es la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso que se destine (Codex Alimentarius).

⁶ La Soberanía Alimentaria es el derecho de una nación a definir su propia política agraria, de empleo, pesquera, alimentaria y de tierras de manera tal que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para sus condiciones únicas.

A la vez, se frena el *Law and Economics*⁷, el movimiento funcional a la economía neoliberal de los '80, propio del Sistema Anglosajón, que dejaba en indefensión a los países que no poseen la técnica jurídica apropiada en métodos de arbitraje y negociación.

I. A.b) La Cumbre de Roma 1996 y sus Efectos en el Mapa Mundial

Durante decenios el DH a la alimentación, en sentido restringido o tradicional, se reconoció en instrumentos internacionales⁸, pero no fue hasta la Cumbre Mundial de Alimentación (CMA) de Roma, 1996, que adquiere relevancia la Seguridad Alimentaria y su visión como DF. Participaron 185 países y la CE que aprobaron el Plan de Acción de la CMA y la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria, cuya existencia se manifiesta 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"*. El esclarecimiento de su significado se contiene en la Observación General N°12⁹, de 1999 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) y la designación de un Relator Especial por el Alto Comisionado de DH denota mayor preocupación por su vigilancia.

La CMA influye en los gobiernos para reformar sus regulaciones, cambiando el enfoque asistencial por el de bioseguridad, que asume dos tópicos: inocuidad y transgénicos difundidos por Acuerdos Internacionales vigentes. Entre ellos, el *Codex Alimentarius*¹⁰ (organismo mixto OMS-FAO), recomienda normas internacionalmente aceptadas sobre inocuidad y calidad de alimentos. En la UE, se convierte en una prioridad política de salud y protección al consumidor para evitar las pandemias de perniciosos efectos en las cadenas alimentarias, como el caso del mal de las vacas locas, la triquinosis severa, o la gripe aviar. Aparecen el Libro Blanco y el Libro Verde sobre Seguridad alimentaria, que fijan las pautas en gestión de riesgos, y las Agencias de Inocuidad, sirviendo de modelo a otras regiones. A la par, la masificación de los transgénicos, ha generado controversias por sus efectos en la salud humana y animal; y efectos económicos que han aumentado la brecha entre los consorcios dueños de la tecnología y el agro familiar. Los europeos, incluso, impusieron restricciones por las posibles repercusiones negativas, y, en Latinoamérica y el Caribe, aún no hay consenso al respecto¹¹.

En la actual sociedad del riesgo, los altos niveles de tecnología de la información han contribuido al posicionamiento mediático de este bien jurídico. A través de Internet se difunde la *cyber agricultura*¹², teniendo su fuente más fidedigna en el Centro de Información Agraria Mundial (WAICENT) y en FAOS-

⁷ Law and Economics es el movimiento surgido en el neoliberalismo de Chicago y Harvard de los 60, que critica el modelo estatal intervencionista por la ulterior ineficiencia económica y productiva que padecía.

⁸ Entre las Convenciones Internacionales que la reconocían previamente, están: Conferencia de ONU sobre Alimentación y Agricultura de Virginia(1948); Conferencia Mundial de Alimentación de la FAO (1974); Conferencia mundial de Derechos Humanos de Viena; Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (1966); Declaración de Barcelona sobre los Derechos Alimentarios del Hombre (1992).

⁹ La Observación Gral. N°12, es un instrumento analítico que interpreta el contenido del DHA, siendo una exposición del denominado "enfoque de derechos", que aborda el contenido básico de accesibilidad y disponibilidad; criterios de hermenéutica y objeto de las obligaciones del Estado, etc.

¹⁰ <http://www.codexalimentarius.net>.

¹¹ CEPAL: *Los Transgénicos en América Latina y el Caribe: Un debate Abierto*; Varios Autores; Serie Libros de la CEPAL;2004; Stgo de Chile.

¹² PEREZ, TREJO F; *"Combatir el Hambre con Información"*, en, *El Fin del Hambre en 2025, Un Desafío para Nuestra Generación*; Fernando Trueba y Otros; 2006; Madrid; España.

TAT¹³, ambos organismos de la FAO. Cada año, emite dos Informes atinentes: el *Estado sobre la Inseguridad Alimentaria en el Mundo* (SOFI, en inglés) y el *Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación* (SOFA). Además, a nivel regional, el Sistema de Información y Cartografía sobre Seguridad Alimentaria y Vulnerabilidad (SICIAV), es un componente eficaz contra las fallas que impiden su ejercicio.

I.A.c) Obligaciones de los Estados respecto a la Seguridad Alimentaria.

Este DH encuentra su fuente universal en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por 153 Estados a junio del 2006, cuyo cumplimiento exige: i) adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr *ipso facto el DF a estar protegido contra el hambre*,¹⁴ así como la *realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada*; ii) reportar de forma periódica a la ONU los progresos en su realización; iii) la obligación de no discriminar en el ejercicio del mismo; y, iv) la obligación de cooperar en el contexto internacional para su efectividad (art2 en rel. art 11). Nos detendremos en el objeto y alcance de la primera.

En el Art.11 se distinguen dos estadios de protección y su interpretación normativa es la base de su recalificación jurídica. El primero, el DF a estar protegido contra el hambre (Art.11, n°2), es un mínimo: efectuar Políticas Públicas que eviten el padecimiento del hambre, por ejemplo, programas asistenciales nacionales o ayudas extranjeras. El segundo (Art 11, n°1), usa términos ambiguos y exigiría Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo que se entiende de la expresión *alimentación para un nivel de vida adecuado para sí y su familia*. El verdadero sentido de la norma cuenta con dos interpretaciones oficiales que confirman tal aseveración. La Observación General N°12 del PIDESC (1999) señala: *“El Derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”*. En concordancia, el Relator Especial del DH a la Alimentación (2002): *Es el “derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garanticen una vida síquica y física, individual y colectiva, satisfactoria y digna”*.

Los mínimos esenciales de los DESC no se determinan en abstracto y dependen de las realidades nacionales. Por ello se habla de niveles de obligaciones, que son: Respetar, Proteger y Cumplir. En virtud de la *obligación de Respetar* no puede tomar medida alguna que interfiera la capacidad de los individuos de proveerse de alimentos. Según la *obligación de Proteger*, debe crear una reglamentación contra la conducta inapropiada de personas distintas del Estado que impidan a la población adquirir suficientes alimentos inocuos. Estas normas abarcan sobre higiene, etiquetado de alimentos, trabajo y tenencia de la tierra, y prácticas desleales de mercado como la retención de información sobre los precios, el abuso de posición dominante u otros abusos de derecho. La *obligación de Cumplir o realizar*, consta de dos elementos: *facilitar y hacer efectivo*, correspondiendo a la primera adoptar medidas que fortalezcan el acceso y la utilización de recursos para asegurar su sustento. La segunda, es el suministro directo de alimentación adecuada para aquellos, como los ancianos, inválidos, desempleados, y víctimas de catástrofes naturales o conflictos armados, incapaces de hacerlo por razones que escapan a su control.

¹³ <http://www.fao.org/faostat/foodsecurity/countries>.

¹⁴ Respecto al Derecho Fundamental a estar protegido contra el hambre es el único calificado de fundamental tanto en el PIDESC como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art 6 como parte del derecho inherente a la vida, sosteniéndose por algunos que refleja el derecho internacional consuetudinario.

I.B. CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

I.B.a) Definición de la FAO y su Relación con los DESC

La Seguridad Alimentaria ha avanzado conceptualmente según la coyuntura social. Su contenido obedece a posiciones ideológicas o éticas determinadas, haciéndose relevante hoy la viabilidad de las Estrategias Nacionales que la abordan como mecanismo de desarrollo. En esta labor, la FAO es primordial¹⁵, pareciéndonos interesantes tres iniciativas de distinto alcance en el continente: el PESA, Las Directrices Voluntarias, y América Latina y Caribe Sin Hambre 2025.

La definición más conocida es la emanada de la CMA citada en el punto I.A.b) infra, y cuya utilidad dogmática está en la perspectiva de la Seguridad Individual¹⁶ como un bien jurídico formado por varias dimensiones: disponibilidad, accesibilidad, estabilidad, uso biológico e institucionalidad. Al vulnerarse este orden sucesivo se rompe el sistema y provoca Inseguridad, por lo que cada uno de esos elementos categoriales es una potencial área de intervención política. A este respecto, la **Disponibilidad** supone asegurar la existencia de alimentos de manera oportuna, sean nacionales, importaciones o ayuda alimentaria, y se relaciona con el fomento a la producción competitiva de alimentos. La **Accesibilidad** es la capacidad de obtener alimentos por los propios medios, pero como la marginalidad y bajos ingresos lo impiden, los Programas Sociales buscarán la inclusión económica de los más pobres y garantizarán su alimentación. Seguidamente, la **Estabilidad** es el suministro permanente en el tiempo, sin afectarse por contingencias (catástrofes naturales, alzas de precios o disturbios político) y cuya solución arranca de Sistemas de Alerta y Redes para enfrentar tales riesgos. El **Uso o Aprovechamiento Biológico** tiene que ver con la calidad nutricional y sanitaria de los productos. Aquí, las políticas se focalizarán en educación alimentaria y control de alimentos. Todas se conjugan en la **Institucionalidad** que fija el marco de este derecho tanto desde la perspectiva jurídica como administrativa.

Una demostración del fomento productivo es El PESA, Programa especial de seguridad alimentaria, ejecutado desde 1992 en Centroamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua). Su objeto es mejorar la sustentabilidad del sistema alimentario usando tecnologías que diversifiquen el agro familiar, aunque desatendiendo otros aspectos, como la Seguridad Nutricional (Trueba, 2006), pues el incremento de productos no compensa las deficiencias sanitarias, de micronutrientes e institucionales que sufre la población. Si bien la pobreza se ha superado en puntos porcentuales, paradójicamente, los índices de Inseguridad se han mantenido sin variaciones significativas, aumentando en esta década el déficit alimentario de 5 a 6,4 millones de personas, mientras la cifra de mal nutridos creció de 7,3 a 8,8 millones.¹⁷

Frente al agotamiento del paradigma técnico agronómico o asistencial, debe optarse por reformular los planes de acción, diseñando nuevas políticas que fijen el primer eslabón de la cadena para toda estrategia de desarrollo¹⁸. En este camino, desde la CMA: **Cinco Años Después, 2002**, la FAO contribuye en dos campos: 1) Desde el político, replantea el elemento "hambre" como factor económico de alta

¹⁵ En el Marco Estratégico de la FAO, 2000-2015, su Objetivo Principal es implantar la SA a través de un enfoque basado en los Derechos Humanos, elevando su jerarquía jurídica.

¹⁶ METZ, M; THOMSON, A; *Implicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria*; 1999, Roma; Serie de Manuales de Capacitación FAO, n° 40.

¹⁷ CEPAL: *Pobreza, Hambre y Seguridad Alimentaria en Centroamérica y Panamá*; Serie Políticas Sociales, n°88, 2004, Santiago de Chile, CEPAL.

¹⁸ MAC MILLAN, A.; GAVOTTI, S.; *Hacia los Programas Nacionales para Alcanzar la Seguridad Alimentaria. La Experiencia de FAO*; en "El Fin del Hambre en 2025, Un Desafío para Nuestra Generación"; 2006; Madrid; España.

prioridad en las Políticas Económicas, siendo las inversiones en nutrición la mejor opción para reducir la pobreza y aumentar el crecimiento del país¹⁹; 2) Desde el jurídico, el reconocimiento del DF de Seguridad Alimentaria. Así, ante la dispersión legislativa se insiste en la adopción de leyes marco que la consagren y una institucionalidad competente para cumplir con los ODM. En América, es el caso de Argentina, Guatemala, Ecuador y Brasil,²⁰ que han aplicado las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional²¹ (2004). Este es un instrumento para todos los Miembros de la FAO que recomienda medidas sobre temas atinentes a este bien jurídico como Democracia, Políticas de Desarrollo, Vigilancia y otros²². Aunque sean voluntarias, su importancia está en el carácter interpretativo que obedece al innovador Enfoque de DH. El fin es contribuir a que el Estado construya las condiciones en que la dignidad de los más vulnerables se respete a través de la seguridad alimentaria.

En lo político, América Latina y el Caribe sin Hambre en 2025 (ALCSH 2025)²³ aprobada en la Conferencia Regional de la FAO, 2006, es una estrategia continental de largo plazo que cambia el método de intervención en la materia. La idea es difundir las buenas prácticas agrícolas a un mayor número de familias a bajos costos de inversión, entregando activos a los pobres y ultra pobres urbanos y rurales²⁴. Luego, accederán a los demás programas de la red social para salir del círculo vicioso de la pobreza, evitándose la duplicidad de políticas sectoriales, que disminuyen su rentabilidad²⁵. Tiene cinco ejes de apoyo: Fortalecimiento Institucional; Cooperación Sur-Sur; Formación y Sensibilización; Redes Iberoamericanas y Marco Político Regional; y, Monitoreo e Investigación²⁶. En suma, Sistemas Nacionales (leyes, estrategias, políticas) que actúen a nivel macro y microeconómico con un enfoque basado en los DH. Sobre todo, porque la región es superavitaria en alimentos y sus actuales condiciones políticas (gobiernos en su mayoría de centro izquierda que abogan por el Estado de Bienestar y balanzas de pago estables por el crecimiento de sus principales exportaciones) permitirían resolver las desigualdades imperantes. En especial, la mala distribución del ingreso, ya que es considerada como la región menos equitativa del mundo: el 10% de los hogares más ricos recibe en la mayoría de los países, más del 30% de los ingresos²⁷.

¹⁹ FAO: *Programa de Lucha contra el Hambre. Enfoque de doble componente para reducción del hambre: prioridades para actuación a nivel nacional e internacional*, 2003; FAO. "La FAO estima que con un aumento anual de 2,20 millones de dólares EEUU en inversiones públicas sería posible que se alcanzase el ODM 1 en la región, lo que podría reportar unos beneficios anuales que triplicarían o cuadruplicarían esta inversión".

²⁰ **Argentina:** Ley del Programa de Alimentación y Nutrición Nacional (17/01/2003); **Guatemala:** Ley Sistema Nacional de SA y Nutricional. Decreto 32/2005 del Congreso (02/05/2005); **Ecuador:** Ley de SA y Nutricional del Congreso (02/03/2006). **Brasil:** Ley de SA y Nutricional (LOSAN), N° 11.346 (15/09/2006).

²¹ FAO: *Implicaciones de las Directrices Voluntarias para los Estados Partes en el PIDESC y para los que no lo son*, 2004; Roma; Documento Informativo del Grupo de Trabajo Intergubernamental; FAO.

Una interpretación sistemática del PIDESC convierte en obligatorias las Directrices voluntarias, (art 18; art22 y art23)

²² <http://www.fao.org>

²³ <http://www.fao.org/regional/lamerica/alycsh>.

²⁴ METZ, M; THOMSON, A.; Op. Cit; Los más expuestos a la IA por su vulnerabilidad son los Ultrapobres: aquellos hogares que tienen que utilizar el 80% de sus ingresos para atender menos del 80% de sus necesidades.

²⁵ VIVERO, JL; PORRAS, C.; *América Latina y Caribe Sin Hambre en 2025. Un Desafío Alcanzable a través de Políticas Públicas que Incorporen la Nueva Ruralidad*, en: Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha Contra el Hambre; Varios Autores; 2006; Córdoba; Universidad de Córdoba; Argentina.

²⁶ VIVERO, JL.; Op. Cit.

²⁷ CEPAL: Op. Cit.

I.B.b) Panorama General: Justiciabilidad en América Latina, Reconocimiento y Protección.

Si hacemos un examen del continente, encontramos una implementación jurídica dispar, ya sea a nivel Constitucional, legal o administrativo. Desde el año 2000, el escenario jurídico se ha transformado con la incorporación efectiva de los DESC, gracias a una mayor conciencia sobre la profundización de la Democracia y del Estado Social en la región. Por un lado, están los países que le reconocen en la parte dogmática de sus Cartas: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Paraguay. Por otro, la **protección** en la misma jerarquía se da en: Cuba, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua²⁸. Hay, además, una tercera variante: países que sin referencia expresa a él, por vía de la remisión al DIDH, lo reconocen integrando su ordenamiento (teoría monista), siendo el caso de Chile, Perú, y Uruguay.

Reconocer y Proteger un DF en la Constitución significan distintos grados de responsabilidad Estatal. En nuestro caso, *el reconocimiento* es la *"declaración de la existencia y contenido del derecho"*, ya sea en términos explícitos; como un implícito del D a la vida; o, en disposiciones que otorgan jerarquía constitucional y vigencia inmediata a los Tratados sobre DF ratificados por el Estado²⁹. Con mayor exigencia, la **Protección o justiciabilidad** es *"la posibilidad del DH a la Alimentación, reconocido en términos generales y abstractos, de ser invocado ante un órgano judicial o cuasi judicial que puede: primero, determinar, en un caso concreto presentado ante él, si el derecho humano ha sido o no violado; y segundo, decidir con criterios apropiados en el caso que fue vulnerado"*³⁰. Así, atendido que es un derecho accesorio su consagración puede o no producirse, dependiendo de los legisladores, siendo su primera función jurídica la de una garantía que protegía a las víctimas. El concepto de derecho a la reparación adecuada es más actual y la Observación General n°12 del CDESC se encarga de su aclaración como restitución, indemnización y garantías de no repetición (§ 32; 33).

La observancia del PIDESC también deriva de la presunción de operatividad, un criterio interpretativo más progresista que aplica directamente, por todos los órganos del Estado, las normas de DF. Su omisión por los tribunales supone la adopción de decisiones arbitrarias, y ningún Estado puede incumplir argumentando que no pretendía asumir una obligación de DF, sino únicamente una declaración política bien intencionada³¹. Éste es el *fenómeno de la retórica de los derechos* donde el simple enunciado de una prerrogativa no respeta la dignidad y universalidad de la misma. En cuanto a judicatura internacional, si bien el Pacto no tiene mecanismos de reclamación propios, sí hay instancias de litigación del Art.11: la Corte Internacional de Justicia o la Comisión Interamericana de DH. Además, tienen competencia el Comité de DH y el Comité de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer.

La preocupación por la justicialidad de esta prerrogativa es muy reciente en América, ya que han sido otros aspectos jurídicos los relevantes para los Gobiernos y la ciudadanía. Más conocidas son las ac-

²⁸ http://www.fao.org/righttofood/kc/maps/Map1_es.htm.

²⁹ En materia de DH, éste es el efecto de la Teoría Monista, que vela por la unificación del sistema internacional de DH con el orden nacional, pues su universalidad permite que sean aceptadas y aplicadas del mismo modo, incluso algunos derechos se entienden implícitos en otros, ya que por su trascendencia innegable no requieren un enunciado especial.

³⁰ FAO: *Justiciability of the Right to Food*. Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security; 2005; Rome; Information Paper; FAO.

³¹ ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C.; *Hacia la Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estándares Internacionales y Criterios de Aplicación ante los Tribunales Locales*. En: La Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos por los Tribunales Locales; Abregú, M.; Courtis, C, Compiladores; 2004; Buenos Aires; CELS.

ciones emprendidas por los consumidores o por agricultores y obreros campesinos. Frente a la ignorancia sobre su titularidad, hoy, se avanza en esa dirección con un aparato público más accesible, en Centroamérica, Brasil, Argentina, Bolivia y han surgido instituciones como los *defensores nacionales del pueblo* de algunos países que se ocupan de las violaciones a los DESC.

I.B.c) Seguridad Alimentaria en Sentido Amplio y el Enfoque de Derechos Humanos.

La expresión *Seguridad Alimentaria en sentido amplio o Derecho Fundamental(DF)*, surge en el seno de la creación del *enfoque de DH (EDH)*. Por cierto, no es una cuestión de nomenclatura, sino que ante los índices de incumplimiento y la reformulación de sus elementos (ej. el hambre factor económico), ocupa el lugar de un DF y de una herramienta eficaz al combate del hambre en el contexto del Derecho al Desarrollo³².

El *Enfoque de Derechos Humanos*, iniciativa de la OACNUDH orienta a los Estados en programas sociales que objetiven la equidad como un desafío realizable en un marco conceptual basado en la normativa, principios y estándares internacionales de DH. Entre sus premisas está reemplazar pautas como el clientelismo en el campo de gobierno, e inducir a la movilización social como un contrapeso a aquel poder político y al poder económico de algunos privados. Sus directrices contemplan: 1) La valoración activa de la persona como fin del Estado; 2) La existencia de un estatuto explícito de DH; y 3) Los Conceptos de *Governance* y *Accountability* en las obligaciones del Estado. Tal modelo proyectado en un Programa Público consignaría, en una revisión breve, los siguientes tópicos:

1) **Las Personas:** se altera la clásica relación de dominio de la autoridad ejecutiva frente a la necesidad del beneficiario que espera ser atendido. Ahora, ambos sujetos de derechos están situados en el mismo nivel, lo que se caracteriza por: a) *Las personas están en el centro de las políticas* y sus DF deben imponerse a otras consideraciones; b) *El Empoderamiento*, que es el poder de la ciudadanía para exigir y demandar al Estado determinadas conductas, influyendo en las decisiones del aparato estatal desde los DH.

Es pertinente una renovación de la mentalidad política, en tanto este derecho, debe no sólo paliar el hambre, sino incorporar la dignidad, la universalidad y la inalienabilidad. Al efecto, citamos dos experiencias en distintos niveles de desarrollo que ilustran su nueva concepción: Malawi y Brasil. El primero, afirma en su Constitución (1998)³³ que una nutrición adecuada para todos a fin de promover la buena salud y la autosuficiencia es un objetivo para las Políticas Públicas y las leyes internas, además del reconocimiento efectivo de todos los mecanismos jurídicos internacionales. El segundo, tiene en su red el programa Hambre Cero que incluye en sus dimensiones a la dignidad, ya que *“una persona que se alimenta de desperdicios de restaurantes y otros restos no tiene Seguridad Alimentaria, aunque no se puede incluir en la categoría de desnutridos atendiendo al criterio biológico”* (Graziano Da Silva, 2006)³⁴.

³² El Derecho al Desarrollo fue definido por la Asamblea General de NU en 1986 como “un proceso integral económico, social, cultural y político que tiene por objeto el mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de cada uno de los individuos en base a su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él resultan.

³³ www.escr-net.org/GeneralDOCS/MDG_Comment_Hunger.doc. El Artículo 13, letra b) Constitución de Malawi.

³⁴ GRAZIANO DA SILVA, y otros; *El Programa Hambre Cero Dos Años Después*; en: “El Fin del Hambre en 2025, Un Desafío para Nuestra Generación”; 2006; Madrid; España.

Igualmente, la capacitación de grupos vulnerables ha de ser intensiva para convertir sus reivindicaciones en proyectos sustentables. No es lo mismo la pobreza urbana que la rural, más aún cuando los indígenas e inmigrantes introducen otras variantes o causales a evaluar. Aquí emerge la expresión **Seguridad Alimentaria como Derecho ciudadano**³⁵, pues los beneficiarios pueden forjar en torno a las Políticas Públicas un vínculo estructural de poder sustentado en los recursos humanos (conocimientos prácticos, teóricos, tiempo, compromiso, entre otros), recursos económicos y de organización. La participación equitativa en la expansión económica puede lograrse con mayor cohesión social.

2) El Marco Jurídico: Deben reconocer explícitamente la normativa vigente de DIDH en Mensajes del ejecutivo, Instructivos y estructura institucional. En el caso de la alimentación, se requiere una reforma del sistema legal, judicial y de planificación sobre instrumentos, vigilancia, metas e indicadores, justiciabilidad, difusión; además de nuevos tópicos como la responsabilidad social empresarial e incentivos productivos.

3) Obligaciones y Gestión del Estado: Las obligaciones ya se analizaron en el punto I.A.c), refiriéndonos ahora a la incorporación de los principios de rendición de cuentas, participación, igualdad y realización progresiva, en la Gestión Pública, que evitan las externalidades negativas de la duplicidad y verticalización de los programas sociales que no tienen una estrategia definida:

-Rendición de cuentas: Un sistema de responsabilidad efectiva impide la retórica de los DH respecto de los deberes del Estado con mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos y políticos, cuyas particularidades sean accesibilidad, transparencia y eficacia.

-Igualdad: Las Políticas deben obedecer al principio de inclusión y equidad, siendo legítima la discriminación positiva sólo si reestablece derechos y compensa desventajas sociales de los más vulnerables.

-Participación: Tanto en la conducción de los asuntos políticos (no sólo elecciones democráticas) como en la formulación y diseño de las intervenciones, en sus deliberaciones y en la revelación de preferencias, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. Deben articularse mecanismos al efecto, que sean de fácil acceso y potencien la capacidad de los interesados.

-Realización progresiva: La gradualidad del cumplimiento y el establecimiento de prioridades estatales debe ser participativa de la ciudadanía, especialmente de los beneficiarios directos, que son los titulares de esos mínimos jurídicos.

En términos simples, un agricultor campesino beneficiario de programas de fomento productivo que le transfieren recursos, a condición de entregar a una institución del Estado leche y carne bovina una vez al año para la venta en ferias urbanas, puede:

a) Exigir a las autoridades de ese programa, vía recurso judicial o reclamo ante la Superintendencia de Salud o de Alimentación, que se le indique documentadamente los resultados de la venta, la calidad de los insumos alimenticios para sus animales o la naturaleza de medicamentos veterinarios y fertilizantes.

³⁵ CEPAL: *Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar*; Gustavo Gordillo de Anda; Revista de la CEPAL 83, agosto de 2004; Stgo., Chile, CEPAL.

Esto, porque su venta externa (excedentes para la superación de la pobreza) ha mermado frente a la sospecha del uso de transgénicos y baja calidad nutricional y sanitaria. Además esos productos son la única alimentación a que accede su familia. La autoridad deberá responder en un plazo legal determinado e indemnizar perjuicios si es procedente;

b) Si ese agricultor es mujer, cabeza de familia o ejerce labores de obrero campesino; o es persona anciana, su vulnerabilidad nutricional y económica es mayor, ya que son grupos expuestos a factores de riesgo que amenazan su Seguridad Alimentaria. El mismo programa les dará un tratamiento diferenciado y será de toda justicia y equidad, pues están en desnivel frente a las capacidades activas de otros. En especial, si calculamos los costos a largo plazo que trae la subnutrición en el capital humano de una nación, ya que la inversión privada en activos tecnológicos es más inmediata que la inversión nutricional, pero más discriminadora e inhumana; y

c) Todos los ciudadanos de la zona a intervenir, deben tener derecho a vincularse en la gestión del mismo, particularmente los futuros titulares del programa,. Desde su planificación y ejecución, hasta modificaciones, ya que el éxito depende de la conciencia de sus gestores como propietarios sociales-de DF- y propietarios del derecho al desarrollo. Quizás, aquí sea necesario invertir en el patrón de inserción económica individual y que otros proyectos aborden el tema de la inserción comercial territorial, como el caso de los pueblos indígenas de la zona andina (Bolivia, Chile, Perú) que han transformado la quinoa en un producto de exportación no tradicional y de venta exclusiva en Europa, no admitiendo el cambio de su herencia cultural.

La progresividad de la Seguridad Alimentaria no puede supeditarse a metas de largo plazo, ya que es un fin y un medio de desarrollo³⁶. Promoverlo implica aumentar la satisfacción de sus principales dimensiones, a saber, educación, salud, crecimiento económico e infraestructura civil, invirtiendo en dicha prerrogativa. Algunos, señalan que debería incluirse en las mediciones del PIB, tal como se está haciendo en Brasil, Guatemala y Argentina, ya que es la única forma de determinar el bienestar de la población en aquellos países donde el hambre, la indigencia y pobreza parecen figuras subterráneas o fantasmas, porque se despliegan en las periferias donde los censores oficiales no llegan.

³⁶ AFONSO GALLEGOS, A.; TRUEBA, I.; *Incidencia de la Seguridad Alimentaria en el Desarrollo*; en: El Fin del Hambre en 2025, Un Desafío para Nuestra Generación"; 2006; Madrid; España.

CAPÍTULO II.

EL CASO CHILENO: LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL. ANÁLISIS DEL PAE.

Situación General de Chile.

Chile, tras la dictadura militar y la reforma neoliberal de la década del '70, se ha transformado en arquetipo de crecimiento comercial y democracia. Frente a ello, el desafío político es mitigar la inequidad social provocada, paradójicamente, en presencia del éxito macroeconómico³⁷. Un método efectivo sería reorientar la concepción de ciudadanía existente hacia una *ciudadanía social*, conciente de sus DF y Libertades. Esa mirada orientará las Políticas Públicas como imprescindibles instrumentos normativos para una nación que se pretende desarrollada (Castel, 2005). Es lo que en derecho comparado se denomina enfoque de derechos, el cual ha sido recogido en algunas materias en el país.

Una mirada muy general nos entrega datos relevantes acerca de su desarrollo, en el sentido de DH. En efecto, citaremos concisamente los relativos a población y estrategia comercial. Así, el total de 16,3 millones de habitantes se concentra en polos urbanos y su expectativa de vida es 78 años³⁸, gracias al mejoramiento de las condiciones de subsistencia y el incremento del gasto social en asistencia a infantes y ancianos. En esta dirección, los avances más notorios desde 1990 se observan en planes de desarrollo a largo plazo como un proceso cauteloso y fiscalmente sostenible, siendo lo más distintivo de la economía³⁹. Incluso, los principios del DH al desarrollo inspiran programas nacionales como Chile Barrio, Chile Solidario y Puente que permiten la erradicación de campamentos y su reubicación en viviendas dignas. Aquí, no hay problemas de infraestructura básica, pues el agua potable y el alcantarillado llegan hasta zonas rurales, gracias a la inversión fiscal en programas multisectoriales. En el mismo sentido, la educación ha mejorado han mejorado, equivaliendo el primer ciclo terminado al 98,1% de los menores. La movilidad educacional ha impactado positivamente la estructura ocupacional sobre todo para las mujeres, aunque persisten las diferencias salariales. Sin embargo, en materia de empleo, hay un indicador estructural de ocupados informales y un desempleo muy alto para su estabilidad económica: 8%. Frente a éstos sujetos, que coinciden en su mayoría con los más pobres, las políticas deben contribuir a erradicar las causas que provocan la vulneración de sus DF. En términos numéricos los pobres equivalen al 13.7% de la población, es decir 2.208.937 de personas que deben ser beneficiarios del sistema social vigente y del que está en proyección.

En cuanto a su apertura comercial y bonanza económica, el país puede jactarse de su lugar n° 26 en el Índice Mundial de Competitividad. Sus ventajas competitivas derivan de la eliminación arancelaria progresiva y de su sistema jurisdiccional de Libre Competencia, que es independiente y autónomo del gobierno central. Actualmente, los TLC suscritos con varios países y la incorporación a la OCDE, abren el debate sobre la falta de creatividad legislativa y política para impulsar una nueva estrategia de desarrollo que termine con las desigualdades endémicas. En estos escenarios se puede innovar sólo aplicando los estándares internacionales de DESC. No olvidemos que hasta la libre competencia tiene su cariz de DH, en la Libertad Fundamental de Empresa o emprendimiento.

³⁷ CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Caso de Chile. 2006. Stgo, Chile.

³⁸ Op. Cit.

³⁹ Informe de Derecho al Desarrollo ss.

Internamente, los sectores agrícolas, forestal y pesquero se reparten en un sistema bimodal, entre los pequeños propietarios y los de tipo industrial concentrados en pocos grupos empresariales nacionales. Sus principales mercados de destino son Europa y Asia, no presentándose el problema de las transnacionales que generan efectos regresivos en los recursos productivos como en Centroamérica. Sin embargo, es preocupante, el bajo crecimiento del agro desde la Reforma Agraria en los '60, lo que alcanza a zonas indígenas deprimidas bajo la explosiva urbanización. A ello se suma la depreciación aguda de granos y frutas, a consecuencia de las prácticas desleales de otros mercados, o, de los resultados adversos a nivel de conflictos comerciales. Por ello, la Política Agrícola del próximo decenio se erige sobre cuatro programas que cambiarán el paradigma de desarrollo económico: *Chile Potencia Agroalimentaria*; *Chile Plataforma Continental de Comercio y Servicios*; *Chile Sitial Nanotecnológico*; y *Agencia Chilena de Inocuidad Alimentaria*.

Lo anterior, en un sistema alimentario y de distribución y abastecimiento de alto flujo interno y externo, radicado en ferias urbanas y supermercados o establecimientos de *retail* (el micro-crédito es una incipiente fuente de accesibilidad a productos alimenticios de alto valor agregado). Estructuralmente, hay superávit de alimentos y no se manifiestan crisis alimentarias desde hace décadas. Las Enfermedades de transmisión alimentaria (ETA) y Enfermedades Transfronterizas (ET), han sido controladas. Casi no hay venta callejera de alimentos, y, las conductas de fraude y tráfico ilícito de alimentos, son de bajísima ocurrencia por la fiscalización de los Servicios de Salud. A la par, desde la perspectiva nutricional, el estado de la seguridad alimentaria de los chilenos ha superado notoriamente a los demás países de Latinoamérica. En ese contexto, el Programa de Alimentación Escolar es el más efectivo y completo. Éste será nuestro objeto de análisis como Política Pública que abre la puerta a la Seguridad Alimentaria, un DF.

II.A. EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EN CHILE.

Desde 1965 el PAE es una política de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)⁴⁰, que entrega alimentación a los estudiantes vulnerables del sistema educacional público. Si bien su objetivo es evitar la deserción escolar, en la práctica es una Política que reconoce la Seguridad Alimentaria en varios niveles. Su cobertura urbana y rural, abarca la Enseñanza Parvularia, Básica, Media y Universitaria⁴¹. Centraremos el análisis jurídico en el grupo de Enseñanza Básica (EB).

II.A.a)Elaboración y Contenido.

II.A.a.1) Marco Jurídico: Una Visión Genérica

El Derecho Alimentario evoluciona respondiendo al mercado global con una normativa inspirada en bioseguridad. Frente a esto, podría avanzarse en el reconocimiento de la seguridad alimentaria como DF, pues no hay norma expresa al respecto. Sin embargo, una interpretación sistemática nos presenta que el ordenamiento no tiene vacíos que provoquen indefensión. Ello porque hay distintas vías Constitucionales, como el *Art 11 del PIDESC*, integrado al ordenamiento y de rango supraconstitucional⁴² (*Art.5 inc2*). También, *el D a la vida, a la integridad física y síquica de la persona* y el *Recurso de Protección* ante la justicia(*Art. 19n°1, rel.Art20*), cuyo fundamento explicaremos más adelante. En cuanto a la nomenclatura legal no se refiere a ella, pero existe una profusa legislación de diversa jerarquía que aborda cuestiones

⁴⁰ La JUNAEB, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, creada en 1964 por la Reforma Educacional

⁴¹ El sistema de educación chileno contempla esas denominaciones para los distintos niveles de enseñanza.

⁴² Otros Tratados vigentes en Chile desde 1990 son: la Convención de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención de Derechos del Niño y el Pacto de San José de Costa Rica.

nutricionales, fitosanitarias y de inocuidad. Asimismo, la mayoría de los Acuerdos de Libre Comercio la consideran en sus textos e inspira los objetivos de las políticas estatales en funciones.

Respecto al PAE, su *instrumento, el derecho que se incorpora al patrimonio del beneficiario, es la ración alimentaria, nutricional y sanitaria*. Su normativa no está en un soporte único, sino en las *Bases Técnicas y Administrativas* dictadas por JUNAEB, y en la legislación complementaria. Es un vasto sistema en que operan, entre otros, el Reglamento Sanitario de Alimentos, el de Rotulación de Productos Envasados, Protocolos de Buenas Prácticas Agrícolas y Manufacturas, e incluso se aplica la ISO 9000, con miras a la ISO 22.000⁴³.

II.A.a.2) Antecedentes Generales del PAE.

Es un servicio diferenciado, de entrega diaria y gratuita durante el año lectivo en establecimientos del sistema público de educación (municipales y subvencionados)⁴⁴. Su objetivo es *focalizar en niños y jóvenes en condiciones de desventaja social, económica, psicológica o biológica, productos y servicios de calidad que constituyan un apoyo efectivo para su incorporación, permanencia e igualdad de oportunidades en el proceso educacional*. Tiene la mayor cobertura en la red social, por lo que al 2007 ha proyectado entregar 1.230.582 raciones en Básica con una inversión de \$US 200 millones⁴⁵. Su eficacia se refleja en la caída de la tasa de repetición y de deserción escolar, siendo para el primer indicador de 7.8% a 3.9% en básica entre 1990 y 2004 (Mizala, 2006).

Con la creación del mercado de la educación, en 1980, se externalizaron estos servicios, funcionando en la actualidad un sistema de Licitación Combinatorial administrada por la Junta, que adjudica a proveedores privados la ejecución del PAE. El proceso cumple las recomendaciones del BM, y licita cada año los servicios de un tercio del país por un período trienal. Comienza con el registro de las empresas, y luego se publican las Bases Técnicas que señalan los *requerimientos nutricionales, insumos y características mínimas de calidad, condiciones de operación, y requisitos de infraestructura*. Es éste el principal cuerpo normativo que lo regula. Las empresas presentan ofertas e incluyen proyectos técnicos y propuestas económicas que, al aceptarse⁴⁶, entregarán las raciones acordadas en el contrato. En el 2002 fue premiado con el "OR for Development" que otorga la *International Federation of Operations Research Societies* a la mejor aplicación en países en desarrollo de licitaciones públicas. Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), lo considera uno de los mejores del mundo por calidad, bajo costo y cobertura, ya que uno de cada doce beneficiarios tiene en él su principal alimento, evitándose el abandono escolar. El plan se ha replicado en Irak, EE.UU. y Egipto, y, dentro de la cooperación internacional de JUNAEB, el *Proyecto Escuelas Modelos* (2005) interviene en Haití con asistencia alimenticia: leche en polvo y galletas equivalentes al 20 % de la nutrición de niños de 6 a 14 años.

II.A.b) Otras Políticas Públicas Relacionadas con la Seguridad Alimentaria.

Chile aún no elabora un Plan Estratégico, pero el gasto público se vale de políticas sectoriales e instrumentos indirectos para su protección. Así, traza líneas de acción que resultan de una concepción bifurcada de ella: una faz es nutricional, la otra es la faz productiva y de bioseguridad. Esto no es diferente

⁴³ La aplicación de la ISO se enmarca en el sistema de calidad en el servicio alimentario implementado por JUNAEB, significando su cumplimiento de la SA, según los estándares internacionales.

⁴⁴ MIZALA, A.; GONZALEZ, P.; *Calidad de la Educación en Chile*, Serie Estudios del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; Nov. 2006; Stgo., Chile. También en www.trendmanagement.cl.

⁴⁵www.juaneb.cl; Asignación Presupuestaria n° 231, Cobertura PAE-2007 (cuadros y estadísticas).

del contexto mundial, porque pocos países cuentan con planes nacionales integrales, y su necesidad y éxito en otras latitudes fundamenta nuestra tesis.

En la faz nutricional, todas las intervenciones, salvo el PAE, dependen del Ministerio de Salud. Son más de siete décadas de focalización en la infancia, adolescencia y adultez mayor, entregando gratuitamente alimentos fortificados y diseñados, según el estado nutricional y criterios de la OMS. Así, el Programa Alimentación Complementaria se dirige a preescolares, lactantes y mujeres embarazadas que se controlan regularmente en Consultorios Públicos. El seguimiento realizado por el Servicio de Salud, muestra que no hay desnutrición aguda en los menores de 6 años, resultando efectivas las acciones destinadas a proteger el crecimiento infantil (Uauy;Oyarzún 2005)⁴⁷. Otro es el Programa Alimentación del Adulto Mayor, que suple las carencias nutricionales de personas mayores de 60 años del Programa Chile Solidario, y de mayores de 70 que se atienden en el Sistema Público de Salud, de los cuales un 9% presenta bajo peso y un 28%, sobrepeso⁴⁸. A la par, las deficiencias de micronutrientes ha motivado la fortificación masiva de insumos: el yodo en sal de consumo humano para evitar el daño cerebral; el hierro en harina de trigo y lácteos, para el retraso del crecimiento, y, el zinc en la leche, para la anemia, cuya suplementación es la mayor en Latinoamérica⁴⁹.

El otro componente está constituido por programas, principalmente, del Ministerio de Agricultura, que integran fomento productivo, asociatividad, inocuidad y comercio exterior. Estos cuentan con una historia de cuarenta años, desde la Reforma Agraria, manteniéndose inalteradas las prácticas y la infraestructura de esa época en algunos sectores. Actualmente, los Lineamientos Programáticos de la Política Agrícola 2006-2010 consideran la inocuidad y protección del medio ambiente como las mayores ventajas competitivas de las cadenas alimentarias, siendo la segunda fuerza exportadora después del cobre, con una cifra FOB de US\$ 8.000 millones. Asimismo, aspiran corregir las asimetrías del mercado, convirtiendo al país en Potencia Agroexportadora⁵⁰ con un Ministerio de Agricultura y Alimentación y programas de amplia cobertura, entre los que se cuentan *Chile Potencia Agroalimentaria* y la *Agencia Chilena de Inocuidad Alimentaria*. El primero, es un plan que transforma el paradigma de desarrollo, aumentando la disponibilidad interna y el valor agregado de los productos. Desde el 2006 interviene en la pequeña agricultura como proveedora de la gran industria alimentaria chilena. Es el caso de los viñateros artesanales que venden la uva a industriales y supermercados, abasteciendo a dos polos de la cadena, ya que durante años se ha criticado que los mejores frutos chilenos se exportan mientras la oferta interna se encarece⁵¹. El segundo, es una comisión asesora de la Presidencia, dependiente de varios ministerios, cuya misión es crear un Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos, pues no hay una institución especializada. Ambos programas se proponen como metas la Seguridad Alimentaria, un *commodity* que goza de buena reputación como patrimonio fitosanitario y nacional.

Ciertamente, el sistema considera más sus aspectos comerciales, pero ello entraña desproveer de su esencia a la seguridad alimentaria. Por contraste, la inseguridad se debe al desigual acceso y a la mala calidad nutricional, y estas políticas públicas no las atacan. Una Estrategia Nacional que proteja desde el

⁴⁷ UAUY, R.; OYARZÚN, M.; *Subnutrición y Estado Nutricional en Chile*, Análisis Técnico de Informe FAO: Estado Sobre la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 2004. Stgo de Chile, 2005. INTA; Universidad de Chile.

⁴⁸ Op. Cit.

⁴⁹ ALBALA, C.; KAIN, J.; UAUY, R.; *Mejorar la Equidad en Materia de Salud a través de Programas Nutricionales: La Experiencia Chilena*. Stgo de Chile, 2006. INTA; Artículo de Información, Universidad de Chile.

⁵⁰ MINISTERIO DE AGRICULTURA: Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena; Mayo 2006; Serie de Publicaciones del Ministerio de Agricultura.

⁵¹ MUCHNICK, E.; CAMBI, R.; *Trade Reforms and Food Security, Case of Chile*. Edit. by Harmon Thomas.2006; Rome, Italy.FAO.

sistema alimentario hasta su fundamento en DH se hace necesaria.

III.A.c) Análisis de los Sujetos Beneficiarios del PAE- Enseñanza Básica

Una mirada retrospectiva de Chile evoca los “piecitos azulosos de frío de la nobel Gabriela Mistral, quien ya denunciaba la pobreza campesina de sus alumnos en la década del 20. Hoy, el país ha cambiado, y aunque disminuyen los índices de niños en situación de calle, y la nueva ruralidad es menos inhóspita, hay una cantidad importante de menores indigentes y pobres. Focalizado en ellos, el PAE es su derecho fundamental. Su mayor inversión se concentra en el estrato de Enseñanza Básica de zonas urbanas o rurales, o sea, en niños de entre 6 y 14 años de edad, en quienes centraremos nuestra revisión.

II.A.c.1) Criterios de Clasificación. Programas Incluidos y Condiciones de las Raciones.

«El Estado garantizará, a través del PAE, el derecho de los niños, que viven en indigencia, del Sistema Chile Solidario y de sectores rurales, a recibir el apoyo que requieren para terminar con éxito su escolaridad de 12 años»⁵². En este sentido, la selección se ha perfeccionado para superar el umbral de la asistencia y convertirlo en un instrumento de Seguridad Alimentaria. Así, los menores no realizan trámite alguno, y el Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE) focaliza individualmente⁵³, fijando la prioridad y urgencia del apoyo alimentario. La información proviene de un Registro Especial (RENISE)⁵⁴ y de la encuesta de 1° de Enseñanza Básica y 1° Enseñanza Media realizada por la Junta, que sirve para calcular el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE). Estos son los antecedentes para determinar la cantidad y tipo de raciones que recibirá cada colegio adscrito al sistema.

El programa se compone de varios subproductos⁵⁵, siendo éste el principal. Su objetivo histórico ha sido entregar **alimentación complementaria que cubra en parte las necesidades nutricionales diarias**. Quiere decir que es un mínimo jurídico no en el sentido de DESC, sino de prestación subsidiaria a la Seguridad Alimentaria del Hogar. Sin embargo, no hay otras políticas de esta naturaleza, y la seguridad nutricional, antes del 2005, quedaba limitada a calorías más que a micronutrientes, los que recién ahora se están incorporando. Las raciones se distribuyen en prioridades: i) **Desayuno**, 250 calorías; ii) **Ración** (desayuno u once, más almuerzo), 700 calorías; iii) **Ración completa** (desayuno, once y almuerzo), 1000 calorías; y iv) **Ración Completa** (con desayuno, almuerzo, once y comida para estudiantes vulnerables e internos en hogares JUNAEB), 2400 calorías.

Con el propósito de fortalecer la esfera de resguardo creada por el programa se incorporan otros beneficios y variantes al modelo. Estos son el “Tercer Servicio” y el PAE para hijos de madres temporeras, además del incremento en inversión en el PAE Refuerzo Educativo y PAE Escuelas de Verano. Todos ellos instalan las dimensiones de la Seguridad Alimentaria en el sistema, y son el antecedente para considerar que se realiza progresivamente el DF. De esta forma, el Tercer Servicio, es una colación adicional para los más pobres que pertenecen al Chile Solidario, consistente en leche y pan dulce (250 a 350 calorías). Su consumo debe vigilarse por el concesionario, ya que se trata de escolares cuya nutrición se basa en

⁵² Instructivo y Manual del Usuario del PAE, 2005, www.junaeb.cl

⁵³ El SINAE apoya y facilita la labor del profesor entregándole los listados de los estudiantes que deben recibir las raciones de acuerdo a su prioridad de atención.

⁵⁴ RENISE, es el Registro Nacional de Información Social Escolar, concentra los datos del estado socioeconómico de los beneficiarios de programas sociales e instituciones como los Ministerios de Planificación, de Salud, de Educación; los Servicios del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y JUNAEB; y, el Sistema Chile Solidario.

⁵⁵ En la lista de PAE, hay variantes del P.Regular como: PAE Actividades Extra Escolares; de Colonias Escolares; Campamentos Juveniles y Recreativos de Verano; y otros para universitarios y estudiantes de enseñanza media.

este sistema. Por su parte, el PAE Hijos de Madres Temporeras entrega alimentación completa diaria a niños de entre 6 y 12 años de edad, hijos de madres que trabajan en labores de temporada (agroindustria), cuyo financiamiento tiene apoyo de la FAO. También, en el marco de la calidad nutricional el PAE en Refuerzo Educativo se proporciona a estudiantes por su bajo rendimiento en el SIMCE,⁵⁶ y en vacaciones el PAE Escuelas Abiertas de Verano es la continuación del suministro para los beneficiarios regulares y así no quedar desprovistos de su derecho.

Otras futuras acciones son el *Sistema Vitaminas* que incorpora este micronutriente al modelo general, y la *Educación Alimentaria* para formar hábitos saludables y evitar los efectos de la obesidad infantil. Sin duda, terminar con la estigmatización social hacia los que reciben raciones completas en horarios diferenciados es una cuestión a resolver, a través de comedores comunes y mayor infraestructura.

II.A.c.2) La Perspectiva de los Derechos en la Seguridad A. del PAE.

Al revisar las Bases, encontramos una definida inspiración en bioseguridad, materializada en normas técnicas de preparación y requerimientos nutricionales. Dicha característica no debe confundirnos sobre sus relaciones con los DESC. Originalmente, la visión economicista justifica la protección alimenticia de los menores, pues constituyen el capital humano del país, cuya movilidad educacional contribuye a la competitividad y desarrollo. El hecho que hacia el 2002 cerca de la mitad de los hijos de 20 a 29 años, ascienda uno o dos ciclos educativos con respecto al padre⁵⁷, refleja que es efectivo el refuerzo alimenticio, pero es una noción limitada. En cambio, desde la incipiente mirada de DH sitúa a los menores como titulares de nuestra prerrogativa. En esta senda deberá avanzar hacia su propio enfoque de derechos.

Actualmente, la realización de este derecho es progresiva y diferenciada según el tipo de ración. Así ocurre con sus funciones de *complemento* y *suplemento*, entregándoles a los que padecen mayor inestabilidad tres comidas o más (desayuno, almuerzo, onces, cena y colación), equivalentes al 9% y al 78%⁵⁸, respectivamente, del PAE nacional. En los otros escolares, es un sustituto alimentario con una o dos comidas. Igualmente, la Seguridad Nutricional se amplifica respecto de las demás intervenciones del sistema, ya sea incorporando micronutrientes en preparados especiales, o ajustando el plan al problema de la obesidad infantil. Por otra parte, en el mundo rural e indígena, se incrementó el gasto, ya que las cifras indican que los alumnos vulnerables representan casi un 90%⁵⁹.

De las implicancias con otros DH, nos interesa la Libertad Fundamental de Empresa y el D al Desarrollo, ya que la dicotomía vigente entre consumidor y ciudadano puede llevarnos a situaciones de abuso de derecho y de fragmentación social extremas. En países como Chile las Políticas buscan aminorar esos efectos. El PAE, al atender menores con factores de riesgo, como el hacinamiento y la baja escolaridad de los padres, entrega una protección contra la infracción de sus libertades materiales, entre ellas la libertad de trabajo y el derecho a desarrollar cualquier actividad económica. Consagradas en la Constitución (Art.19, n°16; n°21, inc.1) tienen dentro de sus límites al trabajo infantil, existiendo, según la OIT⁶⁰, cerca de 93 mil niños de 5 a 14 años ocupados en el país. En cuanto al derecho a la libre competencia, se topan

⁵⁶ SIMCE, es la prueba que realiza el Ministerio de Educación para evaluar el nivel de los conocimientos adquiridos por los estudiantes del sistema público y del privado.

⁵⁷ MIREN, L.; RIVAS, H.; *Los Principales Cambios Socio-Económicos de Chile en la Década 1992-2002*; Revista Estadística y Economía; Segundo Semestre 2003; Stgo de Chile; INE.

⁵⁸ JUNAEB. Evaluación de Impacto del PAE JUNAEB, 2003.

⁵⁹ MARSHALL, G.; CORREA, L.; *Modelo de Focalización y Cálculo del Índice de Vulnerabilidad Escolar para la Asignación de Raciones del PAE-2005*; Estudio Depto de Salud Pública de Pontificia Universidad Católica de Chile

⁶⁰<http://www.trabajoinfantil.cl>

con barreras de entrada que inhibirán su ejercicio hacia el futuro, pues en el estrato de 4 a 17 años hay un 5,1% de niños indigentes, es decir, adscritos a hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir los gastos de una canasta básica de alimentos (con los requerimientos calóricos mínimos para asegurar la subsistencia, según CEPAL) y un 15,2% de pobres no indigentes⁶¹. En este sentido, gracias a los beneficios directos e indirectos del programa puede evitarse la baja escolaridad, los ingresos deficientes, la disminución de la capacidad cognitiva y el deficiente crecimiento. Claramente, la desnutrición crónica en la infancia y las enfermedades asociadas a la obesidad afectan de modo irreversible la salud y acarrearán pérdidas sociales y monetarias en la productividad nacional.

En cuanto al Derecho al desarrollo, el PAE es un subsidio no monetario —o en especie— a los hogares que lo perciben, permitiéndoles liberar ingresos para el consumo de otros bienes y posibilitando la realización de todos sus derechos. Su diseño obedece a tres principios esenciales en la implementación de programas de desarrollo que son: a) de no regresión de los derechos; b) de igualdad; y c) de no discriminación. Esto se advierte al constatar que uno de cada cinco alumnos recibe del PAE su principal aporte alimentario. A la vez, su rentabilidad social está en los costos ahorrados en salud y enfermedades, en la disminución de la delincuencia, en el crecimiento del PIB, entre otros efectos, estimándose que por cada \$100 que el Estado invierte en forma anual, el beneficio estimado en términos monetarios generados para la sociedad es de \$130⁶². En suma, la vía al ejercicio efectivo de todas las prerrogativas fundamentales se hace sustentable con el programa.

Con este análisis, vale preguntarnos si podríamos concebirlo en su carácter de Derecho Ciudadano? Dicha característica está vinculada a que se reconozca y se inserte en el contexto de una Estrategia o política con un enfoque de DH. Éste no es el caso de Chile. Este programa recientemente se inspira en los estándares de DIDH, Aún así, no podemos creer erróneamente que sus alcances pueden verse limitados, ya que hay dos situaciones en que se ha perfilado esta noción en la conciencia de su titularidad por los menores. Dichos beneficiarios han reclamado por su derecho tanto el 2005 frente a la quiebra e inasistencia de ciertos proveedores como el caso del movimiento estudiantil del 2006. En esa oportunidad, miles de secundarios solicitaban una reforma general a la educación pública, entre cuyas peticiones estaba la ampliación de cobertura del PAE. Si bien, conciben su derecho a la ración alimentaria, por este medio puede avanzarse en la noción de que originariamente su derecho es a la Seguridad Alimentaria

II.A.c.3) La Justiciabilidad en el PAE.

Al igual que en otros países, no hay referencias jurisprudenciales de defensa de este DH ni instituciones especiales. En cambio, sólo se han resuelto litigios de protección al consumidor e inocuidad, que son acciones civiles de menor jerarquía. Muy recordado es el caso de las uvas exportadas a EE.UU., envenenadas con cianuro y que provocó graves pérdidas a Chile en los '90, que es una de las pocas causas de jurisdicción internacional. Así, el PAE, carece de mecanismos en el concepto estricto de justiciabilidad, pero no corresponde una interpretación tan abstracta sin abordar la realidad del ordenamiento chileno.

Por nuestra parte, hacemos una propuesta de la vía judicial de su defensa, de acuerdo al ordenamiento vigente, asumiendo que es una garantía al Derecho a la vida. Si el beneficiario es vulnerado en su derecho puede presentar un recurso de protección al D a la vida y a la integridad física, pues la alimentación es esencial para subsistir. La causal: **perturba** (altera las condiciones normales de su ejercicio) o **amenaza la vida** (existe un peligro inminente de privación total), los actos (la entrega de alimentos de ma-

⁶¹ Encuesta CASEN ya citada.

⁶² JUNAEB. Estudio de Impacto, Op cit.

la calidad nutricional o insanos) u omisiones (pudiendo otorgar la prestación a un menor y estando obligado no lo hace) arbitrarias o ilegales de la JUNAEB, de un proveedor u otro responsable del programa. La instancia: la Corte de Apelaciones respectiva al lugar de la infracción, y se dirige contra la Dirección regional de la JUNAEB, en un plazo fatal de 15 días desde la vulneración. Una vez admitido a tramitación, los jueces resuelven con las reglas de la sana crítica, abriéndose con este sistema de valoración de la prueba la puerta para la incorporación de los estándares y principios de DIDH. Esto es: i) debe invocar la vigencia del Art. 11, PIDESC como una norma constitucional que oriente el fallo; ii) debe sostener que el Estado desde el 2005 a través del PAE, *“le garantizará a todo niño en condición de extrema pobreza su ración completa de alimentación”*, reconociendo la seguridad alimentaria como DF; iii) debe enunciar subsidiariamente la presunción de operatividad como un antecedente que respalda la petición, ya que su referencia por los litigantes es casi nula; iv) todo lo anterior sustentaría la existencia y relevancia de la seguridad alimentaria en el sistema social y jurídico, y la progresividad de su implementación. La sentencia se expedirá dentro del segundo día hábil, y, si lo acogiere, adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado (Art.20 en rel. Art. 19, n°1).

De este modo, una madre beneficiaria del Chile Solidario, cuyos hijos sufren la disminución del suministro de raciones de un Hogar JUNAEB —pues habrían mejorado su peso—, puede presentar este recurso. En él manifestará que son beneficiarios del PAE, que su vida está amenazada por padecer enfermedades inmunológicas tratadas regularmente en el sistema público de salud, que requieren alimentación completa, la cual han dejado de recibir por una decisión arbitraria que redistribuye el aporte del PAE dentro del establecimiento. Ellos no obtienen de otra fuente su DH a la alimentación, y la precariedad económica de la madre, cuyos ingresos mensuales alcanzan los \$30.000⁶³, le impide proporcionárselos en cantidad y calidad suficientes.

En el ámbito administrativo, existe una instancia casi desconocida: la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias de JUNAEB⁶⁴ la que garantiza a las personas su derecho a informarse, sugerir y reclamar sobre los servicios y programas de la entidad como el caso del PAE, pero ha tenido muy baja aceptación porque no hay conciencia sobre este DF. En suma, la justiciabilidad aún es imperfecta, ya que sería más eficiente un mecanismo propio, y a ello debe aspirarse en un Estado que está en proceso de modernización.

II.B. REQUERIMIENTOS NUTRICIONALES Y CUMPLIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

No puede concebirse la seguridad alimentaria separada del aspecto nutricional, ya que su carencia tiene efectos irreversibles en el desarrollo individual y social, sobre todo en la infancia y adolescencia (bajo peso y cortedad de talla). Su exigencia se consagra en varios cuerpos de DIDH⁶⁵, interpretándose la expresión *“calidad adecuada de alimentos”* de la CMA en los siguientes sentidos: a) **Equilibrados nutricionalmente**: con proteínas, grasas, vitaminas, etc; b) **Sanos e Inocuos**: que no provoquen enfermedades; c) **Que formen parte de los hábitos** de consumo de la población. Por ello, la ración del PAE, según su diseño, es nutricional, alimentaria y sanitaria, planificándose acorde a requerimientos mínimos de nutrientes por estrato determinado de la OMS y FAO. El análisis de este tópico excede nuestro propósito

⁶³ En el caso práctico, usamos la cifra de 30.000 pesos, porque la línea de la indigencia urbana equivale en el 2006 a 23.549 y en el área rural a 18.146 pesos. CASEN.

⁶⁴ La 19.880 explicita derechos ciudadanos respecto de la calidad y oportunidad de la atención por parte de la Administración Pública, instaurando una red de oficinas de reclamos en los servicios públicos

⁶⁵ Las Convenciones de Derechos del Niño (Arts.24,27) y de Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Arts.12;14)

dogmático jurídico por lo que abordaremos sumariamente sólo dos puntos: a) las necesidades nutricionales; y b) las dimensiones de la seguridad alimentaria.

II.B.a) Necesidades Nutricionales y Suministro Alimentario en el PAE

El diseño técnico del PAE es muy detallado en sus Bases, existiendo Fichas Oficiales para cada tipo de insumo y preparación según programa y prioridad. Así, cada ración cumple con la ingestión de nutrientes de referencia de energía (INR de energía), que es la cantidad estándar de kilocalorías recomendadas para las necesidades nutricionales⁶⁶ de los usuarios.

Dicha consideración del aporte calórico en el patrón de consumo por sobre los nutrientes ha sido criticada, ya que la obesidad infantil y las deficiencias de micronutrientes no son monitoreadas constantemente en los prepúberes y púberes. De ésta manera hay dos innovaciones desde el 2005, que buscan terminar con el fondo del problema que incide en esa crítica. Una corresponde a la exigencia de macronutrientes que se integra en las minutas de preparación con una indicación detallada de lo que debe aportar el sistema diariamente. (proteínas, grasas y azúcares). La segunda, es la incorporación de productos especialmente diseñados que incorporan el omega 3 en lácteos, huevos y otros nutrientes en galletones, cereales y yogurt. Lo interesante es que son insumos de alto consumo en el mercado interno, pero cuyo acceso estaba limitado por sus costos a estos menores, además de no estar incorporados en sus hábitos alimenticios.

La idea es prevenir en estos menores, los trastornos de enfermedades futuras como las cardiovasculares y cancerígenas de altísima incidencia en Chile. Estudios desarrollados durante la última década demuestran que el consumo de frutas y verduras a nivel de escolares no supera los 200 grs. por día, es decir, la mitad de lo recomendado por la OMS, lo que no se condice con su nivel de desarrollo económico y sistemas de prestaciones sociales.

II.B.b) Dimensiones de la Seguridad Alimentaria en el PAE

Si bien el diseño del programa no aborda las dimensiones de la Seguridad en el sentido teórico de elementos categoriales, en la práctica cumple con ellas. De este modo, se comprenden en el mismo acto de suministro la **disponibilidad, accesibilidad y estabilidad**. Así, se les asegura la existencia de alimentos y los menores- quienes no tienen capacidad independiente para adquirirlos- los obtienen diariamente y en varias raciones. La distribución es estable durante el año, incluso en vacaciones y centros de trabajo temporero cuando se trasladan con sus madres a labores en zonas agrícolas. El derecho a la ración, permanece indemne sin restricciones o cambios, y los riesgos que pueda sufrir el sistema general de abastecimiento del país, no le afectan. Éstos según la tendencia histórica, han sido marginales y pertenecen a las externalidades negativas que el concesionario debe soportar. En la faz del **aprovechamiento biológico**, por su parte, se ha perfeccionado el plan, incorporando otros nutrientes referenciales como ya explicamos. En este sentido, la satisfacción de usuarios en el estrato de básica obtiene un 93,12 % de aceptación, contemplando gustos, preparaciones y entrega del servicio (JUNAEB).

Debido a que es un concepto en construcción, algunos expertos y regulaciones del derecho comparado agregan la Institucionalidad entre sus dimensiones. Nosotros lo abordamos sólo como un antece-

⁶⁶ THOMSON, A; METZ, M; Op. Cit. Éstas expresan los nutrientes que un determinado grupo de personas, requiere diariamente para llevar una vida normal, dependiendo de la edad, peso corporal, actividad y localidad que habita.

dente que podría ser evaluado en mayor detalle por las instancias que diseñan las políticas públicas. Esto, porque el país, carece de una estructura específica de Seguridad Alimentaria, lo que tiene su raíz en el concepto disgregado o difuso de ella. En el PAE, por ejemplo, la inocuidad es vigilada por la autoridad sanitaria administrativa, porque no hay un organismo con competencias expresas para los subproductos. Tampoco, existen medios de justiciabilidad ni como objetivo legal ni como DF. Frente a ello y considerando los avances en la inversión social, creemos que el marco jurídico y administrativo de la misma debería proteger su carácter de proceso multisectorial para darle mayor solidez. En eso consiste la realización progresiva de un derecho.

Cabe mencionar de forma breve que hay tres planteamientos que buscan erradicar algunas causas de inseguridad del PAE. La idea es proteger la dimensión del aprovechamiento biológico con el tratamiento de la obesidad infantil⁶⁷ y la modificación de 30.000 raciones en básica, además de implementar a nivel nacional el Programa de Educación Alimentaria, experiencia piloto que se ejecutó durante el año 2003 y que contó con el apoyo técnico de FAO. Todo lo cual está inserto en la Estrategia Global contra la Obesidad que ejecuta el Ministerio de Salud y que comparte un incipiente enfoque de DH. Otro aspecto a resguardar es el de la difusión y sensibilización sobre este derecho, contándose entre las pretensiones de la Junta la elaboración de un Código de Ética para los Proveedores y Productores de Alimentos. Hay países como España con una amplia regulación en materia de sistemas alimentarios, en el que la ética profesional o industrial no es una cuestión menor. La ética es ante todo un sistema de responsabilidad vinculado a la axiología del Derecho, y por ende a la validez e imperio de los DESC.

⁶⁷ Los planes se han modificado incorporándose más verduras, frutas, leche descremada, pescado y otros productos, lo que se ha dirigido a 30.000 escolares. Esto, porque según cifras de JUNAEB el 17,3 % de los niños de este nivel tiene exceso de peso, por lo que es urgente modificar sus hábitos alimenticios.

CAPÍTULO III.

PROPUESTA DESDE EL CONCEPTO AMPLIADO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DERECHO CHILENO.

III. A. VIGILANCIA Y ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La doctrina sostiene que todo sistema de vigilancia debe tener una institucionalidad que realice control de inocuidad (ex ante) y seguimiento alimentario nutricional (ex post). En Chile no hay un sistema organizado, sino unas pocas instituciones públicas y privadas que velan por la inocuidad y no por el concepto integral de Seguridad Alimentaria. El mero control ex ante en las cadenas alimentarias lo transforma en un bien jurídico vulnerable desde la perspectiva de los DH. Sus otras dimensiones quedan bajo el poder natural del mercado y del consumidor. La bioseguridad, la inspección de los componentes de los alimentos (contaminantes químicos o peligros biológicos) es una visión incompleta. Tanto que en otras latitudes ha generado graves efectos en nutrición y capital humano.

Asimismo, la vigilancia ex post es un instrumento esencial para determinar el Estado de la Seguridad Alimentaria, pero el seguimiento nutricional es muy restringido. Así, las tipologías de información son de menor alcance: por un lado está el seguimiento que hace la FAO y por otra el Ministerio de Salud. En el primer caso, las estadísticas de FAOSTAT evalúan temas como el consumo y su crecimiento, desigualdad en el acceso y estado nutricional, entre otros relacionados al sistema alimentario. La segunda fuente es labor del ministerio de salud y sirve de reseña oficial para los reportes internacionales. En los últimos años se han ejecutado dos iniciativas que miden indirectamente los factores de seguridad alimentaria en Chile: la Encuesta Nacional de Salud y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

En el caso del PAE, la vigilancia del contenido de los subproductos se hace por instituciones privadas contratadas por la Junta como el INTA y el DICTUC, dedicadas a la investigación química alimentaria⁶⁸. La vigilancia nutricional es ejecutada por la JUNAEB, a través de un sistema anual, en base a encuestas y tomas de medidas antropométricas a los niños de 1° Básico en los establecimientos donde opera. Esta información corresponde a un 85% del total de los niños de ese nivel del sistema público, evaluándose Peso y Talla para la edad, y, Peso para la talla, los cuales indican que no hay un problema de desnutrición aguda en los niños que entran al sistema escolar. Por el contrario, hay obesidad, ya que el peso para la talla está muy por sobre lo esperado. Estos valores más altos se concentran en zonas rurales e indígenas.

III.A.a) El Estado Nutricional de Chile y la Inseguridad Alimentaria.

Aunque hay pocos datos oficiales que permitan una evaluación directa del patrón alimentario, el análisis más riguroso del Estado Nutricional⁶⁹ lo hace la FAO. Si bien, persisten sectores con inseguridad, se ha superado el déficit alimentario en esta década. Esto se caracteriza por un gran consumo de alimentos con grasas saturadas y altamente energéticos⁷⁰; y, una disminución en el consumo de frutas, verduras y cereales. Justamente, por la presencia de alimentos importados a muy bajos precios, los más pobres re-

⁶⁸ Ambas instituciones pertenecen a destacadas Universidades. El INTA depende de la Universidad de Chile, el DICTUC, a la Pontificia Universidad Católica.

⁶⁹ El Estado Nutricional indica el resultado neto de la utilización individual de los alimentos (su ingestión, absorción y utilización), el estado de salud y las necesidades de acuerdo al trabajo desarrollado.

⁷⁰ <http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/chi-s.stm>

emplazan la ingesta de productos tradicionales por comida rápida y otros insumos. Según varios estudios, la inseguridad alimentaria en el país tiene dos aristas: 1) la subnutrición vinculada a una dieta inadecuada desde el punto de vista de calidad (adecuación de micronutrientes) y no de cantidad (aporte energético); y, 2) la carga de enfermedades crónicas relacionadas con la nutrición (ECRN) y subnutrición del pasado. Nos centraremos en la primera.

A.a.1. La Subnutrición

El concepto de subnutrición (o hambre) no está definido en la normativa chilena, pero su alcance técnico es esencial para la focalización de las políticas públicas. Así, constituye la primera manifestación de inseguridad, que tiene su raíz en la incapacidad para acceder a los recursos necesarios que garanticen alimentos saludables y adecuados. Por esto, se puede comparar con la indigencia,⁷¹ siendo una construcción integral, que incluye aspectos económicos y del DH a la Seguridad Alimentaria. En efecto, ésta es la propuesta del Informe “Subnutrición y Estado Nutricional en Chile”(Uauy;Oyarzún, 2005)⁷², ya que para reducir el número de subnutridos es insuficiente el sólo registro de sus medidas antropométricas. Los indigentes son aquellos que conforman hogares cuyos ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, representadas por el costo de una canasta básica mensual (aunque gastaran todo su dinero en ella). A su vez, la *subnutrición* representa una estimación del número de personas cuya ingesta calórica promedio es inferior al mínimo necesario para el funcionamiento del organismo y para realizar un mínimo de actividades físicas. Ambos conceptos constituyen una condición latente de indefensión ante riesgos alimentarios.

En términos monetarios esto significa para una familia de cinco personas satisfacer las necesidades básicas incluyendo la alimentación con un ingreso mensual de \$117.000, el cual es el mínimo legal para las remuneraciones. Pero la realidad, demuestra que en el sector informal hay muy bajos salarios, y, por ende, una muy baja movilidad social que habilite a las personas al ejercicio efectivo de sus prerrogativas fundamentales. Es un hecho notorio la inseguridad alimentaria que padecen con las consecuencias para su salud, tales como talla baja, anemia y de ECRN (obesidad, diabetes e hipertensión). En dicho informe se sostiene que los subnutridos alcanzan al año 2003, en virtud de la encuesta CASEN, al 4,7% de la población chilena. Es decir, se personifican en los indigentes, que viven en estado de privación constante de una buena nutrición. Si actualizamos la cifra, el balance arrojaría que *al 2006*, acorde a la misma fuente⁷³, *los subnutridos son el 3,2% de la población. Esto es 516.738 personas que viven en la indigencia* y a quienes debieran dirigirse los programas de seguridad alimentaria, puesto que han sido sólo algunos de sus grupos etareos los beneficiarios del sistema vigente.

Por otra parte, la determinación más clásica de las cifras de subnutridos y su evolución se obtiene de los sistemas de vigilancia alimentaria. En el país el seguimiento contempla tres estadios: el rango de los menores de 6 años, los adultos mayores de 17 y los ancianos. Cada uno de ellos revela distintos antecedentes sobre la talla:

Los Menores de 6 años. La evaluación se hace en base a las medidas antropométricas de los beneficiarios del PNAC⁷⁴ y que es llevado por los servicios de salud, siendo representativo de los más

⁷¹ Las cifras de indigentes y de pobres se obtienen de la Encuesta CASEN. Respecto a la Canasta Básica de Alimentos está definida por la CEPAL, y contiene los requerimientos calóricos mínimos para asegurar la subsistencia del individuo. Si el ingreso per cápita mensual del hogar no alcanza a cubrir el costo ésta, se considera que esas personas son indigentes.

⁷² Op. Cit.

⁷³ CASEN, del año 2006.

⁷⁴ PNAC. Es el programa nacional de alimentación complementaria, nos remitimos a la pág 16.

pobres. No padecen el problema de la desnutrición aguda, sino que de sobrepeso y obesidad. También está el sistema JUNAEB ya analizado, que reitera los mismos datos. Es interesante como las condiciones ambientales y el apoyo de ciertas políticas han permitido que los niños que nacieron desde el 2000 experimenten un crecimiento de estatura comparable a lo observado en países industrializados. En la década del '70 la cuestión de mayor importancia fue solucionar la desnutrición infantil. Ésto se ha revertido y a partir de los ochenta se intensifica el número de niños entre 2 a 6 años con problema de obesidad. A éstos, en su mayoría recibe el PAE, debiendo atender sus otras necesidades nutricionales.

Los adultos mayores de 17 años. Los datos son aportados por la Encuesta Nacional de Salud(ENS) del 2003⁷⁵. Entre sus resultados está detectar que más de la mitad de población tiene riesgo vascular alto o muy alto, por obesidad y tabaquismo entre otras. Además, la evidencia es rotunda: alrededor de 3.000.000 de adultos no lograron alcanzar una talla de acuerdo a su potencial de crecimiento en la niñez, debido en gran parte a la subnutrición temprana. Puede ser considerado el grupo que más sufre las consecuencias negativas de esa vulneración y que mayor riesgo tiene de presentar enfermedades crónicas.

Por el contrario, en las generaciones más jóvenes (desde la década del 60) la talla ha aumentado progresivamente, ya que corresponden a generaciones más recientes que tuvieron mejores condiciones ambientales al momento de nacer y de crecer durante sus primeros años de vida. Eso favorece tanto a los estratos socioeconómicos bajos como a los altos. Para su estudio divide en tramos etáreos a la población, de lo que resulta que: el grupo de 17-25 años tiene un talla de 165 cms; el de 25- 44 mide 163 cms; el de 45 a 64 presenta 160 cms; y los mayores de 64 años promedian en 156 cms. Éstos dos últimos grupos son los que enfrentan mayores riesgos. Ello porque no lograron alcanzar la talla o estatura que su potencial genético les hubiera permitido. Los 10 o más centímetros perdidos por la generación de los años 40 son consecuencia de la desigualdad provocada por la desnutrición crónica. Esto explica la paradoja de que la desnutrición temprana, asociada a la pobreza, se relaciona a la obesidad en la etapa adulta. También se confirma un cambio en el perfil epidemiológico donde predominan estilos de vida poco saludables como el sedentarismo.

Los Adultos Mayores⁷⁶. El seguimiento abarca a los beneficiarios del PACAM⁷⁷, arrojando los siguientes resultados: un 9% está enflaquecido; cerca de un 37% está en su peso y talla normal y aproximadamente un 30% presenta obesidad.

En relación a lo anterior, tenemos que **los indigentes y pobres del rango de 44 a 64 años constituyen un grupo altamente vulnerable, tanto por su mala nutrición en la infancia como por las limitaciones del presente.** A ellos, deben reorientarse las intervenciones en materia nutricional y alimentaria, pues no hay otras políticas que si quiera por una vía indirecta los protejan y velen por su derecho a la seguridad alimentaria.

⁷⁵ ENS. Se trata de la Encuesta Nacional de Salud, realizada el 2003 en que participan mujeres y hombres de distintas edades y niveles económicos, de zonas urbanas y rurales

⁷⁶ UAUY; OYARZÚN. Op cit.

⁷⁷ PACAM. Es el programa nacional de asistencia al adulto mayor. En este grupo, debido al envejecimiento de la población chilena, ya se está implementando el enfoque de derechos, a través del SENAMA, que es el Servicio Nacional del Adulto Mayor. www.senama.cl

III. B. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN SENTIDO AMPLIO EN CHILE.

Es necesario que el país avance en el reconocimiento del DH a la alimentación o de la Seguridad Alimentaria como DF para evitar la dispersión de recursos fiscales y los problemas de inseguridad detectados. Hasta ahora, el Estado ha demostrado la voluntad de realizar progresivamente no sólo inversión social a largo plazo, sino cumplir con los criterios de organismos internacionales para el ejercicio efectivo de los DH. A la vez, estas responsabilidades corresponden por igual medida a los ciudadanos, son parte de la esfera de sus deberes y libertades fundamentales. Particularmente hoy, que ante la manifiesta preponderancia del derecho privado y los criterios del libre mercado, se puede creer erróneamente que el orden internacional ha perdido vigencia, y lo más , perjudicial, carecería de imperio. Esto es de fuerza para obligar al infractor a reparar y responder a la víctima de un atentado a los DH.

Una política de Seguridad Alimentaria con un enfoque de derechos es viable en Chile, tanto por la base que es la estructura existente como por voluntad política y recursos del erario público que podrían asignarse a éstos propósitos. Desde luego, que si el PAE ha logrado integrar la esencia de este DF, con mayor razón un Plan Nacional o una Estrategia podría no sólo mejorar los aspectos comerciales del sistema alimentario, sino los índices macroeconómicos que son el valuarte del modelo chileno. A mayor innovación en el paradigma de desarrollo agrícola, mayor debe ser la innovación en materias de gasto social. El estado enfrenta el desafío de conciliar las aspiraciones en crecimiento productivo con el desarrollo social sustentable que ha venido cimentando en estas casi dos décadas de democracia.

Desde la perspectiva dogmática jurídica internacional tanto los criterios del enfoque de derechos como la aplicación de las Directrices Voluntarias y la experiencia normativa de la ALCSH podrían inspirar una regulación especial al efecto. Ya sea una ley marco o varios cuerpos normativos, lo primero es la consagración explícita del DH a la Seguridad Alimentaria. Quizás, podría integrarse en el contexto del D a la vida o en su propio numeral, en el que además se contemplen mecanismos nacionales de defensa y reclamación. Las leyes, son de iniciativa presidencial y habría que calificarla de modificación a la Constitución, siendo también el trabajo parlamentario esencial para comenzar con este cambio de perspectiva sobre los DESC.

En las políticas públicas, su formulación debe considerar la reorientación hacia los indigentes ya señalados, y crear una institucionalidad específica para esta prerrogativa. En ésta área la innovación sería superar la perspectiva comercial y de bioseguridad imperantes, heredadas del siglo pasado. A nuestros días, la posición comercial ya se ha logrado, por tanto deben enfatizarse los objetivos, metas y resultados en el marco de una visión reformadora del Estado. El sistema alimentario necesita control y gestión de crisis, pero sustentado en DH, ya que está fuera del comercio humano la dignidad e integridad de las personas. Por tal razón, un Sistema Nacional de Vigilancia y Redes de Prevención de Riesgos sería de utilidad multisectorial y evitaría pérdidas fiscales y medioambientales. Si bien, no se enfrentan catástrofes climáticas o químicas, la alta industrialización pesquera y forestal entraña riesgos de contaminación que alcanzan a la alimentación humana. Sólo, pensemos cuanta especulación hay sobre la posible contaminación de ciertos frutos orgánicos o de algunos cultivos vitivinícolas de la región del Bio Bio, por las labores de industrias de celulosa. Al respecto, no hay una estructura institucional que estudie los efectos en las cadenas alimentarias, puesto que las evaluaciones de impacto ambiental y las Comisiones de Medioambiente no velan por nuestra noción jurídica ya tan referida. Asimismo, un Sistema de Información y Seguimiento, otorgaría información muy atingente y específica tanto para focalizar políticas públicas en este tópico como en otros. El gobierno no puede errar el camino considerando que sólo fomento productivo e inocuidad son necesarios, el aspecto nutricional es esencial.

La seguridad alimentaria debe ser protegida de modo permanente para elevar las capacidades de autogestión de los individuos y comunidades en riesgo: la subnutrición en los indigentes no es sólo una cuestión emergencial. En el rango de los adultos de 45 a 65 años, la creación y fortalecimiento de los programas de transferencia de renta deben resguardar el acceso a una alimentación de calidad. Paralelamente, deben diseñarse políticas estructurales que erradiquen las causas de vulnerabilidad de estas personas y así, equiparar las condiciones de acceso al desarrollo que tiene el país. No olvidemos que los DF están interrelacionados y que nuestra tesis se enclava en el modelo social de Derecho Alimentario. Así, como predomina el libre mercado- y el modelo social de éste- nuestra rama vela por la redistribución del ingreso y el mejoramiento de los patrones de consumo, para que se beneficien los más pobres.

Por último, es primordial la difusión de la noción que todos somos titulares de este derecho y que por ello podemos reclamar y defenderlo ante la justicia. Desde la creación de los mecanismos judiciales pertinentes hasta la incorporación de estos criterios en la praxis jurídica contribuyen a este cometido. Cabe sí, que no olvidemos que nunca un DF puede ser derogado por desuso u por ignorancia de su titular, aquí siempre prevalece el interés de la persona y no un interés comercial o de otro orden. Menos se puede renunciar a ellos. La ciudadanía es clave en esta sociedad que se ha modernizado y que día a día exige mayor justicia social. El país debe continuar en esta línea, no por nada forma parte de la iniciativa del Quinteto contra el Hambre(Francia, Chile, Naciones Unidas y España, sumándose Alemania) que desde el 2002, están buscando los recursos económicos y la voluntad política para financiar la lucha mundial contra el hambre y la extrema pobreza.

CAPÍTULO IV.

CONCLUSIÓN

Seguridad Alimentaria una Vía al Derecho al Desarrollo

La violencia silenciosa del hambre, a decir de Amartya Sen, ha motivado el debate ideológico sobre el imperio y validez del DIDH en la última década. En ese contexto, la seguridad alimentaria es un derecho marcado por fuertes implicancias económicas en su evolución conceptual. Incluso, constituye un instrumento eficaz para cerrar las brechas de inequidad que privan del derecho a una alimentación adecuada a los más pobres. Frente a ello, las Estrategias Nacionales de Seguridad Alimentaria, diseñadas con un Enfoque de Derechos, son una solución viable económicamente e innovadoras en materia jurídica. Se trata de un sistema integral que coordina planes sectoriales, institucionalidad normativa, redes sociales y sensibilización sobre este derecho. Todo, con el objetivo de cimentar las bases para el ejercicio del Derecho al Desarrollo. Su promoción y sustentabilidad recibe el apoyo de la FAO, en especial en Sudamérica. Aquí, la Inseguridad Alimentaria parece una externalidad negativa y periférica de la exitosa macroeconomía de algunos países. La razón economicista, nos afirmará que los costes del hambre afectan de modo irreversible el crecimiento de una nación, siendo rentable invertir en la alimentación del capital humano. Una visión de derecho, nos impone fortalecer las políticas públicas que la abordan, elevando su categoría jurídica y creando mecanismos que afiancen la conciencia ciudadana de su titularidad.

Ergo, la responsabilidad del Estado, se extiende y excede los límites de la inocuidad y la asistencia nutricional. Al mismo tiempo, dicha responsabilidad también recae en la sociedad, estableciéndose vínculos más féreos con el mundo privado, sea a través de la Responsabilidad Social Empresarial o de la formación de ONG. En uno y en otro, su traducción jurídica está en cuerpos normativos como los Códigos de Ética Empresarial y en la concepción de la Seguridad Alimentaria como Derecho Ciudadano. Esta institución exige el esfuerzo de todos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y una plena cooperación mundial contra su manifiesta vulneración.

Desde una perspectiva local, la realidad de Chile ofrece interesantes antecedentes para elaborar tesis jurídicas sobre Seguridad Alimentaria Nacional e individual, pues no hay planteamientos doctrinarios en este tema. A la vez, las inversiones sociales de largo plazo son muy cautelosas y, en relación a nuestro DF, son escasas las innovaciones. Tales situaciones fortalecen nuestra convicción de estar frente a la oportunidad histórica para implementar una Estrategia Nacional en la materia. La creatividad administrativa y legislativa, deben contribuir a este desafío, ya que existe la voluntad de todos los sectores políticos de lograr mayor equidad social.

Como corolario de lo anterior, cabe subrayar las siguientes conclusiones:

1. La Seguridad Alimentaria está en una fase de transición desde un sistema técnico hacia uno sustantivo, o de derechos, influyendo en los tres campos de responsabilidad estatal: el ordenamiento jurídico, la estructura de las políticas públicas implementadas y en proyección, y la percepción ciudadana.

2. El Derecho Alimentario nacional, es un estatuto heterogéneo inspirado en bioseguridad, que reconoce un solo caso de este DH: el PAE. Es lo que se denomina un reconocimiento parcial, porque incluye a titulares muy definidos y se circunscribe a un Programa Social, cuya fuente es de menor jerarquía formal a una Ley o norma de la Constitución. En general, esta regulación es administrativa, sanitaria o comercial, y su léxico es más técnico que de *iure*, recogiendo las ISO y las normas del *Codex Alimentarius*.

tarius más exigentes.

En el orden internacional de los DF su fuente está en el PIDESC, cuya vigencia no tiene aplicación inmediata ni justiciabilidad interna específica. La praxis jurídica en Chile es eminentemente positivista, por lo que ni los litigantes ni los tribunales invocan entre las consideraciones jurídicas los estándares de DH. Quizás, y en virtud de los mecanismos domésticos y de las soluciones del derecho comparado, puede ser tratada como una garantía a la vida, la que sí se ampara a nivel constitucional por el Recurso de Protección.

3. En el marco institucional, existe una multiplicidad de objetivos en los organismos que velan por ella, teniendo varios efectos negativos. El principal: se profundizan la disgregación conceptual y su dispersión política. De una parte, su organicidad recae en los Servicios de Salud públicos y Servicios Agrícolas que realizan Fiscalización sanitaria, fitosanitaria y nutricional; y, distribución asistencial de alimentos. De otra, se carece de un Sistema de Vigilancia ex post como instrumento de gestión y de mecanismos de participación directa en la formulación de los programas que la realizan. Su funcionamiento atiende más a los objetivos conceptuales de la década del '70 que a los actuales. En efecto, el panorama del país nos muestra que no se padece hambre endémica en su territorio y que la producción alimenticia es superavitaria, siendo las dimensiones deficientes a intervenir el acceso y la calidad nutricional.

En el ámbito de las Políticas Públicas, esa visión fragmentaria debilita las posibilidades de eliminar los factores que la vulneran y genera pérdida de recursos fiscales y humanos. Se observa de esta forma una asimetría funcional entre los objetivos de las Políticas y los sujetos con mayor vulnerabilidad. Esto tiene dos vertientes: a) las que abordan tangencialmente las causas de la Inseguridad Alimentaria, y, b) las que atacan las deficiencias nutricionales, pero de cobertura incompleta. Las primeras, confunden el paradigma agroexportador y las ventajas competitivas de la inocuidad con nuestro derecho. Éste es el caso de Chile Potencia Agroalimentaria y la Agencia Chilena de Inocuidad Alimentaria. Las segundas, son intervenciones de asistencia nutricional, dirigidas a la infancia, el embarazo y los ancianos. En esta área, es el PAE, el que abre la puerta a nuestra noción de DF. Su diseño ha integrado la garantía de la alimentación completa para los escolares que fundan en este sistema su alimentación y el Estado se compromete a su integridad desde el 2005.

Una cuestión persistente es la insuficiente cobertura nutricional para erradicar las causas de Inseguridad más atingentes. Éstas se reflejan en tres problemas del Estado Nutricional de la población, según la FAO: a) la obesidad infantil; b) las ECRN en adultos por la alimentación deficitaria del pasado, y, c) la subnutrición de los indigentes adultos, entre los 45 y 60 años. La última es la situación más desprotegida, ya que no hay programa alguno en la red social que les asista nutricionalmente. Son personas que viven en la marginalidad del empleo irregular, la carencia de previsión social y el rezago oculto del desarrollo que protagoniza Chile. Respecto de los otros dos casos es reciente la Estrategia Global contra la Obesidad, de la que el PAE es partícipe, y el PLAN AUGE, que contemplan el Enfoque de DH en su articulado y cuyos resultados todavía no son evaluados. Son más bien objetivos de salud pública, que diseños sociales para proteger la presente tesis.

4. La titularidad de este Derecho no está en la conciencia de la población. No existen ONG u otras agrupaciones que se interesen en su difusión y defensa. La excepción la constituye el grupo de beneficiarios del PAE, quienes por la implementación del mismo perciben que su derecho es la ración alimentaria. Sus peticiones ante la autoridad gubernamental durante el movimiento estudiantil del 2006, incluían el aumento de cobertura nutricional urbana y rural. Sin embargo, estaba inserto en la asistencia completa para cumplir el Derecho constitucional a la educación, significando ésta otra vía para su

defensa judicial en Chile.

En el tema de la formación de políticas, el sistema no franquea medios legales que habiliten a los ciudadanos proponer iniciativas de leyes o de programas sociales. Tampoco hay instituciones que permitan el monitoreo de estas políticas por parte de sus beneficiarios. Ambos elementos determinan que las personas permanezcan alejadas de éstas nociones, y, prevalezca el título de consumidor exigente y no el de sujeto activo o legitimado de DF.

Claramente, la democracia en Chile debe avanzar en la profundización y ejercicio cotidiano de los DH. En este cometido es necesaria la instauración de una Estrategia Global de Seguridad Alimentaria. Se pueden proponer objetivos instrumentales anexos, entre los cuales está el de “medio para el Derecho al Desarrollo”. Ello, porque los niveles de inseguridad alimentaria de Chile están acotados a deficiencias estructurales que han disminuido, y a la carencia de inversión fiscal en algunos grupos vulnerables. Es manifiesta la protección casi blindada a los menores e infantes en su nutrición, por ello deberían dirigirse las intervenciones a aquellos casos ya descritos. No es posible que una sociedad que se califica de desarrollada y progresista en materias sociales permita que la desigualdad se transfigure en ciudadanos que habitan en las calles y padecen subnutrición. Estas cifras pueden ser revertidas, así como se ha logrado eliminar las ETA y los altos índices de mortalidad infantil e insuficiencia ponderal en infantes.

El Estado deberá fortalecer la institucionalidad o crear una nueva para garantizar la Seguridad Alimentaria, en planificación y evaluación integral de la misma, en coherencia con un proceso de descentralización y mayor participación ciudadana, pues no existen mecanismos para ello. Particularmente ahora que se vive un proceso de modernización, cuyo espíritu es el de incorporar los DESC a la esfera cotidiana de resguardo ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

I. CAPÍTULO.

Abramovich, Victor. *Hacia la Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estándares Internacionales y Criterios de Aplicación ante los Tribunales Locales*. En: La Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos por los Tribunales Locales; Abregú, M.; Courtis, C, Compiladores; 2004; Buenos Aires; CELS.

Argenti, Olivio; Marocchino, Cecilia. 2007. *Abastecimiento y Distribución de Alimentos en las Ciudades de los Países en Desarrollo y de los Países en Transición*. Documento Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas FAO. Roma, Italia.

CEPAL: *Los Transgénicos en América Latina y el Caribe: Un debate Abierto*; Varios Autores; Serie Libros de la CEPAL; 2004; Santiago de Chile.

CEPAL: *Pobreza, Hambre y Seguridad Alimentaria en Centroamérica y Panamá*, Serie Políticas Sociales, n°88, 2004, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. 2006. Documento Informativo, CEPAL. Santiago, Chile.

CEPAL: *Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar*; Gustavo Gordillo de Anda; Revista de la CEPAL 83, agosto de 2004; Santiago, Chile.

Comisión de las Comunidades Europeas, 1997. *Green Paper on European Food Law*. Bruselas 1997, 30 de abril(www.europa.eu.int)

Comisión de las Comunidades Europeas, 2000. *White Paper on Food Safety*. Bruselas, 2000(www.europa.eu.int)

Douglas, Mary. 1996. *La Aceptabilidad del Riesgo según las Ciencias Sociales*. Barcelona, España. Edit. Paidós Studios

FAO. *El Derecho a la Alimentación en la Práctica*. Aplicación a Nivel Nacional, Documento Instructivo. 2006. Roma, Italia.

FAO. 2006. *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*, Roma, Italia.

FAO. 2006. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. Roma, Italia

FAO. *Implicaciones de las Directrices Voluntarias para los Estados Partes en el PIDESC y para los que no lo Son*. Documento del Grupo de Trabajo Intergubernamental. 2004. Roma, Italia.

FAO. *Justiciability of the Right to Food*. Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security; 2005; Rome; Information Paper; FAO.

FAO. *La Función Normativa de la FAO*. Estudio Para los Miembros y Asociados. 1998. Roma.

FAO. 2004. *Seguridad Alimentaria como Estrategia de Desarrollo Rural*. Documento 28° Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Ciudad de Guatemala, Guatemala

FAO. *Vigésimo novena Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*. Informe. Caracas, Venezuela. 2006.

Gálvez, Eva. 2006. *Calidad e Inocuidad en las Cadenas Latinoamericanas de Comercializa-*

ción de Alimentos. Documento Ocasional del Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas. Roma, Italia. FAO.

Machinea, José Luis; Kacef, Osvaldo. 2007. *Growth and Equity: In Search of the Empty Box*, en "Economic Growth with Equity, Challenges for Latin America". Study ECLAC. Santiago, Chile.

Metz, Manfred; Thomson, Anne.1999. *Implicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria*. Roma, Italia. Serie de Manuales de Capacitación FAO, n° 40.

OACNUDH. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler. 2007
OACNUDH. *Preguntas Frecuentes Sobre el enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*.2006. Ginebra, Suiza.

ONU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe*.2005. Publicación especial de Naciones Unidas. Santiago, Chile.

Palazuelos, E.; Albuquerque, F. Compiladores. 1990. *Capitalismo Periférico: Subdesarrollo y Dependencia*, en: "Estructura Económica Capitalista Internacional". Edit. AKAL. Madrid, España.

Salcedo B., Salomón; y otros. 2005; *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*; FAO. Libro Proyecto de Cooperación Técnica de la FAO. Stgo, Chile.

Sarris, Alexander; Hallam, David; Edit. 2006. *Agricultural Commodity Markets and Trade. New Approaches to Analyzing Market Structure*. Boletín, FAO. Cheltenham, Great Britain.

Sen, Amartya. *Poverty and Famines*. Oxford University Press. Oxford Scholarship On line. Oxford University Press.1983

Spreij, Melvin; Vapnek, Jessica. 2006. *Directrices en Materia de Legislación Alimentaria (nuevo modelo de ley de alimentos para países de tradición jurídica romano germánica)*. Estudio Legislativo FAO, N°91. Roma, Italia.

Torres López, Juan. 1987. *Análisis Económico del Derecho*. Edit TEKNOS. Madrid, España.

Trueba, Ignacio. 2006. *El Fin del Hambre en 2025. Un Desafío para Nuestra Generación*. Libro compilatorio de varias investigaciones y artículos. Madrid, España

-Afonso Gallegos, A.; Trueba, I.; *Incidencia de la Seguridad Alimentaria en el Desarrollo*

-Graciano Da Silva, José y otros; *El Programa Hambre Cero Dos Años Después*

-Mac Millan, A.; Gavotti, S.; *Hacia los Programas Nacionales para Alcanzar la Seguridad Alimentaria. La Experiencia de FAO*.

-Perez, Trejo F; " *Combatir el Hambre con Información*"

Victoria, María; Zemán, Claudia. 2005. *Referencias del Derecho a la Alimentación en Argentina dentro del Marco de los Derechos Humanos*. Ponencia para Congreso Europeo de Legislación Agrícola, Noruega 2005. En: www.cedr.org/english/documents.

Vivero, José Luis; Porras, Carmen. *América Latina y Caribe Sin Hambre en 2025. Un Desafío*

Alcanzable a través de Políticas Públicas que Incorporen la Nueva Ruralidad. En: Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha Contra el Hambre; Varios Autores; 2006;Córdoba; Universidad de Córdoba; Argentina.

II. CAPÍTULO.

Barrera M., Arturo. 2006. *Liderazgo Agroalimentario y Nueva Agricultura.* Ministerio de Agricultura. Santiago, Chile

Bendell, Jem. 2006. *Debating NGO Accountability.* Development Dossier Series n°30. UNCTAD. Geneva

CEPAL. *La Política Agrícola en Chile: Lecciones de Tres Décadas.* Serie de Desarrollo Productivo, Febrero, 2000. Santiago, Chile

CEPAL. *Una Mirada a la Protección Social desde los Derechos Humanos y Otros Contextos Internacionales.* Serie de Políticas Sociales, n° 110. Agosto, 2005. Santiago, Chile.

Epstein, Rafael. *Licitación Combinatorial de las Raciones Alimenticias de los Colegios Públicos en Chile.* Serie Estudios del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; Nov. 2006. Santiago, Chile (www.trendmanagement.cl)

FAO. *El Estado Nutricional en Chile.2006*(www.fao.org/ag/agn/nutrition/chi-s.stm)

FAOSTAT. *Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria en Chile, 2006.*

(<http://faostat.fao.org/foodsecurity/countries/SP/Chile>)

Ffrench-Davis, Ricardo.2007.Desarrollo Económico en Chile: Desafíos Hacia el Bicentenario. Texto de Estudio para el Centro de Estudios del Desarrollo, CED. Santiago, Chile.

JUNAEB. *Evaluación de Impacto Programa de Alimentación Escolar.* Estudio realizado por la Fundación Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile y la Unidad de Investigación y Desarrollo Estratégico. Abril, 2003. Santiago, Chile.

JUNAEB. *Bases Técnicas y Operativas del PAE; y, Bases Administrativas Generales PAE.* Propuesta Pública n° 22/2006(www.junaeb.cl)

Kain, J.; Uauy, R.; Taibo, M, y otros. *Evolución del Estado Nutricional de Escolares Chilenos de seis años(1987-2003).* Revista Médica de Chile. 2005, n°133. Santiago, Chile.

Ladrón de Guevara, Cesar y otros. 2006. *Apoyo a la Implementación de la Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria. Informe final* de Comisión de la Presidencia. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Marshall, Guillermo; Correa, Lorena; *Modelo de Focalización y Cálculo del Índice de Vulnerabilidad Escolar para la Asignación de Raciones del PAE-2005;* Estudio Depto. de Salud Pública de Pontificia Universidad Católica de Chile

Meller, Patricio; Editor. 2006.“*La Paradoja Aparente, Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*”. Santiago, Chile

Ministerio de Agricultura. *Memoria Ministerio de Agricultura 2000- 2006*. Santiago, Chile.
Ministerio de Agricultura. *Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena*, Gobierno de Michelle Bachelet 2006. Santiago, Chile.

Mires, L.; Rivas, H.; *Los Principales Cambios Socio-Económicos de Chile en la Década 1992-2002*; Revista Estadística y Economía; Segundo Semestre 2003; Santiago de Chile; INE

Mizala, Alejandra; Gonzalez, P.; *Calidad de la Educación en Chile*; Serie Estudios del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; Nov 2006; Santiago, Chile (www.trendmanagement.cl)

Molina, Hernán. 2004. *Derecho Constitucional Chileno*. Manual de Estudios. Universidad de Concepción. Concepción, Chile.

Muchnick, Eugenia; Cambi, Rosa. 2006. *Trade Reforms and Food Security, Country Case Studies and Synthesis. Case of Chile*. Edit. by Harmon Thomas. 2006. Rome, Italy. FAO

Soto, Fernando; Santos, Józimo; Ortega, Jorge, 2006. *Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público*. Santiago, Chile. FAO.

Villalobos, Pablo. 2006. *Chile Potencia Agroalimentaria: Compromiso con la Nutrición y la Salud*, desde la Seguridad Alimentaria. Programa Chile Potencia Agroalimentaria. Ministerio de Agricultura

III. CAPÍTULO.

Albala, Cecilia; Kain, Juliana; Uauy, Ricardo. 2006. *Mejorar la Equidad en Materia de Salud a través de Programas Nutricionales: La Experiencia Chilena*. Santiago, Chile. INTA; Artículo de Información, Universidad de Chile

Castel, Robert; Rendueles, Guillermo; y otros. 2005. *Pensar y Resistir, La Sociología Crítica Después de Foucault*. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, España.

CES. 2004. *El Derecho al Desarrollo*, Informe del Grupo de Trabajo sobre el D. AL Desarrollo. Ginebra, Febrero 2004

CES. *Examen de los Progresos Alcanzados y los Obstáculos Encontrados en la Promoción, la Aplicación, el Ejercicio y el Disfrute al Desarrollo*. Estudios por países sobre el derecho al desarrollo - Argentina, Chile y Brasil. Informe ante Comisión de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el derecho al desarrollo. 2004. Ginebra, Suiza.

FAO. *Informe Final de la Conferencia Electrónica sobre Evolución de la Vigilancia Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile. 2005
(<http://www.rlc.fao.org/foro/sisvan/infofinal>)

Davis, Benjamin. Editor. 2004. *Temas Actuales y Emergentes para el Análisis Económico y la Investigación de Políticas*. Vol.1: América Latina y Caribe. Publicación FAO. Roma, Italia.

Silva, Verónica. *Servicios para Mejorar el Ingreso Familiar en el Corto Plazo: la Experiencia del Chile Solidario*. Presentación del Mideplan en Seminario Internacional “Transferencias Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria”. Marzo, 2006
www.rlc.fao.org/prior/segalim/ingreso/docs

Uauy, Ricardo; Oyarzún, María Teresa. 2005. *Subnutrición y Estado Nutricional en Chile, Análisis Técnico de Informe FAO: Estado Sobre la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 2004*. Santiago de Chile. INTA; Universidad de Chile.