



*Procuraduría para la Defensa  
de los Derechos Humanos*

# **CUARTO INFORME SOBRE EL ESTADO DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL SALVADOR**

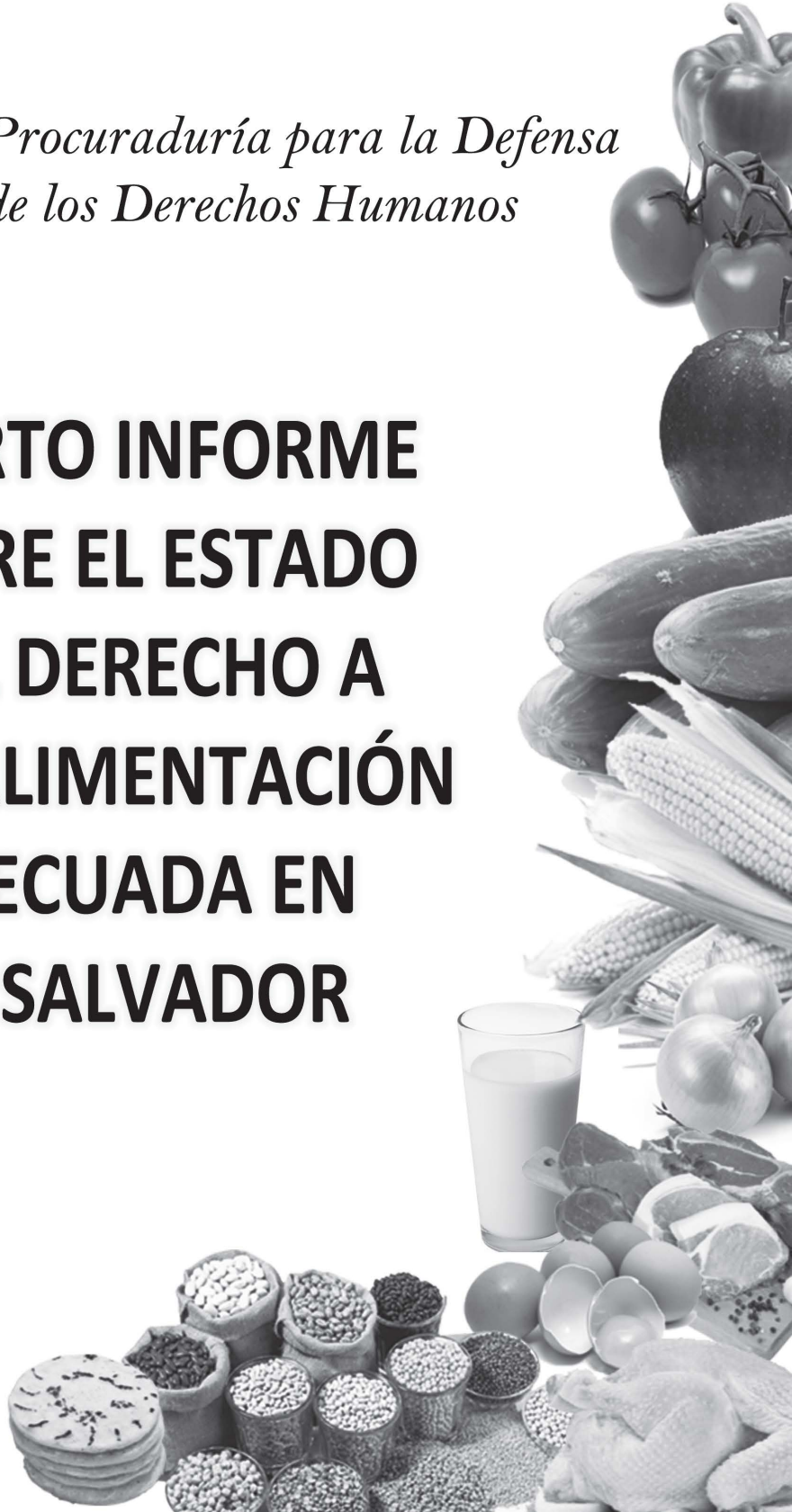






*Procuraduría para la Defensa  
de los Derechos Humanos*

# **CUARTO INFORME SOBRE EL ESTADO DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL SALVADOR**



338.197 284

C961 Cuarto informe sobre el estado de derecho a una alimentación adecuada en El Salvador/Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)

-- 1ª ed.--

SV San Salvador, El Sal.: PDDH, 2016  
200 p. : il. ; 23cm.

ISBN 978-99923-953-7-0

1. Política nutricional - El Salvador-- Informe. 2 . Abastecimiento de alimentos - Condiciones económicas. 3. Derechos humanos- El Salvador.

ESTA PUBLICACIÓN ES DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, PDDH.

PDDH

Licenciada Raquel Caballero de Guevara  
Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos

Licenciada Mireya Tobar  
Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Colaboradora:  
Nancy Leticia Orellana

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)  
5ª avenida norte y 19 calle poniente, San Salvador, El Salvador, C.A.  
Tel. 2520-4300  
Correo electrónico: desc@pddh.gob.sv  
www.pddh.gob.sv

# Índice de contenido

---

|   | Página |
|---|--------|
| <b>Prefacio</b>   | 5      |
| <b>Introducción</b>   | 9      |
| <b>Capítulo I</b>   |        |
| <i>Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación</i> | 12     |
| <b>Capítulo II</b>  |        |
| <i>Situación y perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador</i>                  | 78     |
| <b>Capítulo III</b>   |        |
| <i>3.1 Conclusiones</i>   | 168    |
| <i>3.2 Recomendaciones</i>  | 172    |
| <i>3.3 Mecanismos de verificación y seguimiento</i>   | 176    |
| <b>Siglas y acrónimos</b>   | 180    |
| <b>Bibliografía y referencias</b>   | 184    |

---



## Prefacio

En el contexto de las celebraciones por el Día Mundial de la Alimentación (DMA), que cada 16 de octubre conmemoran la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y para este año tienen como tema “*El clima está cambiando. La alimentación y la agricultura también*”, tengo el agrado de presentar públicamente el *Cuarto Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, como un aporte para la construcción nacional de políticas públicas y estrategias orientadas al desarrollo humano, especialmente en lo relativo a la política social, su vinculación con la política económica y agropecuaria, y la generación de oportunidades para que toda la población pueda acceder a un nivel de vida adecuado.

Con esta publicación se da continuidad a las distintas iniciativas de esta Procuraduría a favor del reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador, por lo que cabe recordar que este trabajo tiene como antecedentes los informes publicados, primero en 2008, en el que se examinó la situación del derecho a la alimentación en el marco de las políticas implementadas entre 1989 y 2007, periodo caracterizado por la introducción y consolidación de las reformas económicas propias del denominado “Consenso de Washington”. El segundo informe, publicado en 2010, se enmarcó en el periodo de crisis alimentaria y financiera internacional que impactó gravemente en la economía, los precios de los alimentos, las finanzas públicas, el empleo y la entrada de remesas en el país y, en consecuencia, se analizaron las medidas adoptadas por el Estado salvadoreño en respuesta a dicho escenario. Y finalmente, el Tercer Informe, de finales de 2012, en el que se evaluaron los esfuerzos realizados para la recuperación del país después de los años más duros de la crisis y los resultados obtenidos hasta ese momento por la administración gubernamental que asumió en 2009 e impulsó distintos programas sociales diseñados para combatir la pobreza y la exclusión.

Este *Cuarto Informe* presenta la situación actual y las perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en el país, mostrando los avances, las deudas y principales aspectos que generan preocupación en esta Procuraduría, a partir de lo observado entre 2013-2015 y de cara a los próximos años. Se brinda especial atención a la evaluación del cumplimiento de las distintas recomendaciones dictadas en los tres informes previos en la materia.

Casi ocho años han transcurrido desde la publicación del primer informe de la Procuraduría sobre la situación de este derecho y, en este camino, el país ha atravesado numerosos sucesos que han determinado el momento actual y las proyecciones del país para el futuro próximo. Algunos de ellos han ido en consonancia con las recomendaciones dictadas por esta Procuraduría y han representado avances destacables para el cumplimiento del derecho a la alimentación, como por ejemplo el mayor énfasis otorgado a los programas de protección social, la incipiente institu-

cionalidad en materia de seguridad alimentaria y nutricional, y ciertos progresos en la aprobación de normativa relacionada a este derecho.

Sin embargo, en estos años, también se han observado importantes deudas y obstáculos para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación. Transformaciones esenciales como el ajuste de los salarios mínimos a un nivel que garantice condiciones de vida dignas, tal y como lo establecen nuestra Constitución y el Código de Trabajo; la construcción de una estructura tributaria progresiva, que posibilite una inversión social suficiente y políticas públicas universales para que toda la población cuente con servicios básicos accesibles y de alta calidad; incorporar el derecho a la alimentación y el derecho al agua como derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; aprobar legislación secundaria relativa al cumplimiento de estos derechos; y la articulación de la política económica, con las políticas en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, protección al medio ambiente e inclusión social –todas recomendaciones dictadas por la PDDH desde su primer informe sobre el tema–; continúan siendo las principales deudas del Estado salvadoreño para la construcción de un país libre del hambre, la desnutrición y la pobreza.

Actualmente, afrontamos un escenario difícil, a raíz del bajo crecimiento económico, la limitada generación de empleo digno y las crisis en las finanzas públicas y en el sistema de pensiones. Pero esto no debe verse como un obstáculo ineludible para la toma de decisiones a favor del cumplimiento de los derechos humanos. Menos aún debería ser una justificación para el estancamiento o el retroceso en el respeto, protección y garantía de los mismos.

Todo episodio de crisis presenta, a la vez, oportunidades para la construcción de consensos y, en este sentido, el llamado de esta Procuraduría es a todos los sectores del país a comprometernos a sostener un diálogo amplio, inclusivo, franco y desinteresado, que permita la adopción de decisiones a corto, mediano y largo plazo, en todas estas áreas.

Al centro de todas estas propuestas debe estar, tal y como lo establece nuestra Constitución, la persona humana, los salvadoreños y salvadoreñas quienes con sus capacidades y potenciales representan la principal fuente de desarrollo para nuestro país. Es por ello que la lucha contra la pobreza, la protección social, los servicios públicos, la generación de oportunidades de educación y empleo, deben gozar de una especial protección en tiempos de crisis y dificultades económicas.

Debo mencionar también que las poblaciones que históricamente han enfrentado mayores obstáculos para ejercer sus derechos, como las mujeres, la niñez y la adolescencia, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, la población LGBTI, los pueblos indígenas, las personas migrantes, refugiadas y desplazadas forzosamente; requieren todavía una mayor atención en cuanto al cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales. Y es que, pese a ciertas acciones



positivas observadas en los últimos años, sobra decir que es necesario redoblar esfuerzos para lograr una verdadera igualdad y equidad de oportunidades.

Indudablemente, no son pocos ni sencillos los retos que afronta el país para garantizar los derechos humanos, y a ellos se suman ahora los desafíos globales como el cambio climático, tema principal definido por la FAO para el DMA 2016, que está teniendo un impacto muy serio en la seguridad alimentaria y nutricional, afectando de forma especial a las personas en situación de pobreza, muchas de las cuales son trabajadoras y trabajadoras del sector agropecuario y de la pesca, es decir, precisamente quienes producen los alimentos que consumimos.

Debo recordar también que en el marco de la Agenda 2030, El Salvador se ha comprometido a cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los cuales es relevante destacar el objetivo 2, referido a poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Entre las principales metas que el país debe alcanzar a más tardar en el 2030, se encuentran la erradicación del hambre y la malnutrición; duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala; asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos; y mantener la diversidad genética de las semillas, plantas cultivadas y animales de granja y domesticados, así como de sus especies silvestres conexas.

Sobre la base de lo expresado, considero oportuno señalar los cuatro informes sobre el estado del derecho a la alimentación como un aporte base para la hoja de ruta del país de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente aquellos relacionados a la alimentación y nutrición, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y la protección de la diversidad biológica.

Finalmente, en mi calidad de Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, quiero expresar mi compromiso de continuar impulsando iniciativas que favorezcan el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada en el país, especialmente entre los grupos en condición de vulnerabilidad como la niñez, las mujeres rurales, las personas adultas mayores y las familias en situación de pobreza.

Tengo plena confianza de que los insumos contenidos en el presente informe contribuirán al progreso de los derechos humanos en El Salvador.

**Licenciada Raquel Caballero de Guevara**  
**Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos**  
**Noviembre de 2016**



# Introducción

El *Cuarto Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador* brinda seguimiento al compromiso asumido por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), desde el año 2008, de hacer uso de sus facultades constitucionales de velar y pronunciarse por el respeto y garantía de los derechos humanos (ordinales 1 y 12, art.194.I Cn.), para referirse a la situación de uno de los derechos fundamentales de la población salvadoreña, emitiendo periódicamente informes especiales al respecto.

En tal sentido, el presente análisis pretende actualizar los acontecimientos y circunstancias que, particularmente entre los años 2013 y 2015<sup>1</sup>, habrían configurado el escenario reciente en el país para la realización del derecho a la alimentación, en un período de tiempo que, justamente, ha sido propicio a nivel mundial para reafirmar esa calidad del Derecho a una Alimentación Adecuada (DAA), así como para renovar y dar cumplimiento a las obligaciones, acuerdos y promesas nacionales e internacionales en función de su exigibilidad, aplicabilidad y justiciabilidad.

El primer capítulo trae a cuenta aspectos relevantes que muestran la solidez que ha ido adquiriendo en el plano internacional el contenido y alcances de gozar de una alimentación adecuada en tanto derecho humano fundamental en sí mismo, a partir del más amplio desarrollo e interpretación de la normativa vigente pero también por la creciente interpelación que la realidad económica, política, cultural y ambiental significa para una mayor y auténtica voluntad política de los Estados y de la sociedad en general, para avanzar efectivamente en la protección y aseguramiento de tan básico derecho. Partiendo de esa lógica, se revisa también lo ocurrido en el ordenamiento jurídico interno, las dificultades encontradas para que El Salvador sintonice con los progresos internacionales en el reconocimiento y garantía del DAA, así como la aprobación de alentadoras iniciativas legislativas y normativas que, junto con la poca pero ya existente jurisprudencia, mostrarían la viabilidad y mejores posibilidades de conducirse hacia ello. El interés de este capítulo se concreta en lo sucedido con la reforma constitucional y el marco legislativo específico en la materia, que siguen pendientes en el país.

El segundo capítulo desarrolla algunos de los factores y condiciones que permiten explicar la realidad alimentaria de El Salvador, en referencia directa a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población salvadoreña. El contenido normativo del DAA constituye el hilo conductor de esta parte del análisis, poniendo particular atención en el contexto, funcionamiento y perspectivas de un modelo económico y social que, hasta la fecha, continúa adeudando resultados apropiados en la concreción de prerrogativas asociadas al DAA, fundamentalmente en cuanto a la superación y erradicación de las desigualdades económicas, sociales,

---

1 Todas las referencias bibliográficas y en línea fueron consultadas entre abril y junio de 2016.

de género y de impacto ambiental que persisten y se han complejizado en el país. Se exponen entonces cuestiones relacionadas a la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos de forma sostenible, equitativa y sustentable, entre las que se destacan la estructura productiva y la dinámica agropecuaria, su impacto en la seguridad y soberanía alimentarias dentro de las serias limitantes actuales que impone el cambio climático, en particular lo concerniente a la tenencia y uso de la tierra y de otros recursos naturales, y en su contribución al acervo alimentario que debería ofrecer a la sociedad salvadoreña.

Se incluye además una referencia a la configuración del entorno socioeconómico y de políticas públicas sobre el empleo, salarios y otras opciones laborales e ingresos que tienen sensible incidencia en la pobreza y precariedad que afectan aún las posibilidades de satisfacer el derecho a la alimentación con apego a una nutrición adecuada e, incluso, de evitar el riesgo de padecer de hambre en el país. Los cambios operados a este respecto en el desempeño gubernamental y las principales intervenciones de política llevadas a cabo en esa lógica, enmarcan la reflexión planteada.

Por constituir un asunto de trascendencia nacional, el tercer capítulo de este *Cuarto Informe* presenta las principales conclusiones del análisis realizado, en función de un conjunto de recomendaciones y mecanismos de verificación y seguimiento que esta Procuraduría considera conveniente formular, conforme a su mandato constitucional y legal de supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas, pero también y sobre todo en su deber e interés de contribuir con todas aquellas medidas y acciones necesarias que prevengan violaciones a los derechos humanos además de coadyuvar a la vigencia efectiva de los mismos, como es su más preciada aspiración respecto al Derecho a una Alimentación Adecuada (DAA) de la población salvadoreña.

Desde su anterior informe, esta Procuraduría se propuso llevar a cabo su análisis sobre el derecho a una alimentación adecuada incorporando el enfoque de género (PDDH, 2012:17-21). Perseverar en ello, además de ser un asunto de justicia social, de reafirmación de la igualdad de derechos y de dignificación de todas las personas y de la sociedad como tal, constituye también una perspectiva idónea para insistir en el carácter estructural de las problemáticas que subyacen a la negación y vulneración de este derecho y, por tanto, al compromiso profundamente radical que debe caracterizar todas las intenciones y esfuerzos por cambiar esa realidad.

# **Capítulo I**

**Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales  
referidos al derecho a una alimentación adecuada**

# Capítulo I

## 1. Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada

En sus informes previos (PDDH, 2008:6-20; PDDH, 2010: 16-28; PDDH, 2012:52-60), esta Procuraduría ha relacionado la normativa internacional y nacional aplicable al derecho a la alimentación colocando especial énfasis en los cambios operados en el ordenamiento jurídico para su reconocimiento y efectiva vigencia. El presente Informe actualiza los acontecimientos que, a nivel mundial y regional, han abonado recientemente al desarrollo de la protección y promoción de este derecho, no necesariamente introduciendo nuevos instrumentos o disposiciones, sino reiterando la validez y el imperativo de aplicar los ya existentes.

Desde esa perspectiva, y aun apreciando algunos avances en medidas legislativas y de política pública de carácter sectorial promovidas por el Estado salvadoreño, se hace particular referencia a las propuestas pendientes de aprobación, relativas a una reforma constitucional y a una legislación específicas en la materia. Mismas que continúan siendo deudas pendientes en la ruta de proveer a la población de condiciones efectivas para la exigencia y justiciabilidad del derecho a la alimentación. Lo anterior, coincidiendo con los niveles normativos claves –por complementarios entre sí– que, a nivel internacional, se han considerado convenientes de implementar en los países (FAO citada por Bak, 2015:2)<sup>2</sup>.

### 1.1 Naturaleza del DAA y avances jurídico-políticos en el plano internacional

Esta Procuraduría comparte la contundencia del anterior Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Señor Olivier De Schutter al afirmar, en agosto de 2013, que el derecho humano a una alimentación adecuada ya no debe ser considerado “una novedad”<sup>3</sup>.

Con tal convicción, se destaca cómo el período correspondiente a este Cuarto Informe fue particularmente propicio para que la comunidad internacional reafirmara, precisamente, la calidad de derecho humano fundamental que reviste el derecho a una alimentación adecuada, y por tanto se han dedicado sucesivos esfuer-

2 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafos 15 y 72.c.

3 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafo 1.

zos para renovar los compromisos mundiales y nacionales por su vigencia efectiva a través de condiciones más favorables para su exigibilidad, aplicabilidad y justicia-bilidad.

El nombramiento de la actual Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Señora Hilal Elver, en mayo de 2014, sirvió de ocasión privilegiada para que se refrendara y se diera continuidad a lo realizado por sus predecesores, los señores Olivier De Schutter (2008-2014) y Jean Ziegler (2000-2008)<sup>4</sup>.

Al ser ejercido este mandato del Consejo de Derechos Humanos (CDH) por una mujer, se introdujo además la oportunidad de que las consideraciones de género y las relativas a los derechos de las mujeres y las niñas se colocara en una posición más destacada en los análisis y las recomendaciones promovidas sobre la realización progresiva del derecho humano a la alimentación<sup>5</sup>.

Efectivamente, desde el inicio de sus funciones, la Relatora Especial Elver expresó su propósito de hacer “especial hincapié” en las desigualdades que caracterizan el rol y la situación de las mujeres en los diferentes ámbitos (público y privado) y en las distintas etapas (desde la producción hasta el consumo) que implican la disponibilidad, el acceso y el disfrute de su derecho a la alimentación, lo mismo que la protección efectiva del mismo que les deben garantizar los marcos jurídicos y de política dirigidos a ellas<sup>6</sup>.

A criterio de la Relatora Especial Elver, la normativa aplicable ha restringido sus propios alcances al explicitar el derecho a la alimentación únicamente para mujeres en determinadas condiciones de vulnerabilidad y desventaja: las embarazadas, las madres lactantes y las mujeres rurales<sup>7</sup>. Consciente de que los Estados deberán realizar “un gran esfuerzo adicional”, su propuesta es no descuidar éstas y otras circunstancias específicas, pero debiendo trascender en la agenda sobre el DAA hacia la transformación de las estructuras y sistemas productivos y de bienestar que perpetúan todavía las desigualdades de género y limitan la participación económica y social de las mujeres, cualquiera que sea su situación de vida (urbanas, migrantes, indígenas, refugiadas, mujeres sin hijos e hijas, adultas mayores, comerciantes, trabajadoras no remuneradas, etc.). En ese sentido, para la Relatora Especial Elver es momento

---

4 La Relatora Especial Hilal Elver asumió sus funciones oficialmente hasta el 2 de junio de 2014. Ver: Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 2.

5 Como antecedente, se cita: Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Los derechos de la mujer y el derecho a la alimentación*, A/HRC/22/50, publicado el 24 de diciembre de 2012.

6 Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafos 18 y 31.

7 Ibid, párrafos 26, 28, 29 y 33.

de que todo proceso de formulación de políticas y programas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada incluya un decidido enfoque de género, de derechos de las mujeres y de su empoderamiento como agentes de cambio.

En su informe al Consejo de Derechos Humanos a finales de 2015, reiteró su preocupación por que la realidad de las mujeres y las niñas continuaba mostrando obstáculos para el disfrute de su derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, no obstante el marco jurídico vigente que les protege<sup>8</sup>. La ausencia de una efectiva perspectiva de género en la operacionalización de los marcos legales –a través de políticas públicas– fue señalada nuevamente como una causa recurrente a ese respecto.

La Relatora Especial insistió entonces en la persistente “desvinculación estructural entre los derechos de las mujeres y el derecho a la alimentación” que, a su criterio, se remonta a dos debilidades de origen que, aun siendo comprensibles, exhorta a que sean superadas<sup>9</sup>. Por un lado, apunta a la redacción patriarcal –que califica de “arcaica”– utilizada en la normativa internacional que “no otorga plenamente a las mujeres el derecho a la alimentación”, pese a las disposiciones que le preceden relativas a la no discriminación por razones de ninguna índole<sup>10</sup>. Y, por otro lado, como ya se mencionó, cuestiona la tendencia a restringir este derecho –por ejemplo, lo relativo a una buena nutrición– prácticamente a las mujeres en su función reproductiva y no a las mujeres en general; una tendencia que –puntualiza– también se encuentra presente en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer<sup>11</sup>.

La invitación de la Relatora Especial Elver, en el sentido de avanzar hacia un reconocimiento expreso y pleno del DAA, relacionado a un cambio estructural, de concepción y concreción de las desigualdades sociales y de género, aparece como una cuestión prioritaria a considerar, de cara a la exigibilidad del derecho a la alimentación de todas las personas, hombres y mujeres, en cualquier circunstancia, si se pretende su garantía y vigencia efectivas.

Otro acontecimiento relevante en el período correspondiente a este Cuarto Informe –que se encuentra en afortunada sintonía con el énfasis del mandato asumido por

---

8 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafo 3.

9 *Ibid*, párrafo 15.

10 La Relatora Especial Elver refiere directamente la redacción inglesa que utiliza exclusivamente el género masculino en instrumentos como la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

11 Ver su artículo 12, numeral 2.



la Relatora Especial—, fue la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC), el 5 de mayo de 2013<sup>12</sup>.

Efectivamente, el Protocolo Facultativo es considerado un instrumento fundamental que rompe los paradigmas tradicionales de la exigibilidad en materia de derechos humanos, al reconocer para los derechos económicos, sociales y culturales prerrogativas de acceso a la justicia internacional similares a las que se han dispuesto y aplicado, desde hace varios años, para los derechos civiles y políticos (Faret *et al.*, 2015:37)<sup>13</sup>.

Más aún, de acuerdo a Golay (2009:9), la efectividad para proteger y garantizar el derecho a la alimentación de toda persona que se considere víctima de alguna violación al mismo, habría sido uno de los temas centrales y controvertidos en los debates desarrollados para la elaboración, precisamente, del texto del Protocolo Facultativo. Por lo que, visto en retrospectiva, el DAA habría contribuido a marcar una ruptura todavía más significativa para el avance en la justiciabilidad de éste y los demás derechos económicos, sociales y culturales, al haber traspasado una sensible frontera de las resistencias de varios Estados, que se continúan amparando en una constreñida definición del principio de progresividad y de una ya superada noción de que el disfrute de tales derechos implica únicamente su naturaleza colectiva y no un goce individual.

Para la Relatora Especial Elver, el Protocolo Facultativo cambia esta polémica que ha caracterizado al derecho a la alimentación en particular y al resto de derechos económicos, sociales y culturales en general, al reconocerles la legitimidad de ser reivindicados. Es más, en su opinión, el Protocolo Facultativo debe entenderse como una forma de reforzar y potenciar la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, al convertirse en un recordatorio para los Estados de su responsabilidad de cumplir las obligaciones de respetar, proteger y realizar tales derechos, adquiridas con su ratificación del PIDESC. De esta forma, abrir un nuevo mecanismo de denuncia ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés)<sup>14</sup>, debería remitir y provocar la responsabilidad primera

---

12 Adoptado de forma unánime el 10 de diciembre de 2008, en el aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mediante la Resolución A/RES/63/117 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Salvador ratificó el Protocolo Facultativo el 18 de mayo de 2011.

13 FAO. Speech by Ms Hilal Elver, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food. *Technical Dialogue on 10 Years of the Implementation of the Right to Food Guidelines*, Roma, 3 de julio de 2014, pág.3; Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafos 21, 24 y 25; y, Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafos del 6 al 9, 13 y 71.

14 El Protocolo Facultativo establece procedimientos para quejas individuales, comunicaciones interestatales y la posibilidad de investigaciones de parte del Comité.

que compete a los Estados respecto al PIDESC. La vigencia del Protocolo Facultativo del PIDESC colocaría, entonces, al DAA en un escenario diferente al que hay que responder, como Estado y como sociedad; mismo que, en palabras de la Relatora Especial Elver, marca “una nueva era” en el acceso a la justicia de este derecho<sup>15</sup>.

El anterior Relator Especial De Schutter ya había señalado, en agosto de 2013, que el derecho a la alimentación habría entrado en una nueva fase, en la que la aplicabilidad del mismo debía convertirse en el eje de los esfuerzos futuros<sup>16</sup>. En su opinión, desde la vigencia misma del PIDESC, el derecho a la alimentación había dejado de ser “apenas más que una mera aspiración”, siendo su contenido perfectamente operacional. La actual Relatora Especial Elver suscribe esa afirmación y le concede al Protocolo Facultativo, no sólo la virtud de constituir una posibilidad real de reparación a las víctimas de violación a su derecho a una alimentación adecuada, sino sobre todo el potencial de promover la erradicación del hambre y de asegurar el DAA, tanto a nivel internacional como nacional, haciendo un llamado a los Estados a centrarse en la aplicación de todas las medidas y políticas encaminadas a ese propósito<sup>17</sup>.

Un tercer acontecimiento, favorable para la aplicabilidad del DAA, ocurrió en noviembre de 2014, cuando se cumplieron diez años de las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nutricional* (conocidas como Directrices sobre el Derecho a la Alimentación), aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).

El imperativo urgente de llevar a la práctica los principios, orientaciones y medidas asumidas por los Estados en esta materia, dominó las consideraciones previas y fue la principal conclusión de la serie de eventos desarrollados por la ocasión, al punto de que la Relatora Especial Elver insistió en que era el momento de dar un paso adelante en la implementación de las mismas en los ámbitos nacionales y particularmente en lo concerniente a impactar en la vida de las personas, sobre todo desde la legislación relacionada<sup>18</sup>.

---

15 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015.

16 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafos 3 y 4.

17 Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafos 13 y 25.

18 FAO. Speech by Ms Hilal Elver, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food. *Technical Dialogue on 10 Years of the Implementation of the Right to Food Guidelines*, Roma, 3 de julio de 2014, pág.2.

## Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada

Cabe recordar que las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación son el resultado de un esfuerzo de la comunidad internacional por intensificar la lucha contra el hambre desde una perspectiva de derechos<sup>19</sup>, al constatar en el año 2002, durante la Cumbre Mundial de Alimentación, que lo realizado hasta esa fecha había sido insuficiente para revertir las alarmantes cifras de la población subalimentada.

Finalmente, las Directrices se propusieron contribuir a una mejor definición e implementación del DAA y otros derechos relacionados, conforme al artículo 11 del PIDESC (FAO; 2005:1-3)<sup>20</sup>; lo que habría significado el inicio hacia un importante cambio de paradigma, al pasar “de un enfoque basado en la seguridad alimentaria a uno basado en el derecho a la alimentación”, a través del desarrollo de marcos jurídicos, programáticos e institucionales concretos que efectivamente aseguraran este derecho (Golay, 2009:8; FAO, 2014: numerales del 1 al 10).

La referencia al PIDESC no es casual. Esta Procuraduría recuerda que el citado artículo 11 constituye una de las disposiciones que ha consagrado de manera más extensa y detallada el derecho a la alimentación. En su párrafo 1, se lee:

*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.*

Inmediatamente, su párrafo 2 prescribe expresamente:

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

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

*b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean*

---

<sup>19</sup> En noviembre de 2002, posterior a la Cumbre Mundial y a sus conclusiones, se formó un Grupo de Trabajo Intergubernamental para elaborar las que resultarían en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. En su labor fue relevante la contribución de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del entonces Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Señor Jean Ziegler.

<sup>20</sup> Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 10.

*tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.*

El texto amerita ser citado porque, tal y como puede advertirse (Golay, 2009:16), el PIDESC aborda el derecho a la alimentación desde dos ámbitos distintos aunque interrelacionados. Por un lado, continúa reconociéndole como parte sustancial del derecho a un nivel de vida adecuado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); mientras que, por otro, consagra el derecho de toda persona a ser protegida contra el hambre.

Además, tal y como puntualiza Golay (2009:11 y 16), éste el único derecho que es calificado como *fundamental* en el Pacto<sup>21</sup>, revistiendo al DAA de un estatus incontestable y de carácter imperativo e inmediato. Un derecho, además, diferenciado y autónomo, en opinión de la Relatora Especial Elver<sup>22</sup>, del que se derivan obvias implicaciones al reconocer que la alimentación es, por sí misma, una necesidad vital o hecho biológico esencial para la subsistencia, además de ser parte del sustrato básico para el disfrute del resto de los derechos humanos. La ruptura del PIDESC es evidente con la falta de reconocimiento jurídico autónomo de este derecho que, tradicionalmente, tiende a ocultarse o subsumirse en otras categorías jurídicas como el derecho a la vida, a la salud, o a la integridad personal, entre otros.

En sintonía con esta convicción, y justamente en el marco de las actividades preparatorias para la conmemoración del decenio de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, la Relatora Especial Elver recordó e hizo hincapié en la solidez jurídica que subyace al derecho de toda persona a ser libre del hambre, con base en la doble calidad que le concede el PIDESC: la de ser derecho “no negociable” y, además, la de constituir un principio básico para las responsabilidades estatales, sobre todo en función de la realización progresiva y el goce de otros derechos económicos, sociales y culturales, además de su propia consecución y disfrute<sup>23</sup>.

Reafirmando esa misma convicción, a principios de 2015, la Relatora Especial Elver llamó nuevamente la atención hacia las obligaciones de los Estados respecto al

21 Un antecedente relevante en el plano normativo internacional es la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición de 1974, que consignó: *Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales” (numeral 1)*. Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, PSS), adoptado en 1988 en el sistema interamericano, sería “el único tratado regional que consagra de forma explícita el derecho de todas las personas a la alimentación” (Golay, 2009:42) en su artículo 12, conceptualizándolo a partir del derecho de toda persona a gozar de una nutrición adecuada así como en referencia a la responsabilidad estatal de hacerlo efectivo a través de métodos y políticas de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos.

22 Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 9.

23 FAO. Speech by Ms Hilal Elver, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food. *Technical Dialogue on 10 Years of the Implementation of the Right to Food Guidelines*, Roma, 3 de julio de 2014, pág. 2.

PIDESC, considerando que éste “constituye el más importante tratado sobre el derecho a la alimentación”<sup>24</sup>. Significativamente, esta afirmación fue planteada por la Relatora Especial Elver al Consejo de Derechos Humanos en el marco de su informe denominado “El **acceso a la justicia** y el derecho a la alimentación: **el camino a seguir**” (las negrillas no corresponden al original).

Y es que, en efecto, conviene recordar que al ser el PIDESC un instrumento vinculante para los países que lo han ratificado<sup>25</sup>, su –ya citado– artículo 11 debe ser atendido bajo la luz del artículo 2 del mismo Pacto que impone obligaciones generales para los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, aparte de las que se determinan para cada derecho en particular.

Tales obligaciones, son de diversa índole y fueron desarrolladas inicialmente por la Observación General No.12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, emitida en 1999 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; misma que constituiría el estándar internacional más autorizado sobre el DAA (FAO, 2014: numeral 7; Bak, 2015:38), al aclarar el contenido del derecho a la alimentación pero, igualmente, al definir precisamente las obligaciones correlativas de los Estados respecto al mismo<sup>26</sup>. Este es el antecedente de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación.

En el año 2004, el Director General de la FAO, Señor Jacques Diouf, expresó con claridad el avance que representan tales Directrices respecto a la Observación General No.12: constituyen “el primer intento de los (propios) gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural y de recomendar medidas que hayan de adoptarse para su realización” (FAO, 2005:iii). Precisamente, esa fue la lógica refrendada en el décimo aniversario de las Directrices, en noviembre de 2014: que los Estados

24 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafo 2.

25 El Salvador ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por medio del Decreto No. 27 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 23 de noviembre de 1979, publicado en el Diario Oficial No. 218, de la misma fecha.

26 Los párrafos 4, 6, 14 y 15 de la Observación General No.12 son particularmente claves en ese sentido. En síntesis, la primera obligación se refiere a adoptar medidas, de cualquier naturaleza, incluso con apoyo de la cooperación internacional, para que los derechos reconocidos en el PIDESC surtan efectos tal y como están prescritos. La segunda obligación es la de garantizar el ejercicio de los derechos, es decir, adoptar tales medidas con fines de aseguramiento para que cada persona los ejerza libremente, sin la interferencia ilícita o ilegítima del Estado o de sujetos no estatales. Adicionalmente, al obligarse el Estado a adoptar medidas dirigidas a la efectividad de los derechos contenidos en el PIDESC se entiende que también deberá realizar directamente los derechos respecto de quienes carecen de medios u oportunidades para hacerlo por cuenta propia. La misma obligación supone, además, que el Estado se abstenga de toda circunstancia que pueda impedir, poner en riesgo o perjudicar el cumplimiento de éste y del resto de derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, cuando se tiene a la vista la obligación de garantizar tales derechos no puede dejar de considerarse la necesidad de desplegar mecanismos de naturaleza jurisdiccional para defenderlos y protegerlos, ante las amenazas o violaciones a los mismos, sin perjuicio de otros mecanismos administrativos que puedan contribuir al mismo propósito.

hagan suyos, asuman y den efectivo cumplimiento a las obligaciones y compromisos existentes relacionados al derecho a la alimentación (CSAM, 2014).

Un cuarto acontecimiento relevante para el DAA sucedió a partir de septiembre de 2015: concluyó el plazo establecido para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se abrió paso, en septiembre de ese año, a la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como nuevo marco de actuación de los Estados contra la pobreza, la desigualdad y el deterioro socioambiental<sup>27</sup>.

A principios de 2014, el anterior Relator Especial De Schutter había señalado que la erradicación de la pobreza extrema y el hambre ocupaban ya un lugar principal en la agenda política mundial, de manera que era “el momento de pasar de las intenciones generosas a la acción”<sup>28</sup>; desafío que —confiaba— fuera asumido por la nueva agenda de desarrollo y sirviera de particular instrumento fiscalizador, tomando como factor cohesionador precisamente al derecho a la alimentación. El anterior Relator Especial De Schutter sostuvo lo anterior partiendo de una premisa con la cual inclusive tituló su informe final presentado al Consejo de Derechos Humanos: el “potencial transformador del derecho a la alimentación”.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reiteró con una suerte de categórica exigencia los resultados esperados de los esfuerzos nacionales y de la comunidad internacional en materia alimentaria para los próximos quince años. Así, por ejemplo, la reducción del porcentaje de personas que padecen hambre, pasó de ser una meta del ODM 1 Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre, a configurar un objetivo en sí mismo con más ambicioso alcance, al establecerse el ODS 2 Hambre Cero, a través de la consecución de la seguridad alimentaria, de una mejor nutrición y de la promoción de una agricultura sostenible<sup>29</sup>.

Las metas establecidas para este objetivo reflejan también, al menos, el propósito de ampliar el impacto de las acciones a realizar, de cara al año 2030; a saber:

- Asegurar una alimentación sana, suficiente y nutritiva para todas las personas, especialmente en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (incluso, lactantes).
- Terminar con la malnutrición y sus consecuencias, así como abordar en particular la nutrición de grupos específicos (adolescentes, embarazadas, lactantes y personas de edad).

27 Para más información, consultar el sitio oficial: <http://www.un.org/sustainable-development/es/>.

28 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafo 49.

29 Más detalles, en el sitio oficial: <http://www.un.org/sustainable-development/es/hunger/>.

## Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada

- Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de la producción de alimentos a pequeña escala, asegurando el acceso equitativo a la tierra, insumos y demás recursos productivos, especialmente a grupos excluidos y vulnerables (indígenas, mujeres, etc.).
- Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos, aumentando la producción y productividad, con respeto a los ecosistemas, adaptación al cambio climático y sus efectos, y mejora progresiva de la calidad del suelo y la tierra.
- Mantener la diversidad genética (semillas, plantas, animales), promoviendo el acceso equitativo a los beneficios que se deriven de su conocimiento y recursos relacionados.
- Aumentar la inversión en infraestructura rural, investigación y extensión agrícolas, desarrollo tecnológico y genético, mejorando la capacidad productiva de los países.
- Corregir y prevenir restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios, entre las que destacan las subvenciones y medidas similares aplicadas a las exportaciones agrícolas.
- Asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados, con énfasis en la información y los precios de los alimentos.

Tal y como lo expuso en su momento el anterior Relator Especial De Schutter<sup>30</sup>, fueron diversas las iniciativas en el ámbito internacional que, de forma intensa a lo largo de 2013, procuraron y permitieron que las metas señaladas, así como el resto de objetivos de desarrollo sostenible finalmente aprobados, resultaran en evidente relación con el derecho a la alimentación y con la protección de todas las personas contra el hambre; entre ellas: el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20); el informe final del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015; las conclusiones de la Consulta de Alto Nivel sobre Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición en el Marco de Desarrollo Post-2015 y el informe del 40º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria. Por su parte, agencias especializadas de Naciones Unidas, como la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), habrían sumado esfuerzos para contribuir a esa misma finalidad (FAO, 2014: numeral 16).

Es así como el incremento en los objetivos marcó una diferencia más bien cualitativa, y no únicamente en cantidad (pues prácticamente se duplicaron en número), permitiendo puntualizar en temas estratégicos para el DAA que evidencian el estrecho vínculo entre este derecho, el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad de vida. En ese sentido, destacan los siguientes ODS:

---

<sup>30</sup> Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafo 47.



- Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (ODS 1).
- Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5).
- Garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos (ODS 6).
- Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos (ODS 7).
- Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos (ODS 8).
- Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación (ODM 9).
- Reducir la desigualdad en y entre los países (ODM 10).
- Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (ODS 12).
- Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (ODS 14).
- Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica (ODS 15).
- Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (ODS 16).

Nótese la similitud del ODS 5 Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, con lo planteado previamente por la Relatora Especial Elver respecto a avanzar hacia el combate y la superación de las desigualdades de género, así como ir más allá de la autonomía de las mujeres y las niñas –como se propuso anteriormente con el ODM 8–, considerándoles enfoques estratégicos para asegurar su derecho a una alimentación adecuada y lograr, además, un alcance pleno de los efectos de este derecho para el conjunto de la sociedad. Todo lo anterior, sobre la base de transformaciones estructurales en los actuales sistemas de energía, del uso de los recursos y la tecnología y de la toma de decisiones, según lo solicitó en agosto de 2014 al referirse al proceso de construcción y negociación de los ODS<sup>31</sup>.

La Relatora Especial Elver recordó que las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, además de ser validadas en 2014 como orientaciones prácticas para el actuar de los Estados, constituyen un instrumento que, adicionalmente, resulta pertinente para acelerar los ODS, sobre todo en cuanto a fortalecer los marcos jurídicos nacionales relacionados con el DAA<sup>32</sup>. A su juicio, esta relación es una muestra de que en la normativa internacional ya existen las disposiciones jurídicas necesarias para afirmar el reconocimiento y garantía del derecho a una alimentación

31 Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafos 33 y del 58 al 60.

32 Ibid, párrafo 10.



adecuada como derecho humano fundamental, al tiempo que se cuenta también con instrumentos idóneos que, sin ser jurídicamente vinculantes, proporcionan recomendaciones básicas para la protección y vigencia de este derecho. A su criterio, incluso, el nivel alcanzado en este doble sustrato normativo, ampliamente desarrollado, le concede al DAA un elevado nivel de legalidad<sup>33</sup>.

Y es que el espaldarazo que se concedió en este período al *soft law*<sup>34</sup> referido al derecho a la alimentación, no fue gratuito. En los dos eventos mundiales ya mencionados, fueron especialmente recurrentes los señalamientos de profunda frustración y decepción sobre la brecha aún existente en el cumplimiento de los compromisos de los Estados y su traducción en una sensible modificación de la situación cotidiana de millones de personas que carecen de alimentos suficientes y nutritivos<sup>35</sup>.

A este respecto, tanto el anterior Relator Especial De Schutter como la actual Relatora Especial Elver, han insistido en que los esfuerzos realizados y los avances experimentados, si bien resultan apreciables en varios asuntos constitutivos del DAA, continúan necesitando un “enérgico enfoque basado en los derechos humanos”, que habilite efectivamente a las personas a pedirles cuentas a los Estados ante cualquier inobservancia de sus obligaciones, y que pondere, además, las políticas nacionales llevadas a cabo respecto a aquéllas, desde una perspectiva más cualitativa que cuantitativa<sup>36</sup>.

En ese mismo sentido, al hacer su retrospectiva de los diez años de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, pero sobre todo de cara a su implementación de ahí en adelante, la FAO (2014: numeral 1) retomó este imperativo y reiteró que éste era, precisamente, el enfoque originario de la lucha contra la pobreza y la injusticia, y de la garantía de una mejor calidad de vida, principalmente frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Más recientemente, en noviembre de 2015, se reiteró esta convicción durante la Conferencia Regional sobre Desarrollo

---

33 FAO. Speech by Ms Hilal Elver, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food. *Technical Dialogue on 10 Years of the Implementation of the Right to Food Guidelines*, Roma, 3 de julio de 2014, párrafo 4.

34 De acuerdo a Bak (2015:16), el *soft law* o “derecho blando” está conformado por todas aquellas “directrices, resoluciones y declaraciones aceptadas por los Estados...(que) representan un conjunto de compromisos políticos contraídos a nivel internacional que refuerzan las ya existentes obligaciones vinculantes...(al contribuir) al desarrollo de la normativa internacional en tanto establece principios básicos o ayuda a precisar el contenido normativo de las disposiciones de un tratado”.

35 Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 14.

36 Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Adición. Misión a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, A/HRC/22/50/Add.3*, publicado el 14 de enero de 2013, párrafos 21-23; y, Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafos 59, 62, 63 y 64.

Social de América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al abordarse en sus debates y consideraciones el problema del hambre y la desnutrición en la región<sup>37</sup>.

Conviene mencionar que, al momento de emisión del presente informe, se encuentran en proceso dos importantes instrumentos en materia de derecho a la alimentación, y que reflejan sendas situaciones de profunda preocupación para la vigencia del DAA. Si bien ninguno de ellos ha concluido en la emisión o aprobación de un texto definitivo<sup>38</sup>, en el período analizado experimentaron una particular celeridad y avance.

El primero, es una propuesta de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, para lo cual, en octubre de 2012, el Consejo de Derechos Humanos (CDH) constituyó un Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta, que se reunió por primera vez en julio de 2013<sup>39</sup>.

Tomando como base un proyecto de Declaración presentado por un Comité Asesor que, desde el año 2010, recibió tal mandato del CDH y elaboró dos estudios previos que le sustentaban<sup>40</sup>, el Grupo de Trabajo Intergubernamental presentó su informe inicial en marzo de 2014<sup>41</sup>, en el que se reafirmó el interés de la comunidad internacional de contribuir a la definición de un paradigma de desarrollo que fuera integral y centrado en los derechos humanos, bajo la premisa de proteger a quienes viven y trabajan en lo rural. Sin que tuvieran total consenso, tres ejes marcaron el debate y constituyeron sus principales planteamientos, de los cuales esta Procuraduría destaca aquello con lo cual coincide:

*a) La importancia de las personas campesinas y de su agricultura, para la seguridad alimentaria, el cambio climático y la diversidad biológica.*

---

37 El referido documento se denomina: “Hambre y derecho a la alimentación: la agenda 2030 en Centroamérica y la República Dominicana”, elaborado por la Unidad de Desarrollo Social (UDS) de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en México. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39861/1/S1600110\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39861/1/S1600110_es.pdf).

38 Las actividades relacionadas, a desarrollarse durante 2016, se pueden encontrar en el siguiente sitio: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/Meetings.aspx>.

39 Mayor información sobre su mandato, actividades y documentos, consultar en la dirección: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/WGRuralAreasIndex.aspx>

40 Naciones Unidas. *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/WG.15/1/2, publicado el 20 de junio de 2013.

41 Naciones Unidas. *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/26/48, publicado el 11 de marzo de 2014.

Considerando que, contradictoriamente, esta población es la de mayor riesgo a padecer hambre, se planteó que la protección y promoción de sus derechos fomenta el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación, al ampliar los mercados internos y aumentar las oportunidades de empleo e ingresos, así como al reforzar la resiliencia de la agricultura con el cultivo de semillas (maíz, trigo y arroz). Se advirtió, además, por ejemplo, de las afectaciones y amenazas de los sistemas de producción industrial de alimentos y de la agricultura intensiva con productos químicos, causantes de migración y deforestación.

*b) La situación de discriminación, pobreza y hambre de las personas campesinas y del área rural.*

Reiterando que el riesgo de padecer de hambre caracteriza a esta población, se identificó como cuestión de fondo lo relativo a la tenencia y propiedad de la tierra, escasamente considerada en los enfoques y financiación del desarrollo, así como en los programas económicos y agrícolas. Lo anterior, se habría traducido en una falta o deficiencia legislativa para proteger los derechos de acceso, disponibilidad y uso de la tierra de quienes viven y trabajan en lo rural, a lo cual se suma el interés de grandes empresas por apropiarse y explotar las tierras cultivables para promover monocultivos para la exportación o megaproyectos (turísticos, de petróleo y gas, entre otros), resultando en arrendamientos baratos y hasta en prácticas turbias, con la consiguiente vulneración y pérdida del empleo, ingresos y medios de vida de las personas campesinas y del área rural, y hasta su desplazamiento forzoso. Se reconoció que las normas internacionales y, en general, los marcos jurídicos nacionales son débiles e insuficientes a este respecto, considerando necesario avanzar hacia nuevas normas sobre el derecho humano a la tierra en el derecho internacional de los derechos humanos, al existir este vacío jurídico.

*c) La necesidad de una declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas campesinas y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.*

La validez y el imperativo de un instrumento de esta naturaleza se fundamentaron, entre otros argumentos, en su contribución principal en la definición, visibilización, coherencia y protección de los derechos de esta población, diversa su interior y en la que las mujeres experimentan particular discriminación. Derechos entendidos como individuales que pueden ser ejercidos colectivamente. Incluso, se propuso incorporar “nuevos derechos”, como el de la tierra, a las semillas y a la diversidad biológica, así como otros derechos relacionados a la calidad de vida, del trabajo, y de la participación de las personas campesinas y del área rural (seguridad social, asociación y reunión, libertad de expresión). La necesidad de un mensaje político claro sobre su importancia para combatir el hambre y la malnutri-

ción y mejorar la soberanía alimentaria, se consideró parte de su aporte para complementar otros instrumentos internacionales vigentes ya que, sin ser jurídicamente vinculante –y aun cuando el proyecto de Declaración analizado no hacía referencia expresa a las obligaciones de los Estados–, abonaría a la jurisprudencia específica sobre estos derechos.

Las divergencias de opinión sobre la complejidad y alcances de los asuntos abordados, llevó a la realización de otra sesión del Grupo de Trabajo Intergubernamental, en febrero de 2015, contando con nuevo texto de Declaración que se propuso retomar los puntos debatidos en la primera reunión. Su respectivo informe fue presentado al Consejo de Derechos Humanos en julio de ese mismo año<sup>42</sup>.

De este segundo escenario, baste decir que el planteamiento trascendió hacia retomar las obligaciones estatales de proteger, respetar y hacer efectivos los derechos de todas las personas y las responsabilidades de agentes no estatales en su violación, así como a considerar las desigualdades estructurales que subyacen a la discriminación y a la permanente vulnerabilidad que afecta a las personas que viven y trabajan en lo rural, desde los casos de emergencia por impacto de la naturaleza hasta su posición en la dinámica de los mercados agrícolas y de tierras. El acceso a la información, a la justicia y a la reparación, así como a la asociación, la participación y a la protesta, fueron también retomados, lo mismo que la situación de las mujeres. Se reiteró la viabilidad de considerar como derechos el no utilizar semillas transgénicas ni productos agroquímicos. Respecto al derecho a la tierra y al agua –incluso, en su uso para el riego– se insistió en su carácter de derechos fundamentales y que así debería ser establecido explícitamente. Las preocupaciones y objeciones provinieron principalmente de parte de los Estados, por las implicaciones comerciales y de inversión (minera, por ejemplo) que las disposiciones propuestas podrían implicarles. Este Grupo de Trabajo Intergubernamental debió continuar la labor encomendada, ante la falta de acuerdo.

Por otra parte, el segundo instrumento que se encuentra en proceso de elaboración en el ámbito internacional y que tiene relación estrecha con lo expuesto previamente, se refiere a una regulación desde el derecho internacional de los derechos humanos, que pueda ser aplicable a las actividades de las empresas, dirigida sobre todo a las transnacionales; mismo que también está a cargo de un Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta, conformado por el Consejo de Derechos Humanos, en junio de 2014<sup>43</sup>. En esa ocasión, el CDH hizo un llamado a los Estados para que tradujeran en acciones –a través de planes nacionales– los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados de for-

42 Naciones Unidas. *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/30/55, publicado el 22 de julio de 2015.

43 Más información sobre su mandato, actividades y documentos, consultar en la siguiente dirección: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntNC.aspx>.

ma unánime tres años antes, en junio de 2011, y que constituirían el antecedente inmediato de la regulación prevista<sup>44</sup>.

Tanto el anterior Relator De Schutter como la Relatora Especial Elver brindaron un respaldo firme a la necesidad de contar con una normativa vinculante a este respecto, por sus persistentes consecuencias en la seguridad alimentaria y nutricional, con particular afectación en las personas más vulnerables. El anterior Relator De Schutter, por ejemplo, fue enfático contra la Organización Mundial del Comercio (OMC) por no incluir esta problemática en sus consideraciones y decisiones durante su conferencia ministerial llevada a cabo en Indonesia, en diciembre de 2013, siendo una ocasión propicia para ello<sup>45</sup>. La Relatora Especial Elver, en enero de 2015, recordó lo expresado por el Comité de los Derechos del Niño cuando aprobó la Observación General N° 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, en febrero de 2013<sup>46</sup>: era constatables las dificultades existentes aún para prevenir y atender las implicaciones negativas de cierto quehacer empresarial en los derechos humanos de la niñez, a tal punto que habrían motivado, precisamente, la adopción de un instrumento orientativo adicional que se ocupara del tema<sup>47</sup>.

Refiriéndose a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, en enero de 2015, la Relatora Especial Elver exhortó a aquellos Estados que no habrían progresado aún en sus respectivos planes de acción nacionales, a que se sumaran al cumplimiento de este compromiso con carácter prioritario<sup>48</sup>. Sin embargo, fue más allá y refrendó lo expresado por su antecesor, el Señor Olivier De Schutter, en marzo de 2014<sup>49</sup>, en el sentido de que, contar con un instrumento vinculante, sería una forma de fortalecer “la lucha contra la impunidad por las violaciones de los derechos humanos”, dado el bagaje existente en el derecho internacional sobre las obligaciones estatales de proveer a la víctimas de recursos efectivos para la exi-

44 Para su difusión, promoción e implementación, el Consejo de Derechos Humanos también estableció, en junio de 2011, el Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas. Ver información sobre su mandato, actividades y documentos en la dirección: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>.

45 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, con énfasis en los párrafos 29 y 48.

46 La Observación General No.16 está disponible en: [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC\\_Observaci%C3%B3n\\_general\\_16\\_ES\\_2013.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observaci%C3%B3n_general_16_ES_2013.pdf).

47 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafo 60.

48 *Ibid*, párrafo 68.

49 *Ibid*, párrafo 70.

gibilidad y justiciabilidad de sus derechos –entre ellos, el DAA– frente al actuar de las empresas<sup>50</sup>.

En efecto, en el primer informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos con el mandato de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante<sup>51</sup>, se ratificó la conciencia creciente sobre la responsabilidad que atañe tanto a los Estados como a agentes no estatales respecto a los derechos humanos y a la reparación que les compete brindar cuando afectan o producen abusos contra tales derechos. Ésa fue, justamente, una de las preocupaciones principales que dominó prácticamente el curso de los debates, al recordarse que solo existían mecanismos de solución de controversias para temas de inversión y comercio, mediante el arbitraje internacional, entre los Estados y las empresas; mismos que, además, están diseñados para beneficiar en sus costes a las últimas, en detrimento de aquéllos<sup>52</sup>.

Es así como la tarea encomendada a este Grupo de Trabajo Intergubernamental se consideró parte de la evolución en la ruta de dar primacía al enfoque de derechos en el marco de las actividades empresariales, mientras que el instrumento jurídico correspondiente se espera que constituya una “plataforma para promover la prevención y la reparación de violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas”. Aunque en la primera sesión de este Grupo de Trabajo Intergubernamental hubo consenso en que el conjunto de derechos humanos debe ser protegido, vale traer a cuenta que, entre los derechos solicitados para que fueran explícitamente mencionados, figuró el derecho a la alimentación y a la nutrición, lo mismo que a la libre determinación (en casos de semillas, cultivos y uso de plaguicidas), así como el derecho a la tierra y al medio ambiente.

Fue significativo asimismo que, desde el inicio de los debates, se conocieron mociones de ampliar los alcances de este instrumento al actuar de empresas nacionales, pero diversos Estados mostraron reiteradamente su desacuerdo. Su obligación frente a las violaciones cometidas, por acción u omisión, fueron un punto central en las definiciones relacionadas con las medidas legislativas, los recursos adminis-

50 La Relatora Especial Elver propuso, inclusive, considerar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en referencia expresa a la aplicabilidad del derecho a la alimentación. Ver: Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafo 70.

51 Naciones Unidas. *Informe del primer período de sesiones del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, con el mandato de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/50, publicado el 5 de febrero de 2016.

52 Ejemplificando a esta situación, la Relatora Especial Elver citó el caso de El Salvador en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial (BM), por la demanda interpuesta contra el Estado salvadoreño por la empresa minera Ocean Group. Ver: Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafos del 55 al 57.

trativos y jurisdiccionales y demás mecanismos o foros internacionales, necesarios para favorecer el acceso a la justicia, la sanción de responsables y la reparación de las víctimas.

Este Grupo de Trabajo Intergubernamental continúa también la labor que le ha sido encomendada, en el contexto de una apreciable tendencia internacional a ampliar y fortalecer, con claridad y firmeza, los alcances de la exigibilidad de derechos fundamentales, como el de la alimentación adecuada, en aras de su efectiva aplicabilidad y mayores prerrogativas de justiciabilidad.

## **1.2 El no reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación: un paso atrás**

Esta Procuraduría debe lamentar que, en el período correspondiente al presente informe, y contrario a la referida tendencia internacional, El Salvador experimentó un preocupante y desalentador retroceso en una de las más sustanciales formas de avanzar en esa dirección: el reconocimiento expreso del DAA al más alto nivel jurídico en el plano nacional.

A esta altura, consignar el derecho a la alimentación en los textos constitucionales es una exigencia incuestionable del compromiso real de los Estados respecto a las obligaciones asociadas a su cumplimiento (FAO, 2014: numeral 20). Con base en la experiencia reciente, ninguna de las entidades especializadas en la materia ha dudado en considerarlo como un acto decisivo para la garantía y vigencia de este derecho (Golay, 2009: 66; Bak, 2015:2, 38 y 66; Faret *et al.*, 2015:35). Entre sus argumentos, destacan:

1. Le brinda una sólida base jurídica, al afianzar su reconocimiento en la ley de superior jerarquía.
2. Le permite tener un alcance universal: para que corresponda a todas las personas, y no de forma exclusiva –aunque lo sea prioritariamente– a grupos y sectores en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad.
3. Eleva y hace más efectiva su protección jurídica, por concederle un rango de derecho fundamental en la Ley Primaria, sobre todo si eventualmente entrara en conflicto con otros derechos.
4. Promueve un mayor acceso a la justicia, en tanto criterio jurídico que debe prevalecer en la interpretación de quienes aplican la ley.
5. Obliga a adecuar el marco jurídico e institucional y a priorizar recursos para la implementación de políticas públicas que lo garanticen.

En acuerdo con ello, esta Procuraduría ha sostenido que el reconocimiento del derecho a la alimentación a este elevado nivel del orden jurídico interno, implica una garantía al propio contenido esencial del DAA, cuya revocación o disminución,

ante contingencias políticas, estarían vedadas (PDDH, 2012:25 y 26). En El Salvador, como en la mayoría de países (Bak, 2015:38), rige el principio de supremacía y estabilidad constitucional, y conforme a ello, la Constitución de la República prevalece sobre las leyes y reglamentos, y su modificación debe obligatoriamente observar un proceso especial y complejo que asegura su perdurabilidad. Asimismo, su carácter normativo permite invocar ante los Órganos del Estado, especialmente los tribunales de justicia y los gobiernos, las obligaciones derivadas del DAA, incluyendo aquellas de carácter programático que hagan efectivo este derecho.

No es casual, entonces, que con singular satisfacción, en agosto de 2013, el anterior Relator Especial De Schutter insistiera en el tema y destacara la creciente cantidad de países que habían incorporado el derecho a la alimentación en sus constituciones —mientras otros se encontraban en el proceso de hacerlo<sup>53</sup>—, planteando que se trataba de un avance más allá de lo simbólico, siendo un paso trascendental precisamente hacia la exigibilidad y la justiciabilidad de este derecho. En su opinión, la virtud del reconocimiento constitucional del DAA radica en otorgar a las víctimas el respaldo jurídico —inexistente, hasta hace poco y, por ello— requerido para toda reparación resultante del incumplimiento de las obligaciones estatales de respetarlo, protegerlo y realizarlo.

En ese momento, El Salvador fue mencionado por el anterior Relator Especial De Schutter como uno de los países en los que se encontraba en curso la revisión constitucional que podría concluir en la inclusión del derecho a la alimentación en su texto constitucional.

En efecto, debe recordarse que, el 19 de abril de 2012, la Asamblea Legislativa aprobó con 81 votos el Acuerdo de Reformas Constitucionales No.3<sup>54</sup>, precisamente para incorporar el reconocimiento expreso de los derechos a la alimentación y al agua entre las disposiciones de la Constitución de la República, en el sentido siguiente:

---

53 La Relatora Especial Elver insistió en ello en mayo de 2014. Ver, respectivamente: Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafos 9 y 10; y Human Right Council. *Speech by Ms Hilal Elver, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, at the 28th session*, Génova, 9 de marzo de 2015, pág.3.

54 Su texto se encuentra disponible en el sitio: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/reformase-la-constitucion-de-la-republica>.



**Redacción actual**

**SECCIÓN CUARTA  
SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA  
SOCIAL**

*Art. 69.- El Estado proveerá los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia. Asimismo el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar.*

**Reforma propuesta**

**SECCIÓN CUARTA  
SALUD PÚBLICA, ALIMENTACIÓN, AGUA  
Y ASISTENCIA SOCIAL**

*Art. 69.- El Estado proveerá los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia. Asimismo el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar.*

*Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada. Es obligación del Estado crear una política de seguridad alimentaria y nutricional para todos los habitantes. Una ley regulará esta materia.*

*El agua es un recurso esencial para la vida, en consecuencia, es obligación del Estado aprovechar y preservar los recursos hídricos y procurar su acceso a los habitantes. El Estado creará las políticas públicas y la ley regulará ésta materia.*

Para que fuera efectiva, la referida reforma requería ser ratificada con mayoría calificada<sup>55</sup>, por la siguiente legislatura, correspondiente al período 2012-2015.

Al no advertirse progresos a ese respecto, esta Procuraduría reiteró por escrito a la Asamblea Legislativa, en enero y abril de 2013, una petición de que se procediera a ratificar la enmienda aprobada<sup>56</sup>. La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, encargada de estudiar la reforma, dictaminó favorablemente para esos efectos hasta el 29 de abril de ese mismo año; sin embargo, cuando el pleno legislativo fue convocado a votar el 3 de mayo, no se alcanzó el mínimo de los votos requeridos. El dictamen se devolvió a la referida Comisión para continuar su estudio y discusión, aunque la redacción original de la reforma aprobada en 2012 nunca fue cambiada.

Las acciones promovidas por esta Procuraduría exhortando a la ratificación inmediata de la reforma, fueron constantes y diversas: desde comunicaciones oficiales dirigidas a las entidades responsables en la Asamblea Legislativa, pasando por la emisión de pronunciamientos, opiniones y recomendaciones encaminadas a cumplir ese propósito, hasta el desarrollo de espacios participativos para el análisis y debate sobre la importancia de la misma en la vigencia efectiva de los derechos fundamentales a una alimentación adecuada y al agua.

En el seguimiento e impulso permanente a este proceso, resultó de especial relevancia para esta Procuraduría el lanzamiento de la Mesa por la Soberanía Alimentaria, a principios de abril de 2013, conformada por diferentes organizaciones sociales coincidentes en la reivindicación y demanda del cumplimiento del derecho a la alimentación y, por tanto, con la que se sumaron ingentes esfuerzos para abogar e insistir en dicha ratificación, como ocurrió, por ejemplo, con la audiencia atendida conjuntamente en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el 10 de junio de 2013.

Un segundo intento de ratificación se dio el 30 de octubre de 2014, posterior a un nuevo dictamen favorable que, además de hacer mención a las numerosas organizaciones sociales e iniciativas propugnando por tal ratificación, señaló las gestiones más recientes de esta Procuraduría en ese mismo sentido<sup>57</sup>. Con todo, tampoco en

---

55 Correspondiente a una votación favorable de las dos terceras partes de las diputadas y los diputados electos, sumando un mínimo de 56 votos de los 84 posibles.

56 Un detalle de las principales diligencias realizadas por esta Procuraduría hasta octubre de 2014, se enumeran en las páginas de la 4 a la 7 en la Resolución emitida el 8 de abril de 2015 (Expediente SS-0060-2015). El texto de la referida Resolución puede encontrarse en la dirección: <http://www.pddh.gob.sv/menudocs-7/otrosdocs/download/5-otros-documentos/182-ss-0060-2015-relativa-a-la-reforma-del-articulo-69-cn-y-a-la-aprobacion-de-una-ley-general-de-aguas>.

57 El referido dictamen puede encontrarse en el sitio oficial: [http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2014/no.-122-del-30-oct-2014/dictamenes/comision-de-legislacion-y-puntos-constitucionales/comision-de-legislacion-y-puntos-constitucionales-dictamen-no.-76-favorable/archivo\\_pdf\\_utilsAL](http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2014/no.-122-del-30-oct-2014/dictamenes/comision-de-legislacion-y-puntos-constitucionales/comision-de-legislacion-y-puntos-constitucionales-dictamen-no.-76-favorable/archivo_pdf_utilsAL).

esa oportunidad se alcanzaron los votos necesarios, tal y como ya había sido adelantado a esta Procuraduría por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales el 18 de septiembre de 2014, cuando respondió a un requerimiento de informe remitido para conocer sobre el estado del proceso. Peor aún, en este segundo intento, la cantidad de votos disminuyó de 47 —obtenidos la primera vez— a 45. Finalmente, el plazo venció el 30 de abril de 2015, sin que la Asamblea Legislativa hubiera ratificado la reforma.

Ante ese previsible resultado, esta Procuraduría consideró la existencia de una omisión legislativa del todo injustificable, tanto desde una perspectiva constitucional como desde un punto de vista técnico. Con base en ello, el 9 de abril de 2015, pocos días antes de finalizar la legislatura correspondiente, esta Procuraduría emitió una Resolución<sup>58</sup> estableciendo la responsabilidad del Pleno de la Asamblea Legislativa en la violación de derechos humanos<sup>59</sup>, específicamente de los derechos a la alimentación adecuada y al agua, por el incumplimiento de su deber de adoptar medidas progresivas de carácter legislativo para hacer efectivo, garantizar el ejercicio y adecuar el derecho interno a las exigencias derivadas del derecho internacional vigente en El Salvador en esta materia, al no haber ratificado la reforma constitucional<sup>60</sup>. En conferencia de prensa, y con el acompañamiento de diversas organizaciones sociales, esta Procuraduría lamentó que el Pleno legislativo 2012-2015 desconociera los ingentes esfuerzos que hacían de ésta una reforma constitucional con amplio respaldo social y político<sup>61</sup>, forzando con su negativa a perder la oportunidad de concretarla o, en el menos deplorable de los casos, de iniciar un nuevo procedimiento con el riesgo de ver prolongada su conclusión por seis años más.

Y es que el llamado a rectificar que esta Procuraduría le hizo en esa fecha al Pleno legislativo 2012-2015, estuvo en todo momento en sintonía con los pronunciamientos en ese mismo sentido emanados desde otras entidades internacionales especializadas en la materia, por lo que, una vez más, se demandó a las diputadas y diputados subsanar la situación, ratificando inmediatamente la reforma constitucional.

58 Páginas 22 a la 24 de la citada Resolución en la nota de pie 56.

59 De acuerdo a las Directrices de Maastrich, en materia de derechos humanos, son tres las obligaciones de los Estados: la de respetar, la de proteger y la de cumplir. Toda inobservancia a cualquiera de ellas comporta una violación a los derechos humanos.

60 La Resolución se refiere también a la postergada aprobación de un marco legal sobre los recursos hídricos, con un enfoque de derechos humanos y de cuenca, lo mismo que a la lentitud del proceso para aprobar una legislación en materia de soberanía alimentaria y nutricional.

61 Las principales iniciativas de gestión y apoyo para la ratificación de la reforma constitucional que fueron desarrolladas por la sociedad civil y entidades nacionales e internacionales, se pueden encontrar en los sitios siguientes: <http://pormiderechoalagua.asprode.com/index.php/blog-derecho-al-agua/96-la-campana-en-imagenesy> <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-3878>.

En efecto, en agosto de 2013, el Director General de la FAO, Señor José Graziano da Silva, aprovechó el espacio de la cooperación técnica que se presta a la Asamblea Legislativa desde esa instancia de Naciones Unidas, para expresar públicamente el importante paso que constituiría garantizar el derecho a la alimentación en el texto constitucional, contribuyendo la reforma aprobada en 2012 a la lucha contra la desnutrición en nuestro país, tal y como ha ocurrido en Brasil y Argentina —entre otras naciones—, al brindarle esta condición un sólido respaldo legal a los programas y a la institucionalidad establecidos con ese propósito<sup>62</sup>.

Visto el estancamiento de la ratificación de la reforma constitucional el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, expresó en mayo de 2014 su satisfacción por la aprobación de la misma en 2012, pero recomendó decididamente al Estado salvadoreño que culminara el proceso ratificándola (PDDH, 2014:38)<sup>63</sup>. En esa misma línea, casi un año después, el 16 de abril de 2015 —casi por vencerse el plazo para que operara la ratificación—, la Relatora Especial Elver, junto al actual Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Señor Léo Heller, hicieron llegar al Gobierno de El Salvador una misiva en la que calificaban la referida reforma constitucional como un “importante cambio legal que está teniendo lugar”<sup>64</sup>; manifestando, sin embargo, su preocupación de que el mismo no se hubiera finalizado, retomaron la exhortación de la anterior Relatora Especial sobre el derecho al agua, Señora Catarina de Albuquerque y solicitaron a la Presidencia de la República que informara y alentara al respecto a las autoridades estatales responsables de la inmediata ratificación de la reforma, para que se concluyera el proceso como correspondía<sup>65</sup>.

Con un respaldo de esa talla, la validez e idoneidad de la enmienda constitucional era más que evidente y, por tanto, resulta incomprensible la falta de apoyo mostrada por los grupos parlamentarios que no dieron sus votos a favor de dicha ratificación.

Como se señaló en su oportunidad<sup>66</sup>, en el marco de la discusión legislativa sobre la ratificación de la reforma, lastimosamente se presentaron y mezclaron numerosos

62 Detalles al respecto, puede consultarse una nota periodística disponible en la siguiente dirección: <http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/derechos-humanos/fao-llama-a-ratificar-derecho-humano-a-alimentacion>.

63 El referido Comité aprobó el 23 de mayo de 2014 sus Observaciones Finales sobre los tercero, cuarto y quinto informes periódicos combinados de El Salvador, sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (documento E/C.12/SLV/CO/3-5).

64 El texto de la citada carta está disponible en la siguiente dirección: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Letter\\_to\\_ElSalvador\\_16April2015.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Letter_to_ElSalvador_16April2015.pdf).

65 De hecho, la carta dirigida al Primer Mandatario se le envió con copia a los presidentes de la Asamblea Legislativa, al de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y al de la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, señores Sigfrido Reyes, Mario Alberto Tenorio Guerrero y Francisco José Zablah Safie, respectivamente.

66 Página 17 de la Resolución de esta Procuraduría, emitida el 8 de abril de 2015, citada en la nota de pie 56.

puntos ajenos al tema en cuestión que terminaron obstaculizando un análisis objetivo, profundo y ecuaníme del mismo<sup>67</sup>.

En este escenario, hubiese sido muy importante también un mayor protagonismo de actores claves de Gobierno, como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) –entidad adscrita al Órgano Ejecutivo, pero con representación social, empresarial y de la cooperación internacional, encargada de coordinar las acciones relativas a la seguridad alimentaria y nutricional<sup>68</sup>–, que podrían haber incidido en agilizar las discusiones y promovido la ratificación de la reforma constitucional de una forma más decidida.

Con todo, afortunadamente, el 28 de abril de 2015, en la última sesión plenaria antes de que venciera el plazo para dicha ratificación, a iniciativa de diputados y diputadas que habían mostrado su apoyo a la reforma constitucional, se introdujo una nueva propuesta mediante una dispensa de trámite y se logró aprobar el acuerdo correspondiente<sup>69</sup>. De esta manera, inició otra vez un período de tres años para la eventual ratificación de esta nueva enmienda, el cual caducará el 30 de abril de 2018.

Pese a que no ocurrió cambio alguno en el texto del articulado propuesto, esta Procuraduría no puede dejar de mencionar la significativa modificación operada en los considerandos que introducen la disposición reformada, según se muestra a continuación:

---

67 Distintas notas periodísticas dieron cuenta de lo apuntado en el presente informe. Algunas, disponibles en las siguientes direcciones: <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/pdc-condiciona-fmln-ratificar-matrimonio-hombre-mujer-31738>; <http://www.laprensagrafica.com/ARENA-pide-priorizar-otras-reformas-antes-de-art-69-sobre-agua-y-alimentacion>; <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/100705/2014/10/30/ARENA-y-PCN-frenan-la-ratificacion-de-los-derechos-al-agua-y-alimentacion>; <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/pretenden-que-derecho-agua-ratifique-proxima-legislatura-70264>; y <http://www.laprensagrafica.com/2015/04/30/diputados-no-ratificaron-reforma-sobre-derecho-al-agua>.

68 Sobre dicha entidad, se puede revisar lo concerniente a su composición y labor en su sitio oficial: <http://www.conasan.gob.sv/>.

69 Acuerdo de Reforma Constitucional No.4, del 28 de abril de 2015, publicado en el Diario Oficial No.78, Tomo No.407 del 4 de mayo de 2015. Su texto se revisó en la dirección electrónica: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2015/05-mayo/04-05-2015.pdf>.

### Redacción original (2012)

*I. Que conforme a la Constitución en su artículo 1, El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado y que en consecuencia, es su obligación asegurar a los habitantes, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.*

*II.- Que las sociedades democráticas a nivel mundial han aceptado y reconocido que el agua es un bien natural esencial para la vida.*

*III.- Que diferentes naciones han reconocido desde el siglo pasado, en un gran número de instrumentos nacionales e internacionales, el derecho de acceso al agua como un derecho indispensable para vivir dignamente, afirmando además, que el acceso a la misma se constituye una condición previa para la realización de otros derechos inherentes a la persona humana.*

*IV.- Que de acuerdo al artículo 117 de la Constitución es deber del Estado proteger los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, declarándose de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales.*

*V.- Que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar en el país una existencia digna del ser humano, debiendo promover el Estado el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 101 de la Constitución.*

*VI.- Que el derecho a una alimentación adecuada, como derecho humano fundamental, ha sido reconocido a través de un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos en el ámbito universal y regional, siendo su plena vigencia un aspecto de vital importancia para el goce de un nivel de vida adecuado de la población salvadoreña.*

*VII.- Que los derechos citados en los Considerandos III y VI, no se encuentran regulados explícitamente en el texto de la Constitución, por lo que se vuelve necesario realizar las modificaciones constitucionales pertinentes para su debida incorporación.*

### Redacción modificada (2015)

*I. Que conforme a la Constitución en su artículo 1, El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado y que en consecuencia, es su obligación asegurar a los habitantes, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.*

*II. Que en el ámbito internacional, se ha reconocido que el derecho al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida, la dignidad y de todos los derechos humanos. Asimismo, se ha destacado que el derecho a la alimentación adecuada, es indispensable para el goce y el ejercicio de todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales.*

*III. Que diversos tratados y declaraciones internacionales reconocen el derecho de todo ser humano a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.*

*IV. Que, en opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el derecho al agua comprende el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. También ha sostenido el Comité que el derecho a la alimentación se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, tiene acceso físico y económico a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.*

*V. Que el reconocimiento de estos derechos fundamentales en nuestra Carta Magna ampliará las posibilidades de su protección constitucional y sentará las bases para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Nación.*

Más allá del hecho de haber reducido los considerandos, de siete a cinco, y de mantener el romano I –que resulta, prácticamente, una alusión ineludible al espíritu constitucional–, destaca la evidente intención de disminuir el peso político que inicialmente revistió el marco de principios que sustentaba la declaratoria de la reforma, sobre todo, en lo concerniente al derecho al agua.

Es así como fue anulada la relación al carácter democrático de las sociedades que le conceden al agua la categoría de bien esencial, indispensable para una vida digna y “condición previa” para el disfrute de otros derechos fundamentales. Asimismo, en la versión modificada, aunque se le siguió reconociendo como derecho humano esencial, su alcance se restringió a su calidad de recurso para el consumo –acceso al agua potable– y el saneamiento, obviando la amplia connotación y complejidad del derecho fundamental al agua en tanto constituye un bien con diferentes usos. En esa misma lógica se entiende la eliminación de las referencias al artículo 117 de la Constitución, sobre la protección de los recursos naturales de cara a garantizar el desarrollo sostenible, así como la relativa al orden económico –conforme al artículo 101 de la Constitución–, que alude a la justicia social como criterio rector del desarrollo económico y social, de la producción, la productividad y la utilización de los recursos, alcanzando las implicaciones restrictivas de esta última tanto la conceptualización propuesta del derecho al agua como la del derecho a una alimentación adecuada. La clara intencionalidad de la cita que se hace del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el considerando IV, confirman lo anterior.

Nótese, además, que en la reforma constitucional aprobada en 2012 los considerandos sobre el derecho al agua, además de ser los primeros en enumerarse, sumaban tres, mientras que los relativos al derecho a la alimentación –colocados posteriormente– eran dos. En la nueva enmienda del 28 de abril de 2015, se redactaron únicamente dos considerandos que integran lo atinente a ambos derechos en sus planteamientos.

Esta situación no fue gratuita ni, en momento alguno, pretendió elevar o equiparar la importancia del derecho a la alimentación con el derecho al agua. Por el contrario, dados los resultados electorales de marzo de 2015 –que desfavorecieron, en principio, la correlación legislativa de cara a un nuevo intento de ratificación<sup>70</sup>–, pareciera que el propósito último de las modificaciones introducidas a la nueva versión de la reforma constitucional, apuntaría a lograr una redacción menos aprensiva y que, llegado el momento, genere menos resistencias a quienes se han negado a ratificar la enmienda desde el año 2012. Inclusive, eventualmente se consideró la posibilidad de separar el derecho a la alimentación adecuada del derecho al agua en sendos artículos constitucionales, para procurar avanzar en sus respectivas y diferenciadas ratificaciones; sin embargo, finalmente, ambos derechos volvieron a dejarse propuestos en una misma disposición constitucional.

---

<sup>70</sup> A partir de mayo de 2015, los grupos parlamentarios que han mostrado su desacuerdo con la reforma constitucional lograron obtener un número de curules suficientes para bloquear su ratificación.

Esta Procuraduría comparte la convicción, acompañada de una profunda preocupación, de que intereses económicos privados subyacen a la divergencia y discordia que han prevalecido sobre el contenido y los alcances de los derechos a la alimentación y al agua que pretenden consignarse en la Constitución, y más específicamente, en cuanto este último.

Los deberes de los Estados respecto a adoptar medidas –entre ellas, las legislativas– para la realización efectiva y la garantía de los derechos humanos connotan su obligación de generar competencias institucionales para arbitrar entre los intereses que puedan converger en ese propósito, y, en su caso, limitar o restringir toda acción tanto del propio Estado como de sujetos particulares, que comine a quienes son titulares de tales derechos a no ejercerlos, previniendo e incluso sancionando toda violación, interrupción o afectación de los mismos. Se comprende, entonces, por qué los considerandos del nuevo texto de la reforma constitucional, aprobado a finales de abril de 2015, evita toda alusión al agua como factor de producción, comercialización y lucro. Lo anterior, especialmente en momentos en que resulta obvio los efectos nocivos, para familias y comunidades, del uso y explotación descontrolados del recurso hídrico que realizan empresas locales y transnacionales, para beneficio propio y de ciertos particulares<sup>71</sup>.

En consecuencia, además de expresarse con firmeza en contra de todo intento de privatización de cualquiera de los componentes esenciales de este derecho, en detrimento del bien común y de la naturaleza pública de su gestión y administración, esta Procuraduría ha llamado reiteradamente al Órgano Legislativo a cumplir con su compromiso de hacer las adecuaciones pertinentes al derecho interno, conforme lo demanda el reconocimiento internacional de todo derecho humano, para dotarle de contenido claro y favorecer su pleno ejercicio frente a los Estados lo mismo que respecto a los sujetos no estatales. Tal es el caso, de la integración definitiva al texto constitucional de los derechos a la alimentación y al agua.

Ciertamente, se parte de la premisa de que la Constitución de la República ya incluye interpretativamente ambos derechos, adscribiéndolos a otros –como la vida, la salud, el medio ambiente, el trabajo y el nivel de vida adecuado– tal y como ha sido señalado por esta Procuraduría en distintos pronunciamientos (PDDH, 2008:7 y 8; PDDH, 2010:18; PDDH, 2012:24)<sup>72</sup>, coincidiendo con las consideraciones jurídicas emanadas de entidades especializadas en la materia (Bak, 2015:49 y 50). Y, aunque, hoy por hoy, existiría una base jurídica más clara para la protección y garantía constitucionales del derecho al agua –en razón de la reciente jurisprudencia de la

---

71 Lo concerniente se retoma en el Capítulo II correspondiente al análisis situacional del derecho a la alimentación del presente informe.

72 Páginas 9 a la 11 de la Resolución citada en la nota de pie 56.



Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)<sup>73</sup>–, lo concerniente al derecho a una alimentación adecuada no debe considerarse en un estatus de aplicación diferente, sobre todo –aunque no exclusivamente– desde la perspectiva del derecho fundamental a la vida.

Sin embargo, el riesgo que entraña que prevalezcan los procesos interpretativos por encima de la solidez que concede la garantía expresa de ambos derechos en la Constitución, quedó en evidencia precisamente en los debates realizados en torno a la aprobación de una legislación específica sobre soberanía y seguridad alimentaria<sup>74</sup>.

Efectivamente, a principios del año 2015, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Sociales (FUSADES) manifestó su desacuerdo con el anteproyecto de Ley sometido a discusión en la Asamblea Legislativa, al considerar que contenía disposiciones inconstitucionales en su articulado (FUSADES, 2015:7-9)<sup>75</sup>. Señalando, por ejemplo, –lo que consideró– una clara intención de que el Estado llegue a controlar las decisiones de quienes producen o consumen alimentos, FUSADES argumentó que el pretendido propósito de asegurar la soberanía alimentaria, como componente de la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada, conllevaba a una “innecesaria restricción” a las libertades fundamentales establecidas en la Constitución de la República, específicamente la libertad personal –derecho individual de las personas que les permitiría decidir, por su propia cuenta, justamente, qué y cómo producir y consumir–, así como la libertad económica relacionada con esas mismas decisiones. Con base en ello, FUSADES (2015:15) solicitó que el mencionado anteproyecto de Ley fuera desechado.

Carente de un rango constitucional, el DAA –según se colige de la opinión de esa institución– no tendría posibilidad de preeminencia alguna en las consideraciones de protección jurídica sometidas al análisis –en este caso– de la Asamblea Legislativa, al entrar en aparente conflicto con derechos y libertades fundamentales que sí se encuentran reconocidos explícitamente en la Constitución. Lo anterior, pese a que el derecho a la alimentación resulta esencial para la consecución de otros derechos con igual jerarquía constitucional, como el derecho a la vida, a la integridad y a la sa-

73 Al respecto, se profundiza en el numeral 1.4 del presente Capítulo, sobre las condiciones de exigibilidad y justiciabilidad del DAA.

74 Lo correspondiente a este marco legal se presenta en el numeral 1.3 del presente Capítulo, por lo que la referencia que se hace a la temática en este punto se limitará al propósito específico del planteamiento en desarrollo.

75 El estudio respectivo, publicado en enero de ese año, se encuentra disponible en el sitio: <http://amyangel.webs.com/segalim.pdf>. Asimismo, declaraciones de especialistas de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) fueron retomadas en notas periodísticas, disponibles en: <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/piden-desechar-proyecto-ley-seguridad-nutricional-74004>; <http://www.laprensagrafica.com/2015/01/30/anteproyecto-de-soberania-alimentaria-vulnera-la-libertad>; y <http://www.elsalvador.com/articulo/negocios/nueva-ley-soberania-alimentaria-controlaria-produccion-agropecuaria-73297>.

lud, lo mismo que para el desarrollo de potencialidades humanas que también configuran derechos y libertades fundamentales, como el trabajo y el medio ambiente.

Al persistir en no otorgarle el carácter de derecho autónomo al derecho a la alimentación, sino supeditararlo a la configuración de otros (Bak, 2015:62), tal como sucedió en el referido proceso de elaboración de un marco jurídico concreto a cargo del Órgano Legislativo, puede ocurrir una circunstancia similar en la interpretación constitucional que en el futuro pueda establecer cualquier tribunal de justicia, incluida la jurisprudencia proveniente de la misma Sala de lo Constitucional de la CSJ.

No en vano, la efectividad de la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas se refiere a iniciativas y modificaciones tanto a la legislación secundaria como a la misma Constitución, de manera que se asegure que todo el ordenamiento jurídico sea promulgado en función de la dignidad de la persona humana y la mejora continua de su calidad de vida.

La pertinencia, entonces, de ratificar la reforma constitucional resulta indiscutible; mucho más, al recordar que, atendiendo a una perspectiva axiológica como la presente en el preámbulo y en el artículo 1 de nuestra Constitución, en materia de derechos humanos, su texto se concibe como un catálogo siempre abierto y, por tanto, un ámbito de permanente crecimiento para la protección de la dignidad humana.

En ese sentido, y ante el atraso que comienza a caracterizar a nuestro país, esta Procuraduría comparte la opinión de que aprobar “una reforma constitucional que reconozca de forma explícita el derecho a la alimentación continúa siendo uno de los parámetros más importantes del compromiso nacional por ofrecer garantías plenas al cumplimiento de las obligaciones del Estado salvadoreño para asegurar el DAA y avanzar integralmente en la superación de los desafíos relacionados a su efectiva vigencia”, tal y como concluyó un estudio comparativo reciente sobre los progresos en la protección jurídica de este derecho en la región centroamericana, auspiciado por la FAO (Bak, 2015:38). Y es que, aun y cuando se propone consignar el derecho a la alimentación en el mismo epígrafe junto al derecho a la salud, al agua y a la asistencia social, la redacción de la reforma constitucional aprobada en sus dos versiones –la de 2012 y la de 2015– se muestra más propicia a responder a los criterios de autonomía y universalidad que se espera revista el DAA, en comparación a lo dispuesto en los textos constitucionales vigentes en los países de Centroamérica (Bak, 2015).

Tomando en cuenta lo anterior, vale la pena destacar que las recomendaciones desde entidades especializadas para que la ratificación se llevara a cabo con prontitud, continuaron inclusive después de que se perdiera la primera oportunidad en ese sentido y se abriera una siguiente con el nuevo acuerdo de reforma constitucional, a finales de abril de 2015 (Bak, 2015:66; Faret *et al.*, 2015:80, 81 y 83). Lo que confirma que no ha existido razón válida que justifique no culminar satisfactoriamente

este proceso, y que, tal como se ha señalado previamente, lo que acontece es una ausencia real de voluntad política y de compromiso social con la efectiva vigencia de los derechos a la alimentación y al agua.

Es así como esta Procuraduría reitera en este Cuarto Informe lo expresado al Pleno legislativo 2012-2015, en su Resolución del 9 de abril de 2015 mencionada *supra*<sup>76</sup>, en el sentido de que la aprobación de la reforma constitucional significaría un paso trascendental para erradicar progresivamente en El Salvador situaciones inaceptables, como la desnutrición y el hambre, dando lugar –con tan sólido respaldo jurídico– al desarrollo de un marco normativo adecuado para la garantía del derecho fundamental a la alimentación –lo mismo que del derecho humano al agua–, así como a la definición e implementación de medidas y políticas públicas para su plena realización<sup>77</sup>.

A ese respecto, resulta apreciable que el Considerando V del segundo acuerdo para la reforma constitucional, de abril de 2015, fue modificado en los términos siguientes: “Que el reconocimiento de estos derechos fundamentales en nuestra Carta Magna ampliará las posibilidades de su protección constitucional y sentará las bases para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Nación”; sustituyendo al texto original aprobado en 2012 y que correspondía al Considerando VII, que decía: “Que los derechos citados en los Considerandos III y VI, no se encuentran regulados explícitamente en el texto de la Constitución, por lo que se vuelve necesario realizar las modificaciones constitucionales pertinentes para su debida incorporación”.

Es de lamentar, sin embargo, que al momento de ser emitido el presente informe y dejado atrás el histórico consenso que en el año 2102 caracterizó la aprobación del primer texto de reforma constitucional, nuestro país en lugar de dar ese paso trascendental, en sintonía con las tendencias crecientes que evolucionan hacia formas novedosas y más efectivas de cumplimiento del derecho a la alimentación, ha sido llevado a retroceder sensiblemente volviendo a la disquisición elemental de si será necesario o no su reconocimiento constitucional; un asunto que ya ha sido ampliamente superado en buena parte de la comunidad internacional (FAO, 2014: numerales 20, 21 y 63).

---

76 Página 18 de la Resolución de esta Procuraduría, citada en la nota de pie 56.

77 En ese sentido se habría pronunciado el anterior Relator Especial De Schutter, a principios de 2013, cuando sostuvo que el derecho a la alimentación brinda una importante herramienta, precisamente, para el combate del hambre y la malnutrición, al constituirse en un derecho legal destinado a proteger el conjunto de derechos que permite a las personas vivir con dignidad, al proveerles de mecanismos individuales y comunitarios para exigir a los Estados el cumplimiento de sus correspondientes obligaciones (traducción libre). Ver: Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Adición: Misión a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, A/HRC/25/50/Add.3*, publicado el 14 de enero de 2013, párrafo 8.

## 1.3 Legislación secundaria y DAA

La legislación es considerada un instrumento fundamental para implementar las estrategias nacionales relacionadas con el derecho a la alimentación; misma que incluye, como ya fue dicho previamente, además de la Constitución, otros dos niveles de acción legislativa: un marco jurídico específico y la normativa sectorial que impacta en la vigencia de este derecho (FAO, 2010:4 y 5). Su finalidad es la complementariedad para el mejor desarrollo de su contenido, la claridad de los derechos asociados al mismo, las responsabilidades y atribuciones respecto a su cumplimiento, las formas y mecanismos de protección y vigilancia, los recursos financieros y administrativos, entre otros, como condiciones necesarias para la exigibilidad y justicia del DAA<sup>78</sup>.

### 1.3.1 La Ley Marco: todavía una propuesta

Similar a lo sucedido con las modificaciones constitucionales que han reconocido el derecho a la alimentación en un número cada vez mayor de países, en el período correspondiente al presente informe la progresiva adopción de leyes secundarias específicas siguió siendo destacada como uno de los logros más importantes en el plano internacional, para la realización del DAA<sup>79</sup>. Progresividad que se refería a una creciente cantidad de Estados aprobando este tipo de marcos legales, pero también y sobre todo al hecho de que los mismos estuvieran dotados de un verdadero enfoque de derechos.

Una vez más, siempre en agosto de 2013, y colocando a América Latina a la vanguardia de esta tendencia, el anterior Relator Especial De Schutter, incluyó a El Salvador entre los países participantes de este acontecimiento, al encontrarse desarrollando la revisión de un proyecto de ley de esa naturaleza<sup>80</sup>. Lamentablemente, sin embargo, todavía en 2015, un estudio comparativo auspiciado por la FAO (Bak, 2015:2 y 3), que partía de considerar que tales leyes constituyen “un elemento claro de avance jurídico”, reportó de nuevo a nuestro país entre los que seguían inmersos en procesos legislativos para contar una ley.

78 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafo 15.

79 Naciones Unidas. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013. El derecho a la alimentación*, A/RES/68/177, publicada el 28 de enero de 2014, párrafo 22; Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. El derecho a la alimentación*, A/HRC/RES/25/14, publicada el 15 de abril de 2014, párrafo 25; y, Naciones Unidas. *Proyecto de resolución del Consejo de Derechos Humanos. El derecho a la alimentación*, A/HRC/28/L.16, publicada el 24 de marzo de 2015, párrafo 25.

80 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafos 34 y 35.

Y es que, tal y como destacan diferentes informes que han sistematizado dicho proceso en El Salvador (Bak, 2015: 51-53; Faret *et al.*, 2015: 71), las iniciativas por contar con un marco legal en materia alimentaria se remontan, especialmente desde el año 2008, aunque fue hasta después de 2011 que entidades del Estado asumieron la conducción de los procesos relacionados a la eventual discusión y aprobación de una legislación especial<sup>81</sup>.

Transcurrida la aprobación de la primera reforma constitucional al artículo 69, en abril de 2012, la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa inició sus labores a partir del mes de mayo<sup>82</sup>, entre cuyos pendientes se encontraba, precisamente, lo concerniente a una ley de soberanía y seguridad alimentaria.

Esta Procuraduría considera que la contribución de la FAO para impulsar este proceso fue particularmente decisiva desde entonces, manteniendo ese propósito en la agenda de las diputadas y diputados de dicha Comisión, a través de diversas actividades contributivas al análisis, la discusión y decisiones que aceleraran la posibilidad que El Salvador contara, finalmente, con una legislación en la materia<sup>83</sup>.

En ese sentido, la apreciación del anterior Relator Especial De Schutter fue acertada, ya que desde el año 2013, el Órgano Legislativo concentró el ámbito por excelencia para avanzar hacia ello.

Entre febrero y marzo de ese año, la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa realizó una consulta nacional, que distribuyó en regiones geográficas (central, occidental, oriental y paracentral), para obtener aportes a considerar al momento de acordar la versión definitiva del instrumento legal; mientras que, en abril, se dio continuidad a ese esfuerzo en un taller, organizado por la FAO y otras entidades del Sistema de Naciones Unidas en el país, en conjunto con el CONASAN. En mayo, el Ministerio de Salud (MINSAL), que al momento ostenta la presidencia de dicha entidad, presentó un proyecto de Ley preparado desde el 2011 y revisado, en última instancia, a principios de 2013, por el –entonces activo– Consejo Económico y Social de El Salvador (CES).

---

81 Los intentos iniciales en ese sentido fueron promovidos por organizaciones campesinas, siendo secundados por partidos políticos e, incluso, por la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de El Salvador (UES). Posteriormente, a principios de 2011, se promovió también la elaboración del respectivo anteproyecto de Ley desde el Órgano Ejecutivo, con la intervención de varias instancias, como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), la Secretaría Técnica de Presidencia (STP) y el Consejo Económico Social (CES).

82 Hasta la legislatura anterior, esta Comisión se denominó de Economía y Agricultura.

83 Entre las actividades desarrolladas, destacaron seminarios, foros y misiones, que incluyeron brindar a las legisladoras y legisladores, conocimientos, instrumentos y prácticas exitosas que pudiesen ser tomados en cuenta e incorporarlos en el marco de construcción de la ley, desde un enfoque de derechos, equidad de género y desarrollo sostenible.

En el mes de junio, esta Procuraduría integró la Mesa Interinstitucional y Sectorial junto con otras organizaciones sociales e instituciones públicas<sup>84</sup>, además de personal asesor de los partidos políticos con representación en la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa<sup>85</sup>. Con el mandato de agilizar la elaboración de un único anteproyecto de Ley, como documento-base, que retomara los resultados de la consulta nacional de principios de 2013, así como los aportes de la decena de propuestas al respecto que habían ingresado para su consideración desde años atrás, la Mesa Interinstitucional y Sectorial fue conformada por la propia Comisión Agropecuaria y funcionó bajo su coordinación y la asistencia técnica de la FAO<sup>86</sup>.

En una labor que, aparte de intensa fue efectivamente democrática, el anteproyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional fue concluido y entregado a la Presidencia de la Asamblea Legislativa y a su Comisión Agropecuaria, en el marco de la conmemoración del Día Mundial de la Alimentación, en octubre de 2013<sup>87</sup>. Habiendo sido recibido con pública satisfacción en esa oportunidad, el compromiso legislativo asumido fue iniciar el debate correspondiente, remitiendo asimismo el anteproyecto de Ley a otras comisiones relacionadas –como la de Salud y la de Medio Ambiente y Cambio Climático–, y posteriormente someterlo a aprobación del Pleno. Es más, según el calendario y la metodología inicialmente acordados por la Comisión Agropecuaria, dicha aprobación se procuraría entre agosto y septiembre de 2013, si se hubiera contando para ese entonces con el anteproyecto. En tal sentido, la solicitud expresa de la Mesa Interinstitucional y Sectorial, que acompañó su entrega junto a una amplia manifestación social de respaldo, fue que este proceso concluyera lo más pronto posible.

Esta breve pero contundente experiencia, que se basó en la concertación entre entidades claves del Estado y de la sociedad civil para unificar diversas propuestas en un solo anteproyecto de Ley, es considerada por esta Procuraduría, sin lugar a dudas, el avance más importante en este ámbito, en el período que abarca el presente informe. Aunado a ello, el enfoque de derechos humanos que la reviste, se encuen-

---

84 La sociedad civil estuvo representada por: la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), la Universidad Luterana, la Asociación de Mujeres “Mélida Anaya Montes” (Las Mélicas) y la Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (REDES). Por el sector público, además de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), participaron la Universidad de El Salvador (UES), la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN).

85 Alianza República Nacionalista (ARENA), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Gran Alianza para la Liberación Nacional (GANAN), Partido de Concertación Nacional (PCN) y el grupo parlamentario Unidos por El Salvador.

86 Este mecanismo fue resultado de una propuesta del CDC durante el “Foro de Consulta sobre el Proyecto de Ley de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional”, realizado por la Comisión Agropecuaria el 20 de febrero de 2013 en San Salvador.

87 El texto del referido anteproyecto se encuentra disponible en la siguiente dirección: <http://www.fespad.org.sv/wp-content/uploads/2013/10/LEY-DE-SOBERANIA-Y-SEGURIDAD-ALIMENTARIA-Y-NUTRICIONAL-final.pdf>.

## Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada

tra presente desde sus considerados, tanto en referencia a nuestra Constitución –incluida la alusión al orden económico bajo el criterio de la justicia social–, como a los tratados internacionales que rigen al Estado salvadoreño sobre garantizar el DAA también como derecho autónomo. Asimismo, en su articulado, se retomaron en buena medida algunos de los aspectos observados oportunamente en relación a otras iniciativas de Ley (PDDH, 2012:31 y 32); para el caso, se dispone de:

- Un contenido de las principales categorías acorde a la normativa internacional y proposiciones ampliamente aceptadas en la materia, tales como el concepto de derecho a una alimentación adecuada, soberanía alimentaria, acceso a y disponibilidad de alimentos, entre otros.

*Artículo 5. Definiciones de la Ley.*

*Artículo 7. ). Sobre el DAA y las obligaciones del Estado.*

- La protección contra el hambre, mediante una institucionalidad y políticas públicas capaces de asegurar las condiciones de disponibilidad, accesibilidad y calidad requeridas por el Estado y la sociedad para ese fin.

*Artículo 3. Finalidad de la Ley.*

- La transversalidad de una perspectiva de género en las medidas y acciones legales, institucionales y de política, encaminadas a transformar la situación de desigualdad y discriminación que afecta a las mujeres salvadoreñas, en las diferentes etapas de su ciclo vital, haciendo énfasis en las mujeres rurales y productoras pero sin referirse exclusivamente a su realidad. Destaca, asimismo, la participación e involucramiento de organizaciones representativas de mujeres en la toma de decisiones e implementación de lo establecido en la Ley.

*Artículo 1, inciso 2. Objeto de la Ley.*

*Artículo 4, ordinales 1, 12, 13 y 16. Objetivos de la Ley.*

*Artículo 6, ordinales 8 y 9. Principios de la Ley.*

*Artículo 11, ordinal 13. Integración de la entidad rectora (CONASSAN).*

*Artículo 12, ordinales 12 y 13. Funciones del CONASSAN.*

*Artículo 15, ordinal 5. Estructura del CONASSAN.*

*Artículo 18, ordinal 4. Atribuciones de las Unidades de la Dirección Ejecutiva del CONASSAN.*

*Artículo 25, ordinal 3. Integración del Consejo Ciudadano de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COCISSAN).*

*Artículo 27. Política Nacional.*

*Artículo 40. Acceso a la tierra.*

*Artículo 68. Realización del derecho a la alimentación de las mujeres.*

- La incorporación de representantes no gubernamentales, con voz y voto, en el Consejo Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN).

*Artículo 11, ordinales 12 y 13. Integración de la entidad rectora.*

*Artículo 14. Resoluciones de la entidad rectora.*

- El establecimiento expreso de obligaciones y facultades del Estado en la vigilancia, el monitoreo y evaluación de la situación de SAN, sumado al rol contralor de la sociedad.

*Artículo 4, ordinales 1 y del 7 al 9. Objetivos de la Ley.*

*Artículo 6, ordinales 1 y 11. Principios de la Ley.*

*Artículo 12, ordinales 2, 6, 7, 12 y 13. Funciones del CONASSAN.*

*Artículo 15, ordinal 4. Estructura del CONASSAN.*

*Artículo 18, ordinal 3. Atribuciones de las Unidades de la Dirección Ejecutiva del CONASSAN.*

*Artículo 24. Creación del COCISSAN.*

*Artículo 26, ordinal 1. Atribuciones del COCISSAN.*

- La asignación de financiamiento para el cumplimiento de lo establecido en la Ley, incluyendo partidas presupuestarias específicas, ordinarias y de emergencia, destinadas al CONASSAN, al Tribunal Sancionador y a las instituciones del Estado responsables de implementar las políticas, programas, proyectos y demás acciones relacionadas con el cumplimiento de lo establecido en la Ley.

*Artículo 4, ordinal 10. Objetivos de la Ley.*

*Artículo 12, ordinal 19. Funciones del CONASSAN.*



*Artículo 71. Recursos financieros.*

*Artículo 72. Fondo de emergencia.*

- La exigibilidad y tutela del derecho a la alimentación, definiendo instancias y procedimientos, tanto administrativos como judiciales y cuasi-judiciales, para denunciar y reclamar, sancionar y garantizar la reparación en caso de incumplimiento a lo establecido en la Ley y ante presuntas violaciones a este derecho.

*Artículo 4, ordinal 15. Objetivos de la Ley.*

*Artículo 6, ordinal 6. Principios de la Ley.*

*Artículo 73. Infracciones.*

*Artículos 74 y 76. Fijación y pago de multas.*

*Artículo 75. Sobre las sanciones.*

*Artículos del 77 al 84. Sobre el Tribunal Sancionador.*

*Artículos del 85 al 89. Sobre medidas preventivas y sanciones administrativas.*

*Artículos del 90 al 95. Sobre las denuncias y resoluciones y exigibilidad de deberes y derechos.*

*Artículo 96. Sobre la exigibilidad, individual y colectiva, de deberes y derechos.*

Lamentablemente, y pese a que en la Mesa Interinstitucional y Sectorial participaron todos los grupos parlamentarios, una vez que fue recibido el anteproyecto de Ley, este ni siquiera pudo entrar a estudio de la Comisión Agropecuaria en lo que restó del 2013, debido a la oposición de ciertos grupos parlamentarios. Lo anterior, llevó a esta Procuraduría a expresar públicamente su preocupación, considerando como imperativo impostergable que, de forma seria, se dirigieran los esfuerzos a su pronta aprobación, en particular estando latente también a esa fecha la ratificación de la reforma al artículo 69 de la Constitución, por ser recursos normativos complementarios entre sí –como fue señalado *supra*– y fundamentales para el respeto y garantía del derecho humano a la alimentación.

Y es que, ambos compromisos legislativos, habiendo tenido su auge prácticamente de forma simultánea en ese año, experimentaron un desafortunado estancamiento hasta que, en octubre de 2014, se reactivó con prioridad el apremio a la Asamblea

Legislativa para que procediera a ratificar la reforma constitucional, antes de abril del siguiente año, cuando vencía el plazo para ello.

En ese momento, sin embargo, inesperadamente el anteproyecto de Ley fue utilizado como excusa por ciertos grupos parlamentarios para descartar toda consideración a la enmienda a la Constitución<sup>88</sup>. Adujeron que la aprobación de la legislación secundaria debía anteceder a la ratificación, por lo que propugnaron por reiniciar la revisión sobre el anteproyecto de Ley, como requisito a toda modificación del texto constitucional en esta materia. De hecho, debe decirse que el más fuerte condicionamiento recayó, más bien, en la previa aprobación del marco legal sobre el agua, pendiente de discusión en la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático desde hace años.

Ante el persistente estancamiento en ese punto, en su resolución de abril de 2015<sup>89</sup>, esta Procuraduría señaló a las legisladoras y legisladores que ambos procesos –la ratificación de la reforma constitucional y la aprobación del anteproyecto de Ley, así como de la legislación de aguas– no resultaban en absoluto excluyentes sino, por el contrario, completaban un andamiaje sólido y sostenible en la protección y garantía, tanto del derecho a la alimentación como del derecho al agua, siendo en ese sentido necesarios ambos actos legislativos, sin que tuviera que ser condicionado, ni mucho menos sustituido, uno por otro. Es más, en esa oportunidad, esta Procuraduría insistió en que la enmienda constitucional daría mayor peso a los dos procesos de discusión legislativa pendientes –alimentación y agua–, al facultarles, justamente, a emitir las regulaciones atinentes.

Pero, una vez más, las divergencias sobre la naturaleza y alcances de ambos derechos, se convirtieron en impedimento para avanzar. Sin más detalles, la presunta amenaza de legitimar expropiaciones de parte del Estado, fue de las explicaciones que sobresalieron entre las vertidas por representantes de grupos parlamentarios que se negaron a retomar el anteproyecto de Ley recibido en octubre de 2013. Por su parte, como ya se mencionó, uno de los más fuertes cuestionamientos expresados por FUSADES recayó en la connotación de la soberanía alimentaria, sosteniendo –aparte de su supuesta inconstitucionalidad– la inconveniencia de legislar sobre asuntos como el consumo que las personas decidan hacer de productos, independientemente de su calidad nutricional o el control de precios de alimentos desde el Gobierno en casos de emergencia, por ser un factor distorsionador de la oferta y la demanda determinadas por el mercado<sup>90</sup>. La facultad de imponer medidas cautela-

---

88 Notas periodísticas consignaron las posiciones partidarias al respecto; entre ellas, las disponibles en las siguientes direcciones: <http://elmundo.sv/reforma-y-ley-de-agua-enfrenta-a-diputados/>; y, <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/100705/2014/10/30/ARENA-y-PCN-frenan-la-ratificacion-de-los-derechos-al-agua-y-alimentacion>.

89 Página 23 de la Resolución de esta Procuraduría, citada en la nota de pie 56.

90 Fuentes de consulta al respecto, se mencionaron en la nota de pie 75.

res, así como la restauración o compensación de daños por un tribunal administrativo previsto en el anteproyecto de Ley, fue visto también con reserva en cuanto a la legalidad de sus potestades.

Esta Procuraduría reconoce que temáticas como las señaladas, han comportado reservas o inquietudes que, sin embargo, se han ido resolviendo a favor de la realización progresiva del derecho a la alimentación. Precisamente, la discusión abierta, técnica, profunda y equilibrada de todos estos puntos debe ser la misión de la Comisión Agropecuaria, a fin de efectuar cualquier mejora a la propuesta de Anteproyecto, contando para ello con la opinión de expertos, de organizaciones sociales, instituciones gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de productores y productoras de distintos sectores, entre otros actores importantes. Lo que no debe suceder es retrasar o detener de forma irrazonable la discusión simplemente por la existencia de desacuerdos en el contenido de la misma.

Así, por ejemplo, en lo relativo a la soberanía alimentaria, aunque la elaboración conceptual y de acción política data de hace algunos años (PDDH, 2012: 29-31), todavía hasta hace poco se consideraba un concepto emergente que, aunque comenzaba a ser jurídicamente reconocido y consignado en algunas legislaciones, carecía aún de consenso internacional (Naciones Unidas, 2010:6). Pero, ya en 2012, ocurrió uno de los acuerdos regionales más importantes con la aprobación por el PARLATINO de la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, cuyo enfoque ha sido reiteradamente destacado por entidades especializadas en la materia (FAO, 2014:7; Bak, 2015:3, 29 y 30)<sup>91</sup>. Asimismo, el anterior Relator Especial De Schutter propuso entender la soberanía alimentaria como un requisito para la democratización de los sistemas alimentarios, por la posibilidad de elegir que brinda a las comunidades sobre de qué sistemas alimentarios depender y cómo (re)definirlos, y en tal sentido, considerarla una condición para el cumplimiento pleno del DAA<sup>92</sup>. Previamente, en el proyecto de Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales<sup>93</sup>, presentado al Consejo de Derechos Humanos a mediados de 2013, se incluyó entre los derechos enumerados en su artículo 2 el de “la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir

---

91 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafo 35.

92 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafo 50.

93 Al respecto se comentó en el numeral 1.1 del presente Capítulo.

sus propios sistemas de alimentación y agricultura”<sup>94</sup>. Por su parte, reafirmando que el hambre persistente en el mundo constituye una ignominia y un atentado a la dignidad humana, la Asamblea General de Naciones Unidas observó recientemente la necesidad de seguir analizando este concepto, en su relación con la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, sólo con la expresa intención de “evitar cualesquiera repercusiones negativas para el goce del derecho a la alimentación por todas las personas en todo momento”<sup>95</sup>.

Atendiendo a ello, y para satisfacción de esta Procuraduría que ha suscrito con anterioridad el enfoque de soberanía alimentaria (PDDH, 2010:72; PDDH, 2012:28 y 29), el anteproyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional que fue concertado por la Mesa Interinstitucional y Sectorial de la que formó parte, estableció que su objeto, además del ejercicio pleno del derecho a una alimentación adecuada, era la garantía de la soberanía alimentaria (artículo 1), a la vez que consignó su tutela como uno de los principios rectores de esta legislación en orden al bien común (artículo 6, ordinal 6).

Una situación similar ocurre con lo relativo a la nutrición, que se ha colocado, sobre todo en los últimos años, entre las preocupaciones principales de las opiniones expertas y como una de las prioridades para la consecución efectiva del derecho a la alimentación (FAO, 2014:2, 13, 14 y 18)<sup>96</sup>.

La relación intrínseca entre la tendencia creciente de la malnutrición y los estilos de vida y de desarrollo predominantes, resulta ser señalada reiteradamente como una perspectiva desde la cual promover las transformaciones necesarias sobre tan alarmante problema. Los sistemas agrícolas, de educación, acceso al agua y los servicios de salud, lo mismo que los hábitos y prácticas de consumo, figuran entre los factores a considerar en ese sentido. La Relatora Especial Elver precisó que se trata de una desvinculación estructural, reflejada en el ámbito jurídico, “que ha puesto énfasis en el incremento de la producción de alimentos y no en el acceso a la alimentación de manera amplia y en condiciones de igualdad”, afectando especialmente la nutrición de las mujeres<sup>97</sup>.

---

94 La cuestión de la soberanía alimentaria ha continuado siendo objeto de polémica para algunos Estados, en las sesiones del Grupo de Trabajo Intergubernamental, según consta en los respectivos informes emitidos. El texto de la propuesta original de Declaración se encuentra disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/149/04/PDF/G1314904.pdf?OpenElement>.

95 Naciones Unidas. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013. El derecho a la alimentación*, A/RES/68/177, publicado el 28 de enero de 2014, numeral 19.

96 *Ibid*, página 3.

97 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafos 15 y 16.

Cabe mencionar, asimismo, que la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2), auspiciada por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en noviembre de 2014 y refrendada por la Asamblea General de Naciones Unidas, constituyó un escenario privilegiado para reafirmar lo concerniente a este asunto y llevar a los Estados a comprometerse frente a los desafíos que impone la malnutrición en todas sus formas (desnutrición, carencia de micronutrientes, sobrepeso y obesidad)<sup>98</sup>.

Desarrollada más de dos décadas después de que se realizó la primera edición en 1992, dicha conferencia partió de reconocer, por ejemplo: la insostenibilidad de los modelos de producción y consumo existentes, los desequilibrios en la distribución de alimentos, la importancia de un sistema de comercio mundial justo y apegado al derecho internacional, la necesidad de fomentar una alimentación equilibrada y saludable en centros preescolares y escolares, instituciones públicas, lugares de trabajo y los hogares, particularmente evitando el consumo excesivo de grasas saturadas, azúcares y sal o sodio, eliminando también por completo las grasas trans; el imperativo de marcos legales sobre la publicidad inapropiada dirigida a la niñez para provocar su consumo de determinados alimentos y bebidas, lo mismo que sobre el uso de productos químicos agrícolas para la inocuidad y calidad de los alimentos; y la recomendación de facultar a las personas para tomar decisiones informadas sobre los alimentos que consume<sup>99</sup>. La CIN2, incluso, concluyó recomendando a la Asamblea General de las Naciones Unidas que considerara la posibilidad de declarar el Decenio de Acción sobre la Nutrición, del 2016 al 2025, con el propósito de dar impulso y consolidar los logros alcanzados en este<sup>100</sup>.

Pese a lo anterior, y sin que se promoviera en la Comisión Agropecuaria una discusión técnica sobre puntos sustanciales como los señalados, fue interesante que quienes se opusieron a concretar la aprobación del anteproyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional que les fue presentado en octubre de 2013, coincidieron también en aducir que hacerlo no cambiaría ni resolvería la realidad de la población salvadoreña que mostraba graves problemáticas en cuanto a su alimentación y acceso al agua, así como falencias de la institucionalidad encargada de atenderlas y solventarlas.

---

98 El documento final, denominado Declaración de Roma sobre la Nutrición, se encuentra disponible en el sitio oficial: <http://www.fao.org/3/a-ml542s.pdf>.

99 Párrafos 10, 11, 13.b, 13.f, 14.i, 14.j y 15.h, respectivamente, de la citada Declaración.

100 Planteado en el párrafo 17 de la referida Declaración; recomendación que fue tomada a bien por la Asamblea General de Naciones Unidas, procediendo a declarar el Decenio de Acción sobre la Nutrición (2016-2025) el 1 de abril de 2016. La respectiva resolución, puede obtenerse en el sitio oficial: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/259>.

Esta Procuraduría fue clara en recordar, especialmente a las legisladoras y legisladores, en abril de 2015<sup>101</sup>, que resulta evidente que ninguna normativa, incluyendo las de rango constitucional, es capaz de modificar por sí misma situaciones como las señaladas ni ninguna otra que afecte la vigencia o el ejercicio de cualquiera de los derechos y libertades fundamentales de las personas (como la vida, la integridad, el acceso a la justicia y la misma libertad personal, entre otras). Como se precisó en esa ocasión, es perfectamente sabido en el ámbito jurídico que su validez radica en el potencial que reviste para provocar una divergencia entre el ser y el deber ser, al representar un compromiso pero también una obligación de los Estados de reducir progresivamente la distancia entre lo que prescribe la norma y lo que de hecho ocurre en la realidad (Mander, 2015:15). Actuar en contrario, valorando privilegiadamente la contradicción normativa y fáctica para restar importancia a la necesidad de la regulación, convertiría en inútil el mismo quehacer legislativo en general, y la garantía jurídica en particular, de cualquiera de los derechos y libertades fundamentales que nuestras sociedades se precian en reconocer, proteger y promover.

El trasfondo de los argumentos contra el anteproyecto de Ley era evidente: una normativa específica permite un abordaje integral y armónico frente a la multiplicidad de leyes sectoriales dispersas, revisándolas y dotándoles de coherencia interpretativa en función del contenido que se le haya concedido, en este caso, al derecho a la alimentación. Asimismo, establece el marco para la formulación de políticas públicas, especificando los roles, funciones, atribuciones y responsabilidades de agentes estatales, pero también de entidades particulares; así como la necesaria institucionalidad para la coordinación de programas o la reestructuración de los mismos, la asignación de recursos y su necesaria fiscalización y rendición de cuentas, a fin de dar prioridad a la atención y cumplimiento de los temas asociados a este derecho. Como se detallará más adelante, estas son, inclusive, de las virtudes destacadas por las entidades internacionales especializadas en materia de derecho a la alimentación (Bak, 2015:38; Faret *et al.*, 2015:35), para asegurar la efectividad del marco jurídico como recurso práctico para la exigibilidad y justiciabilidad del DAA.

Fue hasta que pasó la presión para que la reforma constitucional fuera ratificada, que la Comisión Agropecuaria de la legislatura 2015-2018 se propuso, a finales de mayo, retomar el estudio del anteproyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. El PCN introdujo al debate otra propuesta señalando que esperaba contribuir a que este proceso no se paralizara de nuevo, concentrando en 46 artículos las disposiciones que estimó pertinentes. El anteproyecto de Ley entregado por la Mesa Interinstitucional y Sectorial en octubre de 2013 tenía 101 artículos.

Julio de 2015 marcó el reinicio de la revisión del anteproyecto de Ley en el seno de la Comisión Agropecuaria, tomando en cuenta que, en el período legislativo anterior, habían sido aprobados 5 del total de sus artículos. De nuevo, la FAO desarrolló

101 Página 19 de la Resolución de esta Procuraduría, citada en la nota de pie 56.

una serie de eventos encaminados a aportar para que la discusión legislativa sobre el anteproyecto de Ley no se interrumpiera en su propósito de colocar el enfoque de derechos como principio rector del análisis y que la misma se abriera otra vez a la contribución de diferentes sectores en este siguiente intento de lograr un instrumento legal concertado<sup>102</sup>.

Sin embargo, hasta octubre de ese año, se logró adelantar únicamente hasta el artículo 19, aprobando temas claves como el objeto y finalidad de la Ley, su ámbito de aplicación, sus objetivos, definiciones y principios, y lo concerniente al Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN), el CONASSAN y el Comité Técnico de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTSSAN)<sup>103</sup>; lo que esta Procuraduría consideró un injustificable proceso caracterizado por la lentitud en sus resultados<sup>104</sup>.

Esta Procuraduría asimismo comparte la opinión (Bak, 2015:31, 32, 55 y 62; Faret *et al.*, 2015:37; 69-73) de que, en su conjunto, la experiencia del país en la construcción de una Ley Marco, se ha caracterizado por una amplia consulta y participación, tanto de actores públicos como de la sociedad civil y la academia, habiendo contado con un comprometido apoyo del Sistema de Naciones Unidas, especialmente de la FAO, como ya se mencionó, y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en un afán de que el anteproyecto de Ley resultante se adscribiera a los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables en la materia, además de aprovechar el acervo de la legislación afín vigente en la región centroamericana y en América Latina (Bak, 2015: 51 y 52).

Con esa convicción, esta Procuraduría ha participado activamente en el proceso de consulta y formulación del anteproyecto de Ley, desde sus inicios hasta que éste fue entregado a la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa en octubre de 2013 e, incluso, una vez reiniciado el proceso de revisión que aún no concluye. El propósito es el mismo con el que fue parte de la elaboración del primer borrador de

102 El 24 de junio, el 26 de agosto y el 30 de septiembre se desarrollaron con las legisladoras y legisladores talleres sobre la calidad de la alimentación como derecho, el cambio climático y el enfoque de género; mientras que, el 28 de octubre, se realizó un encuentro con especialistas y staff de la FAO, que permitió que integrantes de la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa refrendaran públicamente su compromiso con la pronta aprobación de la legislación pendiente.

103 De acuerdo al Informe Trimestral presentado por la Comisión Agropecuaria al Pleno Legislativo el 2 de marzo de 2016, correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2015 y a enero de 2016, en ese período no se habría retomado la revisión del anteproyecto de Ley en el marco del trabajo realizado por dicha Comisión durante ese trimestre. Dicho informe se encuentra en la dirección: [http://www.observatoriolegislativo.org.sv/images/sesion39\\_2016/trimagro\\_39\\_2016.pdf](http://www.observatoriolegislativo.org.sv/images/sesion39_2016/trimagro_39_2016.pdf)

104 Las fuentes consultadas, evidencian que, a marzo de 2016, se habría logrado avanzar hasta el artículo 31 en la revisión y aprobación respectivas.

ley, promovido por el CONASAN, en el año 2011 (Bak, 2015:52; Faret *et al.*, 2015:25, 31-33, 69 y 73)<sup>105</sup>.

Debe destacarse también que El Salvador logró concertar un anteproyecto de Ley que pudo superar algunas insuficiencias y desafíos identificados en legislaciones similares, como las que están vigentes en Centroamérica (Bak, 2015: 39-49)<sup>106</sup>. Por ejemplo, lo concerniente al acceso a información y rendición de cuentas, lo mismo que el acceso a la justicia, protegiendo a las víctimas de violación o afectaciones a su derecho a la alimentación. Adicionalmente, el enfoque de soberanía alimentaria y la transversalidad de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres individual y colectivamente, que caracterizan el texto del anteproyecto de Ley, constituyen apreciables avances en un marco legal de este tipo.

Con todo, en el período correspondiente al presente informe y a pesar de que las opiniones especializadas no dudan en lo importante que resulta contar con una Ley de esta naturaleza –con reforma constitucional o mientras la misma se ratifica (FAO, 2014: numeral 22; Bak, 2015:38)–, El Salvador quedó nuevamente a la zaga de la corriente jurídica garante del derecho a la alimentación a través de la legislación, quedándose con el recurso de una norma administrativa, reemplazada desde hace años en buena parte de la comunidad internacional (Bak, 2015:50-55).

### 1.3.2. Marco normativo nacional vigente sobre DAA

Efectivamente, hoy por hoy, se encuentran vigentes dos decretos ejecutivos, complementarios entre sí<sup>107</sup>, que se propusieron sentar las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que, de acuerdo al Considerando V, debía ser regulado posteriormente mediante una ley. Con el primero de ellos se creó el CONASAN; mientras que, con el segundo, su presidencia y conducción fue trasladada en 2011 de la Secretaría de Inclusión Social (SIS) al MINSAL.

---

105 El anterior Relator Especial De Schutter destacó el involucramiento de esta Procuraduría en el amplio marco jurídico de garantía de este derecho, que incluyeron sus diligencias y gestiones en relación a la reforma constitucional. Ver. Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafo 50.

106 En la región centroamericana la mayoría de países ya cuenta con sus respectivas leyes marco: Guatemala, Nicaragua y Honduras, desde 2005, 2009 y 2011, respectivamente. En Panamá, se inició la elaboración de un borrador de Ley, en noviembre de 2015, para someterlo posteriormente a consulta y eventual aprobación. Por su parte, a finales de mayo de 2016, la Asamblea Legislativa de Costa Rica habría entregado a la representación de la FAO el respectivo anteproyecto de Ley, para las observaciones pertinentes, con la expectativa de que su debido trámite legislativo iniciase en el mes de junio.

107 El primero de ellos, el Decreto Ejecutivo No.63, fue aprobado el 16 de octubre de 2009; el otro, el 12 de julio de 2011, como Decreto Ejecutivo No.127. Ambos textos se encuentran disponibles en el sitio oficial: <http://www.conasan.gob.sv/institucion/marco-juridico/decretos-ejecutivos>.



Sin embargo, las leyes sectoriales o especiales recientemente aprobadas o que ya estaban en curso, lo mismo que otro tipo de normativa interna de nuestro país que, de una u otra forma, guardan relación con el cumplimiento del derecho a la alimentación, no necesariamente han encontrado en los citados decretos ejecutivos y en su operatividad en los últimos años, un marco de referencia jurídico-institucional para ser interpretadas y aplicadas, aun considerando su persistente dispersión e, incluso, en algunos casos, de contar con disposiciones obsoletas en aspectos claves (PDDH, 2008:15-20; PDDH, 2010:23-27; PDDH, 2012:33 y 34).

Debe mencionarse que, en febrero de 2013, el Ministerio de Salud emitió una nueva **Norma Técnica de Alimentos**, atendiendo los artículos 83 y 86 del Código de Salud<sup>108</sup>, según los cuales le corresponde a dicha institución regular lo relativo a “las condiciones esenciales que deben tener los alimentos y bebidas destinadas al consumo público y los locales y lugares en que se produzcan, fabriquen, envasen, almacenen, distribuyan o expendan dichos artículos, así como de los medios de transporte”, además de supervisar el acatamiento de la respectiva normativa para efectos de autorización y funcionamiento de los establecimientos alimentarios.

Aun siendo un instrumento completo y detallado para que el MINSAL establezca, verifique y garantice los requisitos sanitarios que debe cumplir todo establecimiento –de tipo artesanal o industrial<sup>109</sup>– destinado a la producción, elaboración y procesamiento, envasado, almacenamiento, distribución y comercialización de los alimentos inocuos para el consumo de la población<sup>110</sup>, sus efectos jurídicos se encuentran condicionados al hecho de que corresponde a un Acuerdo Ministerial, es decir, a una normativa de jerarquía jurídica inferior a otras, como los mismos decretos ejecutivos y la legislación. Valoración similar revisten una serie de lineamientos técnicos emitidos, entre 2013 y 2014, por el MINSAL sobre Bancos de Leche Humana, evaluación del estado nutricional y suplementación con micronutrientes en el ciclo de vida con énfasis en la niñez y adolescencia o la vigilancia de la inocuidad de los alimentos en emergencias sanitarias por desastres o incidentes alimentarios<sup>111</sup>; mis-

108 Acuerdo Ministerial No.150, del 1 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial No.27, Tomo No. 398, del día 8 de ese mismo mes y año. Disponible en la siguiente dirección oficial: [http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/norma/norma\\_tecnica\\_alimentos.pdf](http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/norma/norma_tecnica_alimentos.pdf).

109 Léase: panaderías, procesadoras de productos lácteos, envasadoras de aceite, supermercados, restaurantes, servicios de banquete, salas de té, comedores, pupuserías, cafeterías, tiendas de conveniencia, molinos de nixtamal, procesadoras de conservas, dulces, fruta en conservas, jaleas, mermeladas, sorbetes y helados, salsas, envasadoras de mieles, semillas y otros establecimientos de alimentos similares; bodegas secas, cuartos fríos y unidades de transporte de alimentos procesados perecederos y no perecederos.

110 Tales requisitos se refieren, por ejemplo, a las instalaciones, equipo y utensilios; utilización de agua; manejo y disposición final de desechos; servicios sanitarios; limpieza y desinfección; control de insectos y roedores; higiene, salud, protección y acciones del personal manipulador de alimentos; almacenamiento, conservación y venta de materias primas y productos; registro sanitario y etiquetado; control de calidad y criterios de autorización.

111 Éstos y otros documentos relacionados, se encuentran disponibles en el sitio oficial: [http://asp.salud.gob.sv/regulacion/busca\\_avanzada.asp](http://asp.salud.gob.sv/regulacion/busca_avanzada.asp)

mos que, respondiendo a las atribuciones y obligaciones de dicho Ministerio, son fundamentales para las áreas y temáticas a las que se refieren.

Por otra parte, el período correspondiente al presente informe se benefició del acervo de reflexiones existente sobre la protección social, considerada como una herramienta contra la pobreza, la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria (FAO, 2012) y, en general, como medio para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo cuando se garantiza a todas las personas, sin discriminación<sup>112</sup>. El enfoque de derechos se planteó como crucial a ese respecto; al que se añade la conceptualización del DAA como derecho sustantivo, de cuya protección serían tributarios otros derechos –como el de la educación, la salud y el trabajo–, y no al revés, como suele entenderse.

En este contexto, en febrero de 2013, fue aprobada la **Ley del Programa de Vaso Leche Escolar**<sup>113</sup>.

Referente a un programa presidencial que data de finales de 2010, constituyó un importante esfuerzo por otorgarle un carácter permanente al mismo, pero sobre todo de asegurar su más amplio alcance, al dirigirlo a todos los centros educativos públicos del territorio nacional en los niveles de parvularia y educación básica, ya que previamente, entre 2011 y 2012, sólo dio cobertura a 7 de los 14 departamentos del país, en las zonas occidental y paracentral. Dicha legislación tuvo encima la virtud de establecer claramente la obligación del Estado de asignar los recursos necesarios para su implementación y ejecución, provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Pero esta Ley, en su Considerando V, circunscribe su interés principal a “la protección de la salud física de los niños y niñas” mediante el cuidado de su nutrición a través de la provisión para su consumo, como mínimo, de dos vasos de leche fluida por semana. Sin ser expreso en su texto, los objetivos de contribuir a la permanencia en el sistema educativo y al rendimiento escolar estaban dados porque el programa estaría a cargo del Ministerio de Educación (MINED) y se desarrolla, justamente, durante el año lectivo, de enero a octubre.

En esta Ley, resultó más explícita la finalidad de estimular la producción y procesamiento nacional de leche fluida en función del programa pero también de cara al largo plazo procurando el desarrollo ganadero, dejando esta responsabilidad en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), incluida la vigilancia relacionada a la inocuidad de los productos.

112 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafo 72.f.

113 Mediante Decreto Legislativo No. 304, del 8 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial No.43, Tomo No.398, del 4 de marzo de ese mismo año. Dicha ley se encuentra en el sitio oficial: <http://www.asamblea.gob.sv/parlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-programa-de-vaso-de-leche>.

## Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada

De forma directa, la mencionada Ley no hace referencia alguna al derecho a la alimentación. Se limita, asimismo, sólo a uno de los componentes que constituyen el Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) que había venido implementando el MINED en los centros educativos públicos, con leves variantes desde la década de los ochenta; siendo el resto de componentes: refrigerio escolar, almuerzos para las Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno, huertos y tiendas escolares<sup>114</sup>, los cuales evidentemente involucran un gama de productos alimenticios que se suman a la leche entregada para consumo de las y los estudiantes. Lo anterior, pese a que, a partir de mayo de 2013, el Gobierno de El Salvador asumió la responsabilidad total del PASE –incluido su financiamiento– que, desde sus inicios y hasta esa fecha, había estado a cargo del PMA<sup>115</sup>.

Es de recordar, además, que desde octubre de ese mismo año, el MINED y el MINSAL solicitaron a la Asamblea Legislativa que reformara el artículo 113 de la Ley General de Educación para que se prohibiera la venta o acceso de cualquier alimento no saludable en los centros escolares, públicos y privados, determinando aquéllos que sí podían ser comercializados en sus cafetines. Pero, en mayo de 2014, se sometió a su consideración una iniciativa más ambiciosa, al presentarse un anteproyecto de Ley sobre la alimentación saludable en los centros educativos, que también se proponía regular el acceso y venta de los productos alimenticios a su interior. Sobre tales iniciativas hubo consulta a entidades responsables y especializadas en la materia, entre ellas la CONASAN a nivel nacional, y la FAO y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), como agencias internacionales.

Fue hasta noviembre de 2015 que la Comisión de Cultura y Educación del Órgano Legislativo estimó que la primera de ellas era la opción “imprescindible” para los propósitos señalados, descartando la efectividad que en ese sentido podría haber brindado la creación de un nuevo marco legal y decidiendo recomendar al pleno legislativo lo que consideró una actualización de la Ley General de Educación, con la aprobación de la referida reforma<sup>116</sup>. Evidentemente, las modificaciones correspondientes establecieron que el MINED será la autoridad responsable –en coordinación con el MINSAL– de emitir la normativa para regular y controlar la comercialización, específicamente, de los alimentos “con alto contenido en grasa, sal y azúcar, y de todos aquéllos que no contribuyan a una alimentación saludable dentro de las tiendas y cafetines escolares”. Las instancias directivas de los centros educativos públicos

114 Una síntesis al respecto, se encuentra en: <http://www.plataformacelac.org/es/programa/132>.

115 Ver nota en el sitio: <http://es.wfp.org/historias/el-salvador-gobierno-asume-programa-nacional-de-alimentaci%C3%B3n-escolar>.

116 Una relación de lo acontecido a ese respecto así como el texto de la reforma propuesta, se consigna en el Dictamen favorable emitido por la Comisión de Cultura y Educación de la Asamblea Legislativa del 3 de noviembre de 2015; estando disponible en la siguiente dirección: [http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2015-2018/no.-24-del-5-nov-2015/dictamenes/comision-de-cultura-y-educacion/comision-de-cultura-y-educacion-dictamen-no.-40-favorable/archivo\\_pdf\\_utilsAL](http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2015-2018/no.-24-del-5-nov-2015/dictamenes/comision-de-cultura-y-educacion/comision-de-cultura-y-educacion-dictamen-no.-40-favorable/archivo_pdf_utilsAL).

y privados, y quienes administren tales establecimientos en los mismos serán las entidades garantes de que tal normativa se cumpla, incluyendo lo concerniente a la preparación y manipulación higiénica, distribución y venta de alimentos, así como la promoción de una alimentación saludable y la información pertinente sobre productos y precios disponibles para la comunidad educativa.

Si bien esta reforma partió del mandato estatal de proteger el derecho a la salud de la niñez –según se lee en su considerando III–, también significó un destacado avance respecto al DAA al establecer que tal imperativo se procuraba “concretamente a través del ejercicio al derecho a una alimentación saludable, de tal forma que puedan contar con una oferta de alimentos sanos, nutritivos, seguros y adecuados al interior de los centros educativos públicos y privados del país, a fin de posibilitar su desarrollo evolutivo y facilitar su proceso de aprendizaje”.

Pese a ser solamente una enmienda a un marco legal vigente, su referencia explícita al derecho a la alimentación marcó cierta diferencia con la Ley del Programa de Vaso Leche Escolar, en función del reconocimiento y garantía del derecho a la alimentación, ya que aunque no contempla procedimientos de denuncia ni un régimen sancionatorio, se cuida de remitir a disposiciones legales existentes para atender esos cometidos, concretamente con la Ley de la Carrera Docente y el propio régimen disciplinario de la Ley General de Educación. Aunado a ello, la reforma legal aprobada expone con claridad lo concerniente a la oferta de alimentos a estudiantes, desde los principios de asequibilidad e inocuidad. Finalmente, sus efectos alcanzan a alumnos y alumnas de todos los niveles educativos, y hasta a la comunidad educativa en general que se abastece de comida y productos alimenticios en las tiendas y cafetines escolares.

Con todo, la expectativa de que El Salvador cuente al más breve plazo con una legislación específica en materia de alimentación escolar saludable, se mantiene<sup>117</sup> y encuentra un amplio respaldo político en la tendencia reciente de los países de América Latina y de las gestiones de grupos regionales de parlamentarios y parlamentarias que inclusive han promovido la aprobación de una Ley Marco de Alimentación Escolar por el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), en el año 2013<sup>118</sup>.

En este propósito, que no ha cesado, debe considerarse una vez más las opiniones vertidas por parlamentarios y parlamentarias que insisten en una eventual afectación tanto a la libertad privada para elegir la propia alimentación como, espe-

---

117 Ver al respecto nota periodística en el sitio oficial: <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/avances-y-desafios-en-la-alimentacion-escolar>.

118 Este tipo de leyes ha sido aprobado en diferentes países desde 2009, como ocurrió en Brasil y posteriormente en Paraguay y Bolivia. Ver: <http://parlamentarios.contraelhambre.org/resultados>; [http://www.parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-alimentacion-escolar-pma-19-oct-2013.pdf](http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-alimentacion-escolar-pma-19-oct-2013.pdf); y, <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/277543/>.

cialmente, a la libertad económica y empresarial para comercializar alimentos. Lo cual encuentra explicación en los objetivos y contenido de una de las propuestas de ley de alimentación escolar que contó con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil y el apoyo técnico de la FAO en un proceso conducido por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República (STPP), desde el año 2014. En la lógica de tal propuesta se establece un vínculo estrecho, similar al definido en la Ley del Programa de Vaso Leche Escolar, sólo que ampliados sus alcances a los diferentes productos alimenticios destinados al consumo de estudiantes en las diferentes modalidades que incluye el PASE con la consecuente dinamización de la agricultura familiar y campesina, a través de asistencia técnica, compras mínimas para el programa de alimentación escolar y accesibilidad para la comercialización, entre otros mecanismos. Cuestiones totalmente aceptadas como pasos coadyuvantes a convertir una regulación de protección social en un factor de crecimiento económico y desarrollo, que trasciende entonces la mera asistencia social básica (FAO, 2012:sin numeración).

Por otra parte, también en el año 2013, la Asamblea Legislativa aprobó la **Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna** en el mes de junio<sup>119</sup>; misma que le había sido presentada desde agosto de 2012 para su consideración, con la participación y apoyo de diversas entidades públicas, profesionales, no gubernamentales, de trabajo comunitario y de cooperación internacional, lo mismo que de las agencias relacionadas del Sistema de Naciones Unidas en el país.

Esta Procuraduría aprecia que dicha Ley tenga como sustrato principal al Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, adoptado por la Asamblea Mundial de la Salud en 1981<sup>120</sup>. Preparado por la OMS y UNICEF, este Código si bien no reviste un enfoque de derechos, hace explícita alusión a la alimentación de lactantes y menores de edad, con énfasis en la calidad de su nutrición. Asimismo, aunque no se trata de un instrumento de carácter vinculante, representaría el estándar más alto en esta materia que, entre sus planteamientos, abogó por la adopción de las leyes y reglamentos pertinentes como medidas idóneas para abordar tal situación.

Por su parte, la mencionada Ley se orienta a asegurar la nutrición por excelencia y el crecimiento y desarrollo óptimos de la niñez, considerando que se logran a través de la lactancia materna: de forma exclusiva, hasta los seis meses y de manera prolongada, hasta los 2 años de edad y más, de niñas y niños. Concebida como un derecho, esta práctica incorpora el principio de universalidad, reconociendo tal

119 Mediante Decreto Legislativo No.404, del 26 de junio de 2013, publicado en el Diario Oficial No.145, Tomo No.400, del 12 de agosto de ese mismo año. La referida Ley se encuentra disponible en el sitio oficial: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-promocion-proteccion-y-apoyo-a-la-lactancia-materna>.

120 Referencia al respecto y el texto del citado documento, disponibles en la dirección: <http://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/9241541601/es/>.

derecho a todos los niños y niñas, incluyendo particularmente en el goce de los beneficios de la leche materna a lactantes que no puedan recibirla directamente de sus madres. Para ello, se establece, por ejemplo, el funcionamiento de los bancos de leche humana, abastecidos por donaciones completamente gratuitas.

Resulta significativo que, en el plano de los derechos establecidos en esta Ley, las mujeres también ven reconocida y protegida su prerrogativa de amamantar a sus hijos e hijas, debiendo contar para ello con la garantía del Estado y con el apoyo del padre, la familia, la comunidad, las entidades empleadoras y el personal de salud de instituciones públicas como privadas, entre las más importantes. En ese sentido, la Ley dispone que se provea a las mujeres del respaldo social necesario para tomar y llevar a cabo la decisión de amamantar; por ejemplo, brindándoles la información, orientación y asesoría adecuadas y oportunas en los servicios de salud, así como facilitándole condiciones favorables en su lugar de estudio o trabajo (mediante licencia de maternidad remunerada<sup>121</sup>, guarderías, instalaciones para extraer y almacenar la leche materna, pausas para el amamantamiento, etc.).

Atendiendo a esa lógica, hace parte del objeto de la Ley la regulación de la fabricación, comercio, distribución, importación, publicidad y demás actividades relativas a los sucedáneos de la leche materna, justamente para fortalecer el propósito principal de alentar a la lactancia materna y de prohibir su reemplazo.

En este marco legal —como ocurre con el del CONASAN comentado en párrafos precedentes—, el Ministerio de Salud figura de nuevo como autoridad competente para procurar su cumplimiento, en su carácter institucional pero también presidiendo la Comisión Nacional de Lactancia Materna (CONALAM), órgano asesor y de consulta con representación pública, académica, gremial, empresarial y no gubernamental, adscrito a dicho Ministerio. Toda persona natural o jurídica, relacionada con los productos sustitutos de la leche materna, quedó fuera de participación en esta instancia.

Esta Ley, además, establece un régimen de infracciones y sanciones, que se inclina especialmente a vigilar lo atinente a los sucedáneos, conforme a las diferentes disposiciones a ese respecto desarrolladas en el cuerpo legal. Por último, esta Ley previó la emisión de un reglamento que la operativice; mismo que fue aprobado, aunque hasta el 15 de junio de 2015<sup>122</sup>.

---

121 Abona a lo anterior, las reformas a los artículos 309 del Código de Trabajo, lo mismo que al 9 y 12 de la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos, que fueron aprobadas en octubre y noviembre de 2015, respectivamente, con las cuales se aumentó la licencia por maternidad de 12 a 16 semanas, en el sector privado y en el público, respectivamente.

122 Mediante Decreto Ejecutivo No.67, del 5 de junio de 2015, publicado en el Diario Oficial No.104, Tomo No.407, del día 10 de ese mismo mes y año; el cual se encuentra en el sitio oficial: [http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/reglamento/reglamento\\_ley\\_promocion\\_y\\_apoyo\\_lactancia\\_materna.pdf](http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/reglamento/reglamento_ley_promocion_y_apoyo_lactancia_materna.pdf).

## Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada

Con tales características, la Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna constituye también un marco legal complementario relevante para el efectivo cumplimiento del derecho a la alimentación en El Salvador.

Y es que estudios auspiciados por la FAO (Mander, 2015) han documentado interesantes debates que propugnan la incorporación de las medidas relacionadas con el derecho a la alimentación, si no en la legislación marco del DAA, al menos en leyes específicas en materia alimentaria, como ha ocurrido por ejemplo en la India. El abastecimiento de alimentos de parte del Estado, es una de tales medidas, al recordar que el acceso al derecho a la alimentación incluye, no sólo la capacidad de producir o adquirir los alimentos mediante su compra por ejemplo, sino de recibirlos cuando las personas carecen de la posibilidad de alimentarse por sí mismas.

En esa lógica se inscriben los programas de entrega de comida preparada a estudiantes, las transferencias en efectivo y las pensiones a grupos vulnerables, como las que se consignan en la **Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador**, aprobada en abril de 2014<sup>123</sup>.

Sus pretendidos alcances son amplios al proponerse legislar para el desarrollo humano, la protección social y la inclusión, siendo el Estado el garante de su aplicación, concretamente bajo la conducción de la Presidencia de la República y con el involucramiento especial de las municipales; todo ello, desde un enfoque de derechos (artículos 1, 6 y 11).

Sus objetivos reafirman lo anterior (artículo 3), colocando en primera línea el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población, lo mismo que la mejora continua de su nivel de vida. Significativamente, se relaciona con ello la contribución que esta Ley espera hacer “a una mejor distribución del ingreso nacional, a una disminución de la desigualdad (incluida la de género, explícitamente) y a la reducción sostenida de la pobreza”. Para lo cual se propone impactar en la capacidad productiva nacional, con “énfasis en la micro y pequeña empresa y los sectores cooperativos”, en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y en acortar la brecha urbano-rural. La coordinación efectiva, institucionalización y conducción estratégica de la política social constituyen uno de los 10 objetivos planteados en la Ley, a la que se suma la “protección social amplia, segura y suficiente”, en los términos arriba señalados.

De hecho, la protección social es uno de los tres componentes de lo que se concibe como el “marco legal para la política social para el desarrollo humano” (artículo 7); los otros dos son, justamente, el desarrollo económico y social, y la inclusión social, cuya interrelación y complementariedad se deja establecida en esta Ley. Este

123 La referida Ley corresponde al Decreto Legislativo No.647 del 3 de abril de 2014, publicado en el Diario Oficial No.68, Tomo No.403, del día 9 de ese mismo mes y año; disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>.



componente es el único, además, para el cual se crea y define expresamente un Subsistema y un Comité Intersectorial responsable de su funcionamiento (Capítulo III, Sección II y Sección IV), dando continuidad y ejecutando los programas sociales y acciones en curso, y otros que se definan a futuro; entre los primeros, se enumeran los siguientes (artículo 30):

- a) Comunidades Solidarias, urbanas y rurales.
- b) Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares.
- c) Alimentación y salud escolar.
- d) Vaso de leche.
- e) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).
- f) Ciudad Mujer.
- g) Nuestros Mayores Derechos.
- h) Pensión Básica Universal.
- i) Programa de Agricultura Familiar.
- j) Paquetes Agrícolas.
- k) Acceso y cobertura universal a la salud integral, pública y gratuita.
- l) Acceso y mejoramiento de vivienda.
- m) Infraestructura social básica.
- n) Atención integral a la primera infancia.

Esta Ley también se refiere a la pobreza multidimensional y a las brechas de desigualdad (Capítulo IV), creando el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social para su medición y abordaje a través de políticas públicas.

De acuerdo a la FAO, citada por Bak (2015:38), uno de los cometidos de las leyes marco en DAA es “proporcionar las bases jurídicas para la legislación subsidiaria y otras medidas que regulen situaciones o aspectos a ser incluidos en leyes sectoriales del país, como por ejemplo, la inocuidad de los alimentos o la certificación de semillas”. Una ley equivalente en los sistemas jurídicos nacionales, es del todo aceptada para dar por cumplida esta recomendación reiterada en diferentes instrumentos internacionales, siempre y cuando resulte útil para imponer de forma precisa y práctica el cumplimiento efectivo del derecho a la alimentación, tanto respecto a las entidades públicas como a particulares.

Más allá de su contribución a institucionalizar determinados programas mediante el respaldo legislativo, esta Procuraduría estima que tal condición no se cumpliría con la Ley de Desarrollo y Protección Social.

Por un lado, si bien sus amplios alcances aplican completamente a toda reivindicación del DAA, este derecho no es mencionado en ninguna de las disposiciones sustantivas que configuran este marco legal de la política social, con excepción de disponer que el acceso a la alimentación constituye una de las dimensiones exigidas como mínimo para la medición de la pobreza, junto con el ingreso per cápita del hogar, la educación, los servicios de salud, el empleo, la seguridad social, la



vivienda y los servicios básicos (artículo 46). Pero en lo relativo al componente de Desarrollo Económico y Social se establece que son los derechos constitucionales los que esta Ley tutela (artículo 8); una calidad que no ha sido expresamente concedida al DAA al momento de emitirse el presente informe y que ha implicado que quede supeditado a otros derechos que sí gozan de rango constitucional. Más aún, en el Considerando II de la Ley, se refieren algunos de éstos como para respaldar la conveniencia de su aprobación, a saber: el derecho a la vida, a la integridad física y moral, el trabajo e, incluso, la propiedad y posesión. Lo anterior, pese a que varios de los únicos programas que se enlistan en su texto se encuentran relacionados con el derecho a la alimentación.

La promoción y garantía de este derecho aparecen consideradas desde la noción que corresponde al Componente de Protección Social, que “busca proteger a las personas frente a los diferentes riesgos y desafíos a lo largo de su ciclo de vida y reducir las condiciones que generen vulnerabilidad” (artículo 9). De acuerdo a la FAO (2012:sin numeración), tal situación no sería impedimento para el cumplimiento progresivo del DAA, si los programas respectivos se inscriben en estrategias más amplias para la erradicación de la pobreza y guardan “plena coherencia con las políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional”; para lo cual, considera a las comisiones nacionales o mesas de trabajo en tales materias como los espacios idóneos para procurar un abordaje integral y eficaz, mediante la coordinación y concertación.

Sin embargo, como ya se señaló, la Ley de Desarrollo y Protección Social, además de distinguir tres componentes, no define la manera en que se articularán entre sí, sobre todo para alcanzar, complementariamente y de forma sumativa, los objetivos que se ha planteado. Por el contrario, en general, el componente mismo de Protección Social reproduce el funcionamiento de una multiplicidad de iniciativas sin resolver, sino añadiendo a, su característica dispersión operativa y de resultados, con pocas ventajas de cara a la sostenibilidad y universalidad de las mismas (Rivera Ocampo, 2016:35-41). A este momento, dicho Componente lo conforman 14 programas en implementación, de los cuales 4 tienen una relación directa con la consecución del DAA, tanto para su disponibilidad como para su accesibilidad e inocuidad: alimentación escolar, vaso de leche, agricultura familiar y paquetes agrícolas. Otros 4 de ellos, favorecen condiciones esenciales que hacen posible la realización progresiva de este derecho: comunidades solidarias, apoyo temporal al ingreso, pensión básica universal e infraestructura social básica (agua potable y saneamiento). Además, aunque todos ellos son mencionados explícitamente (artículo 30), no se incluye definición alguna en la Ley –ni siquiera en sus aspectos esenciales–, lo que eventualmente podría actuar en detrimento de la seguridad jurídica alrededor de sus propósitos, contenido y resultados<sup>124</sup>.

124 Lo que sí se encuentra disponible es un documento conceptual sobre el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) en el que se definen los programas previstos en la Ley. Para su revisión, se puede consultar: <http://www.proteccionsocial.gob.sv/index/index.php/documentos/documentos-de-trabajo/finish/3-sistema-de-proteccion-social-universal/17-resumen-ejecutivo-sistema-de-proteccion-social-universal>.

Por otra parte, aunque la exigibilidad hace parte importante de este marco legal, reconociéndola como uno de sus principios rectores e incluyéndola entre las definiciones destacadas (artículos 4.d y 5), su conceptualización e implicaciones no están acordes a los parámetros de los derechos humanos (Mander, 2015:54-58; Faret *et al.*, 2015:64, 86 y 87)<sup>125</sup>. Prescrita en el texto de la Ley como el “(d)erecho de todas las personas para solicitar, en el marco de la política y de las reglas de los programas, el acceso y goce de los derechos de las personas”, esta noción no se acerca a reconocer la capacidad que tienen las personas para reclamar legalmente sus derechos y de obtener del Estado, e incluso de agentes no estatales, el cumplimiento efectivo de los mismos. Para el caso, no se mencionan mecanismos y recursos administrativos, cuasi judiciales y judiciales que puedan activarse, mediante quejas o denuncias, frente a cualquier acción y omisión que afecte o vulnere tales derechos. Tampoco se establece un régimen sancionatorio, de reparación y corrección de posibles prácticas de abuso y hasta corrupción (FAO, 2012:sin numeración). Tales mecanismos y recursos son, incluso, considerados por el anterior Relator Especial De Schutter como fundamentales para promover la autonomía de las mujeres, como titulares de derechos en programas de protección social que les benefician o que recurren a ellas como garantes de las familias en su implementación, trascendiendo de considerarlas como meras receptoras pasivas en el contexto de los mismos<sup>126</sup>.

Se añade a lo anterior que, aunque esta Ley prevé que sus beneficios sean de carácter universal y alcancen a toda la población en la satisfacción de sus recursos básicos, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes (artículos 2 y 5), lo cierto es que los programas referidos al DAA logran atender fundamentalmente a las personas y grupos poblacionales que pretende cubrir de manera especial y prioritaria, dada su situación de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y discriminación, tal y como lo permite la misma Ley (artículo 33).

Por lo expuesto, es opinión de esta Procuraduría que la referida Ley de Desarrollo y Protección Social cumple un papel importante en el acceso a alimentos y a la nutrición a determinados grupos poblacionales; pero, en definitiva, no provee un marco jurídico adecuado que coloque al derecho a la alimentación como un asunto fundamental del desarrollo, el bienestar y la justicia social.

---

125 De acuerdo a un estudio auspiciado por la FAO (Mander, 2015:10): “establecer un mecanismo de cumplimiento sólido e independiente, (es un) aspecto que resulta fundamental para la aplicación de cualquier ley basada en derechos” (Mander, 2015:10), aun cuando se trate de sanciones civiles y no necesariamente penales. Ver, además: Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafos 20 al 22.

126 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter. *Los derechos de la mujer y el derecho a la alimentación*, A/HRC/22/50, publicado el 24 de diciembre de 2012, párrafos 45 y 46.

Siguiendo esa misma tendencia, en abril de 2015, se aprobaron sendas reformas al **Código de Familia, en sus artículos 260 y 261**<sup>127</sup>. Ambas se refieren a la pensión o cuota alimenticia: la primera, suprime la posibilidad de que pueda renunciarse a ella; mientras que, en coherencia, la segunda elimina el plazo establecido originalmente —que era de dos años— para que dicha la misma pudiera ser cobrada. Esta última modificación transforma en imprescriptible el derecho a cobrar las pensiones o cuotas alimenticias atrasadas.

Resulta interesante que, en una usual interpretación, estas disposiciones revisten la expectativa de un sustancial impacto en los derechos de la niñez y la adolescencia en materia alimentaria. Sin que tal conclusión sea incorrecta, lo novedoso de las mismas es que, en sus considerandos III y IV, se citan como fundamento la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres. Es decir, la motivación principal de las referidas reformas alude a atender y procurar erradicar la situación de violencia económica y patrimonial, y de cualquier otra forma de violencia y discriminación en el ámbito familiar que afecte a mujeres madres, en lo concerniente a recibir la pensión alimenticia que corresponde a sus hijos e hijas; el considerando V es explícito al respecto.

En el período correspondiente al presente informe, también se aprobaron regulaciones concernientes a la disponibilidad de alimentos. Entre ellas, se pueden mencionar dos decretos relacionados entre sí: las **Disposiciones especiales transitorias de fomento de producción de semilla certificada de maíz y semilla de frijol** y las **Disposiciones Especiales y Transitorias para el Fomento de la Producción de Granos Básicos**, aprobadas a finales del año 2012 y a inicios de 2014, respectivamente<sup>128</sup>.

El propósito de ambas normativas era favorecer la ejecución del Programa Presidencial de Entrega de Paquetes Agrícolas que, como se mencionó en párrafos precedentes, es uno de los que forman parte del Componente de Protección Social de la Ley de Desarrollo y Protección Social. En ambos casos, el MAG fue habilitado para realizar compras directas a productores y productoras locales para la implementación de dicho programa, sin tener que recurrir a la Ley de Adquisiciones

127 Mediante Decreto Legislativo No.989, del 16 de abril de 2015, publicado en el Diario Oficial No.79, Tomo No.407, del 5 de mayo de ese mismo año; disponible en el sitio oficial: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-de-familia>.

128 El primero, mediante Decreto Legislativo No.198, del 22 de noviembre de 2012, publicado en el Diario Oficial No.239, Tomo 397, del 20 de diciembre de ese mismo año. Por su parte, el segundo, se refiere al Decreto Legislativo No.603, del 9 de enero de 2014, publicado en el Diario Oficial No.18, Tomo 402, del día 29 de ese mismo mes y año. Sus respectivos dictámenes favorables y el texto de decreto correspondiente, se encuentran disponibles en las direcciones siguientes: [http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2012-1/no.-27-del-22-nov-2012/dictamenes/comision-agropecuaria/comision-agropecuaria-dictamen-no.-7-favorable/archivo\\_pdf\\_utilsAL](http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2012-1/no.-27-del-22-nov-2012/dictamenes/comision-agropecuaria/comision-agropecuaria-dictamen-no.-7-favorable/archivo_pdf_utilsAL); <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/12-diciembre/20-12-2012.pdf>; así como en: [http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2014/no.-82-del-9-ene-2014/dictamenes/comision-agropecuaria/comision-agropecuaria-dictamen-no.-21-favorable/archivo\\_pdf\\_utilsAL](http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2014/no.-82-del-9-ene-2014/dictamenes/comision-agropecuaria/comision-agropecuaria-dictamen-no.-21-favorable/archivo_pdf_utilsAL).

y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), que suele aplicar para las compras gubernamentales.

Y aunque tal propósito era común, hay evidentes diferencias entre sus consideraciones y alcances respecto al derecho humano a la alimentación, según se lee en los respectivos dictámenes favorables y proyectos de decreto emitidos por la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa, al procurar su aprobación.

De esta forma, en la normativa de 2012 expresamente se consignaba como uno de los beneficios vinculados a tales disposiciones, su contribución a la sustitución de importaciones de semilla certificada de maíz y la semilla de frijol, esenciales en la dieta de la población salvadoreña, con el consecuente estímulo y finalidad de avanzar en la autosuficiencia, seguridad y la soberanía alimentaria. La necesidad de fortalecer y consolidar en esa dirección las capacidades productivas nacionales, antecedió incluso a la referencia de proveer al mencionado programa presidencial. En 2014, sin embargo, las razones se limitaron a aducir la previsión de adquirir ambos tipos de semillas (mejorada, esta vez, en el caso del frijol), en un lapso de tiempo corto y oportuno para no afectar la producción nacional que depende de ese programa. Lo anterior, pese a que el título de las últimas disposiciones aprobadas ostentaba un concepto más amplio que las primeras, al utilizar el término “granos básicos”.

Entre los principales cuestionamientos que rodearon la aprobación del decreto del año 2012, figuró el de la discriminación contra proveedores extranjeros, al excluirlos claramente de las compras que debía realizar el MAG. A ello se sumó la eventual contravención de lo establecido en el artículo 2 del Capítulo de Contratación Pública del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), que prevé acudir a proveedores extranjeros y utilizar también la Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador (BOLPROS) para la comercialización de los contingentes de semillas, bajo criterios de competencia. Ninguna de estas situaciones se repitió en el decreto de 2014.

En lo que también coincidieron las disposiciones comentadas fue en su carácter transitorio –con plazo de un año–, lo que finalmente diezma la sostenibilidad de sus resultados y advierte que, por el momento, no se tendría un enfoque estratégico de desarrollo productivo en el mediano y largo plazo, y por tanto falta a una cuestión clave en materia de disponibilidad y seguridad alimentarias. Inclusive, es claro que tampoco se estaría planteando una eventual ampliación de sus efectos a otros productos, constitutivos también de los granos básicos en la alimentación de la sociedad salvadoreña, como el arroz y el sorgo, caracterizados en los últimos años por un alto nivel de dependencia de su importación.

Lo relativo a los fertilizantes es otro asunto de particular trascendencia. Ninguna de las disposiciones mencionadas –o cualquier otra que pudo haberse aprobado aún

en relación exclusiva al programa presidencial—, hizo referencia a una sustitución del uso de agroquímicos para completar el paquete agrícola. A la fecha, los mismos predominan y son importados en su totalidad.

Ciertamente, la transitoriedad no habría sido conveniente, dados los usos propios de este insumo. Pero quedaba la opción de apostarle a la progresividad, lo que hubiera permitido comenzar a encaminar al país, por ejemplo, a la cada vez más exigida práctica de la agroecología para fomentar la protección de la pequeña agricultura, la mejora de la nutrición, la dinamización del desarrollo local y comunitario, la democracia alimentaria, los derechos de las mujeres y la sostenibilidad ambiental, entre otros beneficios en el contexto de la producción agrícola<sup>129</sup>.

Un primer intento legislativo que podía abonar en esa dirección, ocurrió en septiembre de 2013 cuando la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa reformó la Ley sobre el Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario<sup>130</sup>, prohibiendo el uso de 53 ingredientes activos de plaguicidas, en su grado técnico o como producto formulado, además de todos aquellos plaguicidas y fertilizantes que contengan metales pesados y metaloides en su formulación. Su retiro debía lograrse entre uno y dos años, sin posibilidad de prórroga, mediante el reemplazo progresivo de los mismos. Se creó, asimismo, un comité técnico con participación de los ministerios de Agricultura, Salud y Medio Ambiente, encargado de “la revisión, perfeccionamiento y registro, autorizaciones y prohibiciones de plaguicidas y fertilizantes, en concordancia con las características regionales, de país y con las normas internacionales”.

Pese a sus implicaciones e impactos directos en la producción agrícola, y específicamente en alimentos, los énfasis de las reformas (manuales o instructivos en castellano; indicaciones sobre el uso correcto del producto; medidas de protección al utilizarlo; condiciones para el rocío aéreo del producto, especialmente en detrimento de alimentos de la canasta básica; entre otras) se refirieron prioritariamente a la protección del derecho a la salud y el medio ambiente sano, más que a la procuración e incidencia en aspectos propios del derecho a la alimentación. El conocimiento y denuncia —con fuerte peso mediático— de casos recurrentes de insuficiencia renal asociada presuntamente a los agroquímicos, habrían motivado en lo fundamental a que se realizaran las modificaciones legales señaladas. Y, si bien no fue la Comisión de Salud de la Asamblea Legislativa la responsable del estudio

129 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, A/HRC/25/57*, publicado el 24 de enero de 2014, párrafos 16 y 17. Ver además: *Statement by Hilal Elver, Special Rapporteur on the Right to Food at the 70th session of the General Assembly, Third Committee Item 72 (b & c): Human Rights*, presentado el 23 de octubre de 2015, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. Disponible en la dirección: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16683&LangID=E>.

130 Copia del texto del dictamen respectivo, con el detalle de diligencias e informes que lo respaldaron, así como del decreto aprobado, se encuentran disponibles en las direcciones: [http://www.observatoriolegislativo.org.sv/images/sesion\\_66/med12\\_2013\\_ok.pdf](http://www.observatoriolegislativo.org.sv/images/sesion_66/med12_2013_ok.pdf); y [http://www.rap-al.org/news\\_files/DECRETO%205.08.13.pdf](http://www.rap-al.org/news_files/DECRETO%205.08.13.pdf).

de la problemática y sus correspondientes acciones legislativas, tampoco lo fue la Comisión Agropecuaria.

Con todo, las reformas fueron observadas por la Presidencia de la República, en el mes de octubre<sup>131</sup>. Partiendo de opinar sobre lo positivo de este tipo de reformas en concordancia con la Constitución, fue interesante que la alimentación fuera expresamente mencionada, junto con la salud, la protección de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente, como derechos adscritos a la primacía de la persona humana y su dignidad, que el Estado salvadoreño se encuentra obligado a proteger. Asimismo, fue retomada la importancia de compatibilizar las políticas estatales en materia de salud y medio ambiente, con las de seguridad alimentaria, en relación a las prácticas agrícolas que se promuevan en el país.

De su razonamiento, que en algunos casos atendieron más a la redacción del texto que al fondo propiamente del asunto —por ejemplo, la denominación de los productos y su estandarización al ser enlistados—, interesa destacar el argumento de procurar la armonización de los bienes jurídicos tutelados, de manera que no existiera desatención ni desequilibrio en la protección de los derechos mencionados que, a criterio del entonces Presidente de la República, Señor Mauricio Funes Cartagena, se encontraban en aparente disputa en los términos en que las reformas fueron aprobadas. De manera concreta, señaló que la normativa debía considerar tanto la tutela de la salud de la población como la de las personas que trabajan la tierra “y que necesita(n) contar con herramientas para producir y llevar sustento a su hogar”, tendiendo en cuenta además la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, al no respaldar la proscripción de 11 de los 53 productos incluidos en las reformas, el Presidente de la República remitió su argumentación principal a lo establecido por la OMC, en los artículos 2 y 5 de su Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que requería de prueba científica conocida sobre su toxicidad o impactos nocivos, para proceder a su prohibición. Sugirió entonces realizar estudios y evaluaciones para justificar posteriormente una disposición en ese sentido, tal y como ocurre con los otros 42 productos contenidos en las reformas, que ya se encuentran prohibidos por convenios internacionales y acuerdos ministeriales vigentes en el país. Un planteamiento similar se hizo respecto a los plaguicidas y fertilizantes con metales pesados y metaloides en su formulación, que pretendieron prohibirse también con las reformas. Con tal cometido recomendó la creación de un Comité Técnico asesor y consultivo, con participación del MAG, MINSAL y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Finalmente, sugirió incluir lo concerniente a la disposición final de los productos que queden en los inventarios, una vez llegados los plazos definidos para su prohibición; misma que se refiere a su destrucción, con costos a cargo de la entidad privada involucrada.

---

131 El documento correspondiente puede consultarse en el siguiente sitio oficial: [http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2013/no.-70-del-3-oct-2013/correspondencia/piezas-a/10a/archivo\\_pdf\\_utilsAL](http://www.asamblea.gob.sv/sesion-plenaria/seguimiento/legislatura-2012-2015/2013/no.-70-del-3-oct-2013/correspondencia/piezas-a/10a/archivo_pdf_utilsAL).

Recibidas las observaciones de la Presidencia de la República, la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa llevó a cabo un proceso de consultas que, para abril de 2014, se había traducido en un informe técnico que pretendía servir de insumo para las decisiones definitivas sobre el tema. Pese a ello, al momento de emisión del presente informe, recién se habría retomado el análisis respectivo<sup>132</sup>.

Esta Procuraduría se pronunció ante los retrasos experimentados, requiriendo a la referida Comisión legislativa que reiniciara con prioridad las diligencias correspondientes para atender las preocupantes situaciones aparejadas al uso agroquímicos en el país, sobre todo en zonas de cultivos para exportación –como el algodón, hasta hace algunos años, y la caña de azúcar, actualmente– por sus impactos en la salud de quienes hacen uso de ellos para producir o de las personas y comunidades expuestas al riego aéreo y terrestre de los mismos, así como sus efectos contaminantes en el medio ambiente y en los alimentos.

Con particular énfasis, en octubre de 2015, esta Procuraduría reiteró su llamado a legislar para modificar las prácticas agrícolas perjudiciales y atentatorias a derechos fundamentales –como la vida, la salud, la alimentación, el agua y el medio ambiente–, considerando una medida coadyuvante en ese sentido el documento educativo presentado en esas fechas por el MINSAL, sobre el Manejo de Plaguicidas en la Agricultura, dirigido al personal médico del sistema público de salud que atiende a personas afectadas por estos productos<sup>133</sup>.

Evidentemente, los alcances de una normativa de esta naturaleza, aunque contribuyen a atenuar las condiciones de vulnerabilidad que persisten en la agricultura, no atienden aún la complejidad que implica transformar los sistemas productivos agrícolas –y alimentarios en específico–, desde una lógica sostenible, saludable, de empoderamiento comunitario y de la agricultura familiar, y de preservación ecológica<sup>134</sup>.

---

132 Ha sido hasta finales de abril de 2016 que, posterior a gestiones y acciones públicas de organizaciones sociales, comunitarias, campesinas, ambientalistas, la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, reinició el estudio de las observaciones enviadas por la Presidencia de la República en octubre de 2013. Para ello, inició consultas con diferentes sectores interesados. Ver notas en: <http://www.informatvx.com/organizaciones-demandan-prohibicion-de-agroquimicos/>; <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/inician-fase-consultiva-para-regular-uso-de-agroquimicos-en-el-pais/?searchterm=reformas%20pesticidas>; <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/informe-de-la-comision-de-medio-ambiente/?searchterm=reformas%20pesticidas>; y <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/desarrollan-consultas-para-superar-observaciones-a-reformas-que-regulan-agroquimicos>.

133 El referido documento se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: [https://www.researchgate.net/publication/275214971\\_Manejo\\_de\\_Plaguicidas\\_en\\_la\\_Agricultura](https://www.researchgate.net/publication/275214971_Manejo_de_Plaguicidas_en_la_Agricultura).

134 Por tal razón, el 21 de julio de 2016, esta Procuraduría emitió el Informe sobre el Uso de Agrotóxicos en El Salvador y el impacto en los derechos humanos, en el que reiteró y profundizó en consideraciones similares y más amplias a las planteadas en el presente informe, recomendando a la Asamblea Legislativa que, finalmente, supere las observaciones realizadas en el año 2013 por la Presidencia de la República de ese entonces y proceda inmediatamente a legislar prohibiendo los agrotóxicos incluidos en el decretado comentado.



En materia legislativa, entonces, el período correspondiente al presente informe se concentró, en lo fundamental, en transitar privilegiadamente en una de las formas más recurrentes y apreciadas de garantizar el derecho a la alimentación: la protección social.

Con todo, y aun siendo este derrotero altamente ponderado para la realización progresiva de este derecho, esta Procuraduría coincide en no perder de vista que el mismo debe encontrarse articulado y conllevar a un estado superior, cualitativamente distinto, especialmente para quienes su alimentación diaria, suficiente y nutritiva depende de ello. En palabras del anterior Relator Especial De Schutter, se trata de pasar “De la beneficencia a los derechos reconocidos jurídicamente”, teniendo presente que el DAA remite sobre todo a los modos de producción y distribución, y al acceso a recursos productivos y oportunidades económicas que significan para las personas la posibilidad real de consecución de este derecho. Con base en ello, su exhortación a los gobiernos y parlamentos, en el año 2013, fue clara: proceder a adoptar leyes marco en materia alimentaria, además de considerar incluir en sus constituciones nacionales el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación<sup>135</sup>.

### 1.4 Sobre las condiciones de exigibilidad y justiciabilidad del DAA

En sintonía con las opiniones especializadas en la materia, esta Procuraduría ha sostenido decididamente que la reforma constitucional al artículo 69 y una legislación específica sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional constituirían un sólido fundamento para armonizar la normativa nacional hacia un abordaje integral del derecho a la alimentación, desde un enfoque de derechos humanos.

De hecho, tal fue la secuencia lógica planteada por la Relatora Especial Elver y el Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Señor Léo Heller, en la carta que remitieron al Gobierno de El Salvador al pronunciarse por la pronta aprobación de la reforma constitucional en abril de 2015<sup>136</sup>: concretada ésta, el “siguiente paso esencial” era contar con las leyes marco u orgánicas sobre el derecho a la alimentación y el derecho al agua. Y recordaron enfáticamente a ese respecto lo fundamental que resulta el establecimiento de un marco legal propicio para la realización de éstos y otros derechos humanos.

Por el contrario, al no progresar en tales disposiciones normativas El Salvador ha mantenido la dispersión y los vacíos existentes en el ámbito jurídico, con las con-

135 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafos 6, 20-27, 47 y 58.a; y, Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafo 43.

136 Citada en la nota de pie 64.



siguientes dificultades para el reconocimiento expreso y la precisión del contenido del DAA para su aplicación efectiva, en detrimento de su exigibilidad; con el riesgo incluso de llegar a configurar un factor de inseguridad jurídica, vistos los avances experimentados en el ámbito internacional y la toma de conciencia creciente sobre su reivindicación y tutela.

Debe recordarse en ese sentido, los efectos vinculantes del Protocolo Facultativo del PIDESC, vigente en El Salvador, que señala la responsabilidad primera del Estado en sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación, además de las prerrogativas abiertas a la población salvadoreña, internacionalmente, en caso de incumplimientos. El no reconocimiento constitucional de este derecho, perpetúa las limitantes existentes en el país para hacer uso de los recursos de inconstitucionalidad o de amparo, que han sido señaladas por esta Procuraduría en su anterior informe y que tienen entre sus consecuencias una escasa o nula jurisprudencia respecto a derechos económicos, sociales y culturales y particularmente al derecho a la alimentación (PDDH, 2012:36 y 37). Asimismo, tal omisión diezma la oportunidad de contar y afecta el alcance efectivo de mecanismos y procedimientos, tanto administrativos como cuasijudiciales y judiciales, dispuestos para quienes consideren vulnerados tales derechos; aun siendo éstos recomendables para toda observancia progresiva de los mismos y, en particular, del DAA<sup>137</sup>.

Precisamente, en su informe al Consejo de Derechos Humanos, publicado en enero de 2015, la Relatora Especial Elver, al referirse al acceso a la justicia en materia de derecho a la alimentación<sup>138</sup>, concluyó que son pocos los casos sentenciados en los ámbitos nacionales basados en la normativa aplicable sobre el derecho a la alimentación; siendo interesante que, uno de ellos, corresponda a El Salvador. La Relatora Especial se refirió así a la admisión de un recurso de Hábeas Corpus por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que había sido interpuesto contra el sistema penitenciario por un reo con padecimiento de diabetes e hipertensión, que alegó violación a sus derechos a la salud y a la integridad física, al no recibir una dieta adecuada a su condición<sup>139</sup>. Aun cuando la sentencia de agosto de 2013 fue desfavorable a lo demandado, por falta de prueba suficiente, la Relatora Especial subrayó su expectativa frente a la disposición de la Sala de lo Constitucional de atender la protección de este tipo de derechos, bajo dos criterios: “en primer lugar, porque demuestra que todos los derechos humanos están interrelacionados y son indivisibles; y, en segundo lugar, porque, a pesar de que no se presentaron

137 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafo 14.

138 Ibid, párrafos 26, 17 y 18.

139 El caso es el HC 12-2012 (José Alberto Preza Hernández v. Director General de Centros Penales y la Directora de la Penitenciaría Central “La Esperanza”), del 21 de agosto de 2013. La referida sentencia se encuentra disponible en el siguiente sitio oficial: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2013/08/A18E0.PDF>.

suficientes pruebas médicas, el Tribunal estableció la relación entre las personas que padecen diabetes y su necesidad de recibir una alimentación sana y adecuada, lo que crea un precedente importante para casos futuros”. En su opinión, el DAA se constituyó en argumento jurídico suficiente para tutelar otros derechos sociales.

Esta Procuraduría concuerda con la apreciación de la Relatora Especial Elver, tal y como fue expresado desde su anterior informe (PDDH, 2012:38-43) respecto a la evolución reciente de la jurisprudencia emanada de la Sala de lo Constitucional, que ha favorecido la aplicabilidad de los tratados internacionales de derechos humanos en relación al texto constitucional y a la legislación secundaria; parámetros que resultan especialmente beneficiosos para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y, en concreto, del derecho a la alimentación.

En similar sentido, la Sala de lo Constitucional propuso en 2013 el desarrollo de un novedoso esquema normativo en relación con las prestaciones que impone este tipo de derechos y los derechos humanos en general, al establecer<sup>140</sup>:

- a) *El reconocimiento explícito e implícito de la interdependencia y paridad de los derechos fundamentales.*
- b) *La ampliación del catálogo de los derechos fundamentales, bien por la inclusión en la Constitución y la ley, de nuevos derechos, bien por la interpretación extensiva por parte de esta Sala de los ya previstos.*
- c) *El fortalecimiento de las disposiciones constitucionales dirigidas al establecimiento normativo de garantías que tiendan a la protección de los derechos regulados a favor de aquellos grupos de personas hasta ahora excluidos.*
- d) *El reconocimiento de los derechos como estructuras complejas, las cuales demandan de los poderes públicos tanto acciones positivas como de abstención, según se desprende de los propios términos en que están consagrados y sus modos de ejercicio.*
- e) *El reconocimiento de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, es decir, de la posibilidad de que éstos resulten oponibles no sólo frente a los poderes públicos, sino también frente a sujetos privados que estén en condiciones de poder afectarlos. Cuestión que adquiere relevancia en el contexto de que los agentes privados tienen cada vez mayor poder económico, ideológico y organizacional, y están por tanto en situación de transgredir derechos, particularmente aquellos vinculados con el acceso a los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades humanas básicas.*
- f) *El reconocimiento de la aplicación directa e inmediata tanto de la dimensión negativa de libertad como de la dimensión positiva de prestación de los derechos fundamentales, es decir, que no es indispensable su posterior configuración legislativa para que sus diversas modalidades o contenidos mínimos puedan ser directamente reclamables.*

140 Ver la resolución correspondiente de la Sala (Inc. 53-2005/55-2005, S.1-II-2013), disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/pdf/53-2005-55-2005.pdf>.

- g) El reconocimiento de la dimensión colectiva de los derechos y, en su caso, la previsión de mecanismos idóneos para optimizarlos.*

Coherente con tal planteamiento, esta Procuraduría ha destacado la jurisprudencia emitida por la Sala de lo Constitucional reconociendo el derecho al agua como parte del catálogo de derechos fundamentales contenidos en la Constitución de la República y, por tanto, sujeto a los mecanismos de defensa y protección establecidos desde la ley primaria. Lo anterior, pese a que tal derecho sigue sin ser incluido expresamente en el texto constitucional. Es así que, en diciembre de 2014, mediante la sentencia definitiva en un proceso de Amparo se resolvió a favor de 40 familias de una comunidad del municipio de Panchimalco, en el departamento de San Salvador, en el disfrute de su derecho fundamental al acceso a agua potable y con fines de saneamiento, frente a afectaciones impuestas a sus derechos al medio ambiente y a la propiedad por la Alcaldía de Huizúcar, del departamento de La Libertad<sup>141</sup>.

Esta Procuraduría estimó en mucho el reconocimiento constitucional del derecho al agua establecido por la Sala de lo Constitucional, al adscribirlo interpretativamente al derecho al medio ambiente, en relación con los derechos a la vida y a la salud; y esperaría que, en su momento, el derecho a la alimentación goce asimismo de un desarrollo jurisprudencial de la Sala de lo Constitucional conducente a reafirmar que su asidero constitucional es innegable.

Un auténtico progreso en esa dirección ocurriría si el sistema judicial en su totalidad, lo mismo que otras autoridades concernidas, avanzaran decididamente hacia la aplicación de los instrumentos internacionales en esta materia, desde los criterios mencionados previamente, configurando una práctica más acorde a la interpretación armónica e integral del conjunto de disposiciones normativas vigentes en el país.

A ese respecto, esta Procuraduría aprecia que derechos típicamente catalogados como económicos, sociales, culturales y ambientales, sean cada vez más objeto de examen ante la Sala de lo Constitucional o ante otros tribunales de justicia, ya sea por la vía del amparo, habeas corpus o inconstitucionalidad<sup>142</sup>, o por medio de la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativo. Además, valora que los tribunales nacionales ya han aplicado el PIDESC para fundamentar sus resoluciones o han re-

<sup>141</sup> El caso es el Amp. 513-2012 (Integrantes de la ADESCO Cristo Rey y habitantes del Sur del municipio de Rosario de Mora v. Consejo Municipal de Huizúcar), del 15 de diciembre de 2014. La sentencia es accesible en la siguiente dirección: [http://static.ow.ly/docs/SSC%20Amp.%20513-2012%20\(Final\)\\_2OwW.pdf](http://static.ow.ly/docs/SSC%20Amp.%20513-2012%20(Final)_2OwW.pdf).

<sup>142</sup> Entre ellos: a) Derecho a la salud: Amp. 674-2006, S. 17-XII-2007; Amp. 166-2009, S. 21-IX-2011; HC 14-2012, S. 16-VIII-2013. b) Protección a la mujer en estado de gravidez: Amp. 473-2006, S. 16-VI-2010; Amp. 100-2009, S. 4-V-2011. c) Seguridad Social: Amp. 79-2010, S. 1-VI-2011; Inc. 103-2007, S. 14-XII-2012. d) Educación: Amp. 584-2008, S. 3-XII-2010. e) Derecho al medio ambiente: Amp. 242-2001, S. 26-VI-2003; Amp. 163-2007, S. 9-XII-2009; Inc. 37-2004, S. 26-I-2011. y, d) Derecho al trabajo: Amp. 439-2005, S. 6-XII-2006; Inc. 53-2005/55-2005, S. 1-II-2013.

conocido expresamente el derecho a la alimentación en sus actuaciones judiciales, en casos que tienen que ver con el ejercicio de los derechos sindicales, la seguridad social, la prohibición de la discriminación laboral por razón del estado de gravidez y la educación<sup>143</sup>.

Una parte importante de los casos corresponde también a reclamaciones individuales basadas en la legislación de familia, en particular los denominados juicios de alimentos. Incluso, en demandas relativas a la declaración judicial de paternidad, instancias judiciales han citado en sus decisiones, entre otros, al artículo 10 numeral 3 del Pacto que establece que se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición<sup>144</sup>. Finalmente, vale mencionar la resolución emitida por la Cámara de Familia de la Sección de Occidente (Santa Ana), el 28 de marzo del año 2011, que en un juicio de violencia intrafamiliar relacionado con la aplicación de medidas de protección a favor de la víctima, señaló:

*Dichas medidas de protección constituyen un mecanismo legal adoptadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar...son procedentes y necesarias para la protección de los derechos humanos de la denunciante, que le asegure una vida libre de violencia, lo cual se hace aún más imperativo porque se encuentra en período de gestación y por ende también se involucra la estabilidad y la salud del hijo que espera y doctrinariamente se ha descrito dicho período como uno de alta probabilidad de violencia en la pareja, además de la protección que señala el Art. 1 de la Constitución de la República y el **Art. 10 número 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que brinda protección a que está por nacer (las negritas no corresponden al original).*

Con todo, y no obstante que actuaciones alentadoras como las referidas significan transitar hacia una mayor protección del derecho a la alimentación, esta Procuraduría reitera el imperativo de ir más allá de los procesos interpretativos y de conducirse a garantizar la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho, mediante su reconocimiento explícito en el texto constitucional y en un marco legal específico. Lo anterior, a tenor de lo razonado por la Relatora Especial Elver al referirse a la resistencia de algunos Estados en ese sentido y a la falta de voluntad política para

143 En materia de derechos sindicales se encuentran: Sala de lo Civil, ref. 93-C-2007, 08/12/2009, 216-CAL-2008; y Sala de lo Contencioso Administrativo, 168-S-2003, 30/05/09. Sobre seguridad social: Amp. 259-2007, 06/06/08. Respecto a la prohibición de la discriminación laboral por razón del estado de gravidez: Amp. 473-2006, 16/06/10; Amp. 100-2009, 04/05/11. Y en cuanto a educación: Amp. 584-2008, 03/12/10.

144 Véase, por ejemplo, los procesos: 44-96, 46-96, 47-96, 51-96, 177-A-07, 43-A-08, 207-A-2009 y 136-A-2010, de la Cámara de Familia de la Sección del Centro, San Salvador.

## Marco jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada

la observancia progresiva del derecho a la alimentación, en detrimento de una institucionalidad estructurada en función de ello y de que el mismo pueda invocarse con efectividad ante cualquiera de los tribunales correspondientes<sup>145</sup>.

La Observación General No. 12, en su párrafo 32, es clara en ese sentido al propugnar:

*Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación.*

Examinando las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del Estado salvadoreño, conducentes a respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación, esta Procuraduría reitera que no puede menos que lamentar que, mientras la comunidad internacional evoluciona hacia la ampliación y el perfeccionamiento de la protección y garantía del derecho a la alimentación, en el país persiste una injustificada oposición y retardo para dotar a la población salvadoreña de un marco claro y confiable para su efectiva exigibilidad y justiciabilidad, en tanto derecho humano fundamental, por sí mismo<sup>146</sup>.

---

145 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015, párrafos 27 y 29.

146 A tenor del párrafo 33 de la Observación General No.12.



## Capítulo II

Situación y perspectivas del derecho  
a una alimentación adecuada en El Salvador

# Capítulo II

## Situación y perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador

Esta Procuraduría considera conveniente recordar el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada, establecido en la Observación General No.12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>147</sup>, en los siguientes términos:

*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre...*

El derecho a la alimentación así entendido, parte de una premisa fundamental: además de ser intrínseco a la dignidad humana, es inseparable de las consideraciones de justicia social; mismas que remiten igualmente a un contenido concreto: a la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales que, tanto en el plano nacional como en el internacional, se orienten a erradicar la pobreza y a asegurar el disfrute de los derechos humanos a todas las personas.

En otras palabras, únicamente si y sólo si los marcos de actuación gubernamental y las decisiones de política pública se encaminan deliberadamente a ese propósito, estaremos ante una efectiva voluntad de los Estados de procurar la vigencia y disfrute del derecho a la alimentación. Más aún, la principal obligación jurídica de los Estados a ese respecto es buscar y garantizar la progresividad, avanzando lo más rápidamente posible en el pleno ejercicio de este derecho, siendo sus dos características esenciales: la adecuación y la sostenibilidad<sup>148</sup>,

147 De la Observación General No.12, se retoman en este apartado introductorio, principalmente lo dispuesto en los párrafos 4, 6, 7 y 14. Ver el documento E/C.12/1999/5, del 2 de mayo de 1999, en: [http://www.fao.org/fileadmin/ templates/righttofood/documents/RTF\\_publications/ES/General\\_Comment\\_12\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/General_Comment_12_ES.pdf).

148 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafo 15.



dejando claro que no cualquier sistema o régimen alimentario responde al cumplimiento del DAA<sup>149</sup>.

En esa línea, se presentan y analizan a continuación algunas de las circunstancias más relevantes relacionadas con la realidad alimentaria del país, que explican y condicionan las posibilidades de realización del derecho a una alimentación adecuada de la población salvadoreña. Se brinda especial atención a la forma en que desde las esferas de Gobierno se ha asumido este derecho en el imaginario político y en el quehacer institucional propio del poder público, y de los resultados y avances más importantes de tales esfuerzos para contribuir a la consecución progresiva, justamente, del DAA.

## **2.1 Contexto de país para la realización del derecho a la alimentación**

En sintonía con las premisas planteadas por la Observación General No.12, esta Procuraduría ha hecho especial hincapié en la atención que debe prestarse al modelo económico y de desarrollo imperante en El Salvador, si se pretende provocar y consolidar modificaciones sustanciales y de largo plazo en sus condiciones alimentarias.

Entre sus principales argumentos (PDDH, 2008:20-56; PDDH, 2010:46-48; PDDH, 2012:74 y 75), se han destacado las dinámicas e impactos ocasionados por los programas de ajuste estructural y de estabilización macroeconómica –basados fundamentalmente en la liberalización de mercados, en la privatización de activos y de servicios públicos y en las medidas fiscales regresivas–, en evidente detrimento de la capacidad del país para resolver sus problemas de insostenibilidad económica, de deterioro de la calidad de vida y en el empobrecimiento de buena parte de la población, así como de vulnerabilidad y rezago en los ámbitos agrícolas y rurales; a tal punto que la Relatora Especial Elver incluso calificó de “devastadoras” a las políticas aplicadas bajo este paradigma<sup>150</sup>.

Constatación que ha sido refrendada recientemente por opiniones oficiales y especializadas en la materia (GOES, citado por PDDH, 2012:78; Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:17 y 169; Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 58 y 59; GOES y Sistema de las Naciones Unidas en El Salvador, citados por Faret *et al.*, 2015:16 y 17); por lo que el escenario se ha mostrado propicio para que, en lo

---

149 La misma Observación General No.12, en su párrafo 25, señala los aspectos constitutivos de un sistema alimentario: “en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social”.

150 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafo 39.

inmediato y decididamente, se procuren y operen cambios significativos de carácter estructural que favorezcan la aplicabilidad y vigencia efectiva del derecho a la alimentación.

El período correspondiente al presente informe se inscribe en la transición de una administración gubernamental (2009-2014) a otra (2014-2019) que, aunque no se caracterizó por una nueva experiencia de alternancia en el Órgano Ejecutivo<sup>151</sup>, sí ha conllevado ciertos aspectos que las distinguen entre sí, en el plano económico, social y medioambiental, sobre los cuales se puntualizará al ser pertinente.

Ambas gestiones de Gobierno, sin embargo, coincidieron en el propósito de avanzar hacia un modelo económico y social distinto; *nuevo*, inclusive (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:10, 17, 34, 176 y 177; Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 73, 91 y 92).

La primera de ellas, bajo la presidencia de Mauricio Funes Cartagena, se comprometió a sentar las bases necesarias en ese sentido, las cuales resumió en: lograr el dinamismo de la inversión productiva en el mediano y largo plazo para romper el patrón de crecimiento económico consumista y especulativo; la irrupción de agentes económicos y sociales no tradicionales, como las medianas, pequeñas y microempresas, las cooperativas, las mujeres productoras y la juventud; una fuerza laboral calificada y productiva; y una distribución equitativa de la riqueza que incluiría una política fiscal progresiva y una política social con enfoque de derechos, para resolver la falta de empleos de calidad e ingresos dignos, la pobreza y la desigualdad (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:10, 17, 34, 36 y 37).

Que El Salvador llegara a ser “un país productor neto de alimentos” –incluidos aquellos provenientes del mar– se planteó como uno de los ejes privilegiados de acumulación del nuevo modelo económico y social proyectado; eso sí, sin renunciar a convertirlo también en un centro logístico regional e internacional de servicios turísticos, industriales y aeronáuticos (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:36 y 169)<sup>152</sup>. Esto último, en principio, una apuesta proveniente y ampliamente probada desde los años noventa y los de la primera década del 2000 (PDDH, 2008:32;); por lo que la novedad consistió en equiparar y concederle al sector agropecuario un lugar privilegiado en el marco de actuación gubernamental de cara a la transformación del país.

---

151 En las rondas electorales desarrolladas entre febrero y marzo de 2014, el FMLN obtuvo de nueva cuenta la Presidencia de la República.

152 Consultar además el discurso del entonces presidente Mauricio Funes ante la Asamblea Legislativa, el 1 de junio de 2013, con ocasión del inicio de su último año de gobierno; disponible en: <http://www.simpatizantesfmln.org/blog/?p=23569>.

Por su parte, la administración del Órgano Ejecutivo iniciada el 1 de junio de 2014, con el presidente Salvador Sánchez Cerén, prácticamente refrendó los ejes de acumulación establecidos por la gestión anterior, comprometiéndose a elevar la actividad productiva priorizando, precisamente, en el sector agropecuario y en las plataformas logísticas y de exportación, como factores de crecimiento económico y generación de empleos (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015)<sup>153</sup>.

Los matices se refirieron sobre todo a adjetivar el tipo de desarrollo a promover, que se definió como: productivo, competitivo, sostenible, inclusivo, equitativo y sustentable, basado en el fortalecimiento del rol del Estado en la dinámica socioeconómica y en la protección del medio ambiente; en la ampliación del tejido empresarial y en el incremento de la inversión, con miras a posicionar al país en el mercado internacional; así como en la mejor distribución de la riqueza y el ingreso, cualificando el empleo por la vía de los derechos laborales, la formación y los salarios dignos (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:27, 28, 39, 40, 91-112 y 232).

Atendiendo a ello, conviene recordar que ya en su anterior informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada, emitido a finales de 2012, esta Procuraduría advirtió que los propósitos gubernamentales de sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social en el país, seguían sin vislumbrarse con claridad (PDDH, 2012:78).

Esta apreciación coincidió con la evaluación que la administración Funes realizó sobre su propia gestión a mediados de 2013, en la que reconoció dificultades y, por tanto, limitados resultados en sus proyecciones de iniciar una fase distinta y superior a la de dedicarse a manejar las crisis económica, fiscal y alimentaria, encontradas al asumir la Presidencia en junio de 2009 (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:39-41). Concluyó, entonces, que aún no había sido posible alcanzar la estabilidad y recuperación macroeconómicas, ni sentar “las bases materiales” que consolidaran el proceso de cambio a partir del año 2011 –como se esperaba–, las cuales estableció en el financiamiento y la sostenibilidad necesarios para tal fin.

Pese a ello, el Gobierno 2009-2014 consideró que uno de sus “legados sustantivos”, habría sido promover cambios en el modelo económico “y en los patrones de acumulación de capital y sus efectos en la inversión, el empleo y el ingreso” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:46). La administración 2014-2019 fue menos ambiciosa en sus consideraciones y manifestó que, lo logrado, consistiría más bien en haber iniciado un proceso de transformación social y productiva del país, revirtiendo los impactos de la crisis económica, reactivando la economía con la dinamización productiva –especialmente del agro– y comenzando a superar la concentración de

153 Ver lo concerniente en el discurso de toma de posesión del presidente Salvador Sánchez Cerén; disponible en el sitio oficial: <http://www.presidencia.gob.sv/discurso-prof-salvador-sanchez-ceren-presidente-de-la-republica/>.

la riqueza y del ingreso; de tal manera que lo que correspondería a la siguiente gestión gubernamental era impulsar y profundizar tales transformaciones (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 23, 73, 77,84 y 85, 91 y 92)<sup>154</sup>.

Efectivamente, entre 2009 y 2015, el Producto Interno Bruto (PIB) del país mostró tendencias positivas y un progresivo aunque lento incremento (Cuadro No.1), pasando de un -3.1% a un 2.5% en ese mismo período.

De manera que no puede obviarse que, entre 2013 y 2014, prácticamente ocurrió un estancamiento en dichos indicadores, y a partir de 2015, pese al aumento experimentado, nuevamente, el ritmo de avance continuó dejando a El Salvador entre los países más rezagados a nivel mundial e, incluso, de la región latinoamericana y de Centroamérica (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:58 y 97; CEPAL, 2015a:65 y 68).

**Cuadro No.1**  
**Tasas anuales de variación del Producto Interno Bruto (PIB)**  
**(a precios constantes en dólares de 2010).**  
**Varios años, en porcentajes**

| <b>Año</b>   | <b>Tasa de crecimiento del PIB</b> |
|--------------|------------------------------------|
| <b>2009</b>  | -3.1                               |
| <b>2010</b>  | 1.4                                |
| <b>2011</b>  | 2.2                                |
| <b>2012</b>  | 1.9                                |
| <b>2013</b>  | 1.8                                |
| <b>2014</b>  | 2.0                                |
| <b>2015</b>  | 2.5                                |
| <b>2016p</b> | 2.4                                |

Fuente: PDDH, 2012:79; y adaptación de CEPAL, 2015b:65 y 68.

154 Una valoración en tales términos, ya se encontraba en la plataforma electoral del FMLN para las elecciones presidenciales del año 2014. Su programa de gobierno, publicado en noviembre de 2013 y denominado Plan El Salvador Adelante, partió de similar conclusión y definió que el compromiso del Gobierno 2014-2019 debía ser “la ampliación y la profundización de los cambios” (FMLN, 2013:9, 10, 13-16 y 21). El referido documento se encuentra disponible en: <http://e.issuu.com/embed.html#13512376/10226564>.

Más importante aún, la evidencia muestra que, en lo fundamental, la dinámica macroeconómica del país y la estructura productiva de la economía salvadoreña no habrían experimentado modificaciones sensibles en sus lógicas de funcionamiento.

Así, aunque el incremento en las exportaciones netas habría contribuido al crecimiento económico reciente, las remesas familiares y el consumo privado generado por ellas fueron los factores determinante del mismo, más que todo en el año 2015<sup>155</sup>; situación que ha sido una de las características propias del modelo predominante en el país desde hace tiempo (Cuadro No.2) y que se ha mantenido como tal, pese a los altibajos condicionados en buena medida por la economía y disposiciones migratorias de Estados Unidos, destino primordial de quienes migran.

**Cuadro No.2**  
**Remesas Familiares (US \$ Millones)**

| <b>Año</b>  | <b>US \$</b> |
|-------------|--------------|
| <b>2009</b> | 3 387        |
| <b>2010</b> | 3 455        |
| <b>2011</b> | 3 628        |
| <b>2012</b> | 3 894        |
| <b>2013</b> | 3 940        |
| <b>2014</b> | 4 154        |
| <b>2015</b> | 4,300        |

Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015b:75.

De esta forma, entre 2013 y 2015, las remesas familiares promediaron un equivalente al 17% del PIB<sup>156</sup>, y aunque su importancia macroeconómica ha disminuido en los últimos diez años respecto a otros rubros estratégicos que han mostrado mejoras en sus indicadores –como la inversión extranjera directa (IED) y los ingresos tributarios (Cuadro No. 3)–, dista mucho todavía para que se prescinda de tenerles, prácticamente, como el elemento dinamizador de la economía salvadoreña y la variable principal que permite compensar la creciente y todavía amplia brecha comercial –un 19% del PIB, aproximadamente, en 2013– que mantiene el país, al consumir más de lo que produce (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:58, 70 y 71).

155 Consultar sitio del Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>.

156 En 2013 fue de 16.4%, mientras que en 2015 alcanzó el 17%.

**Cuadro No.3**  
**Importancia Macroeconómica de las Remesas Familiares (2006-2015)**

| Variable                           | 2006           | 2015               |
|------------------------------------|----------------|--------------------|
| Remesas                            | Proporción (%) | Proporción         |
| PIB                                | 18.6           | 17                 |
| Exportaciones (sin maquila)        | 181.6          | 85% (maquila neta) |
| Inversión Extranjera Directa (IED) | 1,423.7        | 9 veces más        |
| Recaudación Tributaria             | 139.5          | 106                |
| Presupuesto General de la Nación   | 101.0          | 67                 |
| Gasto social (salud, educación)    | 219.0          | Dos veces más      |
| Brecha comercial                   | -84.4          | -83.9*             |

Fuente: PDDH, 2008:26 y 27; Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 55, 56 y 71.

\*Correspondiente al año 2013.

En el mismo sentido, entre 2010 y 2014, el sector servicios continuó representando el 61% del PIB, con el comercio ocupando poco más del 20% (MAG, 2015a:20). La industria manufacturera (con maquila) aportó alrededor del 23% y el sector primario –compuesto por las actividades agropecuarias, caza, silvicultura y pesca–, escasamente contribuyó con un 12.4%<sup>157</sup>. Es decir, El Salvador estaría manteniendo el tipo de producción nacional, terciarizada y con baja capacidad productiva interna, que esta Procuraduría encontró desde su primer informe sobre el derecho a la alimentación (PDDH, 2008:31) (Cuadro No.4) y que se remonta a la configuración económica del país sobre todo desde los años noventa (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:58).

Esto ocurre aun cuando el país cuenta desde 2011 y 2012 con una política Industrial y otra de Innovación, Ciencia y Tecnología, respectivamente<sup>158</sup>, que pretenden contribuir a elevar su competitividad a través de la reactivación económica y la transformación productiva, por ejemplo desarrollando y fortaleciendo cadenas productivas –como la de textiles sintéticos pero también la de camarón–, así como en el rubro de alimentos y bebidas; priorizadas, todas ellas, en conjunto con las entidades empresariales más destacadas en tales rubros (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:159 y 162).

157 Según cifras del BCR, durante el período 2010-2014, en promedio, a precios constantes de 1990. Consulta realizada Base de Datos Económica-Financiera del BCR, junio de 2015: [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)

158 El texto de cada política se encuentra en: [http://innovacion.gob.sv/Politica\\_Industrial.pdf](http://innovacion.gob.sv/Politica_Industrial.pdf), y en: [http://www.conacyt.gob.sv/administrator/components/com\\_docestandar/upload/documentos/Politica%20de%20Inn\\_CyT.pdf](http://www.conacyt.gob.sv/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/Politica%20de%20Inn_CyT.pdf), respectivamente.

**Cuadro No.4**  
**Contribución sectorial al PIB de El Salvador (parcial). En porcentajes, varios años**

| Sector                                    | 2006 | 2005-2010 | 2010-2014 |
|---|------|-----------|-----------|
| Servicios y comercio                      | 61.6 | 60.3      | 61.3      |
| Industria manufacturera (incluye maquila) | 22.8 | 22.7      | 22.9      |
| Sector agropecuario                       | 12.1 | 12.2      | 12.4      |

Fuente: PDDH, 2008:31; MAG, 2015a:20.

Ciertamente, esta Procuraduría ha reconocido que desde la administración gubernamental 2009-2014 se ha avanzado en cuestiones claves, como el logro de un mejor posicionamiento de la agricultura en la actividad productiva; la implementación de políticas sectoriales –entre ellas, las dos ya referidas<sup>159</sup>–; una mayor regulación de los mercados y protección de la población consumidora; así como acciones constantes por la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la ampliación del acceso al crédito, a la formación técnica y a insumos agrícolas (PDDH, 2012:78).

Introducidas al marco jurídico e institucional, especialmente entre los años 2009 y 2012 (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:79-81)<sup>160</sup>, tales cuestiones han sido entendidas como expresiones de una clara voluntad política de transitar hacia procesos y capacidades endógenas, sostenibles y con enfoque de derechos humanos en materia de seguridad alimentaria y nutricional (Faret *et al.*, 2015:12, 77 y 78); con la posibilidad incluso de “revertir inercias históricas, programáticas e institucionales” que se encuentran a la base de la persistencia del hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria en el país.

Estudios de la FAO (2015a:13, 14 y 94) ratifican que, efectivamente, el crecimiento económico es una circunstancia fundamental para atender tal propósito en el largo plazo, pero también plantean que constituye un parámetro insuficiente para calificar del todo los progresos en ese sentido y, definitivamente, no es el único requerido para lograrlo. Es claro, eso sí, que un lento crecimiento puede llegar hasta a paralizar las transformaciones estructurales necesarias en materia económica, principalmente en lo concerniente a la agricultura y a la vulnerabilidad social y la pobreza que prevalece sobre todo en las zonas agrícolas y rurales. Coincidiendo con ello, esta Procuraduría ha referido con anterioridad cómo países con mejores indicadores de crecimiento –inclusive, en contextos próximos a El Salvador, como ocurre con Centroamérica–, no necesariamente han podido resolver problemas sensibles asociados al derecho a la alimentación (PDDH, 2012:63-70).

159 Entre ellas, las políticas de protección al consumidor, la de fomento y desarrollo de la micro y pequeña empresa, la de medio ambiente, la de salud, la de energía, la de calidad y la de seguridad alimentaria y nutricional.

160 En la administración 2014-2019 destaca la aprobación, entre otras, de las políticas siguientes: la de fomento, diversificación y transformación productiva, así como la Política para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.

A ese respecto, resulta apreciable que el Gobierno implemente programas emblemáticos, como el de Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares, el del Vaso de Leche Escolar y el de los Paquetes Agrícolas que han revestido el doble propósito de –por un lado– proveer a las familias en desventaja socioeconómica de productos básicos para acceder a la educación, la alimentación y la producción, al mismo tiempo que –por otra parte– se apoya el desarrollo de capacidades y la creación de empleos locales, de naturaleza artesanal, de micro, pequeñas y medianas empresas, además de productoras y productores, individuales o en cooperativas (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:95,106 y 143).

Costureras y sastres habrían encontrado, entonces, respaldo gubernamental y opciones para desenvolverse como agentes económicos locales dentro de la industria de la confección y el calzado, al participar –con preferencia, recursos crediticios, incentivos y asistencia técnica– en las compras públicas para abastecer de implementos escolares al sistema educativo nacional, en sus diferentes niveles: parvularia, educación básica y, desde el año 2015, bachillerato (MINED, 2014:16 y 17; MINED, 2015:40 y 41). Las cifras oficiales reportarían que un 65% de las empresas contratadas pertenecen a mujeres, lo cual es consistente con la tendencia que refleja la participación económica de la población femenina –a pesar de la creciente situación de desempleo que les afecta–, y se correspondería, además, con que el hecho de que la mayor cantidad de entidades proveedoras contratadas se ubica en la elaboración de los uniformes (más del 80%) en un oficio que suele ser predominantemente femenino.

En la ganadería a pequeña escala se estaría produciendo parte de la leche fluida que abastece las escuelas para que el estudiantado cuente dos veces por semana con ese producto, en lugar de leche en polvo generalmente importada (MINED, 2015:50 y 51). A través del programa Ciudad Mujer<sup>161</sup>, se ha promovido la instalación y funcionamiento de plantas pasteurizadoras a cargo de mujeres rurales para procesar leche destinada a suplir al Programa Vaso de Leche Escolar en al menos 115 y 29 centros escolares, rurales y urbanos, de dos municipios específicos, respectivamente: en Tecoluca, departamento de San Vicente y en San Francisco Gotera, Morazán, inauguradas la primera en 2014 y la otra en 2015.

Finalmente, el Programa de Paquetes Agrícolas se diseñó para apoyar a la agricultura familiar dedicada al cultivo de granos básicos, particularmente de maíz y frijol, teniendo como población beneficiaria a productoras y productores de subsistencia, a la vez que les provee de las semillas que el Gobierno les compra a agricultoras y agricultores en pequeño y a cooperativas, casi de forma exclusiva o prioritaria. De acuerdo a Martínez Mejía y Calixto Delgado (2015:5, 34 y 35) con ello se abrió un espacio favorable para que la producción nacional de semilla se posicionara y desarrollara en un mercado fuertemente concentrado en pocos importadores, habiendo demostrado tal calidad y competitividad que habría permitido inclusive incrementar

161 Respecto a este programa, se puede consultar en el siguiente sitio oficial: <http://www.ciudadmujer.gob.sv/>.



las adquisiciones utilizando el mismo presupuesto institucional destinado para ello y, por tanto, ampliar la cantidad de personas beneficiadas con paquetes agrícolas.

Las expectativas han sido grandes sobre la contribución de estos programas gubernamentales en términos macroeconómicos y de cambios en la estructura y dinámica productivas del país, ampliando precisamente la base productiva en los segmentos que, no obstante su rezago respecto al crecimiento económico, son los mayores generadores de empleo y ocupación y potenciales activadores de redes de consumo en los territorios.

Sustentaría esta posibilidad, por ejemplo, la certeza de que las pequeñas empresas predominan en la industria manufacturera dedicadas a la elaboración de productos alimenticios y bebidas (un 83%); actividad que además es la que estaría constituida por el mayor número de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES): aproximadamente un 27% del total (Secretaría Técnica de la Presidencia *et al.*, 2011:31). Situación similar ocurre con las empresas o establecimientos clasificados como fabricantes de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles, que ocupan el segundo lugar en la industria manufacturera conformada por MIPYMES (cerca de un 12%) y registran un 78% de pequeñas empresas. Juntas suman una importante capacidad de crear oportunidades de trabajo en esta categoría dentro de la industria: en conjunto, reportan cerca del 39% de las personas ocupadas, de las cuales igual porcentaje se ubica en la pequeña empresa y un 38% en la mediana.

Con todo, y aunque la Política Industrial –cuyo horizonte es el año 2024– contempla entre sus ejes estratégicos y acciones, el incremento de la productividad, tanto en la industria como en la agroindustria –a través de la promoción y el fomento de los encadenamientos productivos, por ejemplo–, los criterios de peso para beneficiarse de ello parecerían aún barreras difíciles de solventar para la MIPYMES (Secretaría Técnica de la Presidencia *et al.*, 2011:37, 39, 40, 41, 42, 44 y 46). Para el caso, se menciona que deben demostrar su posicionamiento en la economía; que se trate de iniciativas en cadenas productivas con mayor valor agregado y escalas de planta; con potencial de sustituir eficientemente las importaciones de materias primas, insumos y otros productos; así como de incrementar su exportación e integrarse a cadenas globales. Un planteamiento similar se lee en lo relativo a las estrategias y acciones para procurar la disminución de costos de producción, el aprovechamiento de las oportunidades del comercio internacional y el acceso a financiamiento.

Por supuesto, las consideraciones a la pequeña y mediana empresa están presentes en el texto de esta política, planteándose promover encadenamientos locales, buscando en ellas a proveedores con capacidad de negociación en los procesos productivos, especialmente en los sectores priorizados en su primera fase de implementación, entre los que figuran los Alimentos y Bebidas, y la Confección de Textiles, como actividades industriales que habrían mostrado poder cumplir los criterios puntualizados previamente, además de revestir oportunidades emergentes en el mercado

nacional. Dicha política dispuso un eje estratégico —el número 6— para el *Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa Industrial*, cuyo objetivo es fortalecerlas con capacitación, formación y financiamiento —en particular, con acciones definidas para las dos primeras—, con la finalidad de incrementar la productividad de las cadenas productivas en las que se encuentren y apoyarles en los trámites para su formalización.

Tales aspectos, sin embargo, distarían aún de corresponder a algunos de los agentes económicos y las dinámicas productivas favorecidas con los tres programas gubernamentales referidos. Sobre todo porque la Política Industrial parte de la premisa de la baja escala y la poca productividad que aún caracterizan y afectan a las pequeñas y microempresas, además de excluir prácticamente a estas últimas como relevantes para el tipo de reactivación industrial proyectada, aun cuando se reconoce que representan más del 95% de los establecimientos y empresas que conforman este sector económico (Secretaría Técnica de la Presidencia *et al.*, 2011:30 y 31). De ahí se entendería que, entre los años 2000 y 2014, la población que se ocupó como empleadora o como cuenta propia, en realidad no tendió a expandirse sino que, por el contrario, se redujo de forma pronunciada (Cuadro No.15).

Debe recordarse que programas presidenciales como los referidos se inscribieron inicialmente en la lógica de atención de la crisis económica desde el año 2009 y, posteriormente, hicieron parte del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) (PDDH, 2012:138; Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:32-35, 39, 82-85 y 106), dentro de cuyo esquema se mantienen a la fecha de emisión del presente informe, respaldados inclusive por la Ley de Desarrollo y Protección Social.

La normativa internacional sobre el DAA no establece el sistema o modo de producción más apropiado para la consecución de este derecho, y más bien reconoce el margen de maniobra que asiste a cada país para determinar el propio, que le posibilite avanzar en tal sentido. Lo que sí está claro es una cada vez mayor evidencia de que el tipo de producción y consumo vigente a nivel mundial, y el estilo de desarrollo que le sustenta, es indiscutiblemente injusto, destructivo e insostenible (CEPAL, 2016). Una constatación que no habría escapado a las consideraciones de las esferas de Gobierno en turno (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:50).

Resulta, entonces, interesante que a pesar de la conciencia existente sobre el agotamiento de un modelo económico como el que ha imperado en El Salvador y de la necesidad impostergable de cambiarlo —dada su incapacidad de generar un crecimiento sólido y sostenido teniendo como factor dinamizador a la agricultura (GOES citado por PDDH, 2012:100 y 101; Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:58 y 59)<sup>162</sup>—, los dos últimos Gobiernos tomaron la decisión de persistir en sus principales énfasis, como preeminentes del rumbo por el cual conducir al país.

---

162 En el mismo programa de gobierno del FMLN (2013:18) se consignó el rompimiento con el modelo económico al que se atribuyó la excesiva concentración de la riqueza y el ingreso, resultante en las desigualdades sociales existentes en el país, así como la exclusión y vulnerabilidad de sectores medios y la población en pobreza.

Por ejemplo, dos iniciativas revestirían, al parecer, un carácter estratégico: el Asocio para el Crecimiento y el FOMILENIO II, implementadas ambas con el apoyo de Estados Unidos en forma de inversión y de donación, respectivamente.

De la primera de ellas, que dio inicio en noviembre de 2011, se destaca la conformación del Consejo Nacional para el Crecimiento, cuyo propósito sería “identificar medidas y proyectos que estimulen el crecimiento económico, la inversión y el empleo” (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:54). Con catorce integrantes, el referido Consejo se conformó, mitad y mitad, con Titulares de instituciones de Gobierno y personas reconocidas como “líderes empresariales” (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:54), que –significativamente– se desenvuelven y representan a los sectores con más éxito y peso en el rumbo económico que ha seguido el país –e inclusive en otros de la región–, tales como: centros comerciales, restaurantes, supermercados, proyectos inmobiliarios y de la construcción en general, medios de comunicación y otros servicios.

Es así que sus temas de interés se refirieron a procurar y contar con marcos legales para incentivar la inversión privada, para lo cual respaldaron y gestionaron reformas a la Ley de Zonas Francas y a la Ley de Servicios Internacionales, así como la elaboración de la Ley de Asocios Público-Privados, aprobadas sucesivamente. Con la primera de ellas, la industria textil y de la confección mantendría el sistema de incentivos fiscales que le ha caracterizado por años, aunque se condicionó su beneficio a la generación de empleos e inversión, y a que su ubicación estuviera fuera del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). La segunda, se dirigió a apoyar los servicios a la exportación pretendiendo desarrollar nuevos sectores. La última de las leyes mencionadas, por su parte, brinda el marco para que la inversión privada financie proyectos claves de interés público promovidos por el Gobierno.

Relacionado con esto último, el referido Consejo Nacional para el Crecimiento también tendría entre sus objetivos impulsar los megaproyectos estratégicos definidos por el Gobierno para su apuesta logística y de servicios de cara a la reactivación y el desarrollo económico, entre ellos: la concesión del Puerto de la Unión Centroamericana y la modernización, rehabilitación y ampliación del Aeropuerto Internacional de El Salvador<sup>163</sup>. Ambos, además, guardan relación con los propósitos establecidos para el FOMILENIO II, estrategia también prevista para la inversión, en concreto en la zona de la Franja Costero-Marina del país y precisamente donde se ubican tales “activos logísticos” y otros –como las carreteras del litoral salvadoreño–, así como los de naturaleza productiva, turística, marítima y medioambiental (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:175-176; MARN, 2013b:45 y 46; MARN, 2015:26).

---

163 En ello coincidieron las administraciones 2009-2014 y 2014-2019 (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:169-177 y 195-196; y, Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:83-84 y 206-207). Inclusive, en su plataforma electoral, el FMLN (2013:14 y 15) había retomado tales proyectos entre los estratégicos para un eventual Gobierno de su partido político.

En definitiva, las iniciativas descritas se inscriben en un marco estratégico que persigue dinamizar la economía nacional así como la promoción y atracción de la inversión privada, según lo especificado por el Gobierno en los siguientes lineamientos:

- *Fortalecer los mecanismos de diálogo e intercambio entre el sector público y privado que generen confianza, optimismo y certidumbre para invertir más.*
- *Elevar los niveles de inversión privada nacional y extranjera en sectores productivos estratégicos como transporte, energía, industria e infraestructura (vial, portuaria y aeroportuaria).*
- *Simplificar los procesos administrativos para potenciar la formación de nuevas empresas, incrementar los niveles de inversión y facilitar la operación de los negocios.*
- *Instalar y poner en marcha el Consejo Consultivo Nacional para atraer y fomentar la inversión privada.*
- *Implementar y dinamizar la concreción de proyectos bajo la modalidad de los asocios público-privados, que contribuyan al crecimiento económico y bienestar social de la población.*
- *Promover el fortalecimiento del marco legal de incentivos a la inversión.*
- *Fortalecer y consolidar a la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) como impulsora de los procesos de investigación e inteligencia de mercados, atracción de nuevas inversiones, promoción de la marca país y facilitador de la creación de asocios públicos-privados.*

El agro no figuró en ninguno de los lineamientos expuestos. Al menos, no de forma expresa o directa; lo que haría pensar que, si bien su reactivación fue incluida en el primer objetivo del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, denominado *El Salvador Productivo, Educado y Seguro* (conocido como PQD 2014-2019)<sup>164</sup>, tendría que competir desde sus desventajosas capacidades competitivas –por ejemplo, respecto a los nichos estratégicos de exportación (Gráfico No.1)–, con otras actividades económicas explícitamente identificadas para posicionarse entre las prioridades de recursos, proyectos y esfuerzos gubernamentales que lleguen a resultar relevantes para el tipo de desarrollo económico que se estaría implementando en el país.

---

164 Su texto se puede descargar del sitio oficial: <http://www.secretariatecnica.gob.sv/plan-quinquenal-desarrollo-2/>.



Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015a:102.

El contenido básico del DAA comprende los factores y condiciones que hacen posible la disponibilidad, el acceso, la inocuidad y la sustentabilidad de los alimentos. En última instancia, este derecho se refiere a que exista un entorno propicio que posibilite a todas las personas alimentarse por sí mismas, ya sea produciendo sus alimentos o adquiriéndolos por otros medios, preferentemente recurriendo a sus propios ingresos y recursos o, en su defecto, contando con el apoyo directo de los Estados. De lo ocurrido a ese respecto, se profundiza a continuación.

## 2.2 Sobre la disponibilidad de los alimentos en El Salvador

La Observación General No.12 ha establecido que el contenido básico del derecho a una alimentación adecuada comprende *la disponibilidad de alimentos*, en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, “sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”<sup>165</sup>. La disponibilidad lleva implícita, entonces, la naturaleza e inocuidad de los alimentos a consumir y su protección frente a contaminantes, en todas las etapas de la cadena alimentaria (PDDH, 2012:99). La disponibilidad refiere también a las siguientes posibilidades:

- a) Las personas se alimentan directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos.
- b) Las personas se alimentan utilizando sistemas de distribución, elaboración y comercialización de los alimentos producidos.

En atención a ello, debe señalarse que las administraciones gubernamentales de los períodos 2009-2014 y 2014-2019 colocaron al derecho a la alimentación entre los principios rectores de sus respectivas gestiones de Gobierno, relacionándolo constantemente con la consecución de la transformación económica y productiva del país, así como del desarrollo agrícola y rural.

165 Párrafos del 8 al 13 de la Observación General No.12.

En la Presidencia Funes, a través del *Programa de Agricultura Familiar (PAF) y del Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional*<sup>166</sup>, se articularon las medidas e intervenciones gubernamentales consideradas estratégicas para la reactivación del agro y de las actividades asociadas al sector agropecuario; particularmente, aquellas que –como ya se dijo– aportaban a los programas de protección social, al dirigirse particularmente a productoras y productores de granos básicos y a la ganadería (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:49-50, 84 y 127-128). De hecho, el esquema conceptual general de sus medidas de protección social, basadas en el SPSU, incluyó la seguridad alimentaria y nutricional, junto con el desarrollo productivo y la infraestructura social básica –entre otros–, como componente de las acciones universales, relacionadas además con la política económica y sectorial.

En su caso, la Presidencia Sánchez Cerén habría tenido como antecedente el programa de gobierno ofrecido con miras a las elecciones del año 2014 (FMLN; 2013:18-20, 28-29 y 33)<sup>167</sup>, en el cual la soberanía alimentaria hacía claramente parte del horizonte que se propuso orientara su desempeño gubernamental, al igual que el desarrollo de todos los territorios y comunidades; una economía progresista y una economía solidaria; el buen vivir y la responsabilidad del Estado; y nuevas y creativas formas de participación ciudadana. La soberanía alimentaria, además, fue equiparada al bienestar general como uno de los dos pilares de la sociedad que dicho Gobierno se comprometió a construir, por lo que también se definió como uno de sus principios programáticos para la mejora de la calidad de vida de la población y su desarrollo humano, definiéndose asimismo como un resultado de sus estrategias de transformación productiva y generación de empleos dignos, enfocado en la satisfacción de bienes de primera necesidad, como los granos básicos y los productos que provee la pesca artesanal.

Una vez iniciada la conducción del Órgano Ejecutivo, la referencia a la soberanía alimentaria fue menos categórica en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, que enfatizó sobre todo, nuevamente, en la seguridad alimentaria y nutricional. No obstante, la noción de soberanía alimentaria continuó incluida principalmente en las premisas, contenido y objetivos relacionados a los desafíos socioeconómicos del Gobierno en materia de producción agrícola y de crecimiento, concretamente en lo atinente al abastecimiento de granos básicos y a la persistente dependencia de importaciones para cubrir el consumo nacional, lo mismo que a la generación de empleo e ingresos suficientes para adquirir alimentos a bajo costo (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 66-68 y 95-112).

Evidentemente, el MAG se alineó a tal enfoque y a sus postulados, emitiendo su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2019, denominado “Agricultura para el

166 El texto del referido documento está disponible en: <http://www.mag.gob.sv/planes-institucionales/>.

167 Citado en la nota de pie 154.

Buen Vivir”<sup>168</sup>, planteándose el logro de la soberanía y de la seguridad alimentaria de las familias salvadoreñas como la “acción especial” a promover<sup>169</sup>, el primero de sus objetivos estratégicos y la prioridad número uno de las definidas para esa gestión (MAG, 2015a:8 y 46).

Con todo, la conceptualización y, por tanto, las acciones previstas, son todavía prácticamente similares a las que se venían implementando desde el Gobierno 2009-2014 en el marco de la Agricultura Familiar –en la lógica de protección social ya señalada–, predominando siempre la entrega de paquetes agrícolas, la asistencia técnica y la capacitación, con preferencia a agricultoras y agricultores de subsistencia o en pequeño, aunque también teniendo como población objetivo a la ganadería y la pesca a baja escala (MAG, 2015a:79; MAG, 2015b:47 y 53-60)<sup>170</sup>.

El CONASAN fue uno de los espacios interinstitucionales que llevó a cabo consultas con diferentes sectores para aportar insumos y propuestas al PQD 2014-2019 en lo relativo a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Proceso que habría permitido observar que “en el documento borrador, este tema no aparece mencionado, (aun) cuando la alimentación y la nutrición son derechos fundamentales y debería (sic) figurar junto con el resto de los ejes principales ya planteados”, como la salud, la educación, el empleo, la inclusión y el medio ambiente<sup>171</sup>. Entre los aspectos abordados para efectos de dicha consulta, se incluyó el análisis sobre la producción nacional de alimentos nutritivos e inocuos, así como el aseguramiento de los mismos en casos de emergencia (Tabla No.1).

Previo al PQD 2014-2019, se habían aprobado la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (P-SAN) 2011-2015 y su correspondiente Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PE-SAN) 2013-2016<sup>172</sup>. Ambas, configurando una suerte de puente instrumental en este tema, entre las últimas dos gestiones de Gobierno, dados los períodos para los cuales fueron diseñadas cada una y proyectada su implementación.

168 Disponible en el sitio oficial: <http://www.mag.gob.sv/planes-institucionales/>.

169 Lo anterior, según se lee en la presentación a cargo de su Titular, el Ministro Orestes Ortez, que introduce el referido plan.

170 Ver también el discurso del presidente Salvador Sánchez Cerén, con ocasión de su primer año de Gobierno, el 1 de junio de 2015. El mismo se encuentra disponible en el sitio oficial: <http://www.presidencia.gob.sv/discursos-del-senor-presidente-de-la-republica-salvador-sanchez-ceren-ante-la-honorable-asamblea-legislativa-con-motivo-del-primer-ano-de-gobierno-2/>. Un similar planteamiento se lee en el informe de labores del MAG brindado a la Asamblea Legislativa, el 30 de junio de 2016, al cumplirse el segundo año de Gobierno; cuyo texto se encuentra en el sitio: <http://www.mag.gob.sv/mag-presenta-informe-de-labores-2015-2016-a-la-asamblea-legislativa/>.

171 Ver nota informativa en su sitio oficial: <http://www.conasan.gob.sv/novedades/noticias/item/473-conasan-realiz%C3%B3-consulta-pqd-sobre-soberan%C3%ADa-y-seguridad-alimentaria-y-nutricional>.

172 Ambos documentos, disponibles en las siguientes direcciones electrónicas, respectivamente: [http://www.conasan.gob.sv/phocadownload/CONASAN\\_Politica\\_Seguridad\\_Alimentaria\\_Nutricional\\_2011-2015\\_bp.pdf](http://www.conasan.gob.sv/phocadownload/CONASAN_Politica_Seguridad_Alimentaria_Nutricional_2011-2015_bp.pdf), lo mismo que en: [http://www.conasan.gob.sv/phocadownload/CONASAN\\_Plan\\_Estrategico\\_2013-2016\\_bp.pdf](http://www.conasan.gob.sv/phocadownload/CONASAN_Plan_Estrategico_2013-2016_bp.pdf).



Sin embargo, y aunque el MAG es una de las Carteras de Estado integrante del CONASAN, su PEI 2014-2019 no hace ninguna alusión a tales instrumentos de política, a pesar de provenir de la entidad rectora en la materia<sup>173</sup>; lo cual hubiera sido un oportuno factor de articulación y continuidad de los esfuerzos gubernamentales desde la perspectiva específica de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), en la línea de los cambios estructurales claves a promover por ese Ministerio en el sector agropecuario, como institución directamente responsable de ello. Su PEI 2014-2019 abría la posibilidad de una mayor precisión al respecto en lo que a soberanía y seguridad alimentaria se refiere, contrario a lo que ocurrió con el PQD 2014-2019. Debe decirse, eso sí, que este plan estratégico institucional contempla que se concertará y organizará con diferentes entidades para la ejecución eficiente de las acciones proyectadas para el desarrollo sectorial y nacional (MAG, 2015a:88). El CONASAN sería una de tales entidades.

**Tabla No.1**  
**Consulta PQD 2014-2019: por mesas de trabajo y objetivos estratégicos**

| Mesas de trabajo | Objetivos  |
|------------------|--|
| 1                | <b>Objetivo 1:</b><br>Producción nacional de alimentos nutritivos e inocuos.<br><b>Objetivo 2:</b><br>Acceso físico y económico a una alimentación saludable.  |
| 2                | <b>Objetivo 3:</b><br>Consumo adecuado de alimentos, mejora de conocimientos, actitudes y prácticas en alimentación y nutrición.<br><b>Objetivo 7:</b><br>Garantizar Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en emergencias. |
| 3                | <b>Objetivo 4:</b><br>Mejora del entorno y saneamiento básico del medio.<br><b>Objetivo 5:</b><br>Atención integral oportuna en salud y nutrición en grupos vulnerables.   |
| 4                | <b>Objetivo 6:</b><br>Vigilancia, monitoreo y evaluación de la SAN.<br><b>Objetivo 8:</b><br>Fortalecer capacidades institucionales del SINASAN, para implementación sostenible de normativas SAN.                             |

Fuente: CONASAN.

173 Para el caso, en su momento, el Plan de Agricultura Familiar (PAF) se emitió refiriendo expresamente su relación y articulación “con las líneas estratégicas y acciones prioritarias contenidas en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en cuanto a promover y mejorar la producción nacional de alimentos inocuos y saludables, de manera sostenible económica, social y ambiental, contribuyendo a mejorar su disponibilidad y diversificación y garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación inocua y saludable” (MAG, 2011:20).



De acuerdo a Faret *et al.* (2015:63), “desde un enfoque de derechos humanos, la seguridad alimentaria y nutricional no constituye un fin en sí mismo, sino que representa una *objetivo instrumental* para la garantía del derecho a la alimentación en su concepción amplia”<sup>174</sup>. La enunciación y operativización de tal objetivo en las políticas y planes gubernamentales más importantes previstos para el sector agropecuario, ameritan entonces ser destacadas.

Aun así, esta Procuraduría reitera el imperativo de que la soberanía alimentaria se mantenga también como un principio expreso pero, sobre todo, un objetivo con posibilidad de concretarse efectivamente en los asuntos e intervenciones estratégicas definidas para tales políticas y planes, atendiendo a la convicción, desde la normativa internacional, de que no toda modalidad destinada a que un país disponga de alimentos resulta acorde al cumplimiento del DAA, aunque brinde una oferta amplia de productos alimenticios para su población.

De hecho, en la conciencia general, se encuentra reiteradamente documentada la comprobación de que existen suficientes alimentos producidos en el mundo y hasta un inaceptable desperdicio de los mismos, al disponer de ellos a partir de meras consideraciones mercantiles, contrarias a las necesidades vitales de millones de personas y a los imperativos de su derecho a la alimentación<sup>175</sup>.

### **2.2.1 Estructura y producción del sector agropecuario**

A diferencia de lo apuntado, El Salvador continúa entre los países cuya producción alimentaria es todavía insuficiente para asegurar alimentos a sus habitantes, de forma sostenible, caracterizándose aún por la dependencia de la importación de los mismos que se ha visto profundizada con la vigencia de tratados comerciales desventajosos para su economía, debilitada en este ámbito desde la década de los noventa con la apertura y liberalización de sus mercados (PDDH, 2010:60-67 y 72-76; PDDH, 2012:75; MAG, 2015a:18).

A la base estaría la constatación de que, así como el sector agropecuario nacional no ha cambiado su posición en la estructura y dinámica productivas del país, tampoco ha modificado sensiblemente su propia configuración interna y la lógica productiva que rige su desempeño, como para pretender generar una realidad diferente a la descrita.

---

174 Las cursivas no corresponden al original.

175 Párrafo 5 de la Observación General No.12; y, *Statement by Hilal Elver, Special Rapporteur on the Right to Food at the 69th session of the General Assembly, Third Committee Item 68 (b & c): Human Rights*, presentado el 24 de octubre de 2014, Nueva York, pág.4.

De los nueve rubros o ramas de actividad económica que lo componen<sup>176</sup>, los granos básicos y la ganadería han mantenido su importancia en los últimos años en términos del valor de su producción, al representar ambas, en promedio, un 19% del PIB sectorial (Cuadro No. 5).

**Cuadro No.5**  
**PIB Agropecuario, por rubro. A precios Constantes de 1990 (US\$ Millones)**

| Rubro                               | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>PIB</b>                          | 8,953.8 | 9,076.0 | 9,254.7 | 9,451.7 | 9,626.3 | 9,814.2 |
| <b>PIB Agropecuario</b>             | 1,130.3 | 1,165.6 | 1,136.9 | 1,176.2 | 1,171.0 | 1,189.9 |
| <b>Granos básicos</b>               | 212.4   | 197.6   | 196.4   | 245.6   | 256.5   | 261.6   |
| <b>Ganadería</b>                    | 216.9   | 222.1   | 219.0   | 221.2   | 226.7   | 232.4   |
| <b>Avicultura</b>                   | 144.4   | 155.4   | 157.4   | 159.1   | 165.9   | 173.6   |
| <b>Caña de azúcar</b>               | 51.6    | 54.5    | 56.7    | 65.9    | 70.9    | 69.9    |
| <b>Silvicultura</b>                 | 71.4    | 72.1    | 72.9    | 64.1    | 66.6    | 69.7    |
| <b>Café oro</b>                     | 110.2   | 146.2   | 128.5   | 112.7   | 70.2    | 56.3    |
| <b>Productos de caza y pesca</b>    | 34.0    | 28.4    | 31.1    | 31.4    | 32.3    | 33.9    |
| <b>Algodón</b>                      | 0.0     | 0.0     | 0.1     | 0.2     | 0.2     | 0.2     |
| <b>Otras producciones agrícolas</b> | 289.2   | 289.2   | 274.8   | 276.1   | 281.7   | 292.4   |

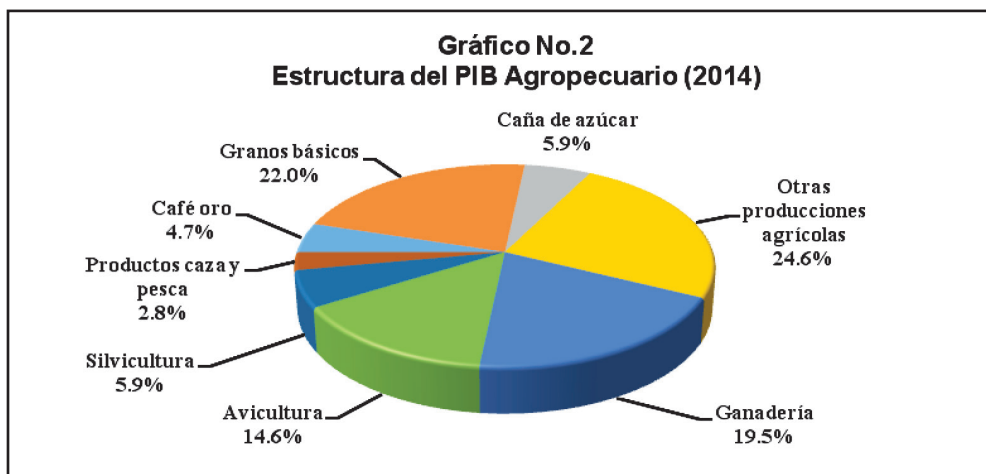
Fuente: MAG, 2015a:23 (con datos del BCR).

Ha sido a partir de 2012, que los granos básicos habrían superado esa barrera, llegando a un máximo cercano al 22% del PIB Agropecuario (Gráfico No. 2), que se explicaría, en parte, por las buenas cosechas que se han venido registrando últimamente en maíz y frijol (MAG, 2015a:22).

En el PIB Agropecuario, la categoría de “otras producciones agrícolas” ha representado desde el año 2009 un promedio del 24.4%, alcanzando en 2014 un aporte cercano al 24.6% (Gráfico No.2), superando tanto a los granos básicos como a la ganadería en su contribución individual al PIB sectorial. Este valor tampoco es del todo nuevo, ya que el progresivo crecimiento de este grupo de productos –entre los que se encuentran las frutas y las hortalizas– viene desde hace aproximadamente una década. Pese a ello, igualmente no habría mostrado cambios sustanciales recientes, experimentando más bien una disminución respecto al año 2009, cuando llegó a

176 La estructura del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) incluye todavía el rubro Algodón, pese a que, al menos durante los últimos diez años (2004-2104), se han registrado niveles de producción poco significativos estadísticamente.

ser un 25.6% del PIB sectorial. Su recuperación más significativa se ubica a partir del año 2012, logrando incrementar de 2013 a 2014 en unos 10.7 millones de dólares.



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR).

Las frutas y hortalizas han sido rubros atendidos, tanto por el Programa de Cadenas Productivas del PAF como por su Programa de Seguridad Alimentaria, respectivamente. Para el caso, se establecieron parcelas y los huertos caseros han sido medidas implementadas para apoyar a familias productoras de subsistencia, siempre en complemento a las acciones prioritarias relativas a los paquetes agrícolas y la asistencia técnica (Cuadro No. 6).

**Cuadro No. 6**  
**Resultados del Programa de Seguridad Alimentaria/PAF (2011- 2013)**

| Resultados                          | 2011  | 2012   | 2013   |
|-------------------------------------|-------|--------|--------|
| Familias con módulos de aves        | 1,225 | 3,075  | 3,416  |
| Familias con huertos caseros        | 3,733 | 13,236 | 35,491 |
| Familias con parcelas de hortalizas | 1,308 | 2,047  | 5,017  |
| Familias con módulos acuícolas      | 130   | 174    | 80     |

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:129.

Asimismo, como se apuntó en párrafos precedentes, el PASE es un programa que, junto al Vaso de Leche Escolar, contempla también el establecimiento de huertos caseros y el reparto de refrigerios en los centros escolares<sup>177</sup>. En estos huertos se producen fundamentalmente hortalizas, como ejotes, rábanos, cilantro, chipilín, pepinos, chiles, tomates, espinaca, repollos y berenjenas. A junio de 2014, se mane-

<sup>177</sup> Retomar al respecto, según nota de pie 114.

jaron en 124 centros educativos, cerrando el año 2015 con un total de 803 escuelas en 151 municipios del país contando con este recurso de producción alimentaria<sup>178</sup>.

Sin ser estrategias de reciente implementación, habrían comenzado a funcionar desde una lógica de autoconsumo de la comunidad educativa para suministrar y complementar los alimentos que, precisamente, se entregan a estudiantes en su refrigerio escolar. Sin embargo, recientemente, estarían transitando a incursionar en la activación de redes de producción y comercialización comunitarias y locales, comprando inicialmente verduras y hortalizas, frutas y huevos que proveen agentes económicos, industriales y a pequeña escala, propios de las zonas cercanas a los centros educativos (MINED, 2014:37 y 38; MINED, 2015:50)<sup>179</sup>.

Aunado a ello, cabe traer a cuenta lo revelado por estudios especializados (PMA, 2013: 41, 42 y 91) que indicarían que los programas de alimentación escolar habrían sido atractivos para los gobiernos, no sólo por estimular el ingreso y la permanencia de niños y niñas en la escuela y por contribuir a su aprendizaje mejorando su nutrición, sino por su potencial de vincularlos a promover la producción e ingresos en el ámbito local. No obstante reconocer que, sobre este eventual resultado, la evidencia empírica que lo sustente con solidez es muy limitada, el PMA habría advertido que ciertamente ésta constituía una posibilidad prometedoras y decisiva para activar la voluntad gubernamental de promover y ampliar este tipo de programas –sobre todo de cara a su sostenibilidad–, teniendo presente la premisa de que tal dinamización no sucedería de forma automática. Esta expectativa entonces rodearía el curso e impactos de las distintas medidas e intervenciones que integran o se relacionan con el PASE, especialmente las atinentes al cultivo de algunos granos básicos, hortalizas y frutas, lo mismo que a la ganadería y la avicultura, que realizan unidades productivas a pequeña escala.

Efectivamente, el PASE abastece a los 5,377 centros escolares del país con productos como: frijoles, arroz, azúcar y leche en polvo (esta última en los casos en los que todavía no se ha logrado suplir a los centros escolares con leche fluida); además de aceite y bebida fortificada (MINED, 2015:50)<sup>180</sup>.

En cuanto a la actividad ganadera, aunque su aporte del 19% al PIB Agropecuario es un promedio que igualmente se ha mantenido prácticamente estable –con leves variaciones– desde el año 2009, es significativo que en millones de dólares lo hace uno de los rubros que más ha contribuido a que el PIB sectorial muestre un aumen-

178 A junio de 2016, se tendrían funcionando 450 huertos escolares más, incrementando el total de los que estarían en implementación a 1,253.

179 Desde el año 2015 esta modalidad se estaría desarrollando en unos 77 centros escolares de los departamentos de Ahuachapán, Sonsonate y Usulután.

180 Los principales logros del PASE, dados a conocer por el Ministerio de Educación (MINED), a diciembre de 2015, se encuentran en el sitio oficial: <http://www.mined.gob.sv/index.php/programas-sociales/item/5480-programa-de-alimentacion-y-salud-escolar>.

to en la producción y generación de riqueza; por encima, incluso, de los mismos granos básicos, que reportaron 5.1 millones de dólares más en 2014 que en 2013, mientras que la ganadería, lo hizo en 5.7 millones de dólares adicionales.

El MAG (2015a:22) atribuyó este incremento tanto a la producción de leche como al consumo nacional de carne bovina. En retrospectiva (DGEA, 2015:18)<sup>181</sup>, la primera de ellas habría mostrado una evolución irregular pero creciente –en litros producidos– durante los últimos diez años, aunque la cantidad de leche producida en 2014 fue sensiblemente menor a la de 2009 e incluso un poco más baja que en 2008 (Cuadro No.7).

**Cuadro No.7  
Producción de leche y de carne (ganado bovino) (2009 a 2014)**

| <b>Años</b> | <b>Leche (miles de litros)</b> | <b>Carne (miles de libras)</b> |
|-------------|--------------------------------|--------------------------------|
| <b>2009</b> | 541,614                        | 68,414                         |
| <b>2010</b> | 457,740                        | 61,298                         |
| <b>2011</b> | 485,015                        | 57,143                         |
| <b>2012</b> | 472,731                        | 57,638                         |
| <b>2013</b> | 484,844                        | 40,448                         |
| <b>2014</b> | 490,943                        | 40,985                         |

Fuente: DGEA, 2015:18.

Las compras gubernamentales de leche fluida en el marco del Programa Presidencial Vaso de Leche Escolar habrían favorecido los indicadores de esta actividad económica. No obstante, a junio de 2013<sup>182</sup>, la participación en ella se cifró en unas 3,000 personas dedicadas a la ganadería a pequeña escala, mientras que este número se redujo a 2 mil 600 en 2015<sup>183</sup>, por lo que una de las prioridades establecidas para el quinquenio sería “incorporar mayor número de ganaderos como proveedores a dicho programa” (MAG, 2015a:47). Cerrando ese último año, además, se habían distribuido en los centros escolares unos 6 millones de litros de leche ultrapasteurizada (UHT), que remite a una proporción escasamente relevante en el total producido a nivel nacional y que concentra todavía buena parte de su compra en un proveedor industrial –la Cooperativa Ganadera de Sonsonate “La Salud”–, dada la

181 Las cifras provienen del Anuario de Estadísticas Agropecuarias, a cargo de la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA) del MAG y se basa en la Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples 2014-2015 (ENAPM 2014-2015). Sus fuentes de información “son productores de subsistencia, comerciales y productores de patio” (DGEA. 2015:1).

182 Consultar el discurso del entonces presidente Mauricio Funes ante la Asamblea Legislativa, el 1 de junio de 2013, con ocasión del inicio de su último año de gobierno. Citado en la nota de pie 152.

183 Las cifras estimadas a diciembre de 2015 se encuentran disponibles en el sitio oficial: <http://www.mined.gob.sv/index.php/programas-sociales/item/7913-sub-programa-vaso-de-leche>.

alta tecnología con que cuenta y que corresponde a los requerimientos del programa para garantizar la calidad y beneficios nutricionales de la leche que consume el estudiantado que la recibe.

En ese contexto se da uno de los involucramientos novedosos de las mujeres rurales en este rubro, a través de las plantas pasteurizadoras funcionando en los municipios de Tecoluca y San Francisco Gotera, referidas previamente. Comenzaron por proveer a 144 de los 2 mil 918 centros escolares favorecidos con el Programa de Vaso de Leche Escolar, hasta el año 2015; por lo que se trata de una incursión inicial que destaca, definitivamente, porque habría abierto brecha en un nicho productivo no tradicional de la participación y contribución femeninas en la actividad agropecuaria.

Sobre la producción de carne (en libras producidas) habría ocurrido al contrario, ya que la tendencia que se observa es hacia un decrecimiento y un eventual estancamiento; lo que apuntaría a que precios más altos en el mercado habrían compensado el desbalance y posibilitado su posicionamiento en la actividad ganadera.

La información disponible sugeriría entonces que, en definitiva, la producción porcina sería la que, habiendo experimentando un progresivo crecimiento, se constituiría en el principal dinamizador de dicha actividad en los años recientes (PDDH, 2010:71).

La avicultura, por su parte, ha llegado a representar el 14.6 % del PIB Agropecuario, mostrando también un crecimiento progresivo, no sólo porcentualmente sino al traducirse en unos 7.7 millones de dólares adicionales generados entre 2013 y 2014 que contribuyeron a elevar el monto adicional reportado por el PIB sectorial.

De acuerdo al MAG (2015a:22), lo anterior se debería a que “poco a poco se ha convertido en una cadena de valor integrada en todos sus eslabones”. Un resultado que al parecer estuvo vinculado a iniciativas distintas al Programa de Cadenas Productivas –uno de los cuatro impulsados en el marco del PAF<sup>184</sup>– durante la Presidencia Funes, que no contempló entre sus encadenamientos prioritarios a la avicultura (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:127 y 128). Ciertamente, los módulos de aves se incluyeron entre las acciones complementarias a la entrega de paquetes agrícolas, asistencia técnica y apoyo a hogares de productores y productoras de subsistencia; pero estas medidas pertenecieron siempre al Programa de Seguridad Alimentaria del PAF (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:127-129). Bajo esta lógica, las familias beneficiadas con tales módulos fueron 3,416 en el año 2013, habiendo incrementado sustancialmente desde 2011, cuando se registraron 1,225 grupos familiares atendidos (Cuadro No.6). En similar sentido, ya se refirió que la compra de huevos también es realizada en función del PASE, lo que abonaría a los resultados favorables de este rubro en el período reciente.

184 Los otros tres programas eran: Seguridad Alimentaria y Nutricional, Innovación Agropecuaria y Enlace con la Industria y el Comercio.

En cuanto a la estructura y dinámica del sector agropecuario, lo concerniente a la caficultura ha revestido singular preocupación para esta Procuraduría desde sus informes previos, tomando en cuenta especialmente que las pérdidas prácticamente continuas en su producción han tenido un persistente impacto negativo en los ingresos de un numeroso contingente de trabajadoras y trabajadores, y de sus familias que dependen de esta actividad, orillándoles a serias amenazas y condiciones de inseguridad alimentaria y deterioro de su calidad de vida. Según el Consejo Salvadoreño del Café (CSC), la cosecha 2009/2010 habría generado unos 75,000 empleos permanentes, mientras que en el ciclo agrícola 2013/2014 esta cantidad se redujo hasta 35,000<sup>185</sup>.

El énfasis de las dos últimas gestiones de Gobierno se centró en procurar la mejora y el incremento de la producción de café; mismo que se implementó, de forma explícita aunque no exclusivamente, desde la lógica de las cadenas productivas priorizadas en el marco del PAF, mediante acciones gubernamentales dirigidas a la renovación del cultivo y la exploración de nuevas variedades, la asistencia técnica y entrega de insumos para la siembra y el combate de enfermedades y plagas (como la roya), así como la capacitación para gestionar, organizar y comercializar el negocio para facilitar un mayor acceso a los mercados (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2015:128; Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:85).

Lo cierto es que la posición privilegiada que alguna vez ostentó la producción cafetalera dentro del sector agropecuario y en la economía nacional, habría ido diezmándose progresivamente en los últimos años, sin dar visos de recuperación. Es así como, en 2014, el café alcanzó su mínima aportación al PIB sectorial en el período analizado con un 4.7%, siguiendo el descenso constante que ha venido mostrando en los volúmenes producidos y viéndose ayudado a sobreponerse, en gran medida, gracias a los precios que ha podido alcanzar en el mercado internacional. Un factor determinante en la drástica caída de su producción se asocia a la afectación generada precisamente por la roya, con peculiar incidencia entre 2012 y 2015, con pérdidas de hasta el 50% de la cosecha (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:16); situación que habría acelerado la tendencia de que tierras dedicadas anteriormente a la siembra de cafetales se estarían orientando a otro tipo de proyectos, como los habitacionales, comerciales y turísticos (PDDH, 2008:77; PDDH, 2016:26)<sup>186</sup>, con la consiguiente disminución del parque cafetero.

185 Consultar al respecto, el sitio oficial del Consejo Salvadoreño del Café (CSC): [http://www.consejocafe.org/nuevo\\_sitio/](http://www.consejocafe.org/nuevo_sitio/).

186 Esta preocupante realidad fue retomada en el Plan Nacional de Cambio Climático (MARN, 2015b:33 y 34) en el Componente 3 denominado “Programa de manejo de la biodiversidad y los ecosistemas para la adaptación y mitigación al cambio climático”. Literalmente, en su Acción 5, correspondiente al “Control y racionalización de cambios de uso del suelo para actividades agropecuarias, turísticas y urbanísticas” se establece el “Cumplimiento estricto a los mandatos de ley que prohíben toda expansión de cultivos, actividades agropecuarias y desarrollos urbanísticos sobre ecosistemas frágiles y zonas de amortiguamiento. Los territorios ocupados por zonas boscosas, cafetales y otros cultivos agroforestales serán objeto de medidas especiales de conservación y protección; y los cultivos que se hubieren adentrado en ecosistemas frágiles y zonas de amortiguamiento serán objeto de sanciones de ley y de procedimientos específicos para asegurar que retornen a su función natural y de protección”. Dicho

En un escenario menos desalentador dentro de la estructura agropecuaria, la caña de azúcar también se habría mantenido en un ritmo leve pero estable en su contribución creciente al PIB sectorial (Cuadro No. 5), situándose en el año 2014 en un 5.9 % (Gráfico No. 2). Como ha sucedido con el café, también los precios internacionales habrían sido determinantes en sus dinámicas recientes (MAG, 2015a:20), a lo que se sumaría un mejor rendimiento logrado en su producción entre 2001 y 2014, lo que le permitió crecer aproximadamente en un 52%. Un reciente informe promovido por esta Procuraduría daría cuenta de que el aumento de la superficie bajo riego del cultivo de caña, sería una de las razones que estaría a la base de ello (PDDH, 2016:17).

Considerando el panorama descrito, conviene recordar que el anterior Relator Especial De Schutter señaló en su informe final al Consejo de Derechos Humanos lo inconveniente de privilegiar las valoraciones sobre el aumento de la producción agrícola aplicando exclusivamente parámetros cuantitativos, sobre todo ante la comprobación de que los sistemas alimentarios heredados del siglo XX habrían fallado en la tarea primordial de reducir la cantidad de personas que padecen hambre, y al haber provocado además deficientes resultados en la nutrición de las personas<sup>187</sup>. Su vehemente recomendación fue que se retomara la experiencia de los países que apostaron por la agricultura familiar y a pequeña escala para incrementar su producción, dada su demostrada efectividad en el fortalecimiento de su capacidad interna para proveer alimentos con suficiencia, calidad y sustentabilidad<sup>188</sup>.

### 2.2.2 Seguridad y soberanía alimentaria

Siguiendo tal razonamiento, esta Procuraduría expresó, en su oportunidad, que apreciaba que una estrategia de ese tipo –referida a la pequeña producción agropecuaria y a la agricultura familiar–, se planteara como eje conductor de los compromisos más importantes del Gobierno para promover la reactivación del sector agropecuario y, en concreto, para lograr la disponibilidad de alimentos y la mejora de los ingresos agrícolas y rurales, desde un enfoque de seguridad alimentaria (PDDH, 2012:106 y 144). El punto de partida era contundente: más del 70% de las unidades productivas correspondientes a las familias con producción de subsistencia cultivan granos básicos, particularmente maíz y frijol (MAG, 2011:21).

A ese respecto, es interesante que uno de los logros reiteradamente destacados por las dos últimas gestiones gubernamentales ha sido, precisamente, la producción al-

---

componente quedó planteado como una intervención de alto impacto en la adaptación y mitigación del cambio climático, para ser implementada con carácter inmediato. Las cursivas no corresponden al original.

187 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafos 3 y 4.

188 En congruencia con este paradigma, en marzo de 2013, la FAO declaró al 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar. Información relacionada puede consultarse en el sitio oficial: <http://www.fao.org/family-farming-2014/es/>.



canzada en ambos cultivos (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:85). Inclusive, hubo un momento en que la administración Funes informó que El Salvador había conseguido el autoabastecimiento en granos básicos con tal grado de autosuficiencia como para ya no recurrir a la importación de lo que la población salvadoreña consumía<sup>189</sup>.

Al no constituir realmente una tendencia consolidada y sin tener bases sólidas para ser creciente y sostenible, el PQD 2014-2019 de la Presidencia Sánchez Cerén reconoció que la vulnerabilidad característica de la producción de bienes básicos no habría sido superada aún y que factores críticos para tal efecto siguen sin estar resueltos, como ocurre con la baja inversión pública y privada, la volatilidad de los precios y los impactos climáticos. En tal sentido, se consideró más bien que la reactivación del sector agropecuario todavía era un desafío frente a la dependencia de la importación de productos, misma que persiste en el caso de los granos básicos (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 97, 98 y 112). Partiendo de esa premisa, se propuso alcanzar, al final del quinquenio, al menos un 85% —en promedio— en el autoabastecimiento de tales productos esenciales en la dieta de la población salvadoreña, asegurándolo por lo menos a las familias atendidas por los programas gubernamentales (MAG, 2015a:56).

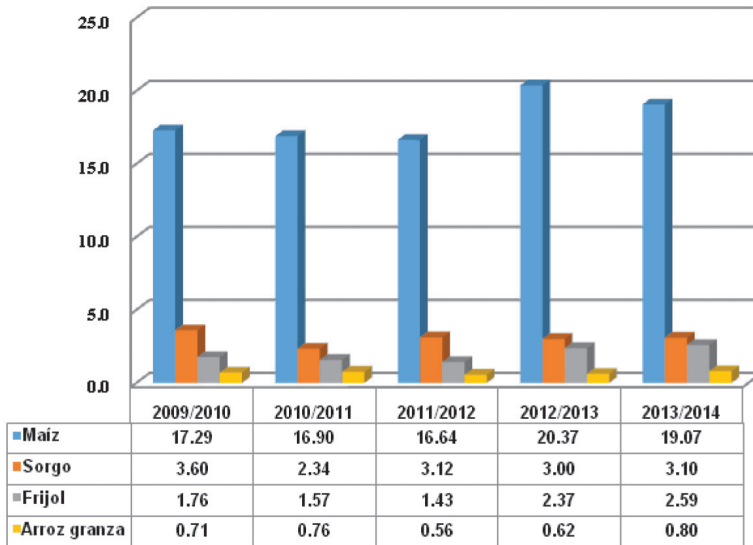
Las expectativas para la consecución de esta meta se vieron estimuladas, justamente, por una mayor producción nacional obtenida en los últimos años: a partir de la cosecha 2011/2012 en el caso del frijol y de la cosecha 2012/2013 en cuanto al maíz (Gráfico No.3); en ambos cultivos la diferencia es notable en comparación con lo producido en la década pasada (PDDH, 2008:216).

Un factor favorable al aumento experimentado fue la mayor cantidad de superficie nacional destinada al cultivo de granos básicos, pasando de 666.3 mil manzanas en la cosecha 2009/2010 a 721.6 mil manzanas en la correspondiente a 2013/2014, incrementando en un 8.3 %. De ese total, el maíz pasó de 374.1 mil manzanas a cerca de 421 mil, mientras que el frijol lo hizo de 148.8 mil manzanas a 171 mil (Gráfico No.4). La diferencia es igualmente manifiesta comparándola con la superficie ocupada para tales cultivos en la década pasada (PDDH, 2008:217; Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:137), lo que sugeriría una notable cantidad de nuevas tierras utilizándose para sembrar maíz y frijol, predominantes en la producción de familias agricultoras de subsistencia, como ya se apuntó previamente.

---

189 Consultar el discurso del entonces presidente Mauricio Funes ante la Asamblea Legislativa, el 1 de junio de 2013, con ocasión del inicio de su último año de gobierno. Citado en la nota de pie 152

**Gráfico No.3**  
**Producción de Granos Básicos (millones de QQ)**

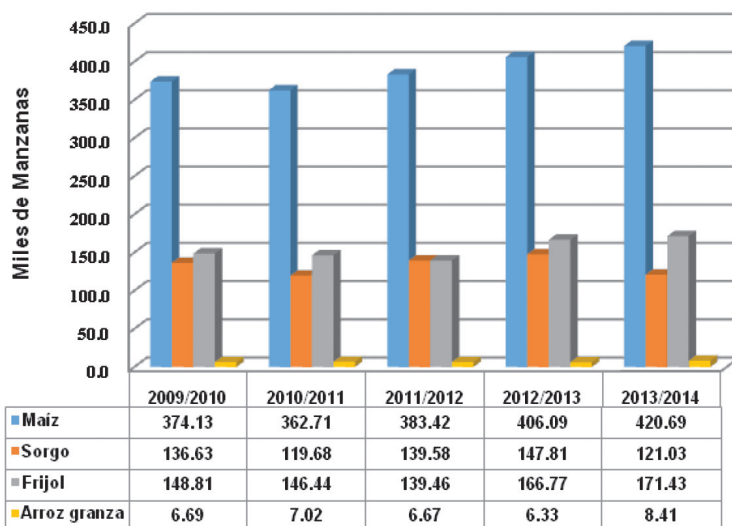


Fuente: Adaptado de DGEA, 2015.

Cabe decir que la producción de arroz mostró una sensible recuperación en el período analizado, luego de haber tenido una importante caída en su producción en el ciclo agrícola 2011/2012 (Gráfico No.3). Sus mejores resultados han sido a partir de la cosecha 2012/2013, los cuales sin embargo no habrían podido compensar ni mucho menos revertir el marcado descenso que ha experimentado desde principios de la década del 2000, una vez se dolarizó la economía y, posteriormente, con la entrada en vigencia del CAFTA-DR (PDDH, 2010:74 y 75).

Aunque igualmente forma parte de la dieta diaria de la población salvadoreña, el crecimiento en la producción de arroz no ha figurado entre los principales logros publicitados por ninguno de los dos últimos Gobierno en materia de seguridad alimentaria. El cultivo de este grano parecería entonces marginal o, en todo caso, suplementario en las medidas gubernamentales priorizadas, probablemente por corresponder, en buena medida, a la agricultura comercial, tanto familiar como en pequeña escala, realizada en forma asociativa pero también individual, vinculada a la gran industria en este rubro en cuanto al beneficiado y a la importación del arroz para comercializarlo en el mercado nacional pero también en el externo (Superintendencia de Competencia, 2012).

**Gráfico No.4**  
**Superficie cultivada de Granos Básicos**



Fuente: Adaptado de DGEA, 2015.

Para el caso, aun cuando el PASE incluye el arroz entre los productos que se compran para el refrigerio escolar; pero se presumiría que aún no se considera la posibilidad de manejarlo como un insumo estratégico para elevar su valor nutritivo –al apostarle a variedades biofortificadas– y, por ende, el de las comidas preparadas para el estudiantado, tal y como habrían recomendado estudios relacionados a los programas gubernamentales de alimentación escolar que los conciben, además, en función del vínculo prometedor entre ellos y la pequeña producción agrícola comunitaria y local (PMA, 2013:50).

El PAF, a través de su programa de Innovación Agropecuaria, también habría atendido propósitos referidos a mejorar la producción del arroz al incluirle entre las variedades desarrolladas en el rubro de granos básicos. Por ejemplo, la variedad de arroz CENTA A-11 fue desarrollada –junto con la de frijol CENTA Costeño 2–, para mejorar sus características agronómicas y potenciales de rendimiento. Debe recordarse, eso sí, que este programa tiene como destinatarias preferentemente a empresas privadas para fomentar los encadenamientos para expandir sus negocios y aunque no es una alternativa cerrada a la agricultura familiar, sólo la incorpora en su asociación a la mediana y pequeña empresa que se vincula a los grandes capitales.

De esta forma, pasó con el arroz lo mismo que con el maíz y el frijol: la superficie ocupada para su siembra se habría incrementado durante el período analizado, aunque recién sucedió para la cosecha 2013/2014, al sumar 2.7 mil manzanas a las 6.3 mil cultivadas en la de 2012/2013 (Gráfico No. 4), lo que habría contribuido a alcanzar cifras más elevadas en su producción. Los años anteriores, efectivamente, las variaciones en la cantidad de tierra destinada a este cultivo habían sido relativamente leves, y no sería sino hasta este repunte que logró incluso superar la superficie utilizada desde principios de la década del 2000, cuando cayó a uno de sus mínimos históricos (PDDH, 2008:84 y 217).

Finalmente, del conjunto de granos básicos, el sorgo o maíz amarillo tampoco tuvo recientemente una producción distinta a la que le ha caracterizado en los últimos años (Gráfico No.3), que incluye el hecho de mostrar siempre un nivel superior a la del frijol. Su contribución como sustituto del maíz podría haberse disminuido en el período analizado, dado el autoabastecimiento que logró ese producto, pero su aporte en la cadena de la dieta alimenticia de la población —por la vía de ser insumo para la crianza pecuaria y de aves— le ha valido ser parte también de las semillas entregadas en paquetes agrícolas, sobre todo para las cosechas de postrera y el apoyo nutricional al ganado.

Con todo, el sorgo es el único de los granos básicos analizados que muestra un comportamiento irregular pero ciertamente decreciente en la superficie ocupada para su siembra (Gráfico No. 4), siendo dramática la baja que tuvo, en manzanas cultivadas, de la cosecha 2012/2013 a la de 2013/2014, que fueron aproximadamente 121 mil: Sin que tuviera mejoras en el ciclo agrícola 2014/2105 (Cuadro No. 8), sus perspectivas de producción fueron también amenazadas por los severos daños ocasionados por la plaga del pulgón amarillo que afectó alrededor de un 40% del sorgo sembrado, desde octubre de 2015.

Visto lo anterior, no parecería que El Salvador haya configurado aún una ruta evidente y sostenida hacia el despunte en la producción de granos básicos. A excepción del frijol —que aumentó en un 47.2% en el período reciente—, el maíz y el arroz lo hicieron únicamente en un 10.2% y 12.7%, respectivamente, por lo que sería muy prematuro asumir que se ha marcado claramente una tendencia en esa dirección. Lo anterior, corroboraría, asimismo, la suerte de estancamiento que se ha observado en este rubro respecto al PIB Agropecuario, mencionado en párrafos precedentes; el cual, por su parte, tampoco ha superado el umbral del 12% de su aporte al PIB.

**Cuadro No.8**  
**Superficie, producción y rendimiento de granos básicos**  
**(Ciclo agrícola 2014/2015)**

| <b>Cultivo</b>        | <b>Superficie<br/>(miles de Mz)</b> | <b>Producción<br/>(millones de QQ)</b> | <b>Rendimiento<br/>(QQ/Mz)</b> |
|-----------------------|-------------------------------------|--|--------------------------------|
| <b>Maíz</b>           | 449.06                              | 17.81                                  | 39.7                           |
| <b>Sorgo</b>          | 116.63                              | 3.06                                   | 26.2                           |
| <b>Frijol</b>         | 173.54                              | 2.62                                   | 15.1                           |
| <b>Arroz (granza)</b> | 10.14                               | 0.91                                   | 89.7                           |

Fuente: DGEA, 2015.

El año 2015 fue especialmente convincente sobre esta precaución, cuando la combinación de sequía, lluvias y plaga confluyeron en la disminución de la producción tanto de maíz como de sorgo en la cosecha 2014/2015, con una sensible baja en el primero (Cuadro No. 8). Y aunque el frijol y el arroz se vieron menos afectados, su crecimiento fue leve. El aumento en la superficie cultivada habría contribuido apreciablemente a amortiguar en algunos de ellos.

En ese contexto, resulta inaceptable obviar que la seguridad alimentaria tiene estrecha relación con el grado de dependencia que perjudica la disponibilidad de los productos alimenticios básicos en la dieta de la población salvadoreña; de manera que las consideraciones sobre cómo el país progresa y garantiza la soberanía alimentaria son inevitables. Hasta hace muy poco, El Salvador –junto a Haití, Perú y República Dominicana– fue catalogado como un país en desarrollo e importador neto de productos alimenticios (OMC citada por Oxfam, 2013a:2).

Esto es particularmente destacable porque, en su momento, el PE-SAN 2013-2016 (CONASAN, 2012:23, 24 y 43-46)<sup>190</sup> no incluyó en su enfoque estratégico ni en su marco político-conceptual referencia explícita alguna a la realidad de dependencia alimentaria que caracteriza al país, prescindiendo de ello en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional desde el cual se propuso “identificar las causas y la dinámica de la desnutrición y de la inseguridad alimentaria y nutricional y sus dimensiones”. De ahí se explicaría que tampoco incluyera entre sus conceptos rectores la noción de soberanía alimentaria, sino que optó por definir la disponibilidad de alimentos como la “Oferta neta de alimentos que puede ofrecer un territorio (país,

190 Citado en la nota de pie 172.

región o una comunidad), para su población, *resultante de la suma de la producción nacional más las importaciones, menos las exportaciones, los alimentos para consumo animal, los alimentos para otros usos y las pérdidas postcosecha*<sup>191</sup>. En esa lógica, el primer objetivo estratégico de la PE-SAN 2013-2016 se definió como sigue: “Fomentar la producción nacional de alimentos nutritivos e inocuos, con énfasis en los alimentos de la canasta básica a fin de que complementados con importaciones y reservas estratégicas mejoren la disponibilidad de alimentos a nivel nacional en forma sostenible”.

Su inconveniencia radicaría en que, todo lo concerniente a este tema, no puede ser tratado desde la presunta connotación neutral de una definición técnica<sup>192</sup>, ya que en su calidad de plan estratégico constituye un marco de actuación gubernamental, de carácter nacional, para las políticas e intervenciones públicas que deriven de ella y sobre cuyas implicaciones en la situación alimentaria de la población, tendrá que responderse y rendirse cuentas desde las esferas gubernamentales. En concordancia con esta opinión de la PDDH, análisis del SIECA (2015:1) concluirían también que remitirse al conocimiento de “la dinámica comercial de los productos ligados a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) regional corresponde a una labor vital para diseñar un marco de políticas integrales que minimice el grado de afectación de los sectores más vulnerables de la población”.

De esta forma, si bien la PE-SAN 2013-2016 estableció (1) el incremento de la productividad agropecuaria, (2) el fortalecimiento de las cadenas agropecuarias y (3) la promoción de la producción para el consumo, como las líneas estratégicas para el logro del mencionado objetivo, omitió completamente ubicar su consecución en la adversa condición de dependencia y debilidad que afecta la realidad productiva y alimentaria del país, en perjuicio de la propia seguridad alimentaria que se propondría procurar. En tal sentido, los volúmenes de importación y el comportamiento de los mercados en los que compite la producción nacional, constituyeron meros indicadores de los resultados esperados en materia de disponibilidad interna suficiente y estable de alimentos, mayor producción y competitividad agropecuaria y un mejor abastecimiento del mercado nacional. La responsabilidad de los resultados a alcanzar recayó, evidentemente, en el MAG y en el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) adscrito a dicho ministerio<sup>193</sup>.

Esta Procuraduría destaca que la administración Sánchez Cerén reconoció que parte de los desafíos socioeconómicos para garantizar la seguridad alimentaria y nu-

191 Las cursivas no corresponden al original.

192 Un señalamiento similar correspondería a la definición de “Disponibilidad de alimentos”, que se estableció, sin más, como: “determinada por: la estructura productiva, los sistemas de comercialización interna y externa, los factores productivos, las condiciones ecosistémicas (sic) y las políticas de producción y comercio nacional e internacional” (CONASAN; 2012:24).

193 Sobre la naturaleza y el quehacer de dicha institución descentralizada, consultar el sitio oficial: <http://www.centa.gob.sv/>.

## Situación y perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador

tricional de la población salvadoreña estaba, precisamente, en la dependencia de las importaciones de granos básicos “para satisfacer el consumo nacional”, pese al incremento reciente en su producción (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 66 y 67). El PQD 2014-2019 partió, en ese momento, del promedio que registraron las importaciones de maíz blanco, frijol rojo, arroz y sorgo entre los ciclos agrícolas 2008-2009 y 2012-2013 que representaron, según las estimaciones oficiales, un 8%, 23%, 67% y 2% del consumo humano nacional, respectivamente. La pretensión gubernamental sería reducir la dependencia de importaciones de granos básicos en un 20% al finalizar el Gobierno en el año 2019, después de haberla encontrado en 2013 en torno al 33% (MAG, 2015a:57).

El Salvador venía de reportar, en el mejor de los escenarios, hasta un 44% y un 25% de dependencia en maíz y frijol en años previos (PDDH, 2010:74 y 75; Cotto citado por PDDH, 2012:101). Es más, entre 1995 y 2007, las cifras habían sido alarmantes, cuando el primero de ellos incrementó su grado de dependencia del 4.4% al 46.8% en ese período, y el frijol pasó del 1.1% al 20% (MAG, 2011:12).

Las tendencias recientes, entonces, constituirían una noticia alentadora, pero conviene leerlas hacia el mediano y largo plazo, teniendo a la vista además el contexto regional y extrarregional en las que están inmersas.

De esta forma, aunque los volúmenes de importación de maíz y frijol siguieron mostrando claras disminuciones en 2014 en comparación al conjunto del último quinquenio (Cuadro No. 9), faltaría avanzar hacia una consolidación del cierre de las brechas a favor de la producción nacional y procurar, incluso, arrastrar a esta dinámica al sorgo y, sobre todo, al arroz, todavía a expensas de altos niveles de importación.

**Cuadro No.9**  
**Volúmenes de importación de granos básicos (en kilogramos) (2010-2014)**

| Rubro                 | 2010        | 2011        | 2012        | 2013       | 2014       |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| <b>Maíz blanco</b>    | 126.931.991 | 229,656,544 | 427,177,880 | 29,911765  | 49,159788  |
| <b>Frijol rojo</b>    | 21.244.907  | 41,102,538  | 26,907122   | 12,957069  | 8,205212   |
| <b>Sorgo</b>          | 344.225.656 | 366,539,326 | S/D*        | 240,845568 | 370,643353 |
| <b>Arroz (granza)</b> | S/D*        | 70,367,697  | 80,791,221  | 69,812,378 | 75,460210  |

\* Sin dato identificado.

Fuente: DGEA. Anuario de Estadísticas Agropecuarias, varios años.

Análisis especializados (SIECA, 2015) indican que, ese mismo año, las importaciones de productos alimentarios en la región centroamericana mostraron, en general, “un crecimiento sostenido”, sobresaliendo entre ellos el frijol. El denominado “peso de los productos vinculados a la SAN pasó del 2.4% de las importaciones totales en 1995 hacia el 3.0% en 2014”. Y aunque el maíz ha tenido la mayor disminución en el total de éstas –de 41% a 32.7% entre estos años–, todavía se ubica como el producto que comporta el más alto porcentaje de importación. Martínez Mejía y Calixto Delgado (2015:21 y 24) puntualizan, sin embargo, que la mayor parte del maíz importado es consumido por la agroindustria, en la que participan pocas empresas de gran tamaño –beneficiadas por el CAFTA-DR– que suplen la demanda interna y externa de la harina de maíz nixtamalizada e, incluso, la fabricación de frituras<sup>194</sup>.

El arroz continúa siendo un asunto de preocupación para esta Procuraduría pues, aun siendo un producto que ha mostrado un decrecimiento en el total de importaciones en la región durante el período señalado, en el plano nacional no se ha corregido ni contrarrestado siquiera la incapacidad de satisfacer los requerimientos del consumo interno mediante la propia producción, profundizada a consecuencia del proceso de liberalización comercial, la desgravación arancelaria y las consecuencias de la entrada en vigencia del CAFTA-DR, que afectaron sus costos de producción, competitividad y precios en detrimento de sus términos de intercambio en el mercado externo (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:18). Estados Unidos continúa posicionado como el principal importador en el marco del comercio regional, con más del 60% de participación; un patrón que, asimismo, se corresponde con el que prevalece en el caso particular de El Salvador, pese a ser uno de los países de Centroamérica que ha bajado su cuota en el total de importaciones del istmo.

Esta Procuraduría coincide en que los avances que pueden identificarse en materia de aumento de la producción nacional de granos básicos se explicarían, en buena medida, por el diseño del Programa de Paquetes Agrícolas, que favorece a agricultoras y agricultores de subsistencia y a pequeña escala, en la doble vía de apoyar su actividad agrícola como población productora/proveedora y también como población productora/beneficiaria, concretamente en el ámbito del mercado del maíz y del frijol, mediatizado por las compras gubernamentales (GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2014:32).

Debe recordarse que dicho ámbito es uno de los que contempla el CAFTA-DR y dada la preferencia mencionada para adquirir las semillas que cubrirían la dotación prevista en los paquetes agrícolas, fue objeto de cuestionamientos y señalamientos de inconveniencia –e inclusive de inconstitucionalidad–, bajo el argumento de discriminación contra proveedores extranjeros (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:10)<sup>195</sup>.

---

194 Conocidas coloquialmente en El Salvador como “boquitas”.

195 Lo correspondiente se desarrolló en el numeral 1.2 del Capítulo I.



En esa línea, una de las principales contribuciones de este programa, relacionada con la seguridad y soberanía alimentarias, sería justamente la reducción en la importación de semilla de maíz sin afectar la producción nacional sino que, por el contrario, la misma pudo ser aumentada sobre la base de recurrir a la semilla generada por la actividad agrícola a pequeña escala del país. En este escenario se dio una baja en el nivel de dependencia respecto a los últimos años en aproximadamente un 80%, al mismo tiempo que se coadyuvó a disminuir el déficit de la balanza comercial del rubro de granos básicos también en alrededor de un 82% (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:52-54).

De forma importante, se suma a esas dos contribuciones, el hecho de que se habría demostrado que es posible realizar y elevar la producción nacional en ambos cultivos sin necesidad de depender de semillas importadas –cuya distribución, además, está concentrada en pocas empresas proveedoras–, siempre y cuando se les brinde condiciones gubernamentales apropiadas a agricultoras y agricultores locales así como a cooperativas a pequeña escala, para que abastezcan el mercado local (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:5 y 40-47). Sus variedades, inclusive, han mostrado revestir calidad y competitividad pero también ser “más adaptables a la variabilidad climática, sobre todo a la sequía”. El frijol sería un claro ejemplo: a partir del apoyo y la asistencia técnica brindados por el CENTA y la FAO para promover la producción artesanal de semilla y mejorar el manejo del cultivo, sus resultados han sido altamente positivos en el incremento de la productividad; con el maíz se han llevado a cabo procesos similares.

Aunado a ello, esta experiencia habría permitido poner nuevamente en debate las consecuencias negativas del uso de agroquímicos, no solamente en razón de sus efectos nocivos a la salud humana y al agotamiento de los suelos cultivables (o no, pero que se utilizan para la siembra, como ocurre con las laderas) (MARN, 2013b:3), sino enfatizando precisamente en su calidad de factor adverso a la seguridad y soberanía alimentarias, dada la alta dependencia que se ha configurado alrededor de los mismos, pese a sus elevados precios que incrementan los costos de producción. Esta característica se reproduce en el esquema de los paquetes agrícolas: los fertilizantes químicos constituyen un insumo principal junto a las semillas, y la adquisición de los mismos se concentra en la compra que se realiza exclusivamente a un pequeño grupo de proveedores que, de igual manera, ha sido tradicionalmente el abastecedor principal de aquéllos en el mercado agrícola del país (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:6 y 26).

Estudios de la FAO (2015a:73, 78 y 79) sobre medidas de protección social relacionadas a la agricultura, han considerado que la subvención de insumos agrícolas, y específicamente de los fertilizantes, es una de las acciones más utilizadas por los gobiernos y valorada como una forma de favorecer la disponibilidad de alimentos a menor precio para familias en pobreza, así como para empujar un eventual tránsito hacia una mayor producción y productividad agrícolas –aun cuando la siembra

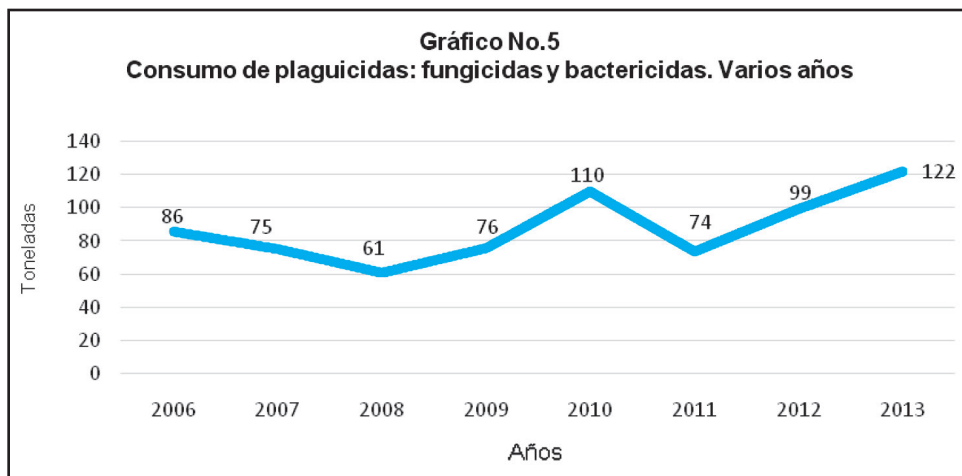
se destine a la subsistencia—, al facilitar a productoras y productores el acceso a tales insumos. Pero su efectividad en el logro de tales propósitos es altamente cuestionada, si no aparece vinculada a otras intervenciones e inversiones públicas que procuren una transformación y ampliación de los alcances, en el mediano y largo plazo, de aspectos relacionados a la investigación y extensión agrícolas, los sistemas de riego, la infraestructura rural y el funcionamiento mismo de los denominados “mercados de fertilizantes”. Finalmente, otro de los principales cuestionamientos a la sostenibilidad de este tipo de apoyos institucionales es el elevado presupuesto gubernamental que requieren, precisamente, por insertarse en la lógica de mercado vigente que los rige, en lugar de avanzar en replantearla y modificarla.

Esto último también es un rasgo característico del tipo de paquete agrícola que se entrega en El Salvador, de tal manera que la compra de fertilizantes equivale aproximadamente a un 45% del costo total del mismo (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:35). De hecho, en el contexto de la amplia aplicación de programas similares desarrollados en diferentes países y en particular en la región latinoamericana, la FAO (2015a:78) cataloga a El Salvador como uno de los que ha recurrido a esta medida a gran escala. Cuestión que, si bien admitiría la interpretación de ser una muestra de la relevancia que reviste esta estrategia para alcanzar el objetivo de reactivar el sector desde la agricultura familiar y a pequeña escala —por el monto invertido en ello, como ha sido presentado reiteradamente por las autoridades de Gobierno y del MAG—, también es un asunto que remite a preocupación dada la disponibilidad financiera que se necesitaría para su implementación como una política permanente y que pueda ampliarse, no sólo a cubrir a una mayor población beneficiaria en zonas focalizadas (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:30 y 34-37), sino con alcance universal al conjunto de hombres, mujeres y agentes productivos que conforman tales categorías de productoras y productores agrícolas.

Estas consideraciones encuentran sentido al constatar que el país ha ido incrementando de forma progresiva la utilización de plaguicidas (Gráfico No. 5) y destaca asimismo en la intensidad de uso de fertilizantes (FAO, 2015a:111 y 112)<sup>196</sup>, encontrándose muy por encima del promedio latinoamericano y ubicándose entre las cuatro naciones de la región que mostraron mayor recurrencia a su consumo (Cuadro No.10); por cierto, sin que tal situación se traduzca en un aporte fundamental al aumento en la productividad de cultivos como los granos básicos considerando, por ejemplo, que el rendimiento en maíz y frijol, si bien ha mostrado incrementos recientemente, los mismos han sido erráticos y en todo caso leves: el primero de ellos, pasó de promedios cercanos a 46 quintales por manzana desde el año 2010, a unos 40 en la cosecha 2014/2015 (Cuadro No. 8); el segundo, por su parte, habiendo oscilado entre los 14 y 12 quintales por manzana, alcanzó un promedio de 15 en este último ciclo agrícola.

---

196 La FAO (2015a:104) se refiere al “promedio de kilogramos de elementos fertilizantes (incluidos los fertilizantes nitrogenados, fosfatados y potásicos) por hectárea de tierras de cultivo arables y permanentes” para el período 2010-2012.



Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015a:162.

**Cuadro No. 10**  
**Comparativo de la intensidad de uso de fertilizantes. Varios años**  
**(en toneladas por 1.000 hectáreas de superficie agrícola)**

| País                       | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011 | 2012  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| Trinidad y Tobago          | 435.1 | 31.4  | 401.9 | 127.3 | 305.4 | 40.6 | 252.2 |
| Barbados                   | 112.9 | 108.6 | 109.8 | 62.6  | 108.1 | 75.6 | 136.4 |
| Costa Rica                 | 96.2  | 87.8  | 78.6  | 89.6  | 65.7  | 87.5 | 91.6  |
| El Salvador                | 44.6  | 63.9  | 56.4  | 51.5  | 78.4  | 83.4 | 77.6  |
| América Latina y el Caribe | 21.5  | 26.0  | 22.4  | 19.3  | 24.8  | 28.7 | 28.3  |

Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015a:161.

A estas consideraciones, la Relatora Especial Elver añade la que constituiría una vulneración a los derechos reproductivos de las mujeres –bastante invisibilizada, por cierto–, al verse expuestas en las labores agrícolas a productos químicos y sustancias tóxicas que les representan riesgos de abortos espontáneos y nacimientos prematuros, además de afectar el desarrollo de lactantes<sup>197</sup>. Sin descartar la ocurrencia de tales eventos, el Ministerio de Salud habría concluido que, en principio, en El Salvador, los hombres serían los más afectados con dichas sustancias, principalmente con la prevalencia de la enfermedad renal crónica (MINSAL, 2016:105 y 106).

<sup>197</sup> Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafo 46.

Con todo, debe reiterarse que a la fecha de emisión del presente informe el Programa de Paquetes Agrícolas depende todavía de un marco legal transitorio<sup>198</sup>, carece de una política pública de carácter nacional a la cual vincularse —ya que, a diferencia del sector industrial, no se ha emitido en el país una política de desarrollo agrícola, agropecuaria o de desarrollo rural—, su financiamiento está condicionado a un presupuesto todavía bajo asignado al MAG (2015a:21) y las acciones para que las productoras y productores atendidos transiten de una producción de subsistencia a otra de crecimiento y acumulación, todavía son puntuales y de limitado impacto.

El anterior Relator Especial De Schutter ya habría advertido sobre la evidencia de que el pretendido logro de aumentar la producción agrícola ha sacrificado la calidad de lo producido y con un alto costo en detrimento del medio ambiente<sup>199</sup>. El uso de fertilizantes y plaguicidas nitrogenados en cereales como el trigo, el arroz y el maíz, fue identificado como una de las circunstancias con mayores efectos nocivos, por la aceleración en la erosión del suelo, la contaminación del agua y la pérdida de la biodiversidad<sup>200</sup>. En su opinión, un efectivo cambio hacia una producción verdaderamente sostenible pasa por la urgente aplicación de modalidades basadas en la agroecología, por lo que enfatizó en su comprobada capacidad a nivel mundial de recuperar y dar sustentabilidad a los sistemas alimentarios, entre otras cosas por la utilización de abonos orgánicos preparados con el recurso mismo que se genera —y hasta el que se desecha— de la propia actividad productiva agropecuaria, en sus diferentes formas<sup>201</sup>.

Cabe decir que, entre los beneficios mencionados por el anterior Relator Especial De Schutter, están la preservación, cultivo y aprovechamiento de las semillas y especies autóctonas, con favorable incidencia en la nutrición de las familias y comunidades que se alimentan recurriendo a ellas, especialmente las más empobrecidas,

---

198 De acuerdo a la FAO (2015a:88), los marcos jurídicos que rigen las contrataciones gubernamentales dirigidas al beneficio de la agricultura familiar y a pequeña escala, constituyen un mecanismo efectivo para neutralizar la intermediación privada en el mercado de alimentos que les afecta con menores precios por sus productos. Lo cierto es que, independientemente de su modalidad, la legislación aplicable es esencial para que la política de compra pública sea favorable a este tipo de agentes económicos y resulte en un proceso satisfactorio y ventajoso no sólo para la adquisición de sus alimentos sino para su producción y expansión. Citando a Nehring, Miranda y Howe (2014), entre las posibilidades que se pueden retomar, se plantean: “• Destinar porcentajes o cuotas específicos del monto total de las compras públicas a los pequeños agricultores familiares. • Promover procesos de licitación diseñados específicamente para los pequeños agricultores familiares. • Subdividir las compras importantes para que los productores en pequeña escala puedan responder a la demanda”.

199 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, A/HRC/25/57*, publicado el 24 de enero de 2014, párrafo 6.

200 A ese respecto se pronunció también esta Procuraduría, con amplio detalle, en su Informe sobre el Uso de Agrotóxicos en El Salvador y el impacto en los derechos humanos, emitido el 21 de julio de 2016. Citado en nota de pie 134.

201 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, A/HRC/25/57*, publicado el 24 de enero de 2014, párrafos 16 y 17.

en razón de los bajos costos de explotación agrícola que les significan y la variedad de productos que pone a su disposición para su dieta diaria; prerrogativa que ha abierto, además, mayores oportunidades de empleo rural, en el ámbito local y comunitario. De ahí que su conclusión fue contundente, la cual fue posteriormente suscrita por la actual Relatora Especial Elver<sup>202</sup>:

*El Relator Especial instó a que se reformara el régimen de derechos de propiedad intelectual sobre las variedades de plantas que podían tornar las variedades cultivadas con fines comerciales inaccesibles a los agricultores más pobres en los países de bajos ingresos*

...

*Por otro lado, debe reconocerse el derecho de los productores de alimentos en pequeña escala a no ser obligados o forzados a incorporarse en los sistemas alimentarios predominantes. El respeto de su acceso a los recursos productivos es fundamental a este respecto. También destacó la necesidad de respaldar los sistemas de semillas de los agricultores, que están amenazados por la atención casi exclusiva que se presta a las políticas públicas sobre variedades de plantas de alto rendimiento que, aunque dan buenos resultados en las condiciones apropiadas, pueden ser más costosas y menos adecuadas en determinados entornos agroecológicos<sup>203</sup>.*

La experiencia relacionada al Programa de Paquetes Agrícolas habría demostrado la pertinencia de tales recomendaciones al comprobarse que las variedades de semillas producidas localmente demandan menores cantidades de insumos químicos por manzana y logran sin embargo mejores rendimientos, en comparación con lo que sucede al usar semillas importadas (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:6 y 26) Asimismo, a diferencia de las semillas nuevas que provee la producción local, las que suministran las entidades importadoras habrían mostrado cierta caducidad –por corresponder a contingentes de hasta dos cosechas anteriores–, con lo que su aporte a la germinación del cultivo sería menor y, por tanto, también al nivel de productividad que se alcanza al utilizar uno u otro tipo de semilla.

Finalmente, tal y como han sugerido valiosos estudios (Oxfam citado por PDDH, 2012: 106-107), la implementación de modelos agroecológicos a pequeña escala tendría potenciales ventajas para una mayor incorporación de las mujeres rurales en distintas etapas del proceso productivo. Tesis que, sin duda alguna, comparte la Relatora Especial Elver considerando a dichos modelos alternativas idóneas que reconocen a las mujeres como “intervinientes legítimas”, mucho más en los contextos

---

202 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafos del 34 al 38 y 77.

203 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafos 26 y 27.

de adaptación al cambio climático, empoderándolas y favoreciendo su autonomía en el proceso productivo, pero también en los planos familiares y comunitarios<sup>204</sup>.

Efectivamente, Martínez Mejía y Calixto Delgado (2015:54 y 55) habrían encontrado que uno de los principales impactos del aumento en la producción local de semilla certificada habría sido “la generación de 81 mil nuevos empleos en la agricultura en la cosecha 2013-2014, siendo las mujeres quienes ocupan un alto porcentaje de estos nuevos empleos, (en) alrededor del 60%”, llegando incluso hasta un 80% en algunas zonas como Zapotitán, en el departamento de La Libertad, especialmente en la fase de clasificación de la semilla.

Las referidas experiencias representan alentadoras opciones que las entidades gubernamentales deben tomar en cuenta y proponerse que las mismas puedan generalizarse como alternativas viables, especialmente en el cultivo de granos básicos. Establecer políticas y medidas que estimulen y apoyen las prácticas agrícolas nacionales en esta dirección se vuelve una prioridad frente a las iniciativas y gestiones que recientemente estarían propugnando por la eliminación de las restricciones al uso de semillas modificadas genéticamente para incrementar la producción agropecuaria, en lo atinente a la falta de un reglamento para operativizar la legislación vigente (PDDH, 2008:119-121).

Y es que, con mayor insistencia desde mediados del año 2015, dirigencias empresariales y políticas estarían amparándose en las pérdidas recurrentes en las cosechas y en la competitividad del sector –incluyendo ahora también a la producción de café–, tanto en El Salvador como en otros países centroamericanos, para intentar justificar y presionar a las autoridades de agricultura y medio ambiente a decantarse por facilitar la utilización de transgénicos, planteándose inclusive promover un proyecto de ley en ese sentido<sup>205</sup>. Sin embargo, ni el MAG ni el MARN habrían sentado una postura oficial sobre el tema pero tampoco habrían establecido, desde la administración 2009-2014, una postura pública y una definición estratégica explícita al respecto en sus políticas sectoriales (PDDH, 2012:118)<sup>206</sup>. La postergación

---

204 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafo 77.

205 Diversas expresiones al respecto, pueden consultarse en las siguientes direcciones electrónicas: [http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Proponen\\_eliminar\\_restricciones\\_a\\_transgnicos](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Proponen_eliminar_restricciones_a_transgnicos); <http://diario1.com/nacionales/2015/07/gobierno-apunta-a-sistemas-de-riego-pero-especialistas-sugieren-semillas-transgenicas/>; <http://www.elsalvador.com/articulo/negocios/perdidas-cosechas-abren-debate-para-uso-transgenicos-101676>; <http://www.elsalvador.com/articulo/negocios/aqui-come-cereal-transgenico-pasa-nada-marcelino-samayoa-101677>; y [http://www.centralamericadata.com/es/article/home/El\\_Salvador\\_Burocracia\\_impide\\_cultivos\\_transgnicos](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/El_Salvador_Burocracia_impide_cultivos_transgnicos).

206 Como se verá más adelante, lo anterior no significa que este tema haya carecido de atención gubernamental, sino que las acciones tomadas al respecto, habrían carecido de una contundente toma de posición de cara a su prohibición y, en todo caso, de una amplia divulgación y debate a ese respecto. Para el caso, en el marco del proyecto “Contribución para el uso seguro de la biotecnología en El Salvador” que perseguiría “integrar la seguridad de la biotecnología en los planes y políticas nacionales de desarrollo”, el Ministerio de Medio Ambiente

que la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa ha realizado en cuanto al estudio y aprobación del anteproyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>207</sup>, se suma a esta ausencia de un claro posicionamiento estatal en un asunto de tanta relevancia para el país.

Manteniendo su permanente convicción de que el uso de los transgénicos no constituyen un recurso que haya demostrado ser el más idóneo para garantizar una alimentación adecuada atendiendo a los estándares que establece su calidad de derecho humano fundamental, esta Procuraduría reafirma su respaldo a los esfuerzos encaminados a recuperar y aprovechar los beneficios que en ese sentido ofrece la semilla nativa y otras variedades que han sido mejoradas sin mediar una alteración genética que presumiblemente resulte perjudicial para el consumo y la salud humanas; comparte, por tanto y asimismo, las exigencias planteadas a ese tenor por organizaciones campesinas, ambientalistas y comunitarias, como las aglutinadas en la Mesa de Soberanía Alimentaria<sup>208</sup>.

Esta Procuraduría se suma también a la preocupación expresada por la Relatora Especial Elver sobre el abuso de las empresas transnacionales –cuatro, en concreto, entre ellas Monsanto– que han montado un millonario y lucrativo negocio apropiándose de los usos y beneficios de la diversidad de las semillas nativas, patentándolas y convirtiéndolas en no renovables, al amparo de un régimen de derechos de propiedad intelectual aceptado por los Estados, pese a haber demostrado que provoca e impone no sólo el despojo de los saberes sino la dependencia a altos precios de las posibilidades de aprovechamiento de las mismas a miles de agricultoras y agricultores, así como a comunidades indígenas, que históricamente han sido las responsables de su descubrimiento, selección, desarrollo y conservación<sup>209</sup>. A su criterio, la “repercusión más importante” de dicho régimen ha sido el perjuicio ocasionado a una función que, por cierto, han realizado tradicionalmente las mujeres en la producción de subsistencia y a pequeña escala, de cara a la seguridad y soberanía alimentarias de forma sostenible, tanto propia como de sus comunidades.

---

y Recursos Naturales definió entre sus prioridades la elaboración de reformas al reglamento sobre el manejo seguro de los transgénicos con el propósito de “mejorar el alcance del mismo, incluyendo el vínculo que tendrá el MARN como autoridad competente en el tema, con otras instituciones relevantes como el Ministerio de Salud y Agricultura” (MARN, 2015a:40). Previó, en ese sentido, incluir entre las modificaciones reglamentarias a promover, lo relativo a la responsabilidad y a la compensación entre otros temas, además de preparar “el diseño del sistema administrativo-operativo para el manejo de solicitudes de OGM, en función con lo estipulado en el Protocolo de Cartagena”, así como de contar con equipo de laboratorio “para detección que sea trasladado al laboratorio donde será utilizado, y que se realicen las pruebas necesarias”. Como amplio marco, el MARN también consideró preparar directrices para una política nacional en biotecnología y bioseguridad.

207 Lo concerniente, se desarrolló en el numeral 1.3.1 del Capítulo I del presente informe.

208 El texto completo del referido posicionamiento se encuentra disponible en el sitio: <http://www.acua.org.sv/index.php/40-mesa-por-la-soberania-alimentaria-alerta-sobre-ingreso-de-semillas-transgenicas-al-pais>.

209 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafos del 34 al 38.



Resulta alentador entonces que el Plan Nacional de Cambio Climático considere llegar a implementarse conduciéndose desde una perspectiva como la señalada, en lo atinente al manejo de la biodiversidad y los ecosistemas para la adaptación y mitigación al cambio climático (Tabla No.2).

**Tabla No.2**  
**Plan Nacional de Cambio Climático. Destacados sobre el Componente 3**

| Componente 3: Programa de manejo de la biodiversidad y los ecosistemas para la adaptación y mitigación al cambio climático          |   |
|---|---|
| Acciones  | Contenido   |
| <p><b>Acción 2</b></p> <p><b>Restablecer la conectividad ecológica y restaurar los paisajes rurales ecológicamente diversos</b></p> | <p>Este proceso debe ser acompañado por un fortalecimiento de las capacidades sociales, la gobernanza local que consolide las redes sociales y organizaciones locales y logre arreglos de co-manejo de los recursos naturales, <b>para posibilitar el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, los medios de vida, la productividad agrícola y la seguridad alimentaria.</b></p> <p>En paisajes rurales se debe promover el establecimiento de sistemas agrícolas y pecuarios diversos y resilientes, donde <b>la utilización del conocimiento local sobre variedades de cultivos y prácticas de cría de ganado, el mantenimiento de la diversidad genética de los cultivos agrícolas y la conservación de la biodiversidad del suelo, contribuyan a asegurar la provisión de alimentos frente a condiciones climáticas cambiantes.</b> Los paisajes rurales deben incluir características estructurales que permitan el mantenimiento de parches de vegetación nativa, corredores ecológicos y zonas de amortiguamiento alrededor de las áreas ecológicamente frágiles y sensibles.</p>   |
| <p><b>Acción 3</b></p> <p><b>Enfrentar las presiones sobre la biodiversidad y reducir la contaminación de ecosistemas</b></p>       | <p>La implementación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, integrada en el Componente VII de este Plan, incorpora las consideraciones subsecuentes para la protección y aumento de resiliencia de la biodiversidad.</p> <p>Además <b>es fundamental desarrollar el marco nacional de seguridad de la biotecnología de forma que se minimice el impacto adverso sobre la diversidad biológica nativa y se garantice la protección de los recursos genéticos del país en la adaptación y mitigación del cambio climático.</b></p> <p>El estudio de cómo afectan a la biodiversidad las interacciones entre el cambio climático y los otros factores como el deterioro y fragmentación del hábitat o la contaminación también es altamente relevante.</p> <p>De igual forma, <b>resulta de particular interés el estudio y control de las especies exóticas invasoras con potencial de causar daños irreversibles a los ecosistemas y agroecosistemas, e impactos negativos en los ámbitos social y económico...</b>(la i) investigación e innovación, desarrollo y gestión del conocimiento sobre biodiversidad y ecosistemas para la adaptación al cambio climático Investigación y monitoreo de la biodiversidad del suelo debido a las relaciones con su fertilidad, producción agrícola, control biológico de plagas y resiliencia de la agricultura en general.</p> <p>De especial relevancia para El Salvador, en el marco de la construcción de resiliencia y recuperación de la funcionalidad de los ecosistemas, son las investigaciones que examinan los impactos del cambio climático sobre la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, provisión de servicios ecosistémicos y el papel de la biodiversidad y la conectividad ecológica</p> |

Fuente: MARN, 2015b:31-24<sup>210</sup>.

<sup>210</sup> Las negrillas no corresponden al texto original.



Su referencia es expresa a la preservación de los medios de vida, la productividad agrícola y la seguridad alimentaria, valorando altamente la conservación y expansión de los conocimientos, prácticas y recursos nativos, así como la protección de los mismos y de la riqueza en biodiversidad que suponen frente a factores que puedan dañarles o menoscabarlos. No obstante, siendo catalogadas como acciones de alto impacto para la adaptación y mitigación del cambio climático, no estarían previstas como intervenciones de aplicación inmediata, pero sí hacia el corto plazo: la revisión del marco legal correspondiente y el acuerdo y aprobación de la regulación respectiva, estarían a la base de su cumplimiento.

Conforme a todo lo expuesto, esta Procuraduría considera que los propósitos gubernamentales de reactivar y promover la transformación del sector agropecuario nacional, priorizando en la agricultura familiar y a pequeña escala, aparecerían en general refrendados desde decisivos criterios para la consecución progresiva del derecho a la alimentación.

No obstante, se mantiene e insiste en su convicción de que la realidad de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad que todavía caracteriza la calidad de vida, actividad productiva y perspectivas de desarrollo y bienestar de las personas, familias y colectivos en esta condición, continúan siendo complejos desafíos sobre los que, desde las esferas de Gobierno, debe impactarse decididamente y provocarse una auténtica modificación de los factores estructurales que, históricamente, han terminado excluyéndoles de los alcances de cualquier bien intencionado propósito. Lo concerniente a la tierra y a los recursos naturales, sigue siendo uno de ellos.

### **2.2.3 La tierra, los recursos naturales y el cambio climático**

Como ha reiterado recientemente la FAO (2015a:94), las áreas rurales continúan siendo el lugar donde vive gran parte de las poblaciones en situación de pobreza y cuya seguridad alimentaria depende fundamentalmente de la agricultura, aun si no es de forma directa.

Las cifras disponibles en el IV Censo Agropecuario 2007-2008<sup>211</sup>, indican que en El Salvador un 82% de las productoras y productores agrícolas corresponderían a la agricultura familiar de subsistencia, lo que se traduce en poco más de 325 mil personas contabilizadas con ese perfil. Como ha sido común históricamente, las mujeres aparecen subestimadas en su participación, representando en principio sólo un 11.6% de ese total y reproduciendo prácticamente esa misma proporción (11.4%) entre quienes se dedicarían a la producción a pequeña escala. En la producción agropecuaria comercial alcanzarían el 12.4% de quienes conforman esa categoría.

---

<sup>211</sup> El respectivo documento e información relacionada se encuentran disponibles en el sitio oficial: [http://www.censos.gob.sv/cenagro/descargas/CENAGRO\\_Resultados.pdf](http://www.censos.gob.sv/cenagro/descargas/CENAGRO_Resultados.pdf).

Lo anterior es congruente con la proporción de población activa femenina reportada oficialmente en el sector agrario, que apenas rondaría el 4.9% (FAO, 2015a:110), dato que responde también a la noción prevaleciente de que las mujeres sólo ayudan en la actividad agrícola familiar como parte de su tradicional rol reproductivo y de la responsabilidad que en ese sentido se les ha asignado para el funcionamiento del hogar, sin que su desempeño productivo se traduzca en identificarlas como agricultoras o, justamente, como productoras.

De hecho, el propio instrumento y tabulados del IV Censo Agropecuario, al caracterizar al “pequeño productor” o “productor comercial” lo hacen en masculino, aun cuando en la desagregación estadística se cuidan de diferenciar a hombres y a mujeres en algunos indicadores. Aunado a ello, entre los criterios que configuran la definición de personas dedicadas a la producción a pequeña escala (MAG, 2011:15 y 16; MAG, 2015a:79), se incluirían los siguientes: (a) residir generalmente en la parcela, lo que dificulta distinguir el espacio doméstico del productivo; (b) recurrir a la mano de obra familiar “como única fuerza de trabajo”, la cual suele estar compuesta por las mujeres, las niñas y los niños; y (c) el ingreso que generan se destina fundamentalmente al autoconsumo y a la satisfacción de las necesidades básicas familiares, cuya administración y consecución suele recaer en la población femenina. Todos ellos, condicionamientos que tienden a relegar a las agricultoras y productoras rurales a la invisibilidad pero también a la discriminación y exclusión en lo económico y productivo, que comportan los atributos de género que subyacen a los patrones patriarcales vigentes<sup>212</sup>.

En un contexto como el descrito, en el que las mujeres solamente aparecerían como propietarias de un 15% de la tierra con vocación agrícola del país (Cañas *et al.* en cita de la PDDH, 2012:113 y 115), cobra importancia que el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) oficializara a finales de 2015 su Política Institucional de Igualdad y no Discriminación para Mujeres Campesinas e Indígenas<sup>213</sup>, prevista a iniciar su implementación en el año 2016<sup>214</sup>; con lo que se habría abierto una fuerte expectativa sobre la incidencia y alcances que pudieran ir mostrando las intervenciones gubernamentales para transformar decididamente la situación de desigualdad de género en el acceso y uso de la tierra que persiste en el país. Constituye un desafío que tal situación llegue a concebirse también, desde las instancias públicas, como expresión contundente de una problemática estructural que aún no logra trastocarse significativamente.

212 Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 30.

213 El texto correspondiente al referido documento se encuentra disponible en el sitio oficial: <http://www.ista.gob.sv/images/PoliticoDiscriminacionISTA.pdf>.

214 En su Plan Estratégico Institucional 2015-2019 (ISTA, 2015a:11), esta Institución ya había incluido entre sus principios rectores a la equidad, entendida como “Promover e impulsar la participación de las familias campesinas e indígenas con igualdad de género, tanto en el proceso de transferencia de tierra como en la diversificación agropecuaria” (las cursivas no corresponden al original).

La propia información oficial evidencia la alta concentración e inequidad que configuran la estructura de tenencia de la tierra en El Salvador, en la que más del 90% de productores y productoras poseerían únicamente el 28% de la superficie cultivable, con el agravante de que sigue predominando el minifundio como uno de sus rasgos característicos fundamentales (MAG, 2015a:29 y 30). De esta manera, casi la mitad de productoras y productores poseerían una superficie menor a una manzana<sup>215</sup>, mientras que alrededor del 40% tendría explotaciones de entre 1 y 2 manzanas de terreno, cuya suma constituye lo que se ha dado en llamar agricultura familiar de subsistencia y producción agrícola a pequeña escala<sup>216</sup>. Sólo un 10% aproximadamente de productores y productoras contaría con una extensión de entre 3 y 10 manzanas, y menos del 2% tendría unidades productivas mayores a las 11 manzanas.

Siendo la falta de seguridad jurídica de la tierra una de las peculiaridades que, históricamente, ha mantenido más vulnerables a las familias rurales y excluidas de los recursos productivos, como el crédito, la asistencia técnica y la infraestructura de riego —negándoles también otras prerrogativas que conlleven la mejora de su calidad de vida, como ocurre con el acceso a una vivienda digna, agua potable y electrificación—, resulta comprensible que una de las prioridades de las dos últimas administraciones de Gobierno haya sido la entrega masiva de escrituras a familias que, por muchos años y hasta por décadas, se han encontrado en posesión de sus terrenos pero sin respaldo legal alguno.

De acuerdo al ISTA (2015a:4 y 57), entre junio de 2009 y mayo de 2014, se habrían adjudicado y legalizado propiedades a más de 45,200 familias a nivel nacional, proponiéndose superar ese número en la administración Sánchez Cerén, entregando escrituras a unas 48 mil familias al finalizar su mandato, correspondientes tanto a solares para vivienda como a lotes agrícolas. Desde el inicio de su gestión hasta diciembre de 2015, sumarían ya una 12 mil<sup>217</sup>.

Una peculiaridad de este proceso ha sido el favorecimiento de un mayor número de mujeres, lográndose que las propietarias de tierras incrementaran en 17 puntos porcentuales desde el año 2009. Esto último respondería a una expresa línea estratégica de trabajo del ISTA que inclusive fue planteada como la principal y orien-

---

215 Una manzana de extensión equivale a 0.7 hectáreas.

216 Aunque el PMA (2013:6) puntualiza que, en algunos países, la agricultura a pequeña escala incluye a agricultoras y agricultores de semi-subsistencia que cultivan como tope las 5 hectáreas de terreno. Reconoce, sin embargo, que la mayoría de quienes conforman esta categoría en realidad cultiva menos de dos hectáreas.

217 Consultar nota de prensa en la dirección oficial: <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-recibe-politica-institucional-de-igualdad-y-no-discriminacion-para-mujeres-del-ista/>.

tadora del quehacer institucional<sup>218</sup> y dentro de la cual, asimismo, se inscribirían las acciones encaminadas a fomentar la seguridad y soberanía alimentarias (ISTA, 2015a:13). Un resultado de ello fue que, a mayo de 2015, se elevó a un 51% el porcentaje de mujeres beneficiadas con entrega de títulos de propiedad<sup>219</sup>; significativo incremento en comparación a los promedios que se habían experimentado en procesos aplicados previamente, como la propia Reforma Agraria y el Programa de Transferencia de Tierras (PTT), durante los años ochenta y noventa respectivamente, en los que las mujeres no habrían llegado a superar el 30% del total de personas favorecidas (PDDH, 2012:113)<sup>220</sup>.

Según se lee en el plan de acción de su Política Institucional de Igualdad y no Discriminación para Mujeres Campesinas e Indígenas, el ISTA (2015b:39) se ha propuesto alcanzar la meta de la paridad en el conjunto de intervenciones que desarrolla con énfasis en la transferencia legal de tierras; meta que podría contribuir a impactar en uno de los “factores más determinantes para que las mujeres puedan prosperar como productoras de alimentos (para obtener ingresos o como medio de subsistencia)”, a criterio de la Relatora Especial Elver, cambiando asimismo la tendencia mostrada en Centroamérica de que, a pesar de la legislación de igualdad vigente en los diferentes países de la región, “las mujeres cada vez poseen menos tierra, de peor calidad y con menor seguridad jurídica”<sup>221</sup>.

Si bien esta Procuraduría aprecia el bienestar y tranquilidad que conlleva para toda familia la legalización de la propiedad en la reside y de la que dependen su subsistencia y aspiraciones de desarrollo, no puede dejar de insistir en su preocupación por la fuerte desventaja en el mercado de tierras que sigue representándoles la escasa extensión de los terrenos que les pertenecen, en un escenario de agresiva adquisición, comercialización, uso y explotación del suelo para fines distintos a la producción de alimentos para el consumo interno y a la consolidación del aparato nacional para la seguridad y soberanía alimentarias. Pero aun si se mantuvieran destinadas a abastecer el sistema alimentario local, tales proporciones los hacen proclives a que se ceda a las presiones por la venta de sus propiedades, con la consiguiente profundización de la concentración de la tierra.

---

218 Se complementó lo anterior con un objetivo de carácter institucional para el fortalecimiento técnico-administrativo: el de promover “una cultura institucional de igualdad y equidad de género”, para el que se definieron acciones estratégicas como las siguientes: la atención igualitaria al personal y a la población beneficiaria del ISTA; campañas que difundan los derechos de las mujeres y la no discriminación; la sensibilización en género del personal así como a población beneficiaria, tanto masculina como femeninas; y monitorear estadísticamente la aplicación del enfoque de género (ISTA, 2015a:15 y 16).

219 Ver en: [http://www.ista.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=442:rendicion-de-cuentas-ista-2014-2015&catid=1:noticias-ciudadano](http://www.ista.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=442:rendicion-de-cuentas-ista-2014-2015&catid=1:noticias-ciudadano).

220 De acuerdo a lo informado por la Relatora Especial Elver al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, este porcentaje sería sensiblemente más alto que el estimado para la región centroamericana que oscilaría entre el 12% y el 23%. Ver: Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafo 21.

221 Ibid.

No debe olvidarse que ese 90% de productoras y productores que se ha mencionado en párrafos precedentes posee explotaciones agropecuarias que, en el mejor de los casos, alcanzan una extensión de 3 hectáreas y que, tal y como sucede con las unidades productivas en similar situación en la región latinoamericana (MAG, 2011:15 y 16; Oxfam, 2013a:3; MAG, 2015a:46), enfrentan todavía serias limitantes en sus posibilidades de crecer y desarrollarse, precisamente, por la cantidad de superficie con la que cuentan y la pequeña escala de producción que tienen. Esta realidad, a su vez, les implica mayores dificultades para acceder a otros recursos, como los tecnológicos y financieros, encontrándose “altamente vulnerable(s) ante factores del entorno económico y ambiental a nivel local y macro”.

Martínez Mejía y Calixto Delgado (2015:18) añaden a lo anterior que la mayoría de este amplio contingente de agentes productivos realiza su actividad individualmente (más del 98%) y sólo una reducida parte está asociada “en grupos comunales (0.23%), cooperativas (1.38%), o (están organizadas) con ayuda de ONGs que son la minoría (0.04%)”; condicionante adicional que disminuye su capacidad y poder de negociación. Con todo, es en estas pequeñas unidades productivas, en las que recae más del 70% de producción de granos básicos del país (MAG, 2011:21), con un responsabilidad del 74% del cultivo de maíz, el 70% del sorgo y el 78% del frijol (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:18 y 19).

Como advierten algunos estudios (Oxfam, 2013a:6), esquemas de tenencia de la tierra como el de El Salvador y el tipo de manejo de los recursos naturales condicionado por ella, han sido intrínsecamente generadores de desigualdad en la configuración económica y social de nuestros países, particularmente desde la forma en la que fue concebido el eje agroexportador en torno al cual se desarrolló<sup>222</sup>. En su momento, tal habría sido el caso del cultivo del algodón, cuyo potencial productivo y peso en el mercado externo ha disminuido casi hasta desaparecer en su contribución al PIB Agropecuario, como se observó anteriormente, dejando sin embargo una profunda huella ecológica y una elevada afectación en la salud de trabajadores, trabajadoras y comunidades aledañas a las zonas de cultivo expuestas a fumigaciones indiscriminadas pero también a elevadas temperaturas soportadas en el transcurso de la jornada laboral. En los últimos años, la mayor preocupación a ese respecto se dirigiría hacia la caña de azúcar y los pastos estacionales o permanentes para la ganadería.

A ese respecto, de acuerdo al MAG (2015a:30), la cantidad de tierras disponibles en el país para “sostener una actividad productiva intensiva y con posibilidad de generar buena productividad” continúa siendo bastante reducida, al corresponderle apenas el 17.7% del territorio nacional (unas 515 mil188 mz). Las mismas, consideradas como “las únicas” con ese potencial, concentran los suelos Clase I, II y III, que

---

<sup>222</sup> De acuerdo a Oxfam (2013a:6), además, a ello responderían los resultados de las estimaciones del “índice para la distribución de la tierra (que) alcanzó valores de 0.75 en Centroamérica y 0.9 en América del Sur”, corroborando otro de los datos que hace de la región una de las más desiguales del mundo.

son precisamente aquellos en los que los granos básicos compiten con la caña de azúcar, los pastizales y áreas de café, entre los cultivos más relevantes que se disputan la superficie a utilizar (MAG, 2015a:30-34). Estos suelos se ubican, predominantemente, en una de las zonas priorizadas como apuesta estratégica para impulsar el denominado nuevo modelo económico: la franja costera, que será intervenida como esperado polo de desarrollo en el marco del FOMILENIO II; a lo que se añade que la caña de azúcar es uno de los cultivos que se ha perfilado desde hace años como recurso con alto potencial generador de agrocombustibles, una alternativa que estaría siendo explorada por el Gobierno y cuyas definiciones, aunque ya están consideradas en la Política Nacional de Cambio Climático, aún se encontrarían pendientes (MARN, 2015b:42).

En parte, a ello parecería responder que el Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), a cargo del MARN y del MAG, priorizó también la promoción de la denominada “zafra verde de la caña de azúcar” en coordinación con representantes del gremio e ingenios de la agroindustria azucarera, consistente en promover acciones encaminadas a “erradicar progresivamente la quema...en la época de zafra por sus implicaciones negativas en la salud humana, los ecosistemas y otras actividades productivas colindantes”. Información oficial daría cuenta de que este programa habría logrado impactar en el 61% del total de manzanas que se acordó cubrir –estimadas éstas en unas 12 mil–, durante el período 2013-2014 (MARN, 2014:41 y 42 y 43). Una proyectada “reconversión ambiental” de esta actividad agroindustrial pretendería atender además otros temas sensibles para el derecho a la alimentación, como el riego, la expansión del cultivo, el uso de agroquímicos, el uso intensivo del agua y las emisiones de gases de efecto invernadero, entre los más importantes.

Y es que, contrario a lo esperado (PDDH, 2012:117), el uso y la demanda de agua para riego destinado a usos agrícolas serían los únicos indicadores que han mostrado decrecimiento, en comparación con otros sectores que han aumentado significativamente a ese respecto, como el hotelero y el acuícola (PDDH, 2016:16 y 17). No obstante, la industria cañera destacaría por estar utilizando una mayor y bastante considerable cantidad de superficie bajo riego, que explicarían el aumento de su productividad. Lo preocupante de ello radica en que, entre los años 2008 y 2013, las extensiones de riego en el país seguirían sin tener mayor modificación, evidenciándose que habría operado una recomposición que estaría beneficiando a las tierras destinadas principalmente a la caña de azúcar, además de los pastizales, en una proporción excesivamente superior, por ejemplo, a la de los granos básicos como el maíz y a las frutas, entre otros (MAG, 2015a:38 y 39)<sup>223</sup>; cuya producción –debe insistirse– recae en buena medida en las agricultoras y agricultores a pequeña escala y de subsistencia (MAG, 2011:15), a quienes se sigue relegando a utilizar las tierras marginales, “con muy poca fertilidad, propensas a la erosión, deslizamientos

223 Según el MAG, de las 22,950 manzanas con irrigación, la caña de azúcar ocuparía unas 9 mil 200, las frutas unas 4 mil 200 y las hortalizas 4 mil, mientras que el maíz únicamente tendría alrededor de 2 mil 300 manzanas irrigadas.

o en su defecto con problemas de anegación en las áreas bajas del país”, que les implican “grandes restricciones para la producción agrícola” (MAG, 2015a:30 y 33).

Refiriéndose a tal situación, Galindo *et al.* (2015) han insistido en la necesidad de tomar conciencia de que el cambio climático es consustancial al tipo de crecimiento económico y al estilo de desarrollo vigente, siendo sus patrones de producción y consumo sus principales causas y no circunstancias ajenas a la situación que conocemos con profundo dramatismo desde hace algunos años<sup>224</sup>.

Tales patrones han resultado en modificaciones en el uso del suelo (Galindo *et al.*, 2015:12) que se encuentran aparejadas a acelerados procesos de deforestación y de agotamiento del recurso hídrico, así como de mayor contaminación y profundización del efecto invernadero, tal y como las propias cifras oficiales describen el panorama relativo a El Salvador: un país que destaca en la región latinoamericana porque “el 90% de la vegetación ha sido eliminada, dos terceras partes del país están fuertemente erosionadas y sometidas a una explotación agrícola inapropiada y apenas el 2% del bosque original se encuentra intacto. Además, el 90% de los ríos están contaminados por el vertido de aguas y residuos químicos y más de la mitad de la población ingiere agua sin tratamiento” (ISTA, 2015:4).

Entre los factores que le han hecho figurar entre las naciones con mayor riesgo de cambio climático, precisamente, se encuentran las modificaciones en el “uso del suelo, de bosques a cultivos anuales y pastizales”, la transformación de manglares a camaroneras “a pesar de que los bosques salados están protegidos” y las emisiones de dióxido de carbono generadas por “el uso de fertilizantes químicos (o agrotóxicos) en los cultivos”, las producciones ganaderas y el aumento de monocultivos no conservacionistas (GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2014:90-96; MARN, 2013a:7)<sup>225</sup>. Una realidad que ha llevado a las autoridades de Gobierno a reconocer, en algún momento, su incapacidad de ajustarse a los requerimientos que se habrían establecido, como mínimos deseables, a través los ODM y más recientemente, dotados de mayor expectativa y exigencia, mediante los ODS, referidos a la sostenibilidad ambiental.

---

224 Inclusive, refiriéndose a las negociaciones y al texto final del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, firmado en diciembre de 2015, el Director General de la FAO, José Graziano da Silva, afirmó que “por vez primera, la seguridad alimentaria aparece en un acuerdo global sobre el cambio climático”, de manera que la producción de alimentos y los sistemas alimentarios en general, se elevaron como unos de los principales estándares a considerar en las medidas y acciones que deberán desarrollar los gobiernos para cumplir con los compromisos y contribuciones establecidas. Ver nota de prensa al respecto, disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/358390/icode/>.

225 Esta práctica ha sido sistemáticamente documentada en los últimos años por el Ministerio de Salud, identificándola como una de las causas principales de que la enfermedad renal crónica haya adquirido la calidad de epidemia (MINSAL, 2016:106-108). Señalando explícitamente, entre otros factores, a “agentes agrotóxicos que afecta(n) a las comunidades agrícolas salvadoreñas”, se relacionan a un “modo de producción que privilegia monocultivos y uso intensivo de pesticidas para incrementar las cuotas de ganancia a expensas de la salud de la población”.



No extraña entonces que los estudios especializados (Galindo *et al.*, 2015) llamen a asumir el imperativo de modificar una lógica de crecimiento económico y de desarrollo productivo que ha demostrado comprometer y, en definitiva, destruir los activos ambientales y los recursos naturales, profundizando los riesgos y amenazas en los territorios, especialmente los asociadas a la actividad agropecuaria y turística, a la conservación de la biodiversidad y al alza en el nivel del mar, entre otras, con mayores afectaciones económicas y sociales a la producción de subsistencia y a pequeña escala. La certeza es que sólo un modelo de desarrollo auténticamente sostenible puede hacer frente e intentar revertir las consecuencias cada vez más devastadoras del cambio climático. De nueva cuenta, el auge de la exportación de recursos naturales, renovables y no renovables, habría sido justamente una de las realidades detonantes que ha dejado en evidencia estos efectos.

Sobre el particular, ya se había pronunciado el anterior Relator Especial De Schutter, al cuestionar el interés exclusivo de los Estados por lograr un aumento de la producción agrícola en sí mismo, sin ponderar los impactos medioambientales que traen consigo algunas de las decisiones tomadas ese sentido. El fomento de monocultivos fue, nuevamente, una de la de las explicaciones referidas, enfatizando en la pérdida de la biodiversidad agrícola que provocan así como la acelerada erosión del suelo<sup>226</sup>.

En tal sentido, esta Procuraduría reconoce que los dos últimos Gobiernos tendrían sólida claridad sobre la gravedad de los impactos del cambio climático en las previsiones y progresos relacionados a la transformación productiva del país, a la situación alimentaria de la población y, en definitiva, a cualquier finalidad que persiga superar las lógicas destructivas del modelo económico y de desarrollo vigente (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013: 23-26, 33 y 70; MARN, 2015b:25 y 26).

Las estrategias, políticas y planes elaborados y aprobados de forma sucesiva y acumulativa, son diversos desde el año 2009 y responderían a una alta valoración concedida a esta problemática y a tales propósitos, respaldadas desde los marcos de actuación gubernamental más importantes contenidos en los planes quinquenales de desarrollo (PDDH, 2012:104; Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 26-27 y 159-167<sup>227</sup>). De esta manera, a la Política Nacional de Medio Ambiente (2012) le siguió la Estrategia Nacional Cambio Climático y la de Saneamiento Ambiental, lo mismo que el Plan Nacional de Gestión Integral de los Recursos Hídricos –emitidos en 2013–, mientras que el Plan Nacional Hídrico y el de Cambio Climático así como la Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola se lanzaron a mediados de 2015; por enumerar las más destacadas.

226 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafos 6 y 26.

227 De hecho, desde el programa de gobierno del FMLN (2013:18) se estableció que tanto el despegue como el desarrollo que se promoverían en lo económico y social desde el Órgano Ejecutivo, en caso de ganarse la Presidencia de la República en las elecciones de 2014, estaría sustentado en la seguridad ambiental.



Al momento, el Objetivo 7 del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 constituiría el horizonte de implementación de tales instrumentos de política y, por ende, también el logro de su propósito último definido como procurar el tránsito hacia “una economía y una sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático”, combinando la actuación intersectorial especialmente en materia de agricultura, pero también a las comunidades.

Sobre la coordinación de diferentes actores desde la misma gestión pública, merece especial mención la conformación del Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, prácticamente recién iniciada la administración Sánchez Cerén. Bajo la coordinación del MARN, en septiembre de 2014, se previó comenzar una experiencia de articulación específicamente entre las entidades gubernamentales con mandatos específicos en los ámbitos de mayor impacto del cambio climático, como el sector agropecuario, la infraestructura, el turismo, el agua, la generación de energía eléctrica<sup>228</sup>. Un espacio que esta Procuraduría ha considerado promotor, no sólo para la realización de esfuerzos conjuntos entre distintas instancias con responsabilidad de coadyuvar al abordaje de tal problemática, sino sobre todo para que posibilite avanzar en la estructuración de un enfoque unificado, integral y sistémico que conduzca el desempeño total del Gobierno para incidir con auténtica efectividad a este respecto.

En tal sentido, respecto a la resiliencia, esta Procuraduría se permite adscribirse a la noción propuesta por Oxfam (2013a:9) que la entiende como “la capacidad de mujeres, hombres y niños para hacer valer sus derechos y mejorar su estado de bienestar a pesar de los shocks, las tensiones y la incertidumbre” ocasionadas por los eventos climáticos; según lo cual, por ejemplo, medidas como los seguros agrícolas y los sistemas de reservas de alimentos, se perfilan tanto o más urgentes a implementar como la asistencia monetaria o en especie a la que se suele recurrir preferentemente desde las esferas gubernamentales para apoyar a familias o personas afectadas en emergencias o desastres naturales. Parámetros que permiten identificar y superar debilidades de implementación de instrumentos clave, como ocurre con la ya mencionada Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola<sup>229</sup>, en lo concerniente a contar con un presupuesto específico para asegurar su operatividad.

---

228 En su concepción original, el MAG no aparece incluido en lo relativo al Componente 1 del Plan Nacional de Cambio Climático (“Programa de incorporación del cambio climático y la reducción de riesgo a desastres en los planes de desarrollo, en las políticas públicas y en la modernización de la institucionalidad pública”) ni en su Acción 3 (“Creación del Gabinete de Sustentabilidad y otros desarrollos institucionales para la gestión del cambio climático y los riesgos”) (MARN, 2015b:23).

229 El referido documento está disponible en el sitio oficial: <http://www.mag.gob.sv/publicaciones/>.

El cambio de paradigma del que habla el anterior Relator Especial De Schutter<sup>230</sup>, reviste entonces un indudable carácter de urgencia ante las consecuencias cada vez más recurrentes, severas y acumulativas que fenómenos extremos del cambio climático están ocasionado en la realidad alimentaria en el mundo –como sequías, torrenciales lluvias, inundaciones y mareas altas, entre los más conocidos–, con preocupante menoscabo de la seguridad y soberanía alimentarias; sobre lo cual ha insistido también la Relatora Especial Elver, con preocupación, puntualizando además los impactos diferenciados por género cuyos efectos son desproporcionados en detrimento de las mujeres<sup>231</sup>. De ahí que su llamado a los Estados es que vayan más allá de únicamente atender la situación específica que golpea a las mujeres –lo que, sin duda, resulta urgente, sobre todo en casos de emergencia y desastres–, propugnando por que las políticas públicas finalmente aborden las desigualdades de género que subyacen en las distintas esferas de realización humana y la configuración social, si es que se espera lograr un efectivo avance en el acceso de las mujeres a su derecho a la alimentación.

### 2.3 Sobre la accesibilidad de los alimentos en El Salvador

Como es ampliamente sabido, a tenor de la Observación General No.12, uno de los criterios para que la disponibilidad de alimentos encuentre verdadero sentido es su vinculación con la posibilidad para que todas las personas cuenten con ellos y puedan consumirlos, de forma sostenible y sin afectar ninguno de sus demás derechos humanos<sup>232</sup>, lo que hace de *la accesibilidad* el segundo componente del contenido básico del derecho a una alimentación adecuada. Dos son las modalidades principales para su consecución y aseguramiento:

- a) La económica: cuando los costos financieros, personales y familiares, no amenazan o ponen en peligro la provisión y adquisición de alimentos así como la satisfacción de otras necesidades básicas. Es considerada, incluso, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como “una medida del grado en que es satisfactorio...el disfrute del derecho a la alimentación adecuada”.

En la accesibilidad económica se distingue, asimismo, el caso de grupos vulnerables: es reconocida, en sí misma, como una modalidad que requiere de programas especiales, fundamentalmente respecto a personas sin tierra o segmentos poblacionales “particularmente empobrecidos”.

---

230 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafo 29.

231 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafos 56 y 57.

232 Párrafos del 8 al 13 de la Observación General No.12.

- b) La física: que asegura la provisión y adquisición de alimentos a personas físicamente vulnerables, como lactantes, menores de edad, adultas y adultos mayores, población con discapacidad, indígenas, entre otras, e inclusive a personas en riesgo o afectadas por desastres y circunstancias amenazantes.

El anterior Relator Especial De Schutter fue claro en señalar que las obligaciones estatales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada están relacionadas “con los modos de producción y las cuestiones relativas a la distribución (más) que con los niveles de producción de alimentos solamente”<sup>233</sup>; de donde traducía las modalidades ya referidas de la accesibilidad al funcionamiento combinado de tres canales principales: “a) la autoproducción, b) el acceso a actividades generadoras de ingresos y c) la protección social, ya sea informalmente mediante el apoyo de la comunidad o por conducto de mecanismos redistributivos administrados por el Estado”. En su opinión, evidentemente, la concatenación de tales opciones para la satisfacción del DAA remite al ejercicio y cumplimiento de otros derechos fundamentales, como el trabajo y la suficiencia de ingresos, la seguridad social, la tierra, la salud y el saneamiento, el agua y el aprovechamiento de otros recursos, como las semillas. Opinión que ha sido compartida (Oxfam, 2013b:4) en referencia directa a los esfuerzos estatales que pudieran promoverse para erradicar las desigualdades e injusticias que se encuentran a la base de la realidad alimentaria actual.

La Relatora Especial Elver propone, por su parte, que desde esa lógica se entiendan las dificultades que todavía enfrentan las mujeres para tener acceso a una alimentación adecuada, y que se ubican en factores estructurales no abordados aún al no atenderse de forma específica los derechos de las mujeres en cuanto tales, en su carácter de personas individuales, y no únicamente en el contexto de su función reproductiva, como madres; circunstancia que sigue teniendo severas consecuencias, por ejemplo y sobre todo, en su situación nutricional. Puntualiza nuevamente, entonces, en cómo el “énfasis en el incremento de la producción de alimentos” no ha ido aparejado hasta ahora a favorecer un “acceso a la alimentación de manera amplia y en condiciones de igualdad”<sup>234</sup>.

### **2.3.1 La actividad productiva, la participación económica y el empleo**

Esta Procuraduría comparte la convicción de que toda pretensión de transformar las dinámicas y estructuras productivas y económicas del país, remite a un proceso de largo aliento y es una tarea de elevada complejidad (Secretaría Técnica de la

---

233 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafo 6.

234 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafos 15 y 16.

Presidencia, 2013:125). Pero igualmente está convencida de que, por esa misma razón, se requiere de acciones e intervenciones apropiadas y decididas para avanzar en ello, tal y como lo enfatizó el anterior Relator Especial De Schutter, cuando recordó a los Estados, en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria en 2009, su compromiso por la progresividad en la realización del derecho a la alimentación; mismo que sintetizó en la implementación de “un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprendiera: “1) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre; y 2) programas sostenibles a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios”<sup>235</sup>.

Sin duda alguna, el crecimiento en la agricultura es un asunto esencial desde una perspectiva de largo plazo, siempre y cuando signifique para las familias rurales su inclusión en el desarrollo productivo, la diversificación y sostenibilidad de sus medios de vida, la dignificación del trabajo agrícola, así como su eventual salida permanente de la pobreza o la posibilidad de evitar caer en ella (FAO, 2015a:94).

En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta estudios previos (Oxfam, 2013a:6) que habrían constatado que aunque la vuelta hacia el agro, realizada por varios gobiernos de América Latina y el Caribe, habría redundado en un nada despreciable crecimiento económico del sector –con un 3% anual en promedio, entre 1995 y 2010–, igualmente se habría provocado efectos perjudiciales, al profundizarse “la inseguridad alimentaria, la pobreza rural, y el uso insostenible de los recursos naturales”.

Parte de ello habría sucedido al priorizarse rubros y actividades agropecuarias relacionadas con la agroexportación –como la ganadería y la producción de oleaginosas y café, frutas y hortalizas–, en razón de su gran demanda en los mercados internacionales de alto valor agregado, pero en cuya producción la agricultura familiar y campesina queda en clara desventaja y con fuerte rezago frente a explotaciones de gran tamaño dedicadas a la explotación comercial, de tal manera que el efecto fue la persistencia de la amplia brecha económica y social a lo interno del mismo sector.

En tal sentido, no debería olvidarse que este patrón de crecimiento económico y de acumulación en el sector agropecuario –basado en promover más bien sus rubros de mayor competitividad, al mismo tiempo que se apoya la expansión de la industria y los servicios, urbanos y rurales–, es prácticamente el mismo que hizo que El Salvador perdiera “la oportunidad de realizar apuestas estratégicas sobre la producción de alimentos”, al terminar excluyendo a la agricultura familiar de las oportunidades de desarrollo y facilitar entonces que la importación se impusiera

235 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafo 3.

como forma preeminente de satisfacer las necesidades alimentarias de la población salvadoreña (Faret *et al.*, 2015:45).

A esta constatación, la Relatora Especial Elver añade las consideraciones que señalan cómo las políticas de promoción de las exportaciones continúan insertas en una lógica internacional de liberación del comercio agrícola que más bien favorecen a las grandes empresas, “a los hombres y a los agricultores a mayor escala”, así como a los productos importados subsidiados en sus países de origen, poniendo siempre en desventaja en el mercado externo e, inclusive, en el plano doméstico, a buena parte de la producción de las agricultoras –la mayoría, de subsistencia y propietarias de parcelas de pequeña extensión– y, por lo mismo, sus niveles de crecimiento, trabajo e ingresos y las condiciones apropiadas para contar, por esa vía, con alimentos y otros bienes básicos a precios accesibles<sup>236</sup>. Estudios recientes (Chapman *et al.*, 2015:22), de hecho, al caracterizar el panorama del país en materia de inseguridad alimentaria, han destacado los siguientes aspectos constitutivos del mismo: “Cambio climático, agricultura de monocultivo y pobre acceso a tierras, especialmente para las mujeres”.

Conviene recordar que cuando el PAF comenzó a implementarse en la administración gubernamental 2009-2014, precisamente tenía como finalidad fundamental que familias rurales dedicadas a la agricultura de subsistencia contaran con condiciones favorables para que eventualmente llegaran a realizar una producción con excedentes y se vincularan al mercado (MAG, 2011:6-8)<sup>237</sup>. Su “inserción exitosa en las cadenas de valor agroproductivas” fue presentada como la orientación principal. Incluso, en el caso de los grupos familiares que ya desarrollaran una actividad comercial, se buscaba “incrementar sus capacidades competitivas” para participar de dichas cadenas de valor y enlazarles en algún momento con la agroindustria.

Sin embargo, el referido programa estableció dos categorías de productoras y productores a atender: la agricultura familiar de subsistencia y la agricultura familiar comercial; entendiendo a la primera como aquella que “proporciona alimentos a la canasta básica familiar y es fundamental para la seguridad alimentaria y nutricional del país”, mientras que definió a la segunda como aquella que “responde a la demanda del mercado para tener una oferta disponible para la industria y la agro exportación” (GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2014:31 y 32).

A mediados del año 2013, el Gobierno Funes informó haber “ensanchado” en 50 mil productoras y productores al grupo de personas que se dedican a la agricultura

---

236 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafos 41, 42 y 45.

237 Para profundizar al respecto, recurrir al documento disponible según lo referido en la nota de pie 168.

comercial, quienes habrían dejado atrás su condición de subsistencia<sup>238</sup>. La gestión Sánchez Cerén se propuso “dar pasos firmes” en esa misma dirección, con la finalidad de “pasar de una agricultura de subsistencia a la agroindustria”<sup>239</sup>.

Pero de acuerdo la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)<sup>240</sup>, entre 2013 y 2014, habría operado un importante decrecimiento en el número de personas dedicadas a la producción agropecuaria, cayendo incluso a una cifra más baja que la registrada en el año 2012 (Cuadro No.11). Variaciones que mostrarían que, en este período, no habrían existido factores lo suficientemente atractivos o estimulantes para provocar un incremento o, al menos, evitar una disminución en la población cuya actividad productiva se ubica en este sector.

**Cuadro No.11**  
**Productoras y productores agropecuarios, por tenencia de la tierra (2012-2014)**

| Año  | Total   | En propiedad | En arriendo | No utilizó tierra | De forma gratuita | En Cooperativa |
|------|---------|--------------|-------------|-------------------|-------------------|----------------|
| 2012 | 437,284 | 102,213      | 184,392     | 20,709            | 106,604           | 945            |
| 2013 | 447,835 | 96,131       | 199,765     | 18,117            | 114,124           | 664            |
| 2014 | 434,856 | 100,523      | 186,896     | 16,919            | 112,621           | 376            |

Fuente: EHPM, varios años.

De ese total, la cantidad de productoras y productores agropecuarios que alquilan la tierra para realizar su actividad se redujo de forma sensible, lo que se explicaría por el aumento de quienes desarrollaron su producción en calidad de propietarias y propietarios de sus tierras<sup>241</sup>, así como de las personas que decidieron utilizar sus tierras para producir, en congruencia con los procesos de titulación de propiedades llevados a cabo desde el Gobierno. Pero también se sumaría a ello una cada vez mayor parcelación experimentada en las cooperativas ocurrida en los últimos años que habría incrementado el rasgo minifundista que persiste en el país, como ya se ha mencionado.

238 Consultar el discurso del entonces presidente Mauricio Funes ante la Asamblea Legislativa, el 1 de junio de 2013, con ocasión del inicio de su último año de gobierno. Citado en la nota de pie 152.

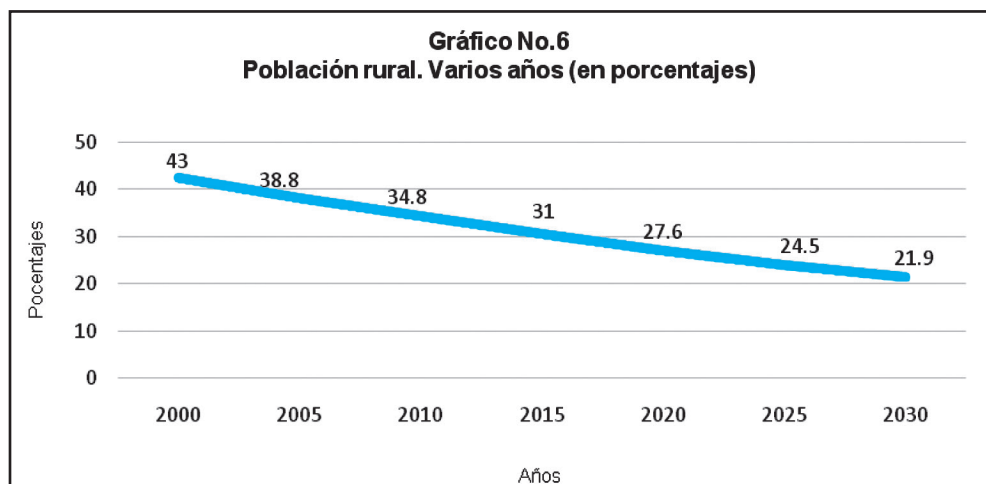
239 Ver lo concerniente en el discurso de toma de posesión del presidente Salvador Sánchez Cerén; citado en la nota de pie 153.

240 Se citan datos de las dos últimas ediciones disponibles de la EHPM, correspondientes a 2013 y a 2014. En lo atinente, también se hace referencia a la EHPM de 2012. Los respectivos documentos se pueden consultar en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.

241 Las cifras oficiales (MAG, 2015a:35) reflejarían que las productoras solamente serían propietarias del 7% del total de la superficie cuya forma de tenencia es propia.

No debe pasarse por alto, sin embargo, que la baja experimentada en el total de personas que se dedican a la producción agropecuaria, así como la magnitud y la tendencia porcentual creciente de quienes arriendan la tierra y de quienes la utilizan ocupándola de forma gratuita<sup>242</sup>, siguen representando un alto porcentaje de productores y productoras que se encuentran en una situación materialmente vulnerable para abastecerse de forma directa de sus alimentos o, si así fuera, de recurrir al mercado para complementar las necesidades alimentarias y cotidianas propias y las de sus familias. El MAG (2015a:35) alertó también de un indicador más preocupante aún: la tenencia de tierra alquilada habría incrementado en un 231% entre 1950 y 2013, con proyecciones a agudizarse.

Tal situación se inscribe en un contexto de reducción progresiva de la población en las zonas rurales (Gráfico No. 6), que ha sido marcado por la dinámica demográfica del país movida por los efectos de su configuración económica y funcionamiento productivo.



Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015a:27.

La migración se habría consolidado como uno de ellos, siendo interesante constatar, por ejemplo, que un 32% y aproximadamente el 20% de los flujos migratorios hacia Estados Unidos provendrían de las zonas oriental y occidental del país, respectivamente (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:181). Justo dos escenarios afectados recurrentemente por pérdidas o daños a la producción agropecuaria y a los medios de vida principalmente pertenecientes al paisaje rural, en razón de sequías, tormentas tropicales y otros fenómenos climáticos que, con particular impacto desde la finales de la década de los noventa, han provocado disminuciones, por ejemplo, en las cosechas de maíz y frijol (Martínez Mejía y Calixto Delgado, 2015:14 y

<sup>242</sup> El primer grupo oscila, en promedio, en un 43% del total, mientras que el segundo reportó un 25% en el período referido.

15). En esas zonas, asimismo, predominan el cultivo del café y la caña de azúcar: el primero, diezmando grandemente por la roya, y la segunda presumiblemente presionando y desplazando a la producción de granos básicos de subsistencia, como ya se señaló previamente; coincidiendo ambas, eso sí, en el impacto constante sobre el empleo y de expulsar personas forzándoles a buscar mejores opciones económicas y laborales, fuera del país o en las ciudades principales.

Evaluaciones *in situ* promovidas en el año 2014 por el PMA y estudios exploratorios de carácter complementario llevados a cabo en el primer semestre de 2015 (Chapman *et al.*, 2015), advertirían de una suerte de patrón migratorio que se estaría perfilando en directa asociación a la inseguridad alimentaria, particularmente en áreas afectadas por eventos naturales con persistentes y profundas implicaciones negativas en ella. Asimismo, se ha sugerido una interesante —aunque todavía no muy desarrollada— línea de investigación, que se estaría proponiendo profundizar, respecto a la mutua incidencia entre las dos anteriores y los niveles de violencia.

Sobre el primero de tales patrones, Chapman *et al.* encontraron una “relación comprobada entre la seguridad alimentaria y la migración”, en tanto que esta última suele presentarse como una estrategia para contrarrestar justamente las carencias alimentarias y otras necesidades básicas de las familias, como ya es sabido. No obstante, dejaron patente su asombro porque la inseguridad alimentaria es prácticamente inexistente en los análisis y debates sobre la migración y el desarrollo, aun cuando los temas que éstos abordan tienen particular incidencia en esa problemática, como ocurre con las oportunidades económicas y las remesas, por ejemplo.

La correlación establecida fue tal que se pudo concluir que, en ciertos casos, “a mayor inseguridad alimentaria, mayores son las probabilidades de que las personas emigren buscando mejores condiciones de vida”; siendo esto comprobado por el PMA en lugares afectados por la sequía en el año 2014, donde se dieron “importantes niveles de emigración como estrategia para enfrentar la seguridad alimentaria que se deterioraba”: un 12%, 10% y 5% de los hogares entrevistados en Guatemala, Honduras y El Salvador respectivamente, reportaron que una o más personas de su hogar tuvo que migrar “debido a la prolongada estación seca”.

En tal sentido, y sin pretender ser un estudio exhaustivo, entre sus aportaciones está el haber llamado la atención a que se dé relevancia y se considere cómo la inseguridad alimentaria generada por la pobreza —la rural pero también la urbana<sup>243</sup>—, se encuentra tributando a las corrientes migratorias y los impactos resultantes de esta mutua afectación. Asimismo, invita a no subestimar el valor de la migración y las remesas que son, mayoritariamente utilizadas “para el sostenimiento de las economías familiares y sociales” —en contraposición a no ser destinadas para inversiones y actividades productivas—, indicando que aunque ello pareciera no significar contri-

243 Cifras oficiales mostrarían que sólo el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) contribuye con el 19.6 % de los flujos migratorios hacia Estados Unidos (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 181).



## Situación y perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador

bución alguna al desarrollo de los países, esta falencia debería apuntar más bien a la omisión de los Gobiernos precisamente en el plano de la definición y promoción de políticas dirigidas al desarrollo, al haberse acomodado más bien a la recepción de estas divisas para tratar sus desequilibrios macroeconómicos a nivel productivo, tal y como ocurre en El Salvador (MAG, 2015a:20).

Los antecedentes mencionados son importantes porque, a pesar de la rezagada posición del sector agropecuario respecto al PIB que ya ha sido comentada (Cuadro No. 5), es uno de los principales generadores de ocupación en el país, solamente superado de forma significativa por la actividad comercial, hoteles y restaurantes (MAG, 2015a:27) (Cuadro No.12).

**Cuadro No.12**  
**Población ocupada total, por sector de la actividad económica. En porcentajes**

| Sector de la actividad económica | Año  |      |
|----------------------------------|------|------|
|                                  | 2000 | 2014 |
| Agricultura                      | 20.7 | 19.1 |
| Minería                          | 0.1  | 0.1  |
| Manufactureras                   | 18.7 | 14.9 |
| Electricidad, gas y agua         | 0.4  | 0.5  |
| Construcción                     | 5.2  | 5.3  |
| Comercio                         | 26.4 | 30.1 |
| Transporte                       | 4.8  | 4.3  |
| Servicios financieros            | 3.9  | 5.0  |
| Otros servicios                  | 19.7 | 20.6 |

Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015a:35.

Los datos, sin embargo, no son alentadores. Conforme a lo dicho previamente, la agricultura familiar y a pequeña escala que predominan en nuestro país –no sólo la de subsistencia sino inclusive buena parte de la comercial–, emplea preferentemente mano de obra familiar, sin remuneración y mayoritariamente femenina (Oxfam, 2013a:3)<sup>244</sup>. Aunado a ello, según lo planteado por el MAG (2015a:20 y 25), si bien la mayoría de la población rural depende “de las actividades agrícolas y pesqueras como fuente de empleo”, las mismas absorben “excedentes de mano de obra no calificada que ningún otro sector puede emplear”; capacidad que no obstante “guarda una relación directa con los volúmenes anuales de producción” en

244 Inclusive, a ello se debe también que, en 2014, la tasa de ocupación fue del 93%, no habiendo mayor diferencia respecto a este promedio en el área urbana (93.3%) pero tampoco en la rural (92.5%). La población ocupada se define “como la población económicamente activa que tiene un trabajo del cual obtiene una remuneración o ganancia o trabajan sin pago en dinero en un establecimiento de tipo familiar” (DIGESTYC, 2015:26).

los rubros agropecuario y pesquero, fuertemente vulnerables a los fenómenos del cambio climático y a los precios del mercado internacional. Todas ellas, situaciones que continúan conjugándose como trasfondo de la baja remuneración o menores ingresos que siguen percibiendo las trabajadoras y trabajadores agropecuarios, así como la falta de prestaciones y oportunidades de desarrollo que caracteriza su actividad laboral, mismas que estarían a la base del empobrecimiento que afecta especialmente a la población de hogares agrícolas y rurales (GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2014:31), así como de los flujos migratorios ya referidos.

Las estadísticas oficiales confirman que, en efecto, el 66% de la población económicamente activa (PEA) se ubica en el área urbana y que el incremento progresivo y la más alta tasa de desempleo en las zonas rurales (Cuadro No.13) se corresponden en absoluto con la forma en que se ha distribuido la población ocupada con las opciones y oportunidades resultantes, en última instancia, de la forma en que se ha estructurado el aparato productivo del país, en el que sobre todo el comercio, hoteles y restaurantes, así como la industria manufacturera y los servicios siguen absorbiendo la mayor cantidad de personas en edad de trabajar (Cuadro No.14).

**Cuadro No.13**  
**Tasa de desempleo (2009-2014). En porcentajes**

| Año  | Urbano | Rural | Total país |
|------|--------|-------|------------|
| 2009 | 7.1    | 7.8   | 7.3        |
| 2010 | 6.8    | 7.6   | 7.1        |
| 2011 | 6.6    | 6.6   | 6.6        |
| 2012 | 6.2    | 5.8   | 6.1        |
| 2013 | 5.6    | 6.6   | 5.9        |
| 2014 | 6.7    | 7.6   | 7.0        |

Fuente: EHPM. Varios años.

Las modificaciones ocurridas en casi una década son realmente muy leves, y es importante señalar que favorecen a las actividades agropecuarias y a la pesca, lo mismo que a los servicios comunales, sociales y de salud: las dos primeras, pasaron de brindar ocupación al 18.3% y al 0.6% de la población en el año 2006, a reportar el 18.8% y el 0.82% en 2014, respectivamente, mientras que los segundos lo hicieron del 7.1% a un 7.7% (PDDH, 2008:158).

Los tres sectores comparten también la peculiaridad de ocupar mayoritariamente a mujeres (DIGESTYC, 2015:29), pero también de reproducir los sesgos de género de los que saca provecho la lógica económica, al excluirlas o invisibilizarlas del trabajo productivo que realizan en el agro y la pesca, a la vez que las demanda sobre-repre-

**Situación y perspectivas del derecho  
a una alimentación adecuada en El Salvador**

sentadas en las actividades o labores de servicio comunitario, de carácter social y atención sanitaria, usualmente relacionadas con la implementación de programas de asistencia y protección social, y el voluntariado que las caracteriza. Todas ellas, con el denominador común del no reconocimiento social ni monetario o de prestaciones que, en justa dimensión, amerita el aporte de las mujeres a la economía del país.

**Cuadro No.14  
Población ocupada 2014**

| <b>Rama de actividad económica</b>                 | <b>Total</b>     | <b>Hombres</b>   | <b>Mujeres</b>   | <b>Brecha</b>  |
|--|------------------|------------------|------------------|----------------|
| <b>Agricultura, ganadería, caza y silvicultura</b> | 493,289          | 445,022          | 48,267           | 396,755        |
| <b>Pesca</b>                                       | 21,722           | 19,377           | 2,345            | 17,032         |
| <b>Explotación minas y canteras</b>                | 2,100            | 2,078            | 22               | 2,056          |
| <b>Industria manufacturera</b>                     | 388,045          | 194,900          | 193,145          | 1,755          |
| <b>Suministros electricidad, gas y agua</b>        | 10,930           | 9,985            | 945              | 9,040          |
| <b>Construcción</b>                                | 137,154          | 134,890          | 2,264            | 132,626        |
| <b>Comercio, hoteles y restaurantes</b>            | 785,589          | 307,591          | 477,998          | 170,407        |
| <b>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b> | 104,048          | 93,648           | 10,400           | 83,248         |
| <b>Intermediación financiera e inmobiliaria</b>    | 155,674          | 105,170          | 50,504           | 54,666         |
| <b>Administración pública y defensa</b>            | 125,084          | 88,129           | 36,955           | 51,174         |
| <b>Enseñanza</b>                                   | 85,973           | 30,488           | 55,485           | 24,997         |
| <b>Servicios comunales, sociales y de salud</b>    | 201,873          | 70,142           | 131,731          | 61,589         |
| <b>Hogares con servicio domestico</b>              | 116,910          | 9,042            | 107,868          | 98,826         |
| <b>Otros</b>                                       | 1,116            | 666              | 450              | 216            |
| <b>Total</b>                                       | <b>2,629,507</b> | <b>1,511,128</b> | <b>1,118,379</b> | <b>392,749</b> |

Fuente: EHPM 2014.

Debe mencionarse, tal y como lo ha planteado el anterior Relator Especial De Schutter, que el hecho de que una economía privilegie los sectores de servicios e industriales, en sí mismo no es considerado inconveniente para la consecución del

derecho a la alimentación. Su pertinencia como coadyuvantes y garantes incluso del DAA, viene dada por su potencial de generar empleos, salarios y prestaciones de seguridad social que posibiliten su realización efectiva y con dignidad para trabajadoras y trabajadores, así como de permitir la satisfacción de esos otros derechos económicos, sociales y culturales<sup>245</sup>.

Lamentablemente, éste no sería todavía el caso de El Salvador. De acuerdo a Infante (citado por Faret *et al.*, 2015:19), el país se encuentra entre los que siguen mostrando una heterogeneidad estructural severa en el ámbito productivo, justamente porque aquellas actividades económicas que tienen más baja productividad son las que generan más empleo, pero en condiciones precarias y de informalidad, teniendo un fuerte impacto en la persistencia de la pobreza. Su conclusión es clara: “implica que, aun cuando la mayor parte de la población se encuentra inserta en dinámicas laborales, dicha inserción no garantiza bienestar o mayores niveles de seguridad frente a diversos tipos de riesgos”.

Se suma a ello que estaríamos ante casi un tercio de la población salvadoreña que habría emigrado, de la cual poco más del 48% son mujeres (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 55, 63, 181 y 182). Pero, en sentido inverso, las fuentes de empleo fuera del territorio nacional son las que, en los últimos treinta años, han permitido absorber a dos de cada tres salvadoreñas y salvadoreños que han podido incorporarse a la vida laboral, con la consiguiente incidencia favorable en su capacidad adquisitiva y disminución de la pobreza, tanto en términos cuantitativos como de la calidad de vida de las familias que reciben remesas. Del total de la población migrante, alrededor de un 5 % se encuentra residiendo y trabajando en Canadá; dato relevante en los últimos años porque la industria cárnica canadiense ha sido uno de los nichos laborales más promovidos y que ha captado un numeroso contingente de trabajadores y trabajadoras de nuestro país, destacando la incorporación de estas últimas.

Por otro lado, y evidentemente reproduciendo los énfasis de la estructuración económica vigente, la propia Política Industrial ha reconocido que la mayoría de establecimientos de las MIPYMES<sup>246</sup> se encontraría en el comercio (66%) y en los servicios y transporte (20.7%), mientras que en la industria y la agroindustria se ubicarían apenas alrededor de un 13% y un 0.03% de ellas (Secretaría Técnica de la Presidencia *et al.*, 2011:31)<sup>247</sup>. Uno de sus rasgos característicos es que no todas

245 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafo 3.

246 Las microempresas se definen como aquellas que ocupan menos de 10 personas; mientras que las que cuentan de 11 hasta 50 personas trabajando constituirían pequeñas empresas y, a partir de ahí hasta un máximo de 100 personas empleadas, serían medianas empresas.

247 Los datos corresponden al Censo Económico del año 2005, último disponible como fuente oficial, bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía (MINEC); cuyos resultados se pueden consultar directamente en el sitio: <http://www.censos.gob.sv/censo/Default.aspx>.

## Situación y perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador

las personas que se encuentran ocupadas en estos sectores reciben remuneración: únicamente contarían con ella el 42% de quienes trabajan en el comercio, el 64% de las que están en servicios, el 89% del personal de transporte, el 69% de la industria y, significativamente, el 92% de la agroindustria.

Y es que, para poder cubrir sus costos de funcionamiento y producción, las MIPYMES suelen apoyarse en familiares que, precisamente, no gozan de remuneración alguna; un tipo de inserción ocupacional que ha experimentado un aumento sensible en los últimos años, ante las deficiencias de la economía nacional para configurar un mercado laboral que genere empleos asalariados, crecientes y suficientes (Cuadro No. 15).

**Cuadro No.15**

**Estructura de la población ocupada, por categoría ocupacional. En porcentajes**

| <b>Año</b>  | <b>Población empleadora</b> | <b>Población asalariada</b> | <b>Cuenta propia</b> | <b>Servicio doméstico</b> | <b>Familiares sin remuneración</b> |
|-------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------|---------------------------|------------------------------------|
| <b>2000</b> | 5.5                         | 52.9                        | 30.7                 | 4.3                       | 6.5                                |
| <b>2014</b> | 4.1                         | 55.4                        | 27.8                 | 4.7                       | 8.0                                |

Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015a:37.

Como ocurre en las unidades productivas familiares agropecuarias, también acá las mujeres y las niñas predominan entre quienes contribuyen en esa condición a la dinámica de este tipo de establecimientos o empresas, lo cual resulta consistente al relacionar dos tendencias que se han venido imponiendo en el país, conforme a la lógica económica predominante: una tasa de participación femenina cada vez más alta junto a un aumento en el desempleo de las mujeres, aun cuando éste siga mostrándose en menores niveles en comparación al que afecta a los hombres pero conduciéndose poco a poco a la alza (Cuadros No. 16 y No. 17).

**Cuadro No.16**

**Tasa de participación en la actividad económica (población de 15 años y más)  
Por sexo (en porcentajes)**

| <b>Año</b>  | <b>Ambos sexos</b> | <b>Mujeres</b> | <b>Hombres</b> |
|-------------|--------------------|----------------|----------------|
| <b>2000</b> | 60.4               | 43.3           | 79.9           |
| <b>2010</b> | 62.3               | 49.1           | 77.9           |
| <b>2020</b> | 65.9               | 55.4           | 78.6           |
| <b>2030</b> | 68.8               | 60.5           | 78.9           |

Fuente: Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015a:33.

**Cuadro No.17**  
**Tasa de desempleo abierto, por sexo. En tasas anuales medias**

| Año  | Ambos sexos | Mujeres | Hombres |
|------|-------------|---------|---------|
| 2000 | 6.7         | 3.7     | 9.9     |
| 2008 | 5.5         | 3.5     | 7.2     |
| 2009 | 7.1         | 4.9     | 9.0     |
| 2010 | 6.8         | 5.1     | 8.3     |
| 2011 | 6.6         | 4.1     | 8.7     |
| 2012 | 6.2         | 4.2     | 8.0     |
| 2013 | 5.6         | 4.2     | 6.8     |
| 2014 | 6.7         | 4.6     | 8.5     |

Fuente: Fuente: Adaptado de CEPAL, 2015a:40.

Este escenario, si bien ha posibilitado la subsistencia empresarial de las MIPYMES y la sobrevivencia familiar de quienes se desempeñan económicamente en este ámbito, configura un lamentable factor perpetuador de las desigualdades de género que actúan menoscabando la autonomía y del empoderamiento económico de las mujeres, no sólo en el ámbito productivo sino en las relaciones de poder, los roles y las opciones de desarrollo individual que se suceden en el espacio doméstico y que son fundamentales para las posibilidades de satisfacción de sus necesidades básicas y cotidianas, entre las que se encuentran la alimentación, la jornada y carga de trabajo, la salud y la educación, entre otras.

Estas tendencias permitirían explicar, asimismo, por qué en los últimos años ha proliferado en El Salvador la contratación de mujeres que cosen ropa por encargo de la industria manufacturera (textil) realizando esta actividad en sus hogares y sin que medie una diferenciación de su jornada laboral con la doméstica. De manera preocupante, constituye una modalidad de población trabajadora que está aumentando, sino que prácticamente está invisibilizada económicamente, es mal pagada, carece de prestaciones y no tiene oportunidades reales de reconocimiento y mejora de su situación laboral<sup>248</sup>, al punto de que el anterior Relator Especial De Schutter calificó a esta forma de contratación de personas como “periférica”, en la que además de que la remuneración se calcula a destajo y no va acompañada de ningún otro derecho laboral protegido, la supervisión estatal es nula o deficiente,

248 Estudios al respecto han sido realizados por la organización salvadoreña Asociación Mujeres Transformando, entre los que destacan: “Haciendo visible lo invisible: La realidad de las bordadoras a domicilio” y “HECHO A MANO. Bordadoras a domicilio, un análisis desde la Economía Feminista”, presentados en 2014 y 2015, respectivamente, mostrando lo relativo a la referida realidad. Los documentos se encuentran disponibles en: [http://www.brueckelepont.ch/fileadmin/user\\_upload/diverses/sp-port-eng/Haciendo\\_visible\\_lo\\_invisible.pdf](http://www.brueckelepont.ch/fileadmin/user_upload/diverses/sp-port-eng/Haciendo_visible_lo_invisible.pdf); y también: <http://www.mujeres-transformando.org/wp-content/uploads/2015/05/Hecho-a-mano-un-an%C3%A1lisis-desde-la-Econom%C3%ADa-Feminista..pdf>.

con amplio favorecimiento a la entidad empleadora y en detrimento de los ingresos y calidad de vida de las trabajadoras<sup>249</sup>.

De hecho, después de décadas de figurar entre las prioridades estratégicas de los sucesivos Gobiernos en el plano productivo, la maquila ha sido una de las actividades que se ha beneficiado de mayores incentivos fiscales y exenciones de impuestos, registrando altas tasas de ganancia, aun cuando su aporte al crecimiento económico se ha estancado o ha sido irrelevante, lo mismo que su capacidad de generar empleos, ocupados principalmente por mujeres. Así, la industria manufacturera y los hogares privados con servicio doméstico figuran entre los sectores que reportan disminuciones en su capacidad de generación de empleos en el período señalado pasando de absorber, la una, el 16% y, la otra, el 5% de la población ocupada, hacia sendos porcentajes cercanos al 14.8% y al 4.4% (Cuadro No.14). No puede obviarse, entonces, que en la medida en que la población femenina ocupada predomina en la maquila y en las labores domésticas remuneradas, la baja experimentada en la cantidad de empleos en ambas ramas económicas está acorde al aumento en las tasas de desempleo femenino observado en años recientes.

De ahí que, en su último informe sobre el cumplimiento de los ODM, al referirse a la meta 1.b (Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos y todas, incluyendo mujeres y jóvenes) del ODM1 (Erradicar la pobreza y el hambre) que se había propuesto, la administración Funes tuvo que admitir el incumplimiento de lo proyectado ya que, efectivamente, las tasas de ocupación no sólo no mostraron “un incremento significativo sino sensibles caídas en los períodos de crisis”, con mayor gravedad en el área rural y respecto a las mujeres (GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2014, 2014:28).

El mercado laboral salvadoreño habría profundizado el carácter estructural de la desigualdad geográfica y de género que le ha caracterizado históricamente, manteniendo y ampliando las situaciones desfavorables para que la población rural y las mujeres participen en la economía salvadoreña en condiciones que les permitan asegurarse, mediante su actividad productiva y su trabajo, el acceso a ingresos, recursos y otras prerrogativas adscritas al empleo, que pudieran destinar a la satisfacción de sus necesidades básicas, entre las que se encuentra evidentemente su derecho a la alimentación.

Inclusive, la incapacidad del esquema económico y de desarrollo vigente queda mayormente demostrada al constatarse que, en el año 2014, de la población en edad de trabajar (PET) –definida a partir de los 16 años como apta para incorporarse a las actividades productivas–, más del 54% eran mujeres, y aun así menos del 42% de ellas pudo ser parte de la PEA, es decir, del conjunto de personas que finalmente

---

249 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Los derechos de la mujer y el derecho a la alimentación*, A/HRC/22/50, publicado el 24 de diciembre de 2012, párrafo 10.

lograron realizar alguna actividad económica u ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado laboral.

Lo concerniente al subempleo y al sector informal de la economía agrava el panorama expuesto anteriormente. Ambos fenómenos, calculados únicamente en referencia al área urbana, mostrarían aún impactos negativos sobre importantes contingentes de población que buscan en las ciudades y sus alrededores, las oportunidades laborales para su subsistencia y mejora de su calidad de vida que no logran garantizarles los empleos generados por el tipo de mercado formal existente en el país. Así, en el año 2012, el subempleo se estimó en un 30.7%, que llegó al 27.7 % durante el 2013 y despuntó al 31% en 2014, revelando que, aproximadamente una tercera parte de las salvadoreñas y salvadoreños que tienen una ocupación, realizarían trabajos o labores en los que no alcanzan a cubrir los parámetros legales que les permitan aspirar a desempeñarse plenamente en sus empleos, tales como la jornada laboral y los salarios mínimos establecidos. En cuanto al sector laboral informal –que, además de población asalariada, incluye a microempresas y cuenta-propistas–, su peso se mantendría en cerca del 55% del mercado de trabajo prevaleciente en El Salvador y con la marcada participación de las mujeres que le caracteriza, quienes representan casi las dos terceras partes de las personas que se ocupan en él (CEPAL, 2015a:38). Esta subutilización laboral, como la denomina el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013:167), significaría que, por lo menos, la mitad de la PEA en El Salvador “sobrevive trabajando en lo que sea”.

A ese respecto, esta Procuraduría coincide con las opiniones especializadas (PNUD, 2013:172) que, con mayor contundencia desde el año 2008, vienen insistiendo sobre lo equivocado de la premisa de seguir esperando que los resultados en materia de empleo se supediten “al logro de los objetivos económicos” y a “esperar que el empleo se produzca como consecuencia del crecimiento económico”.

Lo que se vuelve inquietante es que, pese a las intenciones de la administración Sánchez Cerén de procurar la generación sostenida de empleo decente, los planteamientos, objetivos y líneas de acción que conducen el PQD 2014-2019, relacionados con la consecución del crecimiento económico del país, terminen adaptándose a la inercia de un legado que tiene fuertes asideros estructurales en la desigualdad socioeconómica y frente a los cuales, entonces, el acomodamiento a sus términos podría ser considerado una alternativa para el gobierno (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 66-68 y 92-112).

Además, llama a preocupación que no aparecería una clara concatenación con las intervenciones gubernamentales “estrella” que se vendrían implementando como parte del SPSU, entre las que puede mencionarse el PATI<sup>250</sup> que, al finalizar la ad-

250 De acuerdo al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) (2014:18): el PATI “comprende la entrega de USD \$100 mensuales, durante seis meses a cada participante, que luego de un proceso de inscripción y selección de acuerdo a criterios de pobreza y vulnerabilidad, han sido incorporados al mismo; apoyo que es condicionado a su participación en la ejecución de proyectos comunitarios y en cursos de capacitación. Además del apoyo mensual,



ministración Funes habría logrado beneficiar a unas 77,000 personas, de las cuales un 73% serían mujeres, de 36 municipios (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:91-95; Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 80). Por su parte, el Gobierno Sánchez Cerén habría cubierto en su primer año de gestión a unas 8,880 personas con capacitaciones en panadería, artesanías, cocina, cosmetología, mecánica automotriz y bisutería, pero beneficiando con apoyo monetario y capacitaciones solamente a unas 3,900 en el año 2015 –de las que un 67% fueron mujeres–, ya que el financiamiento del programa respectivo finalizó a esa fecha (FISDL, 2014:34 y 55)<sup>251</sup>.

Un importante señalamiento a ese propósito es que, no obstante lo estimable que pueden ser ésta y otras medidas e intervenciones implementadas por los dos últimos gobiernos, el país adolece de carecer de una verdadera política nacional de empleo que, efectivamente, se dirija a modificar la lógica de fondo que configura y perpetúa el tipo de mercado laboral que prevalece en El Salvador, en el sentido propuesto por Samaniego (citado por el PNUD (2013:172) que “entiende por política de empleo aquella que tiene un carácter amplio y multidisciplinario, que pretende impactar de manera prioritaria en el nivel y la calidad del empleo a través de acciones sobre la demanda de trabajo, con un horizonte de mediano y largo plazo, y que se vincula directamente (de forma implícita o explícita) con la conducción de la política económico-social del país y con su estrategia de desarrollo. Este tipo de política suele actuar en conjunto, a través de y en coordinación con otras políticas como la educativa, la de salud y la de protección social”<sup>252</sup>.

Un estudio reciente de la CEPAL (2015b: 44-46) enfatiza en ello al analizar el comportamiento que rige a la región latinoamericana, con la que El Salvador comparte, en general, la pauta histórica y estructural del mercado de trabajo, identificando

---

las capacitaciones y las actividades comunitarias, se ha brindado oportunidades de emprendimientos productivos a una parte de los/las participantes, con la opción de seguir un proceso de formación para echar andar un negocio. El FISDL y las municipalidades se encargan del proceso de capacitación y seguimiento a las iniciativas productivas”.

251 Para efectos de seguimiento, a partir de agosto de 2015, se lanzó el Programa Emprendimiento Solidario a desarrollarse en 21 municipios del país atendiendo a unas 1000 personas beneficiadas con el PATI, pero también con otros programas como el de Comunidades Solidarias Rurales. Ver la nota informativa correspondiente en el sitio oficial: <http://www.fisdl.gob.sv/temas-543/programas-sociales/pati/noticias>.

252 De lo que se tuvo conocimiento fue del inicio, en mayo de 2015, del proceso de consulta con jóvenes a nivel nacional para elaborar la Política Nacional de Empleo Juvenil, cuyo lanzamiento estaba previsto para octubre de ese año, a más tardar. Sin embargo, hasta febrero de 2016, con lo que se contó fue con el denominado Programa de Empleo y Empleabilidad Joven “Jóvenes con Todo”, dirigido a ofrecer oportunidades de “capacitación, emprendimiento con capital semilla, práctica laboral, pasantías remuneradas y reinserción educativa”, así como asistencia y tutoría, además de un estipendio, a personas entre 16 y 29 años para facilitar su inserción laboral y productiva. La población meta para el año 2016 se estableció en 3 mil jóvenes, y la conducción principal de su implementación ha recaído en el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) y no en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB). Ver lo concerniente, en los sitios oficiales: <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-lanza-consulta-nacional-para-la-creacion-de-la-politica-de-empleo-juvenil/>; <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-lanza-programa-de-empleo-y-empleabilidad-jovenes-con-todo/>; y también en: <http://www.presidencia.gob.sv/el-programa-jovenes-con-todo-es-inversion-para-la-juventud-salvadorena-que-desea-salir-adelante/>.

que, precisamente, nuestras economías tienden a una débil demanda laboral que se manifiesta en una preocupante doble dimensión: por un lado, el aumento de las categorías de trabajo no asalariado, en lugar del empleo asalariado, que al traducirse en la “la expansión del trabajo por cuenta propia”, remite, por otro lado, al crecimiento de un tipo de trabajo de peor calidad que el empleo asalariado y que, por tanto, sirve de indicador sobre el deterioro de la calidad del empleo promedio que estaría sucediendo en nuestros países, con la consiguiente caída de la productividad laboral en los escenarios inmediatos de crecimiento económico.

El citado estudio menciona a El Salvador entre los que ralentizaron en 2015 el aumento en la formalización de los empleos creados, previendo una caída en su tasa de variación interanual del empleo, entre los años 2012 y 2015. Dicha información coincide con los datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) que, en el mejor de los casos, si bien mostró incrementos en cantidades absolutas, porcentualmente se mantuvo en un prácticamente invariable 57.7% de la población cubierta con las prestaciones que brinda, en razón de sus empleos formales en la economía (Cuadro No.18). Asimismo, la información oficial mostraría que su cobertura alcanzaría únicamente a un 28% de la PEA y que el ritmo de crecimiento anual de este tipo de empleos ha oscilado entre un 2.9% como máximo hasta un 1.4% en los últimos años.

Lo apuntado amerita la debida consideración porque, de acuerdo a las proyecciones de la CEPAL (2015b:64), las pautas laborales descritas se profundizarán o, al menos, persistirán en regiones como Centroamérica a pesar de que, en promedio, se espera que ésta tenga un crecimiento económico aproximado del 4,3% en el año 2016<sup>253</sup>. El mismo será todavía insuficiente para marcar una ruptura con la dinámica laboral preexistente y, por el contrario, cabe hasta la posibilidad de que el desempleo incremente, igual que el ya mencionado empleo de baja productividad, con lo que “muchos hogares tendrán que generar fuentes adicionales de ingresos laborales”.

**Cuadro No.18**  
**Cotizantes ISSS respecto a la población total: Varios años**

| Categoría cubierta      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014*     | 2015**    |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Total cotizantes</b> | 823,015   | 849,419   | 868,591   | 911,612   | 931,341   | 946,112   |
| <b>Población total</b>  | 1,426,944 | 1,472,723 | 1,505,963 | 1,580,553 | 1,614,759 | 1,640,369 |

\* El promedio para ese año fue de 933,090 cotizantes y de 1,617,792 personas aseguradas.

\*\*Promedios.

Fuente: Adaptado de ISSS, 2015a:3; ISSS, 2015b:10.

Evidentemente, El Salvador se encuentra muy por debajo de tales perspectivas de crecimiento: habiendo alcanzado su mejor nivel en el año 2015, con un 2.5%, las previsiones oficiales oscilarían entre un 2.3% en 2016, un 2.5% nuevamente en

253 Al incluir en el promedio regional a México, esta previsión se reduce al 3%.

2017 y hasta un 2.6% en 2018<sup>254</sup>. La meta que se ha propuesto el Gobierno Sánchez Cerén es llevar el crecimiento económico hasta el 3% al finalizar su quinquenio en 2019; indicador que seguiría siendo insuficiente para contrarrestar los resultados negativos en materia de mercado laboral.

Esta Procuraduría ya ha expresado que comparte con el PNUD (citado en PDDH, 2012:130 y 131) la opinión de que el modelo económico vigente no sólo genera empleos insuficientes y de baja calidad sino que, precisamente, se sustenta en ello para funcionar sobre un supuesto: ofrecer mano de obra barata. Los bajos salarios y un nivel de ingresos mínimo son las expresiones por excelencia de esta perversa lógica que, lamentablemente, aún no ha sido modificada.

El anterior Relator Especial De Schutter, apelando a lo que denominó “una comprensión cada vez mayor de que el hambre no es simplemente un problema de oferta y demanda”, advirtió categóricamente en 2013 que el cumplimiento del derecho a la alimentación, ampliamente reconocido ya en la normativa internacional, es “ante todo un problema de falta de acceso a recursos productivos como la tierra y el agua para los productores de alimentos de pequeña escala; escasez de oportunidades económicas para los pobres, en particular mediante el empleo en el sector estructurado de la economía; ausencia de garantías de un salario vital para quienes dependen del empleo asalariado para comprar los alimentos que consumen; y deficiencias en la protección social”<sup>255</sup>.

### **2.3.2 Capacidad adquisitiva, empobrecimiento y desigualdad**

Efectivamente, la evidencia muestra que la todavía escasa relevancia que se le ha permitido al sector agropecuario en la dinámica económica nacional, ha favorecido la expansión de las actividades terciarias, con sensibles implicaciones socio-económicas en cuanto a producción y empleos pero igualmente respecto a las posibilidades de contar y desarrollar capacidades individuales y familiares para adquirir los bienes y servicios básicos necesarios y adecuados para la subsistencia y un progresivo bienestar; siendo que la afectación al derecho a una alimentación adecuada se muestra como una de sus más serias manifestaciones.

Es así como resulta interesante que el Plan Nacional de Cambio Climático (MARN, 2015b:45-47 y 50) contemple el Componente 7, denominado “Programa de desarrollo urbano y costero resiliente al cambio climático y bajo en carbono”, que indica lo “esencial” que se plantea comenzar a “reducir vulnerabilidades, pérdidas y

254 Un documento informativo al respecto se puede consultar en el siguiente sitio oficial: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1804600845.pdf>.

255 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafo 47.

daños”, refiriéndose a los núcleos urbanos en sí mismos, pero incluyendo también a las “zonas ambientalmente frágiles en proceso de desarrollo que cuentan con importantes activos naturales, inversiones en turismo y proyecciones de crecimiento en infraestructura logística e inmobiliaria”.

Más allá de sus propósitos de velar por que el diseño, construcción y funcionamiento de éstas se den “bajo criterios de adaptación al cambio climático y la valoración de impactos acumulativos”, lo que llama la atención es que su Acción 8 incluye, entre otras actividades:

- *En coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y otras instituciones relacionadas se actualizarán los estándares de seguridad ocupacional, particularmente considerando los espacios de trabajo y actividades con mayor exposición a choques climáticos, olas de calor y otras condiciones de amenaza a la salud por efectos del cambio climático.*
- *Blindaje de la seguridad alimentaria y nutricional a los efectos e impactos del cambio climático.*

Esta Acción 8 fue titulada “Plan de fortalecimiento del sistema nacional de salud para enfrentar el cambio climático” y, por lo mismo, su implementación recae en el liderazgo del Ministerio de Salud que articulará a otras entidades privadas y estatales “con responsabilidades en materia de salubridad ambiental e higiene”, entre las que se menciona el CONASAN, el MAG y el MARN.

Lo que amerita destacarse, pese a los restringidos alcances de este enfoque institucional y de políticas públicas –que opera más en el plano de las consecuencias que en el de los factores originarios de una problemática como la que se pretende abordar–, es el señalamiento expreso que se hace a la construcción acelerada y serias implicaciones que conlleva la creciente cantidad de centros comerciales, restaurantes, hoteles, fábricas y complejos industriales y para el transporte, pero también de otros de naturaleza habitacional y turística de alto poder adquisitivo, que se ha dado el país en los últimos años, de la mano de los énfasis de la actividad económica y que les ha colocado entre los más importantes sectores generadores de empleo, a los que se suman las ramas agropecuarias con fuerte expansión, como la caña de azúcar y la ganadería, según lo ya mencionado.

Todas ellas, comparten el uso extensivo e intensivo de la tierra y de sus recursos naturales, como el hídrico y la biodiversidad vegetal. Muchas, además, han significado un cambio drástico y hasta indebido en la vocación del suelo, impactando fuertemente, por ejemplo, en la disponibilidad del agua, como comprobó un estudio reciente promovido por esta Procuraduría que mostró el incremento en la demanda de agua precisamente para usos industriales y hoteleros en órdenes superiores al 250% entre los años 2007 y 2014, mientras que ocurrió una disminución en los fines

para riego de cultivos –con la excepción de la caña de azúcar– y apenas tuvo un aumento del 22% para el consumo humano (PDDH, 2016:11, 16, 17 y 19).

Lo anterior cobra sentido al recordar que, tal y como sostiene la FAO (2015a:16), los riesgos asociados a los fenómenos naturales “determinan de forma fundamental” el acceso y la sostenibilidad de los medios de vida rurales y las causas del empobrecimiento prácticamente crónico de los hogares.

Oxfam (2013b:6 y 7) ya había alertado a ese respecto, después de constatar en campo cómo agricultoras y agricultores de subsistencia y a pequeña escala estarían resintiéndose, de forma lenta pero insidiosa, las modificaciones en la temperatura, los ciclos de las estaciones, la magnitud y variabilidad de los eventos climáticos (calor, lluvia, vientos, inundaciones, sequías), en detrimento de la decisión de seguir dedicándose a producir, por las pérdidas a veces totales que han venido sufriendo. La Estrategia Nacional de Cambio Climático (MARN, 2013a:5) añade el efecto pernicioso que estas circunstancias tienen también para los cultivos exponiéndolos a plagas y contaminación. Todo lo cual se estaría traduciendo, por un lado, en desincentivos para seguir produciendo –por los altos costos y bajos rendimientos obtenidos– o, en todo caso, en un aumento en la carga de trabajo ante tan altos niveles de inseguridad en las cosechas.

Opiniones especializadas (Oxfam, 2013b: 4-6; PDDH, 2016:40)<sup>256</sup> advertirían entonces que una de las más sensibles alteraciones que se prevé es el descenso paulatino en la productividad agrícola y por ende en los rendimientos en la producción de alimentos –como el maíz, el arroz, el frijol y el trigo–<sup>257</sup>, con lo que también continuaría la afectación en sus precios de adquisición alterándolos seriamente en perjuicio de muchos hogares agrícolas y rurales, profundizando la previsible diversificación de las fuentes de ingreso a la que deben seguir recurriendo para garantizar su subsistencia (FAO, 2015a:51-52). Tales situaciones definitivamente alcanzan también a las familias de las zonas urbanas y, por supuesto, a aquellas que se encuentran en condición de pobreza y mayor vulnerabilidad socioeconómica, de género y por su edad.

Estimaciones de la FAO (2015a:8 y 9) reflejarían que las fuentes de ingreso de las familias con explotaciones agrícolas menores a 1 hectárea, tienden a diversificarse porque no logran depender únicamente de lo que logran producir; siendo que, entre más pequeñas son las unidades productivas, menos pueden satisfacer a través de ellas sus necesidades alimentarias y demás requerimientos familiares y del hogar. Con todo, tales estimaciones cifran en un 40% aproximadamente los ingresos totales que les proveería su propia producción.

---

256 Ver también: Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafos 43 y 44.

257 Concretamente, para el caso del maíz y del frijol en la región centroamericana se estimarían disminuciones hasta de un 10% y 19%, respectivamente (PDDH, 2016:40).

En ese sentido, tómesese en cuenta que, según datos del MAG (2015a:29), existe claramente en el país “una correlación entre el nivel de ingreso de los productores nacionales y la forma de tenencia de la tierra que explotan; de esa manera, aquellos productores con ingresos de entre \$0 y \$200 son principalmente arrendatarios u ocupantes gratuitos de la tierra utilizada, (y sólo) una pequeña proporción de este estrato de productores es propietario de su parcela”. Por su parte, cerca de los dos tercios de quienes tienen en propiedad su tierra se encuentran en el rango de ingresos entre \$201.00 y \$500.00, repartiéndose el otro tercio entre las personas que producen, ya sea alquilando o utilizando la tierra de forma gratuita. En los ingresos superiores a los \$500.00, más del 70% corresponde a las productoras y productores con propiedad de sus tierras, y solamente un 20% serían arrendatarias y arrendatarios.

Es así como las condiciones han estado dadas para que, en aras de la sobrevivencia, hombres y mujeres rurales hayan terminado proletarizándose y empleándose, no sólo en las actividades agropecuarias recibiendo la más baja remuneración en el ámbito económico (Cuadro No.19), sino en los mismos nichos que han sido privilegiados por las políticas gubernamentales y colocados en posición ventajosa en el mercado agroexportador e importador.

De esta manera, tanto en el área rural como en la urbana, los sectores comercio, hoteles y restaurantes, así como la industria manufacturera son las que absorben una mayor cantidad de población ocupada (DIGESTYC, 2015:29). Evidentemente, en los territorios rurales, la agricultura les supera (41.8%), mientras los servicios comunales, sociales y de salud (9.1%) se colocan en las zonas urbanas como un tercer ámbito de ocupación. Todos ellos, sin embargo, pese a sus indicadores de producción y crecimiento económico, siguen constituyendo ámbitos laborales caracterizados por la precariedad salarial pues ninguno se presenta como una de las ramas de la actividad económica con mejores salarios mensuales en promedio.

Más aún, en términos generales, sus montos sufrieron un deterioro entre 2013 y 2014, amortiguado por otras actividades de la economía, como la administración pública y la electricidad, gas y agua por ejemplo, que sí experimentaron sensibles aumentos, lo mismo que los sectores comentados que habrían mantenido o incrementado incluso –aunque levemente– las cantidades pagadas. Eso sí, el impacto significativo a la baja en los rubros agropecuarios estaría golpeando una vez más el poder adquisitivo de las mujeres, por la vía salarial.

**Cuadro No.19**  
**Salarios mensuales promedio, según rama de actividad económica. Por sexo**

| RAMA   | 2013 (US \$)  |               |               | 2014 (US \$)  |               |               |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|  | Total         | H             | M             | Total         | H             | M             |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>302.26</b> | <b>323.23</b> | <b>276.98</b> | <b>298.30</b> | <b>320.68</b> | <b>270.97</b> |
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura  | 142.08        | 142.44        | 139.02        | 142.08        | 143.10        | 132.31        |
| Pesca  | 233.02        | 240.44        | 98.17         | 258.38        | 261.10        | 168.09        |
| Explotación minas y canteras                 | 327.71        | 328.44        | 260.00        | 184.21        | 184.21        | --            |
| Industria manufacturera                      | 257.52        | 298.79        | 213.06        | 264.85        | 302.06        | 225.05        |
| Suministro electricidad, gas y agua          | 467.18        | 463.90        | 500.95        | 510.23        | 450.77        | 823.00        |
| Construcción                                 | 281.96        | 280.17        | 387.64        | 296.01        | 290.11        | 606.66        |
| Comercio, hoteles y restaurantes             | 293.11        | 361.42        | 247.39        | 288.51        | 348.56        | 247.18        |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones  | 340.90        | 337.23        | 374.08        | 345.79        | 341.03        | 378.63        |
| Intermediaciones financieras e inmobiliarias | 511.91        | 441.15        | 667.63        | 399.56        | 398.12        | 402.86        |
| Administración pública y Defensa             | 460.86        | 453.83        | 477.64        | 527.06        | 502.84        | 587.79        |
| Enseñanza                                    | 529.48        | 555.01        | 515.40        | 530.80        | 527.11        | 532.93        |
| Servicios comunales, sociales y de salud     | 301.72        | 356.68        | 272.21        | 317.28        | 365.30        | 290.07        |
| Hogares con servicio doméstico               | 140.85        | 203.51        | 135.72        | 138.55        | 178.76        | 135.72        |
| Otros  | 2,340.02      | 698.55        | 1,769.38      | 905.44        | 352.55        | 1,129.54      |

\* Se excluyen familiares no remunerados.

Fuente: EHPM 2013 y 2014.

En particular, para la FAO (2015a:8) el hecho de que en los países de ingresos bajos y medios el sector agropecuario ronde el 10% del PIB pero emplee a un 45% de las trabajadoras y trabajadores –con remuneración o sin ella, en la formalidad o no, como ayuda familiar o directamente en las labores agropecuarias–, demuestra indiscutiblemente que se está aplicando una menor valoración económica de la producción generada, respecto a la que se le concede a quienes trabajan en los demás

sectores, y por lo tanto se traduce también en retribuciones menores para atender los requerimientos de su calidad de vida, incluida la alimentación. En El Salvador, como ya fue dicho, esa relación es del 12% y del 42%, respectivamente, lo que evidencia la injusticia subyacente en el esquema remunerativo vigente que persiste en operar desde esa lógica y que, según concluye la FAO, muestra lo estrecha y prácticamente inevitable que resulta la relación pobreza y agricultura para quienes sus medios de vida dependen de ésta.

La Relatora Especial Elver ha señalado que tal situación sería generalizada y propia del patrón de acumulación imperante en las dinámicas económicas agrícola y rural del mundo contemporáneo, en particular detrimento de las trabajadoras que son contratadas preferentemente de forma temporal, estacionaria y ocasional<sup>258</sup>. Pero las desigualdades de género en materia salarial se observan en casi todas las ramas de la actividad económica, reproduciendo las lógicas perpetuadoras de la feminización de la pobreza y la inequidad. La Relatora Especial menciona las diferencias en salario pagadas a mujeres y a hombres aun desempeñando un mismo o similar trabajo; calculada, en promedio, en un 24% menos de lo que ganan los hombres, esta diferencia hace que las mujeres vean reducidos sus ingresos en un 31% y hasta en un 75% a lo largo de su vida, con la obvia afectación a “su capacidad para comprar alimentos”<sup>259</sup>. En El Salvador esa proporción ronda un promedio general del 15%.

Inclusive, cuando los salarios mensuales promedio que devengan las mujeres destacan en cantidades superiores respecto a las que reciben los hombres, nótese que se trata de aquellos sectores económicos que reportan menores porcentajes de población ocupada —y que hasta han experimentado disminuciones en ello— y en referencia a la cual, las mujeres además son las menos contratadas (Cuadros No.19, No.12 y No.14); léase: la construcción; el transporte, almacenamiento y comunicaciones; electricidad, gas y agua; sistema financiero; y administración pública<sup>260</sup>.

La realidad alimentaria se agrava al considerar lo atinente a los salarios mínimos, sobre lo cual esta Procuraduría ha mostrado reiteradamente su preocupación por el histórico incumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que obligan a estipularlos colocando como primer y especial parámetro de definición el costo de la vida (PDDH, 2012:132).

La evolución de los salarios mínimos ha sido creciente desde el 2013, gracias a acuerdos logrados en el Consejo Nacional del Salario Mínimo (CNSM) que definieron un aumento del 12% que se aplicaría gradualmente a partir del mes de julio de ese mismo año y, posteriormente, en enero tanto de 2014 como de 2015, a razón

258 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafos 48 y 49.

259 *Ibid*, párrafo 53.

260 Una excepción es el sector de la enseñanza, en el que suelen predominar las mujeres.



## Situación y perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador

de un 4% en cada fecha (Cuadro No. 20). Previo a ello, el último incremento habría ocurrido en mayo de 2011, frente al cual esta Procuraduría manifestó igualmente su rechazo ante lo insuficiente de lo aprobado, en orden a cubrir las necesidades básicas de las trabajadoras y trabajadores.

Uno de los criterios en ese sentido, pese a lo restringido e invariable de su composición, sigue siendo el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA)<sup>261</sup> que ha mostrado una tendencia importante a aumentar en los últimos años (Cuadro No. 21) y que, en el caso de los salarios mínimos rurales —a excepción de los correspondientes a los beneficios de café—, continúa estando muy por encima de los montos salariales pagados a trabajadoras y trabajadores. La industria logra un pequeño margen para que éstos permitan solventar otros requerimientos adicionales a los pocos productos que contempla la CBA urbana, mientras que lo maquila textil y confección prácticamente se agota en ellos.

**Cuadro No.20**  
**Comparación Salarios Mínimos (2013-2015). En dólares**

| Sector                      | Salario mínimo 2013 | Salario mínimo 2014 | Salario mínimo 2015 |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Agropecuario                | 109.20              | 113.70              | 118.20              |
| Comercio y Servicios        | 233.10              | 242.40              | 251.70              |
| Industria                   | 228.00              | 237.00              | 246.60              |
| Maquila textil y confección | 195.00              | 202.80              | 210.90              |
| Café                        | 119.10              | 123.80              | 129.00              |
| Algodón                     | 91.20               | 94.80               | 98.70               |
| Caña de Azúcar              | 101.10              | 105.00              | 109.20              |
| Beneficio de café           | 158.10              | 164.40              | 171.00              |
| Ingenio azucarero           | 114.90              | 119.40              | 124.20              |
| Beneficio Algodón           | 114.90              | 119.40              | 124.20              |

Fuente: Adaptado de datos del Consejo Nacional del Salario Mínimo (CNSM). Varios años.

261 Los alimentos que todavía la componen son: azúcar, frijoles, frutas, leche fluida, huevos, grasas, carnes, arroz, tortillas, verduras y pan francés. Estos dos últimos siguen sin figurar en la Canasta Básica (CBA) rural, mientras que el resto se ha establecido en cantidades menores respecto a la CBA urbana. Se puede revisar información al respecto, en el siguiente sitio oficial: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/servicios/en-linea/canasta-basica-alimentaria.html>.

**Cuadro No.21**  
**Costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) (2013-2015). En dólares**

| Canasta Básica Alimentaria | 2013   |        | 2014   |        | 2015   |        |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                            | Urbana | Rural  | Urbana | Rural  | Urbana | Rural  |
| Costo estimado             | 174.17 | 123.43 | 184.72 | 131.17 | 197.60 | 142.94 |

Fuente: DIGESTYC. Varios años.

Tomando en cuenta tan deplorable cuestión, es de apreciar la propuesta lanzada por la administración Sánchez Cerén, a finales de diciembre de 2015, que buscaría elevar los montos del salario mínimo urbano y rural a 300 y 250 dólares, respectivamente, en un intento, justamente, por honrar y dar cumplimiento al marco constitucional y legal que rige su propósito<sup>262</sup>.

El favorecimiento a las trabajadoras y trabajadores del sector agropecuario sería más que claro; sobre todo porque el monto propuesto por el Gobierno se acercaría más al costo estimado de la Canasta Básica Alimentaria ampliada rural (cifrado en uno 290 dólares) y, en menor medida, pero igualmente cerrando de forma significativa la brecha en lo que respecta a la CBA ampliada urbana (de aproximadamente 400 dólares mensuales)<sup>263</sup>.

Ciertamente, y sabiendo que aún no se aproxima siquiera al costo de la Canasta de Mercado<sup>264</sup>, la citada propuesta gubernamental debería plantearse como un paso alentador en la ruta de ir haciendo de este tipo de remuneraciones un auténtico mecanismo retributivo que, como piso, se proponga, literalmente, según el texto constitucional<sup>265</sup>, cubrir “suficientemente las necesidades normales” (materiales, morales y culturales) del hogar de quien trabaja. Debiendo superarse, eso sí, el mismo error de hacer una diferencia entre quienes realizan su actividad laboral en las zonas urbanas y quienes lo hacen en las rurales, dejando a estas últimas siempre en desventaja.

No debe olvidarse que la Canasta Básica Alimentaria equivale, en los cálculos oficiales, al requerimiento mínimo calórico que necesitaría una persona para desarrollar un trabajo<sup>266</sup>, de donde se entiende su indudable deficiencia de origen y total

262 Al momento de emisión del presente informe, no habría existido aún acuerdo al respecto el interior del Consejo Nacional del Salario Mínimo (CNSM).

263 La Canasta Básica (CBA) Alimentaria ampliada equivale a dos veces el valor de la CBA.

264 La Canasta de Mercado, en principio, superaría los 500 dólares, tomando como base el parámetro de establecerlo en dos veces el monto del salario mínimo en el comercio y servicios.

265 Ver el artículo 38, ordinal 2º de la Constitución de la República.

266 Al respecto, consultar el sitio oficial: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/ee/canasta-basica-alimentaria-cba.html>.

desacuerdo como pauta procedente para el establecimiento de cualquier remuneración o definición alguna relacionada a las necesidades alimentarias de la población que pretenda precisarse de justa y digna. En especial, porque tal y como ha sido planteado en la normativa internacional relacionada al derecho a una alimentación adecuada, la accesibilidad económica debe posibilitar también la consecución de otros bienes y servicios esenciales, como la salud, la vivienda y el agua –por referir algunos–, que son complementarios e imprescindibles para el aprovechamiento efectivo del DAA.

De hecho, de acuerdo a esas mismas estimaciones oficiales, la denominada Canasta de Mercado consideraría que el rubro correspondiente a los alimentos y bebidas representaría un 26.28% del total de esos bienes y servicios requeridos en el cotidiano de la población<sup>267</sup>. Constatación que remite a un segundo aspecto sobre el que llamaría la atención el Plan Nacional de Cambio Climático, según lo señalado en párrafos precedentes: el patrón consumista que caracteriza a la economía salvadoreña.

De acuerdo a Galindo *et al.* (2015:19 y 20), efectivamente, en El Salvador, las personas con menores ingresos gastarían en alimentos y bebidas un 30.5% de su gasto total familiar, mientras que los hogares con mayores ingresos destinarían solamente un equivalente al 16.2% (Cuadro No. 22); siendo interesante que entre los tres primeros quintiles, correspondientes a los grupos de ingresos bajos y medios, la diferencia no sería muy marcada, sugiriendo una de las brechas de desigualdad más importantes en materia de poder adquisitivo.

**Cuadro No.22**  
**Proporción del gasto de los hogares en alimentos y bebidas.**  
**Respecto al total de su gasto en alimentos y bebidas y al**  
**total de su gasto familiar**

| Quintil | Según total del gasto en alimentos y bebidas (%) | Según total del gasto familiar (%) |
|---------|--|------------------------------------|
| I       | 10.5   | 30.5                               |
| II      | 15.9   | 29.3                               |
| III     | 18.9   | 27.2                               |
| IV      | 23.3   | 23.1                               |
| V       | 31.5   | 16.2                               |

Fuente: Adaptado de CEPAL en Galindo et al., 2015:19 y 20.

La explicación de estas diferencias la provee el mismo estudio al señalar que, en América Latina y el Caribe, la evidencia muestra que “el gasto en alimentos es uno de los principales destinos del gasto total de todos los estratos de ingreso aunque la mayor parte del gasto en alimentos es realizado por los grupos de ingresos medios

267 Ver lo concerniente en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/ee/ipc.html>.

y altos”; esto, aun y cuando las personas con menores ingresos gastan una mayor proporción de sus ingresos totales para adquirir sus alimentos, dados los bajos montos que aquéllos tienen.

Siguiendo ese razonamiento, es interesante que la Canasta de Mercado salvadoreña incluya entre los componente del gasto de las familias un rubro relacionado a restaurantes y hoteles, los cuales configuran espacios de consumo de alimentos usualmente a un mayor precio que el de los que son preparados y se obtienen en el ámbito doméstico o en establecimientos de carácter popular; lo cual es congruente con la dinámica impuesta por el auge comercial, hotelero, de restaurantes y de servicios, incluyendo los financieros —entre los que destaca el extendido uso de las tarjetas de crédito—, que se ha señalado reiteradamente en el presente informe.

De manera significativa, dentro del total de la composición de dicha canasta, ese rubro tiene un peso porcentual bastante mayor que el destinado por ejemplo a la adquisición de muebles y enseres ordinarios del hogar, o a lo concerniente a los gastos estimados en salud y educación: siendo éstos del orden del 8.24%, 7.7%, 5.41% y 3.33%, respectivamente. Por su costo, ciertamente, esta canasta no es necesariamente la adquirida por la población trabajadora que recibe un salario promedio menor en la mayoría de los sectores de la actividad económica en que se encuentra ocupada, ni mucho menos es la de aquellas personas cuyos salarios corresponden a los mínimos establecidos. Más aún, el nivel que muestra El Salvador respecto al mencionado rubro en el gasto en consumo efectivo de las familias es superior, además, al estimado para el conjunto de América Latina y el Caribe, que corresponde a un 4.6% (CEPAL, 2015a:96).

Para el anterior Relator Especial De Schutter situaciones como ésta ponen al descubierto el círculo vicioso en el que habrían entrado muchos países que prefirieron la importación de alimentos, en lugar de invertir y fortalecer su producción interna para procurar el aseguramiento de bienes alimenticios<sup>268</sup>; con lo que se generó un doble efecto perverso según el cual las personas con disposición a producir no siempre contarían con la posibilidad de hacerlo y, por tanto, se ven en el imperativo de comprar también sus alimentos, aunque por otra parte no habrían encontrado que el mercado de trabajo les asegure la satisfacción de sus necesidades alimentarias mediante su empleabilidad, incluso en los sectores que han sido mayormente promovidos por nuestras economías. En su opinión, además, “la importación de productos alimentarios de bajo precio funcionó como sustituto de mejores salarios para los trabajadores de los sectores no agrícolas y para el establecimiento de pisos de protección social para todos”, principalmente al considerar que la población en las zonas urbanas tiene que comprar prácticamente todos los alimentos y demás bienes y servicios que debe y decide consumir (Oxfam, 2013b:13).

---

268 Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014, párrafos 12 y 36.

Como consecuencia de esta lógica se estaría observando también, en los últimos años, el enorme impacto negativo en el valor nutricional de lo que se come. El anterior Relator Especial De Schutter señaló a ese tipo de sistemas alimentarios basados en la importación como una de las principales causas de la “transición nutricional” que está ocurriendo aceleradamente en los países en desarrollo, en razón de la oferta generalizada y a bajo costo de “alimentos procesados con un alto porcentaje de sal, azúcares y grasas saturadas, que tienen una vida útil larga y resultan atractivos para la población urbana y las generaciones más jóvenes, pero que con frecuencia son menos nutritivos y menos sanos”<sup>269</sup>. Lo cual no ocurriría exclusivamente en los regímenes y hábitos alimenticios de un determinado grupo social, como podría pensarse de la población con mayor poder adquisitivo, dadas sus prácticas de consumo de alimentos ya referidas. Familias y personas en condición de pobreza, tanto del área rural como urbana –que siguen siendo compradoras netas de alimentos– encuentran también en los comercios minoristas (tiendas, mercados, supermercados)<sup>270</sup> y en la comida rápida algunas de sus opciones, preferidas incluso, para alimentarse.

Es más, la escuela se ha perfilado como uno de los escenarios fundamentales, por su incidencia en las dietas de niños y niñas en edades claves para su desarrollo, por lo que amerita reconocerse cómo la normativa que regula los productos alimenticios en las tiendas de los centros escolares del país ha sido objeto de especial interés en años recientes<sup>271</sup>. Lo mismo ocurre con los programas de alimentación escolar (refrigerios, huertos, almuerzos), que se han propuesto elevar la capacidad de aprendizaje del estudiantado, precisamente, contribuyendo a su mejor nutrición y, por ende, al mayor aprovechamiento del proceso educativo y más alto rendimiento escolar al que se aspira (MINED, 2014:37 y 38)<sup>272</sup>; esfuerzos que, por ello, gozan de un decidido apoyo (PMA, 2013:40-58; FAO, 2015a: 44).

Refiriéndose a esa realidad, el Ministerio de Salud es contundente al retomar opiniones especializadas para advertir que: “Si El Salvador no hace algo con urgencia para enfrentar el consumo de comida chatarra en las escuelas y el sedentarismo, los niveles de sobrepeso y obesidad escolar apuntan a una verdadera explosión epidémica de diabetes y otras enfermedades crónicas no transmisibles en la próxima década” (MINSAL, 2016:66). Tal advertencia no sería para menos: la última Encuesta Nacional de Salud 2013-2014 mostró que, entre 2008 y 2014, había aumentado en

---

269 A ese respecto, la Relatora Especial Elver suscribió a su predecesor. Ver: Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 34.

270 Ver algunas de las preferencias más recientes, según estudios de mercado. En: El Diario de Hoy, 14 de junio de 2016, pág.15.

271 Sobre este tema se hicieron las consideraciones atinentes en el numeral 1.3.2 del Capítulo I.

272 Remitirse a los principales logros del PASE, a diciembre de 2015, disponibles en el sitio oficial: <http://www.mined.gob.sv/index.php/programas-sociales/item/5480-programa-de-alimentacion-y-salud-escolar>.

un 50% la malnutrición infantil por sobrepeso, al pasar los indicadores de obesidad en menores de 5 años, del 4% al 6% en ese lapso de tiempo<sup>273</sup>.

Pero el Ministerio de Salud ha dejado claro que no hay que esperar para que las previsiones sobre enfermedades crónicas se cumplan. En la población salvadoreña mayor de 20 años, el MINSAL ya ha encontrado una alta prevalencia de enfermedades crónicas asociadas justamente a los alimentos que se ingieren o que también se dejan de consumir, provocando deterioros progresivos en la salud y la calidad de vida (MINSAL, 2016: 103-106). Entre tales enfermedades sobresale la hipertensión arterial, seguida de la obesidad, la enfermedad renal crónica y la diabetes mellitus.

De acuerdo a lo investigado, que corrobora las prácticas mencionadas por el anterior Relator Especial De Schutter –como la ingesta de bebidas azucaradas y sal, por ejemplo– es revelador que el bajo consumo de frutas y verduras, en el nivel mínimo requerido por la OMS, aparecería como el más determinante de los factores que predisponen a estas enfermedades en El Salvador, reportando un 57.1%; siendo conveniente recordar que la composición vigente de la CBA rural les concede a las primeras un valor extremadamente reducido, mientras que a las segundas ni siquiera las ha incluido en ella.

Otro factor que se coloca entre los más importantes en cuanto a las enfermedades crónicas –con un 34.2% de la prevalencia–, es la falta o dificultades para el consumo de los 2 litros de agua que han sido recomendados como apropiados para cada día; lo que remite a considerar las implicaciones del ya mencionado bajo aumento –de sólo un 22%–, experimentado en la disponibilidad de agua para los usos del consumo humano, entre 2007 y 2014 (PDDH, 2016:11, 16, 17 y 19). La falta de acceso y distribución de agua potable domiciliar sigue siendo uno de los principales desafíos, al que se añade la calidad del recurso hídrico que reporta prácticamente que el 95% de las aguas es de mala a pésima, estando casi en su totalidad contaminada, incluyendo los mantos acuíferos (MARN, 2014:24). Las estadísticas oficiales, además, muestran que aproximadamente el 28% de los hogares rurales y un 6% de los urbanos carecen todavía de agua por cañería, sin considerar que, a pesar de contar con infraestructura en sus viviendas, esto no significaría necesariamente que reciben el servicio todo el día y de forma regular (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 62).

El MINSAL (2016:105 y 106) habría concluido que las mujeres son las que se ven más afectadas por las enfermedades de hipertensión arterial, la obesidad y la diabetes mellitus. Por su parte, la Relatora Especial Elver habría expresado una tenden-

---

273 Los principales resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2013-2014, están disponibles en el sitio oficial: [http://w2.salud.gob.sv/archivos/comunicaciones/archivos\\_comunicados2015/pdf/ENS-Presentacion-MICS1.pdf](http://w2.salud.gob.sv/archivos/comunicaciones/archivos_comunicados2015/pdf/ENS-Presentacion-MICS1.pdf). Mayor información puede encontrarse también en el siguiente link: <http://www.unicef.org/elsalvador/ENS-Final-web.compressed.pdf>.

cia a que, particularmente por razones económicas, serían “las mujeres pobres de las zonas urbanas (las que) recurren con mayor frecuencia a alimentos procesados menos nutritivos”<sup>274</sup>.

Asimismo, Oxfam (2013b:13 y 14) ya habría mencionado cómo el cambio climático estaría impactando, entre otras cosas, en el agotamiento de las fuentes de agua y en el aumento en los desplazamientos que es necesario realizar para tener acceso a ella; una tarea que suele recaer en las mujeres, las niñas y niños, incrementando su carga de trabajo, la energía requerida y el tiempo dedicado para acarrearla y utilizarla en esas condiciones, en detrimento de su situación nutricional y de salud<sup>275</sup>.

Siendo que lo relativo a la nutrición de las mujeres y las niñas ha constituido una cuestión de particular interés para la Relatora Especial Elver, su constatación ha sido contundente también en el sentido de que ellas predominan entre las personas que padecen hambre o que se encuentran afectadas por la malnutrición, a pesar de su cotidiana responsabilidad en la producción y preparación de alimentos<sup>276</sup>. La explicación que brinda es sencilla —“ellas suelen ser las últimas en acceder a éstos para consumo propio”—, pero reviste la capacidad de mostrarnos la urgencia de trascender de la complacencia que nos brindan los marcos jurídicos y las políticas públicas por la igualdad y la equidad vigentes a la fecha, hacia el desafío que todavía significa provocar verdaderas transformaciones estructurales en las relaciones de género y cambios reales en el estado nutricional de nuestras sociedades y, particularmente, de la población femenina.

Pero el panorama, como lo resumen opiniones especializadas (FAO, FIDA, PMA, 2014:14), es una alarmante coexistencia entre la subnutrición y la hipernutrición, que configura “una doble carga de malnutrición” que ha comenzado a ser también un rasgo característico de El Salvador desde hace ya algunos años y que mostraría tendencias tímidas de revertirse en algunos indicadores importantes (PDDH, 2012:88-98).

De esta manera, por ejemplo, y considerando que tanto el hambre como la malnutrición se relacionan con una falta de ingesta calórica adecuada, resulta preocupante que el país continúe teniendo, en América Latina y el Caribe, uno de los porcentajes más altos de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (Cuadro No.23), al mismo tiempo que registre una de las disponibilidades más bajas de energía alimentaria per cápita en la región.

---

274 Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 34.

275 Sobre el particular, también la Relatora Especial Elver habría mostrado su especial preocupación. Ver: *Ibid*, párrafos 66 y 68.

276 *Ibid*, párrafos 4 y 6.

**Cuadro No.23**  
**Comparativo de indicadores seleccionados de salud. Varios años**

| Años      | Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (%) |                            | Disponibilidad de energía alimentaria (Kilocalorías al día por persona) |                            |
|-----------|---|----------------------------|---|----------------------------|
|           | El Salvador   | América Latina y el Caribe | El Salvador   | América Latina y el Caribe |
| 2012-2014 | 13.5%   | 6.1%                       | 2 526   | 3,010                      |
| 2014-2016 | 12.4%   | 5.5%                       | 2,575   | 3,069                      |

Fuente: CEPAL, 2014:53; CEPAL, 2015a:53.

Pese a ello, al conocer los indicadores de malnutrición infantil, los datos resultan interesantes. Por un lado, en el informe de avance presentado oficialmente en el año 2014, para dar cuenta de los progresos en el ODM 1 (Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de las personas que padecen hambre), se estimó difícil alcanzar la meta cuyo indicador-país era, precisamente, disminuir hacia un 5.6/5.5% la proporción de niños y niñas menores de 5 años con peso más bajo al normal (GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2014:28 y 37). Se habría observado que, entre 1991 y el 2008, se logró pasar solamente de un 11% a un 8.8%, a nivel nacional; en las zonas rurales estos datos se movieron del 14% a un 10.2%, mientras que en el área urbana, lo hicieron del 9% al 6.8%.

Iniciada la administración Sánchez Cerén, el mencionado indicador de desnutrición global se cifró en un 8.6% (Secretaría Técnica y de Planificación, 2015: 62), pero la última Encuesta Nacional de Salud 2013-2014 habría reflejado que, finalmente, la meta citada del ODM estaría superada, incluso antes de 2015, al caer el indicador nacional a un 5%, habiendo tenido una disminución en el orden del 29%, entre 2008 y 2014. En lo concerniente a la malnutrición infantil por baja talla por edad (desnutrición crónica), las mediciones oficiales mostrarían su reducción en un 34%, en ese mismo período, al disminuir del 21% al 14%.

Con todo y lo alentador que resultan tales cifras, la malnutrición infantil continúa presentándose como uno de los más complejos desafíos para la consecución del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador, sobre todo frente a un entorno latinoamericano que muestra niveles de incidencia y disminuciones más importantes al respecto (Cuadro No. 24). Tal y como lo puntualiza la Relatora Especial Elver se trata de una etapa en la vida de cada persona que resulta crucial para su desarrollo humano y social, por lo que todo esfuerzo por garantizar la seguridad alimentaria en un país debe pasar por asegurarle una dieta nutritiva, adecuada y saludable a cada niño y a cada niña en sus primeros cinco años de vida, como un asunto de primordial importancia<sup>277</sup>.

277 Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 19.



**Cuadro No.24**  
**Comparativo malnutrición infantil (en menores de 5 años). Varios años**

| Años | Bajo peso para la edad (%) |                            | Baja talla para la edad (%) |                            |
|------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
|      | El Salvador                | América Latina y el Caribe | El Salvador                 | América Latina y el Caribe |
| 2012 | 6.6%                       | 3.2%                       | 20.6%                       | 12.8%                      |
| 2014 | 6.6%                       | 3.1%                       | 20.6%                       | 11.7%                      |

Fuente: CEPAL, 2014:53; CEPAL, 2015a:53.

Como ha sido señalado, la desnutrición comienza en gran medida durante el embarazo, lo que apunta a considerar la situación nutricional de las mujeres, antes y al momento de ejercer su maternidad<sup>278</sup>. En el caso de niñas y niños recién nacidos, ocho de cada 100, siguen presentando bajo peso al nacer y 3 de cada 100 presentarían restricciones de crecimiento intrauterino. La prematuridad sigue figurando entre las principales causas de mortalidad en menores de un año de edad, mientras que la diarrea y la desnutrición proteico-calórica se encuentran entre las más recurrentes en la mortalidad de menores de 5 años (MINSAL, 2016: 70 y 71). La evidencia habría demostrado que la inequidad de género profundiza la gravedad de estas cifras, cuya proporción sube de 3 a 10 por cada mil niñas y niños que nacieron con vida, dependiendo de si las madres habrían estudiado bachillerato, en el primer caso, o si se encontrarían sumidas en el analfabetismo, refiriéndose al segundo.

En este escenario, además, la práctica de la lactancia materna se plantea como relevante para asegurar a la población infantil mejores condiciones nutricionales y de desarrollo físico pero también cognitivo. En tal sentido, el funcionamiento y ampliación de la Red Nacional de Bancos de Leche Humana, bajo la conducción del Ministerio de Salud, constituye uno de los más apreciables avances que ha posicionado al país como el segundo en América Latina con mejores indicadores en lactancia materna. Más allá de ello, su virtud es servir de estrategia para generalizar esta práctica poniendo especialmente este alimento –la leche materna– a disposición de menores en mayor desventaja para contar con él en los inicios de su vida (MINSAL, 2016:14, 26, 85 y 86).

Dicho lo anterior, no puede perderse de vista que el contexto inmediato que condiciona el estado nutricional de la población salvadoreña está fuertemente diezmado por factores de inseguridad alimentaria que, en lugar de mostrar retrocesos, han incrementado en su potencial y en la magnitud de sus alcances, con obvias repercusiones en las familias más pobres.

Estudios recientes (Chapman *et al.*, 2015:17 y 18) colocan a El Salvador, junto a Honduras y Guatemala entre los países de América Latina que comparten la doble calidad de ser más pobres y encontrarse en inseguridad alimentaria, primordial-

<sup>278</sup> Ibid, párrafo 37.

mente en la zona rural; de tal manera que de las más de 1.5 millones de personas en inseguridad alimentaria –de severa a moderada– que registra Centroamérica en 2014, corresponden a El Salvador un 13% de los hogares en esa condición, que aunque es un porcentaje bajo en comparación con Honduras (36%) y Guatemala (25%), refiere siempre a un significativo contingente de población afectada, cuya superación en el corto plazo no es nada prometedora<sup>279</sup>.

En tal sentido, esta Procuraduría expresa su preocupación por que la dinámica de la pobreza en el país, si bien ha tendido a la baja en los últimos años (Cuadro No. 25), no lo ha hecho de forma consistente ni significativa, mostrando permanentes altibajos que afectan la estabilidad y condición de vida de las familias.

**Cuadro No.25**  
**Hogares en condición de pobreza (2009-2014). En porcentajes**

| Años | Pobreza total | Pobreza relativa | Pobreza extrema |
|------|---------------|------------------|-----------------|
| 2009 | 37.8          | 25.8             | 12.0            |
| 2010 | 36.5          | 25.3             | 11.2            |
| 2011 | 40.6          | 28.3             | 12.2            |
| 2012 | 34.5          | 25.6             | 8.9             |
| 2013 | 29.6          | 22.5             | 7.1             |
| 2014 | 31.8          | 24.3             | 7.6             |

Fuente: EHPM. Varios años.

Como tuvo que admitir en su momento la administración Funes (GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2014, 2014: 24 y 25), al ser estimada la pobreza tomando como base el costo de la CBA, sus variaciones se explican sobre todo en relación a “los cambios internacionales y nacionales de los precios de los alimentos”, más que a las transformaciones reales y estructurales que podrían haberse promovido y que deberían operar para sustentar toda modificación sucedida en la situación de empobrecimiento que padece un importante segmento de la población salvadoreña. Lo más grave fue la conclusión planteada desde el análisis mismo realizado por el Gobierno: “No significa necesariamente (que haya habido) cambios

279 Hasta mayo de 2016, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) había contabilizado aproximadamente 38 mil hogares que, debido a las sequías ocurridas entre 2014 y 2015, requerirían de ayuda humanitaria en calidad de provisión de alimentos básicos, como frijoles, maíz, arroz y aceite. Por su parte, en junio de ese mismo año, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio a conocer su “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso”, que estimó entre 290 mil y 378 mil salvadoreñas y salvadoreños en riesgo de caer nuevamente en pobreza, ante lo endeble de su nivel ingresos y la vulnerabilidad en sus condiciones de vida. Consultar al respecto: La Prensa Gráfica, 9 de mayo de 2016, págs.46 y 47; Diario El Mundo, 14 de junio de 2016, págs.14 y 15; El Diario de Hoy, 14 de junio de 2016, págs.36 y 38; La Prensa Gráfica, 14 de junio de 2016, págs.30 y 31. Asimismo, el texto del referido documento, se encuentra disponible en la siguiente dirección: <http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016ExeSumEsp.pdf>.

en la pobreza estructural”. Los aumentos ocurridos nuevamente en el año 2014, en todas las expresiones de la pobreza en el país, son indudable muestra de ello.

En lo que esta Procuraduría coincide es en reconocer que los programas relativos al SPSU podrían estar tributando a las disminuciones en la pobreza de ingresos que han ocurrido tanto en el área urbana como en la rural (Cuadro No. 26), especialmente en esta última que es a la que más se han dirigido algunos de ellos, como es el caso de las Comunidades Solidarias y la pensión básica a personas adultas mayores (GOES y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador, 2014, 2014: 24 y 25). Pero, no obstante ello ha permitido también acortar sensiblemente las brechas de pobreza relativa y extrema entre ambas regiones geográficas, en términos generales el impacto de tales programas todavía se queda corto.

**Cuadro No.26**  
**Hogares en pobreza, por área geográfica (2009-2014). En porcentajes**

| Años        | Pobreza total |       | Pobreza relativa |       | Pobreza extrema |       |
|-------------|---------------|-------|------------------|-------|-----------------|-------|
|             | Urbana        | Rural | Urbana           | Rural | Urbana          | Rural |
| <b>2009</b> | 33.3          | 46.5  | 24.1             | 29.0  | 9.2             | 17.5  |
| <b>2010</b> | 33.0          | 43.2  | 23.9             | 28.1  | 9.1             | 15.1  |
| <b>2011</b> | 35.4          | 50.2  | 26.5             | 31.7  | 8.9             | 18.4  |
| <b>2012</b> | 29.9          | 43.3  | 23.4             | 29.8  | 6.5             | 13.6  |
| <b>2013</b> | 26.2          | 36.0  | 20.5             | 26.2  | 5.7             | 9.8   |
| <b>2014</b> | 28.5          | 37.9  | 22.8             | 20.7  | 5.7             | 10.9  |

Fuente: EHPM, varios años.

Lo dicho reviste mayor importancia ante la evidencia de que si bien las medidas e intervenciones afincadas en la lógica de la protección social gozan de un potencial transformador de las condiciones de pobreza –que continúa afectando mayoritariamente a los hogares agrícolas y rurales–, resulta necesario que las mismas se encuentren articuladas a esfuerzos estratégicos que, de preferencia, por ejemplo, deberían encontrarse en una política agrícola y de desarrollo rural que conduzca a un explícito desempeño en ese sentido y que esté concatenada entonces con intervenciones complementarias –de naturaleza financiera, de infraestructura y mercados locales, entre otras–, que combatan además las referidas desigualdades sociales y económicas que caracterizan todavía al área rural y a la agricultura (CEPAL, 2015a), pero que también alcanzan a las zonas peri-urbanas y urbanas en las que predomina el subempleo y la informalidad.

Como se ha referido en párrafos precedentes, además, una amenaza adicional asociada a la pobreza existente en el país es el cada vez mayor impacto ocasionado por el cambio climático en las condiciones de inseguridad alimentaria de las familias, en

una doble dimensión: por el riesgo de padecer hambre pero también por el aumento de la desnutrición infantil, dada la posible disminución en la disponibilidad diaria de calorías *per cápita* (Oxfam, 2013b:3 y 4)<sup>280</sup>.

De esta forma, y aun cuando las dos últimas administraciones gubernamentales han considerado sus respectivos programas y planes institucionales como *la* política agropecuaria<sup>281</sup>, esta Procuraduría insiste en que, si bien han colocado al sector agropecuario entre las apuestas que estiman más importantes para el país, los mismos no logran revestir la calidad de una política pública, con capacidad de incidir en los factores estructurales del modelo de desarrollo vigente y mostrar alcances con impacto nacional y de largo plazo, de forma progresiva pero igualmente perceptible, sólida y sostenida.

Esta acotación también es pertinente porque tanto la administración 2009-2014 como la gestión de Gobierno 2014-2019 han concebido y presentado el conjunto de acciones que han venido impulsando desde su estrategia de protección social, como su política social y como uno de los pilares del nuevo modelo de desarrollo económico y social que se habrían propuesto promover, (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013: pág. 82 y 83; Secretaría Técnica y de Planificación, 2015:78-83). Postura que ha sido oportunamente señalada por esta Procuraduría como una dificultad política para trascender hacia la implementación de un auténtico enfoque de derechos en el desempeño estatal en materia de combate y erradicación de la pobreza y la desigualdad, pero también una causa de postergación para que el Estado promueva los cambios estructurales que impacten significativamente en la mejora progresiva de la calidad de vida de toda la población salvadoreña, y no se limite únicamente a atender la situación de los grupos en condición de vulnerabilidad (PDDH, 2012:138-143).

Como ya se ha dicho previamente, las medidas de protección social se entienden como convenientes en el actual contexto mundial para garantizar la disponibilidad y el acceso a alimentos en lo inmediato, en especial a la población empobrecida y en condiciones de desventaja y riesgo socioeconómicos, para minimizar o solventar la

---

280 Las estimaciones presentadas, resultan altamente preocupantes: “el número de personas en riesgo de pasar hambre aumentará entre un 10 y un 20% para 2050 como consecuencia del cambio climático”, lo que “haría aumentar la desnutrición infantil en un 20% en comparación con un escenario sin cambio climático, acabando así con las mejoras que de otro modo se hubieran podido conseguir”.

281 El Gobierno 2009-2014 planteó que esta “nueva política (agropecuaria) se ha desarrollado a través del Plan de Agricultura Familiar”, a través de sus diferentes componentes (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013:127). Por su parte, el Titular del Ministerio de Agricultura y Ganadería, presentó la PEI 2014-2019 de dicha Cartera de Estado como “la herramienta a través de la cual MAG hace efectiva en el corto y mediano plazo la política del Estado para el Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural del país para el quinquenio”.

incidencia del hambre<sup>282</sup>. Pero, a partir de estudios en diferentes países sobre este tema<sup>283</sup>, la FAO ha expresado con claridad que, independiente de la acepción por la que se opte –pues la noción de protección social aún está en debate–, ni siquiera conceptualmente puede considerarse a ésta como una política social, como tampoco puede compararse a una política de desarrollo macroeconómico, constituyendo solamente un componente de ellas o una serie de intervenciones con estrecha relación a sus alcances. Por tal razón, es contundente al afirmar que tales medidas, por sí mismas, no representarían una alternativa sostenible ni viable para el desarrollo económico –incluso, en el ámbito local– ni para la erradicación efectiva de la pobreza ni del hambre.

Se suma a ello, las consideraciones planteadas a finales de 2015 por la Relatora Especial Elver que, al referirse a los programas de desarrollo y las políticas sociales, dirigió uno de sus principales señalamientos a lamentar la ausencia de mejoras sustanciales en la situación de las mujeres y de las niñas<sup>284</sup>.

Todo lo anterior explicaría algunos de los inconvenientes y desafíos encontrados para la sostenibilidad –institucional, técnica y más que todo financiera– de los programas y acciones de protección social en curso, así como para impactar sensiblemente en la lógica productiva pero también en el esquema distributivo que prevalecen en el país (Miranda Baires, 2014; Faret *et al.*, 2015:78-88; Rivera Ocampo, 2016) y que condicionan seriamente la realización del DAA. Como lo destacó un reciente estudio (Faret *et al.*, 2015:21), citando incluso fuentes del mismo Gobierno, indicadores como la desnutrición aguda en el país estarían poniendo en evidencia “que el problema de la inseguridad alimentaria no está plenamente condicionado por contingencias, sino que responde a procesos de mediano y de largo plazos en el deterioro de la situación nutricional de la población, reflejado en una mala calidad de la dieta y en déficits alimentarios que trascienden generaciones”.

Un dato revelador es la cantidad de salvadoreñas y salvadoreños que todavía reportarían carecer de cualquier tipo de ingresos propios, sin mostrar mayores modificaciones a lo largo del tiempo (Cuadro No. 27). De hecho, en promedio, entre 2013 y 2014, el porcentaje de mujeres en esta condición se mantuvo en un 35.7%, mientras que en el caso de los hombres la disminución apenas fue perceptible: pasó

---

282 El anterior Relator Especial De Schutter, precisamente, llamó a los Estados a fortalecer sus programas de protección social y a realizar un ajuste entre ellos y los programas agrícolas “para avanzar con éxito hacia la transición”. Ver: Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, A/HRC/25/57*, publicado el 24 de enero de 2014, párrafo 41.

283 Para profundizar al respecto, puede consultarse el documento *El estado mundial de la agricultura y la alimentación La protección social y la agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural*, publicado por la FAO en 2015, remitiéndose principalmente a la revisión de las siguientes páginas: 16-19, 73 y 97-100). El referido documento se encuentra disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4910s.pdf>.

284 Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015, párrafo 3.

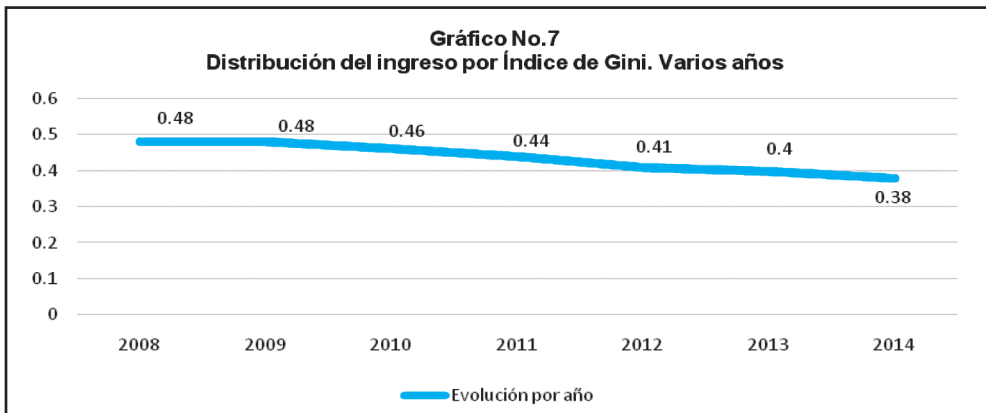
de 16% a 15.3%. La brecha de género insiste en la persistencia de actividades no remuneradas y del trabajo invisibilizado que realizan las mujeres, así como en los evidentes déficits que arrastra el país en materia de cobertura previsional.

De esta forma, si bien es apreciable la disminución que ha comenzado a observarse en la distribución de ingresos medida por el Coeficiente de Gini (Gráfico No.7), todavía no puede decirse que se haya impactado en las causas y factores que profundizan las desigualdades estructurales que imposibilitan o, en el menos lamentable de los casos, postergan la realización del derecho a la alimentación, en condiciones suficientes, adecuadas, equitativas y oportunas.

**Cuadro No.27**  
**Población sin ingresos propios según área geográfica y sexo. En porcentajes**

| Años | Urbana  |         | Rural   |         |
|------|---------|---------|---------|---------|
|      | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 2009 | 30.7    | 15.3    | 44.2    | 18.1    |
| 2010 | 30.7    | 13.5    | 43.9    | 18.7    |
| 2012 | 30.3    | 14.9    | 43.1    | 18.1    |
| 2013 | 29.6    | 13.4    | 42.3    | 17.3    |

Fuente: Adaptado del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL.



Fuente: EMHP 2014.

Un paso en esa dirección difícilmente ocurrirá si no se implementan medidas drásticas que eleven la capacidad de actuación del Estado y, en particular, la definición, financiamiento y aplicación de políticas públicas de amplio impacto y largo alcance en los asuntos cruciales vinculados al cumplimiento del DAA.

El necesario aumento del gasto social, que ha oscilado en alrededor del 12% del PIB, no podrá ejercer su rol redistributivo al margen de un incremento en la carga tributaria que se realice, sin embargo, desde un enfoque progresivo. Esta última, situada en alrededor del 17% del PIB, además de ser insuficiente para los requerimientos que impone una inversión sostenible para procurar un desarrollo incluyente, justo y sustentable, continúa basada principalmente en los impuestos que más golpean la debilitada o baja capacidad adquisitiva de la mayoría de los hogares y, por lo mismo, vulnera la satisfacción de sus necesidades vitales, al estar gravados con impuestos al consumo incluso los alimentos y otros productos esenciales para su subsistencia. Peor aún, han sido reiterados los señalamientos recientes desde instancias especializadas, sobre el fundamento del sistema impositivo vigente que beneficia a sectores con elevado poder económico, al favorecerles con exenciones fiscales, al no gravar especialmente el patrimonio, las propiedades y bienes de lujo, y hasta a permitir permanentes formas de evasión y elusión.

Sobre este desafío el debate se ha abierto con particular auge entre 2014 y 2015, por lo que esta Procuraduría considera conveniente recordar que, en torno a la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación, el anterior Relator Especial De Schutter planteó como una medida a disposición de los Estados, la de revisar las leyes y políticas tributarias nacionales, incluida la posibilidad de tomar las providencias frente a la fuga ilegal de capitales que socava el accionar estatal en función de la realización de este derecho. A su criterio, “los niveles de tributación insuficientemente progresiva o el hecho de no adoptar ciertas prácticas que han demostrado su eficacia en contextos similares puede considerarse una violación de la obligación de realizar” que tienen los Estados respecto al DAA<sup>285</sup>.

Como ha venido sosteniendo reiteradamente esta Procuraduría, un auténtico proceso de redistribución de la riqueza y el ingreso, requiere impactar decididamente en la transformación de las lógicas intrínsecas y fundacionales del modelo económico y social vigente, según el cual los bienes y servicios básicos pero también las personas aún no logran concebirse más allá de meras mercancías, y el trabajo, lo mismo que el salario, la salud, el agua y la alimentación no revisten todavía, desde ningún punto de vista, la calidad de derechos humanos fundamentales.

---

285 Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año, párrafo 17.





# Capítulo III

## Conclusiones y Recomendaciones

# Capítulo III

## 3.1 Conclusiones

Teniendo presente los resultados de este *Cuarto Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, y en sintonía con la evolución que representan respecto a los tres informes anteriores emitidos por esta Procuraduría, en los años 2008, 2010 y 2012, hago uso de mi mandato constitucional y legal de velar por el respeto y garantía de los derechos humanos, de supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas, de promover y proponer las medidas necesarias para prevenir violaciones a los mismos, así como de formular conclusiones y recomendaciones y elaborar informes (ordinales 1º, 7º, 10º, 11º y 12º, del artículo 194 Romano I, de la Constitución de la República y Ordinales 1º, 7º, 10º, 11º y 12º del artículo 11 y el 42 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), para establecer las siguientes conclusiones:

- a) Esta Procuraduría reitera su reconocimiento al avance experimentado en los últimos años en la declaración e incorporación de un enfoque de derechos humanos en el ámbito de las políticas públicas, en particular cuando éstas conciernen a los derechos económicos, sociales y culturales.

En las dos últimas administraciones gubernamentales (2009-2014 y 2014-2019), el derecho a una alimentación adecuada figura entre aquellos que han logrado esa categoría en importantes estrategias, programas, intervenciones de política y acciones gubernamentales relacionadas a su realización, incluidos los planes quinquenales que se espera orienten la actuación de Gobierno. Aunado a ello, el DAA es uno de los derechos que, de forma manifiesta y reiterada, se ha posicionado como fundamental para lograr la dignificación de las personas, la mejora de su calidad de vida y el cumplimiento efectivo del Estado con sus obligaciones mínimas y esenciales para con la población salvadoreña.

- b) En el período correspondiente al presente informe, no podía esperarse menos. La conciencia mundial y la comunidad de derechos humanos han colocado al derecho a la alimentación como uno de los parámetros críticos de los progresos de la humanidad, de la economía, del desarrollo humano, del bienestar y la justicia social y en relación con la naturaleza. Pero también como un criterio para ponderar el compromiso y la voluntad que conduce a los poderes públicos, e igualmente a los privados, nacionales e internacionales, corporativos y comunitarios, individuales y colectivos, para procurar uno de los más elementales requisitos para la sobrevivencia y la misma vida.

A esta altura, resulta indiscutible que el derecho a una alimentación adecuada debe ser un vector explícito y privilegiado del modo en que se estructuran los marcos jurídico-institucionales, las economías, las dinámicas sociales, la lógica medioambiental, los esquemas de protección social y, en general, los diferentes ámbitos que posibilitan el logro de una vida digna y progresivamente más satisfactoria para las personas.

- c) En este escenario, resulta muy preocupante que la Asamblea Legislativa de El Salvador no haya llevado a buen término procesos trascendentales para colocar al país al nivel que ha alcanzado el avance de los derechos humanos y, en particular del derecho a una alimentación adecuada. La inaceptable decisión de no aprobar la reforma constitucional que reconoce de forma explícita el DAA y el derecho al agua, así como la postergación injustificada de la aprobación de los proyectos de Ley específicos que complementarían su efectiva aplicación, han llevado a esta Procuraduría a resolver sobre una evidente omisión de parte del Órgano Legislativo en el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia; misma que persiste al momento de emisión del presente informe.

De esta forma, y aun estimando en mucho las iniciativas legales que fueron aprobadas en el período analizado, por constituir valiosas y oportunas disposiciones para el progreso del derecho a la alimentación en asuntos relevantes –como los marcos legales en lactancia materna, alimentación escolar y fomento de la producción agropecuaria a pequeña escala entre otras–, las mismas no pueden sino ser subsidiarias de una concepción estructural e integral del DAA y del compromiso más amplio y de largo alcance que debería revestir el papel del Estado respecto a sus deberes de respeto, realización y garantía de este derecho. Sustento jurídico que, justamente, brindan el texto constitucional y una legislación marco.

- d) Como ha podido observarse, a través de la jurisprudencia se han establecido precedentes iniciales en la apertura de espacios a una interpretación jurídica apegada a la doctrina y normativa de derechos humanos respecto al DAA y mejorar con ello las posibilidades de su efectiva exigibilidad como parte del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en tratados internacionales, pero también por sí mismo, aún sin estar todos ellos reconocidos de forma explícita en la Constitución de la República, como sigue sucediendo con el derecho a la alimentación.

No obstante, acontecimientos como la entrada en vigencia del Protocolo Facultativo del PIDESC, urgen a transitar hacia una institucionalidad fortalecida en lo legal además de lo legítimo, para que opere una auténtica apropiación en los tribunales de justicia de su rol de garantes del ejercicio del

DAA y, sobre todo, de las acciones de sanción y reparación a las víctimas cuando ocurra una violación a cualquiera de las prerrogativas asociadas a su vigencia. No actuar en esa dirección disminuirá las posibilidades reivindicativas que asisten a la población salvadoreña para hacer efectivo su derecho a la alimentación, además de desincentivar la exigibilidad de su derecho a la justicia.

- e) Resulta alentador que asuntos como la seguridad y soberanía alimentarias, la perspectiva de equidad de género y la sustentabilidad ambiental, se conciben y presenten como ejes articuladores del desempeño gubernamental y de sus propósitos en el ejercicio del poder público en ámbitos cruciales como el modelo económico, la lógica productiva y las intervenciones de carácter social. Su transversalidad en los planes, políticas y estrategias más importantes para la acción gubernamental en materia de DAA o relacionados con ella, ciertamente es una exigencia intrínseca al cumplimiento del derecho humano a una alimentación adecuada y su declaración promete servir de eje articulador del Gobierno en la consecución de los objetivos planteados en los referidos ámbitos.

No obstante lo anterior, esta Procuraduría no observa todavía que el quehacer gubernamental se impregne de tales enfoques a la hora de implementar sus decisiones macroeconómicas más importantes y de activar sus atribuciones e intervenciones de alcance nacional, sobre todo en lo concerniente a los énfasis productivos, el comercio exterior, la tenencia y uso de la tierra, el funcionamiento del mercado de trabajo y las inversiones a gran escala. Las medidas y acciones promovidas se limitan a impactos que operan en los ámbitos micro; mismos que si bien en lo inmediato representan mayores oportunidades económicas y mejores condiciones de vida para miles de personas y familias, no han tenido incidencia en provocar un cambio sustancial en la realidad que las mantiene vulnerables y marginales a los indicadores de desarrollo, progreso y bienestar.

Las dimensiones alcanzadas en la situación de dependencia e inseguridad alimentaria y el complejo estado nutricional que caracterizan al país, son la prueba palpable y recurrente en ese sentido.

- f) Se reconoce que el vasto instrumental de política pública y la experiencia de Gobierno con la que se cuenta hasta la fecha, incorporan consideraciones afines al reconocimiento, aplicabilidad y vigencia del derecho a una alimentación adecuada, y se muestran plataformas proclives para direccionar los esfuerzos gubernamentales hacia un firme posicionamiento en ese sentido. Sin embargo, no se percibe todavía una intención y decisiones deliberadas y decididas por impactar en las causas y factores estructurales que, en relación al modelo económico y social vigente, siguen impidiendo y perpetúan

la inaceptable situación de desigualdad, empobrecimiento, vulnerabilidad y rezago que abate a gran parte de la población salvadoreña, sobre todo en la actividad agropecuaria y en el área rural, pero también en el ámbito laboral urbano y en las familias que viven en las zonas peri-urbanas y las aún marginadas en las ciudades.

Muestra de ello sería la persistencia en la inequidad de género en casi todos los aspectos relacionados al DAA y el deterioro sensible en la situación alimentaria de las mujeres, pese a la atención y cobertura que les han beneficiado desde diferentes acciones gubernamentales.

Por el contrario, existe preocupación porque apuestas estratégicas del Gobierno dirigidas al aumento de la inversión, al comercio internacional y a la promoción de otros factores pretendidamente dinamizadores del crecimiento económico, alertarían de una previsible profundización –en lugar de un cambio– de las lógicas económicas, laborales y de distribución del ingreso que han demostrado no sólo su incapacidad de atender las exigencias mínimas del cumplimiento del derecho a la alimentación, sino que se fundamentan precisamente en su menoscabo y vulneración. Tal es el caso de los estímulos fiscales a algunas actividades productivas para la exportación o la aplicación de tratados comerciales internacionales sin un enfoque de derechos ni de respeto al medio ambiente, o la invariable noción de que los programas y medidas destinadas a la población en desventaja económica no requieren un abordaje integral, de largo plazo y suficientemente financiado.

- g) La persistente realidad que afecta a importantes segmentos de la población salvadoreña que no logran satisfacer sus necesidades más elementales, como la alimentación, y que las limita a aspirar a una mejora creciente de sus condiciones de vida, es un contundente llamado de atención y obliga a las autoridades correspondientes a entender y a abordar la generación de empleo, el salario mínimo, la composición y costo de la canasta básica, el acceso a servicios como el agua potable y la salud, en tanto elementos cruciales de toda política económica y social que se precie de ser transformadora de la histórica configuración de nuestra sociedad, superando sus pautas profundas de desigualdad, discriminación y marginación.

Los resultados positivos para la realización del derecho a una alimentación adecuada que pueden sumarse a la fecha, siguen siendo leves, frágiles y carentes de sostenibilidad y sustentabilidad, al encontrarse precisamente desvinculados de una transformación real y significativa de los fundamentos y lógicas económicas que las condicionan, con el riesgo evidente de ser revertidos fácilmente, tal y como ha sido comprobado a través de diferentes indicadores en el período analizado.

La ausencia de políticas nacionales integrales y articuladoras, en aspectos claves como el desarrollo agropecuario y rural, el empleo y el financiamiento productivo, así como de una verdadera política social, son graves falencias a ese respecto, a las que se suman las dificultades enfrentadas por el Gobierno en el ámbito fiscal, con repercusiones negativas en el gasto social, la inversión y el desarrollo de sectores productivos volcados a la capacidad propia del país y a su mercado interno, como ocurre con las agricultoras y agricultores de subsistencia y a pequeña escala, así como con las micro y pequeñas empresas.

El desafío sigue siendo considerarles una alternativa comprobada y viable para promover un proceso de desarrollo distinto en El Salvador que sea compatible con los derechos humanos fundamentales como el de la alimentación y, por tanto, con la dignificación de la calidad de vida de las salvadoreñas y salvadoreños.

### 3.2 Recomendaciones

En virtud de las conclusiones señaladas y, atendiendo al marco constitucional y legal que me asiste como Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, emito las siguientes recomendaciones:

#### **Al Órgano Legislativo:**

- a) Proceder a la ratificación inmediata de la reforma constitucional que reconoce el derecho a una alimentación adecuada y el derecho al agua, propiciando las condiciones necesarias en el plano político y social para su viabilidad.
- b) Agilizar las discusiones sobre el Anteproyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, y retomar a la brevedad las relativas a la Ley General de Aguas, para que sus respectivas aprobaciones sean efectivas en el más corto plazo.
- c) Dar prioridad al análisis y pronta aprobación de otros marcos legales cuya probada contribución al DAA les concede carácter prioritario, entre las que destacan la prohibición de agrotóxicos y de la minería metálica en el país.

#### **Al Órgano Judicial:**

- d) Promover e implementar medidas de capacitación, sensibilización y auditoría de los tribunales de justicia en su aplicación de la normativa nacional e internacional relacionada a los derechos humanos, y en particular del

derecho a la alimentación, en congruencia con la jurisprudencia favorable en ese sentido que sirve de antecedente y fundamento a un más firme y extendido compromiso institucional a ese respecto.

- e) Promover y establecer alianzas con organizaciones y sectores comprometidos con los derechos humanos para lograr la mayor información y divulgación en la sociedad salvadoreña del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con especial énfasis en la forma de activarlo, sus alcances y demás prerrogativas que ofrece, particularmente en cuanto a hacer efectivo el derecho a la alimentación y otros relacionados.

### **Al Órgano Ejecutivo:**

- f) Proceder a la revisión y actualización de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, lo mismo que de su plan estratégico de acción, en adherencia y sintonía con el conjunto de políticas, planes y estrategias recientemente aprobadas e implementándose; teniendo como ejes articuladores la soberanía y la seguridad alimentaria, el abordaje del cambio climático y el combate de la desigualdad de género, de manera que la coherencia entre los propósitos y acciones gubernamentales converjan en la consecución y el aseguramiento del derecho a la una alimentación adecuada, en equidad y con sostenibilidad.
- g) Promover el fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), sus funciones y fines, en sintonía con el mandato desde el que han sido activados otros consejos nacionales para la articulación intergubernamental en temas de interés nacional (como la seguridad y la convivencia, la educación y la vulnerabilidad ambiental), actuando asimismo como espacios de amplia participación intersectorial y social, con particular protagonismo en el ámbito de las políticas públicas y en el abordaje de las situaciones prioritarias que deben atenderse desde la colaboración pública, privada y comunitaria.
- h) Avanzar en la definición e implementación de una auténtica política social que, desde un enfoque de derechos humanos, atienda las cuestiones claves del derecho a un nivel de vida digno, como el trabajo, el salario, la alimentación, la salud, la tierra, la vivienda y todas aquellas prerrogativas que deben transitar, no sólo de la concepción, sino de la práctica asistencial y meramente subsidiaria, a efecto de crear condiciones efectivas para la reivindicación y disfrute de las mismas.

- i) Procurar, en ese sentido, las asignaciones presupuestarias suficientes para los ámbitos de desempeño gubernamental relacionados a los asuntos claves para la realización del derecho a la alimentación (agricultura y tierra, medio ambiente, trabajo, salud, entre otras) que permitan promover las medidas y acciones idóneas y efectivas para cumplir con el principio de progresividad en el logro y garantía de este derecho, desde una lógica de suficiencia y sostenibilidad.
- j) Complementario a lo anterior, debe avanzarse y velar por la no desvinculación entre los procesos-país promovidos por las diferentes Carteras de Estado y la misma Presidencia de la República, siendo necesario un protagonismo mayor en los temas asociados al DAA de ministerios como el de Economía, Obras Públicas y las entidades responsables de la promoción de inversiones en el país.
- k) Asegurar el posicionamiento estratégico y el respaldo normativo e institucional necesarios para que programas como el paquete agrícola, la dotación de uniformes y zapatos para los centros escolares, la provisión del vaso de leche y otros similares, no dependan de marcos legales transitorios o carentes de una regulación sólida en el contexto de las compras gubernamentales y de otros apoyos y estímulos que puedan definirse para la expansión y consolidación de la actividad productiva y empresarial de subsistencia y a pequeña escala, tanto en el plano nacional como en los territorios comunitarios y locales.
- l) De forma especial, desarrollar y promover un proceso de involucramiento sustancial de la población en la definición y respaldo de un nuevo sistema de pensiones que coloque la protección de una subsistencia suficiente y la dignificación del trabajo de las generaciones de trabajadores y trabajadoras, presentes y futuras, como finalidades últimas de las reformas o transformaciones que se establezcan al respecto.
- m) De forma especial, conducir el proceso de negociación y establecimiento de los salarios mínimos en el país, asegurando su apego a los principios constitucionales y legales que procuran la satisfacción de las necesidades básicas de cada trabajador y trabajadora, lo mismo que de sus familias, como principio elemental para la toma de decisiones en la materia. Como corolario, se reitera la recomendación de no perpetuar las distinciones que se realizan entre la zona urbana y rural, en detrimento de quienes realizan su actividad laboral en esta última.
- n) De forma especial, iniciar al más breve plazo los consensos necesarios para lograr una profunda transformación tributaria y fiscal, que redunde en su aporte y finalidad última de servir de incentivo a las actividades productivas



que fortalecen y satisfacen el mercado interno, así como en tanto mecanismo de redistribución más justa de la riqueza y del ingreso en el país, de manera que la carga impositiva no recaiga en las familias más pobres y en mayor vulnerabilidad socioeconómica. A ese respecto, se recomienda con particular énfasis que se considere una modificación al Impuesto al Valor Agregado (IVA) que libere de su aplicación a los alimentos y a otros bienes de consumo básico de los hogares, y por el contrario sea aplicado a todos aquellos productos y servicios suntuosos y de lujo.

- o) Revisar las apuestas estratégicas nacionales en el plano económico y productivo, teniendo como horizonte el tránsito efectivo hacia una transformación del modelo de desarrollo vigente y la instauración de bases materiales y sociales verdaderamente sólidas para favorecer este derrotero. Particular consideración merecen a este respecto, lo relativo a los tratados comerciales vigentes, en especial el CAFTA-DR a diez años de su aprobación e implementación, pero también a los que se encuentran en proceso, mismos que deben ser evaluados desde un enfoque de derechos humanos en sus implicaciones en las opciones de desarrollo integral y sostenible de la población. Similar recomendación se establece en torno a las decisiones relativas a los organismos genéticamente modificados y los agrocombustibles.
- p) Promover el cumplimiento de uno de los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz firmados en enero de 1992, relativo a incidir en la modificación de la tenencia y propiedad de la tierra: la emisión de un Código Agrario que aborde y regule las fragilidades estructurales que persisten para convertir a este recurso en un verdadero medio de subsistencia, desarrollo y bienestar con dignidad para las familias más pobres y en desventaja productiva y socioeconómica. Los avances en materia de titulación de propiedades son loables pero, insertos como están en el esquema del minifundio, continúan siendo condiciones altamente vulnerables, sobre todo para las mujeres. La cercanía del 25 aniversario de la suscripción de tales acuerdos, se muestra propicia para iniciar un diálogo nacional al respecto y crear un ambiente favorable para la elaboración de un anteproyecto de Ley que atienda el problema agrario del país, tal y como fue previsto, garantizando además que el mismo revista una perspectiva efectiva de equidad de género y empoderamiento de las mujeres rurales.
- q) Proceder a una revisión de los resultados e impactos en materia de equidad de género, que posibiliten avanzar en la definición y aplicación de políticas, medidas y acciones que, de forma sustantiva, contribuyan a modificar las causas estructurales de la desigualdad de género y detonen cambios significativos en las relaciones imperantes en los ámbitos económico-productivos, doméstico y comunitario, que siguen regidos por patrones patriarcales que minimizan los eventuales progresos y logros alcanzados en la situación de las mujeres.

- r) Conceder importancia fundamental a la modificación de las herramientas de medición e información, actualizando su capacidad instrumental para la toma de decisiones en materia de políticas públicas de manera que sirvan de insumos efectivos para la transformación de la realidad del país, en la consecución del derecho a una alimentación adecuada. A ese respecto, merecen especial mención la elaboración de un nuevo Censo Agropecuario lo mismo que un Censo Económico que evidencien los cambios operados en los últimos años pero, sobre todo, los desafíos que se imponen sobre ambos escenarios estratégicos de actuación gubernamental. Sumado a ello, una vez más, se recomienda la revisión y sustitución inmediatas de la noción y composición de la Canasta Básica Alimentaria, por constituir una afrenta reiterada al principio de equidad y a los contenidos mínimos del DAA.
- s) Hacer uso de la invitación abierta para que los mecanismos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas visiten el país, a efecto de solicitar concretamente a la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Sra. Hilal Elver, a conocer *in situ* y a contribuir, mediante las atribuciones propias de su mandato, al progreso en el cumplimiento y garantía del derecho a la alimentación en El Salvador.

### 3.3 Mecanismos de verificación y seguimiento

En el marco de las facultades constitucionales y legales otorgadas al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, se puede determinar que durante el período de análisis de este *Cuarto Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador* se adoptaron por el Estado salvadoreño acciones concernientes al cumplimiento de las recomendaciones y propuestas establecidas en los tres informes previos, en lo relativo a:

- La aprobación de una reforma constitucional que incorpore el reconocimiento expreso del derecho a la alimentación y al agua, dejando vigente la posibilidad de su pronta ratificación.
- La formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- La elaboración ampliamente consultada de una Ley Marco sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, bajo un enfoque de soberanía alimentaria y con perspectiva de género.
- La promoción de medidas tendientes a la implementación inmediata de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015, entre las que destaca la construcción participativa y aprobación de su Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016.
- El avance en la incorporación formal del enfoque de derechos humanos en el Sistema de Protección Social Universal con la aprobación de la Ley de Desarrollo

y Protección Social de El Salvador, mediante la cual se reconoce, en el plano jurídico, la implementación de las iniciativas y programas concernientes, bajo los principios de los derechos fundamentales, como la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, la no discriminación y el empoderamiento.

- El establecimiento de la equidad de género como un eje transversal del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 El Salvador Productivo, Educado y Seguro, aprobado por el Órgano Ejecutivo, lo mismo que en el proceso de planificación estratégica institucional de las diferentes Carteras de Estado que lo componen, incluyendo la definición de acciones positivas que, de forma directa, persiguen generar mejores condiciones de vida de las mujeres, entre las que destacan las medidas destinadas a convertir las en propietarias de tierra, a ser sujetas de crédito, a apoyarlas con capacitación y asistencia técnica agropecuaria así como en sus emprendimientos y microempresas.
- El inicio de un proceso de revisión, de parte del Órgano Ejecutivo, de los salarios mínimos vigentes, para acercarlos a los parámetros dispuestos en la Constitución de la República, el Código de Trabajo e investigaciones que de forma técnica actualizan los montos propuestos a las necesidades básicas alimenticias de la población trabajadora.
- Los esfuerzos iniciales por armonizar, en el Órgano Ejecutivo, sus estrategias y políticas en materia de derecho a la alimentación, equidad de género, desarrollo productivo, energía, medio ambiente, entre otras, con la aprobación de instrumentos como la Estrategia Nacional Cambio Climático y la de Saneamiento Ambiental, el Plan Nacional Hídrico y el de Cambio Climático y la Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola. Mismos en los que la protección del medio ambiente se constituye en el principio orientador para las políticas públicas relacionadas.

Las recomendaciones sobre las acciones de seguimiento que se encuentran postergadas quedan en vigencia y se adoptan para seguir siendo objeto de verificación sobre el Primer, Segundo, Tercero y Cuarto Informe, de la manera siguiente:

Certificar el presente Informe al Señor Presidente Constitucional de la República, para su debida consideración de manera que, en lo que sea pertinente, gire las instrucciones respectivas para el acatamiento de las observaciones y planteamientos referidos a una efectiva incorporación y cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada en el desempeño gubernamental, especialmente en el diseño e implementación de políticas de carácter nacional con impacto en el desarrollo productivo y rural, el mercado de trabajo, en materia salarial y de seguridad social, y respecto a la seguridad y soberanía alimentarias.

Certificar el presente Informe a la Honorable Asamblea Legislativa, por medio de su Presidenta, solicitándole la ratificación de la reforma constitucional que reconoce expresamente el derecho humano a la alimentación lo mismo que el derecho al agua; y además agilizar la aprobación de legislación secundaria en ambas materias.

Certificar el presente Informe a la Presidenta del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), para su consideración y acatamiento, en lo que sea pertinente, de las observaciones y planteamientos referidos a una efectiva incorporación y cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la elaboración de una nueva política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, y de la evaluación del cumplimiento de su respectivo plan estratégico.

Certificar el presente Informe al Órgano Judicial, a través de su Presidente, exhortándole a promover las acciones y medidas correspondientes para fortalecer las capacidades del sistema de justicia respecto a la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la alimentación y de otros derechos humanos, sobre todo los de naturaleza económica, social y cultural, que estando consignados en los tratados internacionales obligan a la administración de justicia a su efectiva aplicación.

Certificar el presente Informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, para que su contenido sirva a los propósitos de información, análisis y seguimiento que realiza de forma periódica sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador, en el marco del cumplimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Certificar el presente Informe al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, para que de acuerdo a su mandato universal en materia de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, pueda ser tomado en cuenta al momento de adoptarse acciones orientadas a examinar la situación de los derechos humanos en El Salvador.

Certificar el presente Informe a la señora Hilal Elver, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano a una alimentación adecuada, como información útil en el cumplimiento de su amplio mandato sobre el referido derecho a nivel internacional y ante una eventual visita a El Salvador.

Certificar el presente Informe a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), al Programa Mundial de Alimentos (PMA), al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el contexto de su permanente contribución al país respecto a la realización progresiva del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada.

Certificar el presente Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), para que conforme a su mandato convencional y reglamentario, adopte las medidas que considere oportunas para la promoción de la más amplia vigencia de los derechos humanos en El Salvador, especialmente en lo referido al Derecho Humano a una Alimentación Adecuada.

Notifíquese a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República, a la Secretaría de Inclusión Social, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al Ministerio de Economía, al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, al Ministerio de Salud, a la Defensoría del Consumidor, al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, a la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, a la Comisión Agropecuaria, a la Comisión de Economía, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, a la Comisión de la Familia, la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor, a la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género, todas de la Asamblea Legislativa; finalmente, a la representación en El Salvador de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Hágase del conocimiento de la población en general.

San Salvador, 8 de agosto de 2016

**Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos**

## Siglas y acrónimos

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>AMSS</b>         | Área Metropolitana de San Salvador   |
| <b>BM</b>           | Banco Mundial  |
| <b>BOLPROS</b>      | Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador                                      |
| <b>CAFTA-DR</b>     | Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana |
| <b>CBA</b>          | Canasta Básica Alimentaria   |
| <b>CBA ampliada</b> | Canasta Básica Alimentaria ampliada  |
| <b>CDC</b>          | Centro para la Defensa del Consumidor  |
| <b>CENTA</b>        | Centro de Tecnología Apropiaada y Forestal   |
| <b>CEPAL</b>        | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                                   |
| <b>CES</b>          | Consejo Económico Social   |
| <b>CESCR</b>        | Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales                                 |
| <b>CDH</b>          | Consejo de Derechos Humanos  |
| <b>CIADI</b>        | Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones               |
| <b>CIJ</b>          | Corte Internacional de Justicia  |
| <b>CIN2</b>         | Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición                                    |
| <b>CNSM</b>         | Consejo Nacional del Salario Mínimo  |
| <b>CONALAM</b>      | Comisión Nacional de Lactancia Materna   |
| <b>CONASAN</b>      | Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional                              |
| <b>COTSSAN</b>      | Comité Técnico de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional                    |
| <b>CSC</b>          | Consejo Salvadoreño del Café   |
| <b>CSJ</b>          | Corte Suprema de Justicia  |
| <b>CSAM</b>         | Comité de Seguridad Alimentaria Mundial  |
| <b>DAA</b>          | Derecho a la Alimentación Adecuada   |
| <b>DADDH</b>        | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre                           |
| <b>DGEA</b>         | Dirección General de Economía Agropecuaria   |
| <b>DIGESTYC</b>     | Dirección General de Estadística y Censos  |

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>DUDH</b>         | Declaración Universal de Derechos Humanos                                 |
| <b>EHPM</b>         | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples                               |
| <b>ENA</b>          | Escuela Nacional de Agricultura   |
| <b>ENAPM</b>        | Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples                    |
| <b>FAO</b>          | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| <b>FESPAD</b>       | Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho                      |
| <b>FIDA</b>         | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola                                |
| <b>FISDL</b>        | Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local                        |
| <b>FOMILENIO II</b> | Programa Fondo del Milenio El Salvador II                                 |
| <b>FUSADES</b>      | Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Sociales             |
| <b>GOES</b>         | Gobierno de El Salvador   |
| <b>IED</b>          | Inversión Extranjera Directa  |
| <b>INJUVE</b>       | Instituto Nacional de la Juventud   |
| <b>ISSS</b>         | Instituto Salvadoreño del Seguro Social                                   |
| <b>ISTA</b>         | Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria                           |
| <b>LACAP</b>        | Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública        |
| <b>Las Mélicas</b>  | Asociación de Mujeres “Mélida Anaya Montes”                               |
| <b>MAG</b>          | Ministerio de Agricultura y Ganadería                                     |
| <b>MARN</b>         | Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales                         |
| <b>MINEC</b>        | Ministerio de Economía  |
| <b>MINED</b>        | Ministerio de Educación   |
| <b>MINSAL</b>       | Ministerio de Salud   |
| <b>MINTRAB</b>      | Ministerio de Trabajo y Previsión Social                                  |
| <b>MIPYMES</b>      | Micro, pequeñas y medianas empresas                                       |
| <b>Mz</b>           | Manzanas  |
| <b>ODM</b>          | Objetivos de Desarrollo del Milenio                                       |
| <b>ODS</b>          | Objetivos de Desarrollo Sostenible  |
| <b>OGM</b>          | Organismos Genéticamente Modificados                                      |

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>OIT</b>       | Organización Internacional del Trabajo  |
| <b>OMC</b>       | Organización Mundial del Comercio   |
| <b>OMS</b>       | Organización Mundial de la Salud  |
| <b>OPS</b>       | Organización Panamericana de la Salud   |
| <b>PAF</b>       | Plan de Agricultura Familiar  |
| <b>PARLATINO</b> | Parlamento Latinoamericano  |
| <b>PASE</b>      | Programa de Alimentación y Salud Escolar  |
| <b>PATI</b>      | Programa de Apoyo Temporal al Ingreso   |
| <b>PEA</b>       | Población Económicamente Activa   |
| <b>PEI</b>       | Plan Estratégico Institucional  |
| <b>PE-SAN</b>    | Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional                            |
| <b>P-SAN</b>     | Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional   |
| <b>PET</b>       | Población en Edad de Trabajar   |
| <b>PIB</b>       | Producto Interno Bruto  |
| <b>PIBA</b>      | Producto Interno Bruto Agropecuario   |
| <b>PIDESC</b>    | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales                           |
| <b>PGN</b>       | Presupuesto General de la Nación  |
| <b>PDDH</b>      | Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos  |
| <b>PF-PIDESC</b> | Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| <b>PMA</b>       | Programa Mundial de Alimentos   |
| <b>PNUD</b>      | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| <b>PQD</b>       | Plan Quinquenal de Desarrollo   |
| <b>PREP</b>      | Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes  |
| <b>P-SAN</b>     | Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional   |



|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>PSS</b>      | Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) |
| <b>PTT</b>      | Programa de Transferencia de Tierras  |
| <b>QQ</b>       | Quintales   |
| <b>REDES</b>    | Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo  |
| <b>SAN</b>      | Seguridad Alimentaria y Nutricional   |
| <b>SIECA</b>    | Secretaría de Integración Económica Centroamericana   |
| <b>SINASSAN</b> | Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional   |
| <b>SPSU</b>     | Sistema de Protección Social Universal  |
| <b>STP</b>      | Secretaría Técnica de Presidencia   |
| <b>UES</b>      | Universidad de El Salvador  |
| <b>UNICEF</b>   | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia   |

## Bibliografía y referencias

Asociación Mujeres Transformando. 2013. *Haciendo visible lo invisible: La realidad de las bordadoras a domicilio*, San Salvador, noviembre.

Asociación Mujeres Transformando. 2015. *HECHO A MANO. Bordadoras a domicilio, un análisis desde la Economía Feminista*, enero.

Bak, Elizabeth. 2015. *Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, Serie Estudio sobre el derecho a la alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). 2014. *Observaciones Finales sobre los tercero, cuarto y quinto informes periódicos combinados de El Salvador, sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, documento E/C.12/SLV/CO/3-5, mayo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2016. *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, documento LC/G.2660/Rev.1, Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2015a. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015*, Naciones Unidas, Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2015b. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2015*, Naciones Unidas, Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2014*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). 2011. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, enero.

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). 2012. *Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016*, diciembre.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSAM). 2014. *Derecho a la alimentación balance retrospectivo del último decenio*, documento CFS 2014/41/7, octubre.

Cuéllar-Marchelli, Helga, *et al.* 2014. *Desafíos de la inversión en desarrollo social desde el análisis del Presupuesto General del Estado*, Documento Análisis Social, Departamento de Estudios Legales, julio.

Chapman, Regis *et al.* 2015. *Hambre sin fronteras. Los Vínculos Ocultos entre Inseguridad Alimentaria, Violencia y Migración en el Triángulo Norte de Centroamérica Un estudio exploratorio*, Programa Mundial de Alimentos (PMA)/ Organización Internacional para las Migraciones (OIM)/Departamento de Desarrollo Internacional del London School of Economics and Political Science (LSE).

Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA). 2015. *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2014-2015*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Santa Tecla, octubre.

Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA). 2014. *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2013-2014*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Santa Tecla, diciembre.

Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA). 2013. *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2012-2013*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Santa Tecla, diciembre.

Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA). 2012. *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2011-2012*, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA). 2011. *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2010-2011*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, octubre.

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). 2015. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. El Salvador 2014*, Ministerio de Economía, Delgado.

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). 2014. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. El Salvador 2013*, Ministerio de Economía, Delgado, junio.

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). 2013. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. El Salvador 2012*, Ministerio de Economía, Ciudad Delgado, mayo.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2005. *DIRECTRICES VOLUNTARIAS en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Serie El Derecho a la Alimentación, Roma.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2010. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Serie El Derecho a la Alimentación, Roma.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2012. *Protección social y derecho a la alimentación*, Derecho a la Alimentación Informe Temático 3, Serie El Derecho a la Alimentación.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2014. *El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Una retrospectiva de diez años de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2015a. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación La protección social y la agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural*, Roma.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2015b. *La inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.

FAO, FIDA, PMA. 2014. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*, Roma.

Faret et al. 2015. *Avances y retos en la implementación de las Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional EL CASO DE EL SALVADOR*, FAO, Serie El Derecho a la Alimentación, San Salvador.

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). 2013. *El Salvador Adelante. Programa de gobierno para la profundización de los cambios*, noviembre.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). 2014. *Memoria de Labores FISDL 2014*.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). 2006. *Las Observaciones Generales del Comité DESC*, San Salvador.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). 2014. *La compra de semilla mejorada debe ser transparente y competitiva*, Documento Posición Institucional, Departamento de Estudios Económicos, No.39, enero.

FUSADES, 2015a. *Seguridad y soberanía alimentaria: discusión de conceptos y observaciones al proyecto de ley*, Documento Análisis Social, Departamento de Estudios Legales, enero.

FUSADES, 2015b. *Informe de coyuntura económica. Tercer trimestre de 2015*, Departamento de Estudios Económicos, julio-septiembre,

Galindo et al.. 2015. *Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina*, Serie estudios del cambio climático en América Latina, CEPAL y Unión europea, Naciones unidas, Santiago, diciembre.

Golay, Christophe. 2009. *Derecho a la Alimentación y acceso a la justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, Serie Estudios sobre el Derecho a la Alimentación, FAO, Roma.

Gobierno de El Salvador (GOES) y Sistema de Naciones Unidas en El Salvador. 2014. *3er Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio El Salvador*, El Salvador.

Gómez Bruera, Hernán F. 2016. *Hambre y derecho a la alimentación: la agenda 2030 en Centroamérica y la República Dominicana*, Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, Ciudad de México, enero.

Human Right Council. *Speech by Ms Hilal Elver, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, at the 28th session*, Génova, 9 de marzo de 2015.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). 2015a. *Plan Estratégico 2014-2019*, abril.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). 2015b. *Memoria de Labores 2015*.

Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). 2015a. *Plan Estratégico Institucional 2015-2019*, mayo.

Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). 2015b. *Política Institucional de Igualdad y no Discriminación para Mujeres Campesinas e Indígenas*, San Salvador.

Mander, Harsh. 2015. *Abastecimiento de alimentos por el Estado como medida de protección social. Debates en torno a la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de la India*, Serie Estudio sobre el Derecho a la Alimentación, FAO, Roma.

Martínez Mejía, Evelyn Patricia y Calixto Delgado, Blanca Jeannette. 2015. *CULTIVANDO SEMILLAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SALVADOR Análisis del Programa de Compras Gubernamentales de Semilla de Maíz y Frijol*, INFORME DE REDES-ECOVIVA-OXFAM, San Salvador, abril.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 2015a. *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2019 "Agricultura para el Buen Vivir"*.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 2015b. *Memoria de Labores Junio 2014-Mayo 2015*, Santa Tecla, La Libertad, mayo.

Ministerio de Educación (MINED). 2016. *Memoria de Labores 2015-2016*, Gobierno de El Salvador, San Salvador.

Ministerio de Educación (MINED). 2015. *Memoria de Labores 2014-2015*, Gobierno de El Salvador, San Salvador.

Ministerio de Educación (MINED). 2014. *Memoria de Labores 2013-2014*, Gobierno de El Salvador, San Salvador.

Ministerio de Educación (MINED). 2013. *Memoria de Labores 2012-2013*, Gobierno de El Salvador, San Salvador.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). 2015a. *Informe de Labores Junio 2014 - Mayo 2015*, junio.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). 2015b. *Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC)*, junio.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). 2014. *Informe de Labores Junio 2013 - Mayo 2014*, San Salvador, mayo.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). 2013a. *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, mayo.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). 2013b. *Estrategia Nacional de Saneamiento Ambiental*, junio.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MINSAL). 2016. *Informe de labores 2015-2016*, San Salvador, mayo.

Miranda Baires, Danilo. 2014. *Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador Seguimiento de un proceso de construcción de consensos*, Serie Protección Social, No.206, CEPAL/Cooperación Alemana, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Naciones Unidas. 2010. *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto informativo sobre los derechos humanos, N° 34, Alto Comisionado de los Derechos Humanos y FAO, Geneva.

Naciones Unidas. *Informe del primer período de sesiones del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, con el mandato de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/50, publicado el 5 de febrero de 2016.

Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/51, publicado el 14 de diciembre de 2015.

Naciones Unidas. *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/30/55, publicado el 22 de julio de 2015.

Naciones Unidas. *Proyecto de resolución del Consejo de Derechos Humanos. El derecho a la alimentación*, A/HRC/28/L.16, publicada el 24 de marzo de 2015, párrafo 25.

Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, publicado el 12 de enero de 2015.

Naciones Unidas. *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014.

Naciones Unidas. *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. El derecho a la alimentación*, A/HRC/RES/25/14, publicada el 15 de abril de 2014.

Naciones Unidas. *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/26/48, publicado el 11 de marzo de 2014.

Naciones Unidas. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013. El derecho a la alimentación*, A/RES/68/177, publicada el 28 de enero de 2014.

Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, A/HRC/25/57, publicado el 24 de enero de 2014.

Naciones Unidas. *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/68/288, publicado originalmente el 7 de agosto de 2013 y, en su versión final el 27 de septiembre del mismo año.

Naciones Unidas. *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/WG.15/1/2, publicado el 20 de junio de 2013.

Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Adición. Misión a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, A/HRC/22/50/Add.3, publicado el 14 de enero de 2013.

Naciones Unidas. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Los derechos de la mujer y el derecho a la alimentación*, A/HRC/22/50, publicado el 24 de diciembre de 2012.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 2004. *Normas básicas sobre derechos humanos*, Naciones Unidas, San Salvador, abril.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015. *Panorama Laboral 2015*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.

Oxfam, 2013a. *DE PROMESAS A PRIORIDADES Poniendo a la agricultura familiar y campesina al centro de un sistema de producción de alimentos justo en América Latina y el Caribe*, Nota Informativa, Reino Unido, 23 de julio.

Oxfam, 2013b. *ADVERSIDAD CRECIENTE: Cambio climático, alimentos y la lucha contra el hambre*, Informe temático, UK, septiembre.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). 2008. *Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, San Salvador, enero.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). 2010. *Segundo Informe sobre el estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, San Salvador, diciembre.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). 2012. *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, San Salvador, diciembre.



Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). 2014. *Informe de Labores. Junio 2013- Mayo 2014*, San Salvador, julio.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). 2016. *Informe sobre el estado de los bienes hídricos en El Salvador*, San Salvador, mayo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible Diagnóstico y propuesta*, San Salvador.

Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2013. *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2013*, Roma.

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). 2015. *Comercio de los principales productos ligados a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica*, Dirección de Inteligencia Económica, Policy Brief N°14, Septiembre.

Secretaría Técnica de la Presidencia. 2013. *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, julio.

Secretaría Técnica de la Presidencia *et al.* 2011. *Política Industrial 2011-2024*.

Secretaría Técnica y de Planificación. 2015. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 El Salvador Productivo, Educado y Seguro*, Santa Tecla, enero.

*Statement by Hilal Elver, Special Rapporteur on the Right to Food at the 70th session of the General Assembly, Third Committee Item 72 (b & c): Human Rights*, presentado el 23 de octubre de 2015, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.

Superintendencia de Competencia. 2012. *Actualización del estudio sobre la caracterización de la agroindustria arroceras y sus condiciones de competencia en El Salvador, a julio 2012*, Antiguo Cuscatlán, La Libertad.

Rivera Ocampo, Roberto. 2016. *El Sistema de Protección Social Universal de El Salvador Posibilidades para la articulación de sus componentes*, CEPAL Naciones Unidas, marzo.

## Sitios web consultados

Amy Angel, Economista agrícola:

<http://amyangel.webs.com/>

Asamblea Legislativa de El Salvador:

<http://www.asamblea.gob.sv/>

Asociación Comunitaria Unida por el Agua y la Agricultura:

[www.acua.org.sv](http://www.acua.org.sv)

Banco Central de Reserva (BCR):

[www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)

Banco Mundial:

[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPAL:

[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/)

Campaña Por mi Derecho al Agua:

<http://pormiderechoalagua.asprode.com/index.php>

Central America Data.com. Información de Negocios:

<http://www.centralamericadata.com/es/static/home>

Centro de Documentación Judicial de la Corte Suprema de Justicia:

<http://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/>

Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA):

<http://www.centa.gob.sv/2015/>

Centro Virtual de Documentación Regulatoria del Ministerio de Salud

<http://asp.salud.gob.sv/regulacion/default.asp>

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT):

<http://www.conacyt.gob.sv/>

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN):

<http://www.conasan.gob.sv/>

Consejo Salvadoreño del Café:

[http://www.consejocafe.org/nuevo\\_sitio/](http://www.consejocafe.org/nuevo_sitio/)

Diario Oficial:

<http://www.diariooficial.gob.sv/>

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC):

<http://www.digestyc.gob.sv/>

Dirección de Innovación y Calidad del Ministerio de Economía (MINEC):

<http://innovacion.gob.sv/>

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)

<http://www.fisdل.gob.sv/>

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD):

<http://www.fespad.org.sv/>

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES):

<http://fusades.org/>

Instituto Salvadoreño del Seguro Social:

<http://www.iss.gob.sv/>

Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA):

<http://www.ista.gob.sv/>

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG):

<http://www.mag.gob.sv/>

Ministerio de Educación (MINED):

<http://www.mined.gob.sv/>

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN):

<http://www.marn.gob.sv/>

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social:

<http://w2.salud.gob.sv/>

Naciones Unidas:

<http://www.un.org/>

Noticiero Informativo TVX:

<http://www.informatvx.com/>

Objetivos de Desarrollo Sostenible:

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Observatorio Legislativo de FUSADES:  
<http://www.observatoriolegislativo.org.sv/>

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (Naciones Unidas):  
<http://www.ohchr.org/>.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO):  
<http://www.fao.org/>.

Organización Mundial de la Salud (OMS):  
<http://www.who.int/nutrition/>

Oxfam Internacional:  
<https://www.oxfam.org/es>

Parlamentarios contra el Hambre:  
<http://parlamentarioscontraelhambre.org/>

Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO):  
<http://www.parlatino.org/es/>

Periódico Diario El Mundo:  
<http://elmundo.sv/>

Periódico digital Diario 1:  
<http://diario1.com/>

Periódico digital Contrapunto:  
<http://www.contrapunto.com.sv/>

Periódico digital La Página:  
<http://www.lapagina.com.sv/>

Periódico El Diario de Hoy:  
<http://www.elsalvador.com/>

Periódico La Prensa Gráfica:  
<http://www.laprensagrafica.com/>

Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN):  
<http://www.plataformacelac.org/>

Presidencia de la República de El Salvador:  
<http://www.presidencia.gob.sv/>

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH):  
<http://www.pddh.gob.sv/>

Programa Ciudad Mujer:  
<http://www.ciudadmujer.gob.sv/>.

Proyecto de Censos, Ministerio de Economía:  
<http://www.censos.gob.sv/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador:  
<http://www.sv.undp.org/>

Programa Mundial de Alimentos (PMA):  
<http://es.wfp.org/>

Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina:  
<http://www.rap-al.org/>.

Repositorio Digital CEPAL:  
<http://repositorio.cepal.org/>

Sistema de Protección Social Universal (Gobierno de El Salvador):  
<http://www.proteccionsocial.gob.sv>

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA):  
<http://www.uca.edu.sv/>

Primera edición consta de 1,000 ejemplares  
Impreso en Editorial e Impresora Panamericana  
Tel.: 2226-5520  
Correo electrónico: panamericana2005@gmail.com





@PDDHEISalvador



Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos



PDDH El Salvador

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)  
5ª avenida norte y 19 calle poniente, San Salvador, El Salvador, C.A.  
[www.pddh.gob.sv](http://www.pddh.gob.sv)