

Conversatorio Legislativo, de Política Pública y Programático

Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras (LEY-SAN)

Bessy Margoth Nazar Herrera¹.

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras se desarrolla en un contexto social y constitucional complejo. La misma Ley, en sus considerandos de creación en el año 2011, reconoce que la inseguridad alimentaria y nutricional afecta a un importante porcentaje de la población. Hoy al 2021, tenemos más del 70% de pobres en el país en condiciones de no acceso, goce, disfrute y consumo de alimentos en la cantidad y calidad necesaria, para el logro de una vida digna y desarrollo adecuado, lo cual establece esta ley en el año de su creación.

Como precedente histórico a la Ley, desde el año 1960 al 2003, en Honduras se emitieron decretos, resoluciones y abundante normativa relacionada con la alimentación y nutrición que a la fecha siguen algunas vigentes. Los aspectos desarrollados son: a) Inocuidad de alimentos, etiquetado (pero no de forma muy desarrollada), pesos y medidas, estándares, control de alimentos; b) Nutrición, control de alimentos, suplementación de micronutrientes, promoción de lactancia materna, alimentación infantil, orientación al consumidor, atención en salud; c) Seguridad Alimentaria, producción de alimentos, producción pecuaria, salario mínimo, costos de la canasta básica alimentaria, el desarrollo agroindustrial, exportación e importación de alimentos, planificación en seguridad alimentaria, nutricional y asistencia alimentaria en general (INCAP 2007).

Los acuerdos internacionales tuvieron mucha incidencia en la política pública en el país, es así que con los Objetivos del Milenio del año 1990 al 2015, el Estado ratifica estos objetivos, sin embargo, los resultados de la acción gubernamental, no fueron eficaces y, de la evaluación realizada se precisa que los objetivos no se cumplieron al 2015.

En este marco de iniciativas internacionales en contra del hambre y de la pobreza entre otros, Honduras constituye una Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación (2010-2022) en donde se vuelve a retomar el rumbo para contrarrestar la inseguridad alimentaria y nutricional. Se desarrollan nuevas estrategias y se reposicionan las políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, lográndose la aprobación de la Ley Seguridad Alimentaria y Nutricional (LEY-SAN) en el 2011 (quedando pendientes sus reglamentos hasta el 2013). Esto fue posible con el apoyo de coordinaciones

1. Decana Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Honduras, Tegucigalpa, Honduras. Representante de la Secretaría Técnica del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC).
Email: bessy.nazar@unah.edu.hn

regionales como FAO y de mecanismos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

A partir de esta iniciativa, se crea el Plan de Acción de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Plan SAN 2019-2023), y un Plan de Acción y Nutrición de Honduras (PANH 2019-2023). Si bien la plataforma jurídica, internacional, interna, estrategias, políticas públicas y planes y programas está constituida; los objetivos aún no se logran alcanzar.

En apoyo a la LEY-SAN, en el 2013, se crea una nueva Ley de Fomento y Protección de la Lactancia Materna¹, y la Política para el desarrollo integral de la Primera Infancia, que también va a fortalecer y acompañar esta Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el 2015 se logra la ratificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, junto con la política SAN-Centroamericano y el Plan SAN-CELAC. En el 2016 se aprueba la Ley de Alimentación Escolar².

En este contexto histórico se enfatizan dos puntos: en primer lugar, que a nivel constitucional no está de manera expresa el reconocimiento al derecho a la alimentación como un derecho y en segundo lugar, que a partir de 2011 con la aprobación de la LEY-SAN³ se reconoce el derecho a la alimentación como tal en Honduras.

La estrategia utilizada antes de la nueva LEY-SAN era más de solidaridad que de derechos. No existía un enfoque de derechos, la intencionalidad del Estado no era clara en sus actuaciones gubernamentales, por lo que el enfoque de solidaridad predominaba junto a otros componentes, tanto en las acciones nacionales como internacionales. No existía la noción del derecho de todo ciudadano a tener una alimentación adecuada y una seguridad alimentaria. Esto posiblemente producto también de que a nivel constitucional no se expresaba este derecho como tal.

En la Constitución hondureña vigente de 1982⁴, existe la mención indirecta del derecho a la alimentación, cuando se enfatiza en las poblaciones específicas de niñas y las madres, lactantes y en condición de embarazo (Art. 123 Constitución de Honduras 1982). Por otra parte, el artículo 63 de nuestra Constitución establece que el derecho a la alimentación, aunque no esté en el catálogo de derechos fundamentales marcados en la Constitución, sí está incluido junto a todos aquellos demás derechos que pudieran constituir y contribuir a la seguridad del individuo y a la dignidad de la persona. Esta es la puerta de entrada para la exigibilidad del derecho a la alimentación en nuestro sistema constitucional.

En este catálogo hay algunos derechos como la justicia, la libertad, la cultura, el bienestar económico y social (Art. 1) que también refuerza el tema de la alimentación, porque el sistema económico y social tiene sus indicadores en el acceso a la alimentación; el salario mínimo (Art. 128.5); la seguridad social (Art. 142); la salud y del agua (Art. 145); la nutrición (Art. 150); la vivienda (Art. 178) y la producción agropecuaria (Art. 347) y se vinculan de forma diferida.

Como se ha constatado, la constitución hondureña no desarrolla un énfasis coherente y ordenado respecto al derecho a la alimentación. Esto se suple con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LEY-SAN). Esta ley tiene 25 artículos relacionados y dos reglamentos. La parte reglamentaria de la ley es sumamente importante, porque cuando establecemos una Ley general y habilitamos ciertos contenidos reglamentarios, deben ir simultáneamente desarrollados para lograr su habilitación, articulación y la ejecución. En el caso hondureño esto no se dió con la celeridad debida, obstaculizando de inicio la articulación de la operacionalización y el funcionamiento de los órganos que la constituyen, se aprueban hasta el 2013 completando la normativa. La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, genera para nuestro país una política de Estado de Prioridad Nacional, esto es muy significativo y debería reflejarse en su ejecutoria.

Es en el marco de los compromisos de los objetivos del milenio que surgen los objetivos y metas de la Visión

de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022, que promueven el desarrollo nacional mediante la ejecución de estrategias nacionales, sectoriales y regionales, tomando en cuenta también otras leyes vinculadas en materia alimentaria y nutricional.

Destaco que, entre estas estrategias estatales, es central el enfoque regional y local, es decir, cómo llegamos al territorio local, cómo llegamos a la comunidad, cómo llegamos a operar y afectar positivamente al ciudadano y la ciudadana de forma directa y material. Cómo llegamos para resolver las problemáticas de la producción, la doble carga de la malnutrición y la desnutrición. Cómo el Estado debe preocuparse por la protección y garantía del derecho a la alimentación adecuada y a la nutrición. Cómo las constituciones de nuestros países deben guardar, proteger, garantizar y, blindar este derecho fundamental de vida digna y calidad de vida.

En el contexto chileno y su proceso de creación de un nuevo pacto social, que se concreta a través de una nueva Constitución, es fundamental lograr el posicionamiento del derecho a la alimentación adecuada y a la nutrición, para que se incluya en el catálogo de derechos de manera expresa y que se le dé la importancia debida, como garante de la vida misma y de la dignidad del ser humano.

También es relevante incidir a nivel constitucional en la desconcentración y descentralización de presupuesto público, que no se concentre únicamente en el nivel central, que se consideren los territorios para generar las condiciones de calidad de vida necesarias entre ellas el derecho a la alimentación adecuada. Que la protección y garantía de derechos llegue al productor de alimentos que tradicionalmente está en las zonas del territorio local donde hay poca presencia de la infraestructura estatal y de los beneficios de los presupuestos centrales. En las ciudades no se producen alimentos, donde se produce alimento es en el territorio local, y es ahí donde tiene que llegar y hacerse material el derecho a la alimentación adecuada.

Si la acción programática de la constitución no se constituye, si la ley secundaria no se realiza, si la política pública no se efectúa, si el plan de acción no se realiza, finalmente no se produce el acceso al derecho por el ciudadano y ciudadana, por lo que estaríamos arando en terreno infértil para producir desarrollo y calidad de vida. Para que la semilla germine, necesitamos ir ahí a la comunidad, a la localidad, llegar al productor y llegar al consumidor de estos territorios que normalmente son los que tienen menor acceso a alimentos adecuados, porque solo consume lo que se produce en su zona, y no necesariamente es la variada gama de alimentos que todo ser humano requiere para su nutrición y que están disponibles en la ciudad por llegar de todos los territorios que los producen y ser centros de concentración de alimentos por la concentración poblacional.

El objetivo de esta LEY-SAN es establecer el marco normativo para estructurar, armonizar, coordinar, acciones de seguridad alimentaria y nutricional en el mejoramiento

de la calidad de vida de la población hondureña con prioridad en los grupos vulnerables, lo que va en la línea de las conceptualizaciones que ha planteado FAO.

Estructurar una coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del país, con responsabilidades, funciones, consideraciones presupuestarias, entre otros es lo que se persigue. Además, esta LEY-SAN y sus reglamentos considera en su estructura operativa, la representación del Congreso Nacional, dentro de sus órganos de decisión, lo cual puede ser muy estratégico considerando el caso de los países que aún no tienen Frentes Parlamentarios Contra el Hambre ya conformados, esta ley propone la conformación de una Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la cual participa el parlamentario.

La LEY-SAN constituye el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que está conformado por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este Consejo Nacional es una instancia de dirección y decisión relativa a la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dentro de la estrategia de la articulación institucional definida en las políticas públicas en materia social.

Otro órgano importante definido, es la Comisión de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que tiene por objetivo evaluar y monitorear las políticas desde la Seguridad Nacional del Sistema Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Esto implica un elemento de exigibilidad de derechos, muy importante, ya que las evaluaciones y recomendaciones que emite esta comisión son vinculantes ante el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por lo tanto, hay exigibilidad de cumplimiento, responsabilidad estatal por su cumplimiento o incumplimiento.

Existe también un Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTISAN) y la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN), que depende de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Todas estas comisiones y comités están presididos por el Despacho Presidencial (Poder Ejecutivo), o sea, que es el Presidente del Ejecutivo el que tiene finalmente esa responsabilidad de actuar en coherencia y en el marco del establecimiento de los derechos para la población en general. La UTSAN se encarga de vigilar la aplicación de las políticas de evaluación y monitoreo del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria que está establecido por la Comisión de Vigilancia, entonces es el órgano operativo de vigilancia y cumplimiento.

Respecto al Acuerdo Ejecutivo Número 041-DP-2013 que corresponde al “Reglamento Interno del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (CONASAN)⁵, que es el órgano principal del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En su artículo doce (12) del reglamento nos establece que el CONASAN se reunirá en sesión ordinaria una vez por año, para discutir u aprobar, además de lo establecido en el artículo siete (7) que implica todas las responsabilidades que tiene el CONASAN.

Entre otras responsabilidades este Consejo Nacional (CONASAN) debe realizar: Informe Anual de la situación SAN (es decir, un balance anual de la situación de seguridad alimentaria y nutricional del país); pronóstico de Siembra en primera cosecha; situación de Corredor Seco y otras áreas vulnerables afectadas en caso de escasez u otros fenómenos; recomendaciones del UTSAN sobre las prioridades de intervenciones en respuesta a la situación de seguridad alimentaria y nutricional. Entonces, este Consejo Nacional de CONASAN tiene gran responsabilidad de toma de decisiones y rendición de cuentas sobre estado de situación de la seguridad alimentaria y nutricional de los ciudadanos, ciudadanas y habitantes del país.

En el artículo trece (13) en el inciso d) del mismo reglamento, habla del Plan Nacional de Inversiones de Seguridad Alimentaria con enfoque regional presentado por la Unidad Técnica (UTSAN), el cual una vez aprobado, deberá ser remitido a la Secretaría de Estado en los Despachos de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), y la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN), para su integración en el sistema de planificación y eventualmente a el sistema de presupuesto de ingresos y egresos de la nación. Es central este elemento del aseguramiento de los activos necesarios para el cumplimiento del plan, para que no quede sin presupuesto de respaldo, como pasa en la mayoría de los países que no tiene un soporte presupuestario; aquí está el soporte legal y el soporte presupuestario también para su exigibilidad y ejecución.

A su vez, la Comisión de Vigilancia tiene su propio acuerdo legal, correspondiente al 041-A-DP-2013⁶ donde se detalla que la integran: el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH), el Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso Nacional, la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), que está encargado de la transparencia, el conocimiento de los datos para la ciudadanía respecto a la inversión del presupuesto y todo lo derivado de estos temas de acceso al dato público y a la información pública. Esto implica que la LEY-SAN tiene ahí muchos resguardos, muchos elementos claves que son interesantes para poder ejecutarla con fuerza, firmeza, claridad, contundencia y efectividad requerida. Dependerá de estos órganos y su apego al mandato legal.

Respecto al Artículo tres (3) de este reglamento, señala que el informe del Comité de Vigilancia debe contener, entre otros puntos, inciso 1) “certificar la realización gradual del derecho a los alimentos” plasmando la progresividad del desarrollo del derecho alimentario de la ciudadanía. Constituyéndose, la base de todas las etapas del desarrollo de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: investigación, planificación, desafíos, implementación, seguimiento, monitoreo, evaluación y análisis.

Esta Comisión de Vigilancia tiene altos poderes en cuanto a velar por la ejecutoria del derecho, por las actuaciones estatales que sean conformes a lo que está estipulado, por

lo que se trata de un mecanismo de exigibilidad del derecho a la alimentación bastante significativo y claro para vigilar la responsabilidad estatal.

En el inciso 5) se señala que esta Comisión de Seguridad puede “identificar las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización del derecho a la alimentación y de los derechos humanos interrelacionados”. Si bien no está ejecutado plenamente en la actualidad, por lo menos tenemos ahí un indicio de poder establecer su exigibilidad. En ese sentido, no nos quedamos en aspiraciones declarativas, sino que le damos las herramientas necesarias para su operatividad y de exigibilidad.

En su inciso 11) señala el deber de “evaluación del cumplimiento de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para su aprobación”, es fundamental evaluar resultados para poder medir avances y no regresividad de este derecho, aquí encontramos los argumentos para poder establecer la acción del derecho y la responsabilidad del estado a través de sus gobiernos.

Retomando la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, particularmente en el artículo diez y nueve (19) que habla del impulso para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, se destaca entre otros aspectos, el mecanismo de creación de las Mesas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Municipales y Regionales.

En Honduras, normalmente los responsables de la producción agrícola son las unidades locales, es decir, los municipios, las aldeas y los caseríos, quienes aseguran a las ciudades el acceso al alimento. Es sumamente importante conocer los índices de producción y productividad que tienen estos territorios, las condiciones de las comunidades, la retribución de su esfuerzo, si realmente están siendo atendidas en cuanto a su desarrollo sostenible, integral y multidimensional.

Los Consejos Regionales, se visualizan en la ley para que sean considerados en el sistema de Planificación para el establecimiento de esta visión país y la adopción de un Plan para la Nación de Honduras.

Históricamente la participación ha sido débil, dado que los mecanismos de participación local no han sido eficaces como órganos de participación directa, y no han logrado llegar hasta las comunidades más pequeñas por lo general.

El artículo veintitrés (23) de la LEY-SAN, la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos y regiones presupuestarios, deberá contemplar en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, la asignación financiera de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en su conjunto. Estas últimas palabras implican que debe considerar la integralidad y la inclusión de todas las poblaciones tanto a nivel local, a nivel regional y a nivel central.

Finalmente, nos falta comentar la bajada de esta ley a la práctica ciudadana, al fortalecimiento de la dignidad humana y el aseguramiento real y consistente a la seguridad alimentaria y nutricional, puesto que cabe preguntarnos

¿realmente se está realizando este ejercicio de derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional de nuestros ciudadanos y nuestras ciudadanas? Al respecto quisiera mencionar en primer lugar, el índice de malnutrición y obesidad en Honduras en relación al 2020 y al 2021 refleja una situación bastante preocupante y alarmante, debido a que no hemos logrado establecer índices que sean aceptables.

Desde un enfoque de género, la CEPAL en su informe 2020 informó que la desnutrición (anemia) está afectando en su mayor parte a las mujeres en edad de procrear. Por otro lado, el exceso de peso es un problema que afecta también a mujeres entre los 40 y 49 años de edad, con un 75% de peso superior al que deberíamos de tener. De este 75%, existe un 22% de obesidad, un 29% de sobrepeso, un 44% en normalidad, y sólo un 5% delgadas; entonces tenemos un problema por resolver con las mujeres y el sobrepeso en Honduras, y desde mi posición de mujer me parece importante enfatizar en esta problemática de doble carga nutricional, porque puede ser una realidad compartida en la región. La misma CEPAL ha dicho, que para el 2017 en Honduras alcanzamos un costo por desnutrición de 8.8% de Producto Interno Bruto (PIB), provocando escasez en la Mesa del Acceso a la alimentación, desnutrición crónica en algunos departamentos y obesidad en otros.

La pregunta final es ¿Cómo estamos hoy respecto al ejercicio de derecho a la alimentación adecuada y la nutrición en Honduras? Podemos afirmar que se debe seguir luchando contra el hambre y la malnutrición, se establece que previsiones constitucionales, políticas públicas, planes de acción, y demás esfuerzos no han sido suficientes para satisfacer los derechos ausentes de la población y la ciudadanía, debemos hacer más todos los sectores sociales políticos, económicos, culturales por lograr mejores condiciones de vida y alimentación.

Nos encontramos a nueve años de evaluar si cumplimos o no con los objetivos de desarrollo sostenible que tienen como meta el 2030, lo que nos convoca a trabajar intensamente, contra el hambre, el sobrepeso, la obesidad y la desnutrición. Estos objetivos nos plantean que debemos buscar cómo terminar con todas estas formas de hambre y desnutrición para el 2030, lo que corresponde a una carrera contra el tiempo. Tenemos nueve años para lograr estos objetivos en nuestros países y velar por el acceso de todas las personas, en especial los niños a una alimentación adecuada suficiente y nutritiva.

Esta tarea implica justamente revisar y reflexionar lo que estamos haciendo, promover prácticas agrícolas inclusivas, sostenibles y globales a través del apoyo de pequeños agricultores y el acceso igualitario a la tierra, a la tecnología y a los mercados. Mejorar condiciones agrícolas y alimentarias con apoyo nacional y también con apoyo de la cooperación internacional, promoviendo y asegurando la inversión en infraestructura, tecnología y tierras que mejoren la productividad agrícola con este alto valor de inclusión y equidad para tener el alimento adecuado en la mesa nutriendo a nuestra nación.

REFERENCIAS

1. Poder Legislativo. Decreto N° 231/2013. *Ley de Fomento y Protección de Lactancia Materna*. Tegucigalpa M.D.C. 2013: La Gaceta, Periódico Oficial de la República de Honduras.
2. Poder Legislativo. Decreto N° 125-2016-Ley de Alimentación Escolar. Tegucigalpa, M.D.C. 2016: La Gaceta, Periódico Oficial de la República de Honduras.
3. Poder Legislativo. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional Decreto 25-2011. Tegucigalpa M.D.C. 2011: La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras
4. Asamblea Nacional Constituyente. 1982. Decreto 131, Constitución Republica de Honduras. Tegucigalpa, M.D.C. 1982: OIM EDITORIAL S.A. de C.V.
5. Poder Ejecutivo. Acuerdo N° 41/DP/13-Reglamento interno del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Tegucigalpa M.D.C. 2013: La Gaceta, Periódico Oficial de la República de Honduras.
6. Poder Ejecutivo. Reglamento Interno de la Comisión de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Acuerdo N° 41/A/DP/13. Tegucigalpa M.D.C. 2013: La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras.