

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Marco Normativo¹¹⁴

El derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido por las normas internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación (artículo 25).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, tal como lo establecen los incisos de su artículo 11:

1. 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. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. 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 tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

Se reconoce también el derecho a la alimentación en otros convenios internacionales que protegen a grupos especiales, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)¹¹⁵, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)¹¹⁶ y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)¹¹⁷. Asimismo, admite el derecho a la alimentación en algunos instrumentos regionales, como en el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y

¹¹⁴ Los contenidos del presente apartado fueron retomados del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, 2008.

¹¹⁵ La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el párrafo 2 del artículo 12, reconoce el derecho a la nutrición de las mujeres durante el embarazo y la lactancia, en el contexto de la protección de la maternidad.

¹¹⁶ La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de los niños a la alimentación adecuada en los

acápites c) y e) del párrafo 2, del artículo 24, en el contexto del derecho a la salud; y en el párrafo 3, del artículo 27, en el contexto del derecho a un nivel adecuado de vida.

¹¹⁷ La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho a la alimentación en el acápite f) del artículo 25, en el contexto del derecho a la salud; y en el acápite l), del artículo 28, en el contexto del derecho a un nivel adecuado de vida y a la protección social.

Culturales, denominado Protocolo de San Salvador (1988)¹¹⁸.

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos que no son jurídicamente vinculantes, incluidas recomendaciones, directrices, resoluciones o declaraciones, son pertinentes también al derecho a la alimentación (se les conoce como instrumentos de *soft law*, es decir, derecho blando o en gestación). Estos son aceptados por los Estados y sirven para dar orientaciones acerca del cumplimiento del derecho a la alimentación, como el caso de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, aprobadas en noviembre de 2004 por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Dichos instrumentos son una herramienta práctica para ayudar a la aplicación del derecho a la alimentación adecuada, aunque no son jurídicamente vinculantes, procuran reflejar las normas vigentes de derechos humanos y proporcionan una orientación útil a los Estados acerca de la forma de dar cumplimiento a sus obligaciones.

Abarcan la diversidad de acciones que han de considerar los gobiernos en el plano nacional, a fin de formar un entorno que permita a las personas alimentarse con dignidad y establecer redes apropiadas de seguridad para quienes no puedan hacerlo, así como medidas para hacer responsables a los gobiernos frente a los titulares de los derechos.

Las Directrices del derecho a la alimentación se dirigen tanto a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como a los que no lo son, ya sean países en desarrollo o desarrollados. Por su medio se alienta a los Estados a formular sus estrategias y programas nacionales

encaminados a luchar contra el hambre y la desnutrición. Asimismo, con ellas se invita a las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a promover y reforzar la aplicación efectiva del derecho a la alimentación adecuada.

Con relación al contexto hondureño, entre estas Directrices de la FAO es importante mencionar las siguientes¹¹⁹:

1. Los Estados deberían promover y salvaguardar una sociedad libre, democrática y justa, a fin de proporcionar un entorno económico, social, político y cultural pacífico, estable y propicio, en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad.
2. Los Estados deberían, asimismo, promover la buena gestión de los asuntos públicos en cuanto factor esencial para lograr un crecimiento económico sostenido, un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre, así como para la realización de todos los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
3. A fin de conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los Estados deberían promover un desarrollo económico de amplia base que respalde sus políticas de seguridad alimentaria. Los Estados deberían establecer, en relación con las políticas, objetivos y puntos de referencia basados en las necesidades de su población en materia de seguridad alimentaria.
4. Los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y,

¹¹⁸ El Protocolo de San Salvador reconoce el derecho a la alimentación en los artículos 12 y 17, en el contexto de la protección de las personas de edad.

¹¹⁹ FAO, Directrices voluntarias del derecho a la alimentación. Noviembre de 2004.

cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.

5. Los Estados, según convenga y en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza, si las hubiere.

Contenido del derecho a la alimentación

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en el plano nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos y todas.

En tal sentido, se considera que el derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros

elementos nutritivos concretos, tal derecho tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, tal como se dispone en el párrafo 2, del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente¹²⁰:

1. **La disponibilidad** de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada. Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.
2. **La accesibilidad** de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

La accesibilidad comprende la económica y la física:

1. **La accesibilidad económica** implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado, deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o

¹²⁰ ONU, *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos,*

Sociales y Culturales. Observación General No. 12, XX período de sesiones N.Y. 1999, página 3.

derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables, como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población, pueden requerir la atención de programas especiales.

2. **La accesibilidad física** se refiere a que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos y todas, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y las y los niños pequeños, los mayores adultos, las personas con discapacidad, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos en situación de pobreza. Son especialmente vulnerables los pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

Obligaciones del Estado

Las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación se expresan de forma diferente de un instrumento a otro. No obstante, en general, corresponden a tres categorías: respetar, proteger y cumplir.

La obligación de respetar el derecho a la alimentación.

Los Estados tienen que respetar el acceso de las personas a los alimentos y los medios existentes de obtener alimentos. Esto significa que toda medida que dé como resultado impedir el acceso a los alimentos, por ejemplo, denegar la asistencia alimentaria a los opositores políticos, está prohibida. Los Estados no pueden suspender la legislación o las políticas que den a las personas acceso a los alimentos (la legislación de bienestar social y

los programas relacionados con la nutrición), a menos que se justifique plenamente.

Los gobiernos deben garantizar que las instituciones públicas, incluidas las empresas administradas por el Estado o los militares, no menoscaben el acceso de las personas a los alimentos, por ejemplo, mediante la contaminación o la destrucción de tierras agrícolas o con los desalojos forzados. Los Estados deben examinar periódicamente sus políticas y programas nacionales relacionados con los alimentos para garantizar que respetan, efectivamente, la igualdad del derecho de todos y todas a la alimentación.

La obligación de proteger el derecho a la alimentación.

Los Estados tienen que proteger el derecho a la alimentación de las violaciones por terceras partes, por ejemplo otros individuos, grupos, empresas privadas u otras entidades. De igual manera, deben impedir que terceras partes destruyan las fuentes de alimentación mediante la contaminación de la tierra, el agua y el aire con productos industriales o agrícolas nocivos o la destrucción de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas con el objeto de despejar el camino para minas, represas, carreteras o la agroindustria.

La obligación de proteger incluye garantizar que los alimentos que lleguen al mercado sean seguros y nutritivos; por consiguiente, deben establecer y aplicar normas de calidad y seguridad de los alimentos, y garantizar prácticas justas e iguales en el mercado. Además, los Estados están obligados a adoptar las medidas legislativas y de otro orden necesarias para proteger a las personas, especialmente a la niñez de la publicidad y las promociones de alimentos que no sean sanos, con el fin de apoyar los esfuerzos de los padres y de los profesionales de la salud por estimular pautas más sanas de comida y de ejercicio físico.

Las naciones deben tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al derecho a la alimentación, al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

La obligación de cumplir el derecho a la alimentación.

Esta obligación incluye facilitar y suministrar¹²¹. La obligación de cumplir (facilitar) significa que los Estados deben ser proactivos para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a los medios de asegurar su modo de vida y el derecho de usarlos, incluida la salud alimentaria. Entre las medidas típicas se incluyen la aplicación de programas de reforma agraria o de reglamentos relativos a un ingreso mínimo. Al adoptar políticas alimentarias es necesario que los gobiernos equilibren cuidadosamente la inversión en cultivos para la exportación, con el apoyo del cultivo de alimentos para el consumo interno. Otras medidas posibles consisten en aplicar y mejorar programas de alimentación y nutrición y asegurar que los proyectos de desarrollo consideren la nutrición. Para facilitar la plena realización del derecho a la alimentación, es necesario que los Estados informen a la población acerca de sus derechos humanos y refuerzen su capacidad para participar en los procesos y en la adopción de decisiones al respecto.

Instituciones públicas con responsabilidades para respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación

La alimentación es un derecho que no se limita a aspectos nutricionales y que tiene el alcance de procurar un nivel de vida más justo para los sectores sociales vulnerables al derecho a una alimentación adecuada, por eso en Honduras existen dos instituciones que desempeñan un

papel relevante en esta problemática: Una es La Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN), instituida por el gobierno del Presidente de la República Porfirio Lobo Sosa como la instancia técnica nacional de coordinación, planificación, seguimiento, monitoreo, evaluación y formulación de procedimientos metodológicos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria (PSAN) y La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSAN); y la otra es el Instituto Nacional Agrario (INA), institución que rectora la reforma agraria, definida en la actual Constitución de la República como una necesidad y utilidad pública.

Las competencias de la UTSAN son las siguientes:

1. Facilitar la coordinación entre las diferentes secretarías de Estado y otras entidades involucradas en la aplicación de la política y su plan;
2. Asegurar la transversalización de la política en los gabinetes sectoriales;
3. Definir propuestas y presentarlas al gabinete social sobre mecanismos, criterios de priorización y focalización de programas en seguridad alimentaria y nutricional;
4. Apoyar a las diferentes secretarías de Estado para la incorporación de prioridades de seguridad alimentaria y nutricional en sus planes anuales;
5. Realizar los estudios de base que se requieren para las actividades de monitoreo y evaluación de los resultados;
6. Realizar investigaciones sobre la incidencia de la aplicación de la Política en la calidad de vida hondureña;
7. Adecuar e integrar un sistema de monitoreo y seguimiento de la seguridad alimentaria y nutricional;

¹²¹ En observaciones generales más recientes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha

sugerido que la obligación de cumplir contiene las obligaciones de facilitar, promover y suministrar.

8. Asegurar la información del seguimiento y evaluación de la implementación de la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional; y,
9. Las demás funciones que se le asignen en los manuales internos que al efecto se emitan (Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022).

En cuanto al INA, sus competencias son:

1. Planificar, programar y llevar a la práctica la política de reforma agraria;
2. Conocer y resolver todo lo relacionado con la tenencia, explotación, expropiación, recuperación y distribución de la tierra destinada a la reforma agraria;
3. Organizar y administrar el Catastro Agrario Nacional;
4. Organizar y administrar un registro agrario;
5. Gestionar y administrar los recursos internos y externos indispensables para la ejecución de la reforma agraria;
6. Promover el mejoramiento económico, social, cultural y técnico de los campesinos;
7. Crear una conciencia nacional favorable a la reforma agraria mediante la difusión y promoción de sus principios y realizaciones;
8. Resolver sobre las denuncias o quejas presentadas en contra de los funcionarios y empleados encargados de realizar la reforma agraria y hacer las consignaciones correspondientes, en su caso; y,
9. Ejercer los derechos y acciones que correspondan al Estado en relación con las tierras nacionales y ejidales susceptibles de uso agrícola y ganadero y las demás que sean necesarias para alcanzar los objetivos de la Ley de Reforma Agraria.¹²²

Otras instituciones de importancia en la función de respetar y proteger el derecho humano a la alimentación, lo constituyen la Presidencia de la República y el Congreso

¹²² El INA, creado mediante el decreto número 69, del 6 de marzo de 1961, ha ido ajustando sus atribuciones.

Nacional de la República; este último a través de sus atribuciones establecidas en la Constitución de la República de hacer uso de su iniciativa de ley, discusión y aprobación de asuntos presupuestarios y de aprobación de Tratado y Convenios internacionales. Igualmente, es de importancia el papel del Poder Judicial y del Ministerio Público en la administración de justicia en el campo de los conflictos de tierras y ambientales.

De igual manera, otras instituciones relevantes en la aplicación del derecho humano a la alimentación, en coordinación y complementación con las atribuciones de la UTSAN y del INA, son: Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, (SEPLAN), Secretaría de Salud, Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH), Secretaría de Pueblos Indígenas y Afro hondureños (SEDINAFROH), Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Industria y comercio, Secretaría de Educación, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y los gobiernos locales.

Diagnóstico del derecho a la alimentación

Se debe entender que el derecho a la alimentación “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”¹²³.

Panorama general: nutrición y pobreza

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA), entre 1991-2006, Honduras ha experimentado logros importantes en la mayoría de los indicadores de

¹²³ OACNUDH, El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Folleto informativo No.16*.

desnutrición infantil global, crónica y aguda (ver cuadro 1)¹²⁴.

Cuadro 1
Indicadores de desnutrición para niños y niñas menores de cinco años según categoría
2005-2006

Año	Global	Crónica	Aguda
1991	20,2	39,7	1,8
2006	11,2	24,7	1,0

Fuente: ENESF 1991; ENDESA 2005-2006

Estos son resultados alentadores si tomamos en cuenta que “la desnutrición tiene efectos negativos en distintas dimensiones de la vida de las personas, entre ellas la salud, la educación y la economía (costos y gastos públicos y privados, así como menor productividad). Estos efectos producen, a su vez, mayores problemas de inserción social y un incremento o profundización de la pobreza e indigencia en la población, todo lo cual favorece la reproducción del círculo vicioso de la vulnerabilidad nutricional”¹²⁵.

No obstante esos logros, una preocupación nacional es que aproximadamente 234,000 niños y niñas¹²⁶ (en proporciones similares) están afectados por la desnutrición crónica, es

decir, con retardo de altura y dificultades para el aprendizaje, asociado a situaciones de pobreza y a una alimentación inadecuada.

Los departamentos más afectados por la desnutrición crónica son: Lempira (49%), Intibucá (47%), La Paz (42%), Ocotepeque (40%) y Santa Bárbara (29%). Esta preocupación es mayor cuando se constata que en las zonas rurales la desnutrición infantil presenta índices más altos que en las zonas urbanas, evidenciando asimetrías profundas en una sociedad marcada por patrones históricos de desigualdad (ver cuadro 2). Además, estos datos revelan que las zonas rurales son las que exhiben mayores dificultades en reducir la desnutrición infantil.

Cuadro 2
Indicadores de desnutrición menores de 5 años, según dominio, 2005-2006

Dominio	Global	Crónica	Aguda
Urbano	6,2	13,7	0,8
Rural	14,8	32,0	1,2
Diferencia rural-urbana	8,6	18,3	0,4

Fuente: Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras 2007. Segundo informe de país.

Adicionalmente, la FAO reporta el 12% de la población subnutrida (que representa más de 800,000 personas), con un promedio por arriba del latinoamericano (8%). Según este organismo: “La subnutrición se refiere a la falta

permanente de alimentos en cantidad y calidad adecuadas para satisfacer las necesidades energéticas de la población” (FAO, *Centroamérica en cifras*, 2011).

¹²⁴ Desnutrición global (peso/edad) se refiere a la deficiencia de peso por edad, Desnutrición crónica (talla/edad) tiene que ver con el retardo de la altura para la edad, Desnutrición aguda (peso/altura) hace referencia a la deficiencia de peso por altura, OPS, *Centroamérica en cifras. Datos de seguridad alimentaria nutricional y agricultura familiar*, 2011.

¹²⁵ CEPAL y PMA, *Análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina: Centroamérica y República Dominicana*, Comisión. Santiago de Chile, 2007, página 15.

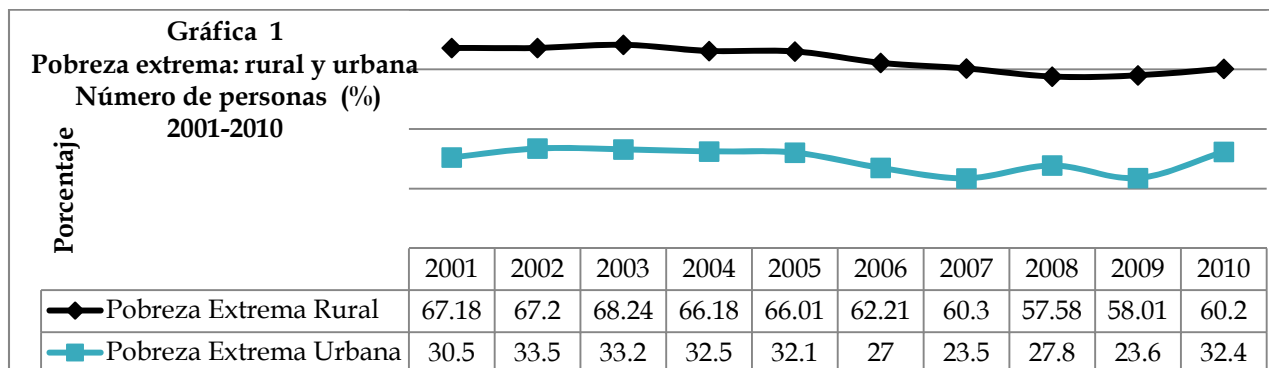
¹²⁶ Con base a la población menor de cinco años en el 2005.

“La pobreza e indigencia, factor clave en la falta de seguridad alimentaria.”

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “En Honduras, el avance en la reducción de la pobreza ha sido lento, mostrando los índices más altos de pobreza extrema (indigencia) y relativa en la región latinoamericana”.¹²⁷ Según las definiciones del INE, la pobreza extrema o indigencia representan los hogares que tienen un ingreso

per cápita inferior al costo de la canasta básica de alimentos.

Al respecto, hay que destacar que en Honduras la pobreza rural es esencialmente pobreza extrema o indigencia (ver gráfica 1). Así, en el 2010, en las zonas rurales más del 60% de las personas pobres estaban afectadas por la indigencia, de un total de 71% de personas que vivían bajo la línea de la pobreza.



Fuente: INE. Encuesta de hogares 2001-2010.

También la indigencia afecta a las zonas urbanas, ya que del total de personas pobres en las ciudades (60%), el 32% vivían en la indigencia. Con esos datos es posible constatar que en el 2010, en Honduras, 3,821,078 personas (el 69% de ellas habitando en las zonas rurales) tenían dificultad en el acceso y disponibilidad de una alimentación adecuada.

La gráfica 1 permite observar que en el período 2001-2010, se ha producido una leve reducción de la indigencia rural, sin embargo, en números absolutos ha habido un incremento de 376,015 personas en esa situación. En sentido contrario, la indigencia urbana ha dibujado una curva hacia un leve incremento, de hecho, en las ciudades se han sumado a las filas de la indigencia 292,436 personas en los últimos 10 años. En cuanto a la distribución por sexo, siempre con base a datos del INE, la jefatura de mujeres en hogares pobres se ha

incrementado del 25% de hogares en el 2001, al 32% en el 2010¹²⁸.

El régimen de tenencia de la tierra y el derecho a la alimentación

Un factor asociado directamente a la pobreza rural y, por consiguiente, a las dificultades de la población campesina en la disponibilidad y acceso a una alimentación adecuada, tiene que ver con el régimen de tenencia de la tierra. La estadística oficial evidencia que en los últimos 50 años la concentración de la tierra en pocas manos se ha profundizado (ver cuadro 3).

¹²⁷ ONU, *Objetivos del Desarrollo del Milenio*, Honduras 2010, Tercer informe de país, página 58.

¹²⁸ INE, *Mujeres y hombres en cifras, 2001-2010*, Boletín Estadístico, página 16.

Cuadro 3

Número y tamaño de los minifundios y grandes propiedades agrícolas, en porcentajes (1952-2008)

Estrato	Censo 1952		Encuesta agrícola 2008	
	No. de unidades	Tamaño del área agrícola	No. de unidades	Tamaño del área agrícola
Menores de 5 hectáreas	57,0	8,1	70,6	8,6
De 50 a 500 hectáreas	4,2	56,8	4,8	61,5

Fuente: INE. Censo agropecuario 1952 y Encuesta agrícola 2008

Los datos indican que las unidades agrícolas menores de cinco hectáreas han incrementado su número en un 14%, pero su acceso al área agrícola se ha mantenido inalterable en 50 años. Lo contrario ha ocurrido con las unidades agrícolas mayores de 50 hectáreas, que han incrementado su control sobre la superficie agrícola en más del 6% (lo que representa más de 579,000 hectáreas). Pero, las unidades agrícolas menores de cinco hectáreas se han fragmentado, reduciendo su tamaño promedio de 2.5 hectáreas en 1952 a 1.5 hectáreas en el 2008¹²⁹.

Este proceso de concentración de la tierra no es ajeno a las políticas públicas que han priorizado y promovido la producción agrícola para la exportación, desestimulando la producción agrícola para el consumo interno. En consecuencia, este factor del régimen de tenencia de la tierra ayuda a explicar las dificultades para resolver la pobreza rural y el crecimiento de la desigualdad de ingresos.

Así, en las zonas rurales, en el 2010, el 20% más rico acaparaba el 60,4% de los ingresos y el 20% más pobre apenas percibía el 3,1% de esos ingresos¹³⁰. Adicionalmente, se debe señalar la exclusión de las mujeres del acceso y usufructo de la tierra agrícola (apenas un 24% de ellas posee propiedades en dominio pleno) y su baja participación en las actividades agrícolas y no agrícolas. De igual manera, hay que destacar las demandas de los pueblos indígenas y negros sobre la recuperación y legalización de los territorios ancestrales.

¹²⁹ Para que una familia campesina asegure sus necesidades básicas, entre ellas la alimentación, se requieren de unidades agrícolas de cinco y 10 hectáreas.

El incremento en el precio de los alimentos

No puede soslayarse el impacto negativo que ha significado para las poblaciones rurales el incremento mundial de los alimentos y el proceso en curso del cambio climático, con la combinación de sequías e inundaciones que está afectando sensiblemente a la pequeña agricultura campesina.

Según el reporte de la FAO (*Centroamérica en cifras*, 2011), el precio de la tortilla de maíz entre 2006 y 2011 se ha multiplicado aproximadamente por dos y el precio de los frijoles ha sido muy inestable, siempre con una tendencia al alza.

Tendencias relevantes

A falta de intervenciones claramente dirigidas por el Estado, es de esperarse que ocurran las siguientes situaciones:

1. Reducción de las manifestaciones más graves de la desnutrición infantil, relacionadas con mayores niveles de información y proyectos de ONG que prestan servicios directos en las zonas rurales en el tema de maternidad y nutrición.
2. Estancamiento o leves avances en la disminución de la desnutrición crónica, especialmente en las zonas más

Ley de Reforma Agraria de Honduras, 1975. Además, *Plataforma Agraria. Propuesta de Ley de Transformación Agraria Integral*, 2011.

¹³⁰ CEPAL, Anuario estadístico 2010.

- vulnerables a la pobreza rural (occidente del país) y las áreas de indigencia urbana.
3. Mantenimiento de los niveles de indigencia en la población rural y urbana con todas las secuelas que eso implica en la salud, educación, trabajo, vivienda y otros aspectos indispensables para el disfrute de una vida plena.
 4. Incremento en la desigualdad de ingresos que está enraizada en la vigencia de una matriz de crecimiento económico de “base angosta”.
 5. Mantenimiento de la tendencia hacia el incremento de los precios de los alimentos y crecientes dificultades para la mayoría de la población rural y los sectores de pobreza urbana para asegurar su acceso y disponibilidad.
 6. Aumento de los efectos negativos del cambio climático en la economía agrícola campesina, frecuentes inundaciones e inesperadas sequías.
 7. Mantenimiento y posiblemente un agravamiento de los factores estructurales de exclusión y limitación de derechos de los pueblos indígenas, afrohondureños y mujeres.

Principales desafíos

Ante la situación antes descrita, el Estado tiene por delante tres grandes desafíos:

1. Diseñar e implementar políticas públicas orientadas a superar las grandes desigualdades de acceso a los activos productivos, tales como tierra, crédito, conocimiento y comunicación en las zonas rurales, considerando beneficios equitativos para hombres y mujeres. Esto implica retomar la producción agrícola para el consumo interno como una prioridad nacional, enfrentando proactivamente los riesgos que representa el incremento de los precios de los alimentos a nivel mundial y el cambio climático.

2. Orientar el gasto público a las zonas más álgidas de la pobreza rural (occidente del país y áreas de pueblos indígenas y negros) y las más débilmente conectadas con el tejido productivo del país; asimismo, las áreas de mayor pobreza urbana que respondan a políticas públicas redistributivas y a la creación de nuevas oportunidades.
3. Adoptar políticas y medidas encaminadas a orientar a la población a un consumo sano y a evitar la ingesta de alimentos dañinos a la salud. En este aspecto la labor de educación y comunicación desde el Estado y organizaciones de la sociedad civil es fundamental y necesario.

Matriz sobre el derecho a la alimentación

Resultados de impacto

1. **Población rural en condiciones de pobreza e indigencia con acceso y disponibilidad de alimentos suficientes.**
 - a. Proporción del porcentaje del presupuesto gubernamental destinado al apoyo de la agricultura y a la soberanía alimentaria.
 - b. Proporción de la población rural con acceso y usufructo de los activos productivos necesarios para producir sus propios alimentos y para el mercado local.
 - c. Proporción de la población de pueblos indígenas y negros con acceso y usufructo de los activos productivos para el autoconsumo y para el mercado local.
2. **Reducidas las desigualdades entre hombres y mujeres en el acceso y disponibilidad de la alimentación.**
 - a. Proporción de hogares con jefatura femenina con acceso a activos productivos para la producción de sus alimentos.

- b. Proporción de hombres y mujeres con una ingesta energética inadecuada.
 - c. Proporción de adultos y adolescentes de ambos sexos con masa corporal baja.
 - d. Proporción de niños y niñas menores de dos años con peso inferior al normal.
 - e. Proporción de niños y niñas de tres a seis años con peso inferior al normal.
- 3. Población (rural y urbana) con protección contra la inseguridad alimentaria.**
- a. Proporción de las familias que no pueden hacer dos comidas normales con regularidad.
 - b. Proporción de los gastos de hogares en alimentos.
- c. Índice de variabilidad de los precios de consumo de primera necesidad.
 - d. Monto o proporción de la reserva estatal de alimentos.
 - e. Proporción de las transferencias monetarias a la población pobre del presupuesto gubernamental.
- 4. Población con acceso a alimentos sanos.**
- a. Proporción de personas vulnerables al consumo de alimentos insalubres.
 - b. Proporción de personas beneficiarias de campañas de información pública y educación (incluida la instrucción escolar) acerca de la nutrición y la salubridad de los alimentos.

Componentes y acciones

No	Acción Estratégica	Fecha	Responsable directo	Co-responsables
Componente: 1 - Recepción del derecho en la legislación.				
1	Adoptar lo más pronto posible el Protocolo sobre Desalojos Forzosos como directiva para las y los operadores de justicia en el país, en lo pertinente a los conflictos agrarios (Estado de la Inseguridad Alimentaria en Honduras, p. 31).	2013-2015	Instituto Nacional Agrario - INA	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, Congreso Nacional de la República, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - CONADEH, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos
2	Revisión y reforma del marco jurídico nacional con el propósito de reorientar el proceso de Reforma Agraria, haciendo énfasis especial en la resolución de casos relacionados con la tenencia de la tierra, teniendo en cuenta las necesidades del sector campesino y de los pueblos indígenas y afrohondureños. Recomendación No. 44, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mayo de 2001).	2014-2015	Instituto Nacional Agrario - INA	Congreso Nacional de la República, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos
Componente: 2 - Recepción del derecho en las políticas públicas.				
1	Ampliar la cobertura de los programas Merienda Escolar, Vaso de Leche y Escuelas	2013-2022	Secretaría de Desarrollo Social	

No	Acción Estratégica	Fecha	Responsable directo	Co-responsables
	Saludables (Reunión de consulta con instituciones públicas y de la sociedad civil).			
2	Mejorar la focalización del bono de solidaridad productiva (Reunión de consulta con instituciones públicas y de la sociedad civil).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Secretaría de Desarrollo Social
3	Promover la protección ambiental, utilización óptima de los recursos naturales, reducir la vulnerabilidad, promoción de la producción agroecológica e implementar medidas y políticas para la no importación de transgénicos que afecten la salud de las personas (Reunión de consulta con instituciones públicas y de la sociedad civil).	2013-2022	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente - SERNA	Instituto de Conservación Forestal - ICF Secretaría de Industria y Comercio - SIC
4	Lograr que a nivel nacional, regional y local exista disponibilidad de alimentos en forma suficiente, oportuna y estable para satisfacer la demanda alimentaria de toda la población, en especial para los grupos más vulnerables, que sea apropiada para satisfacer sus patrones alimentarios y suplir requerimientos nutricionales (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA , Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA , Secretaría de Desarrollo Social
5	Garantizar un acceso alimentario equitativo para toda la población, en particular para los grupos más vulnerables, mediante acciones de transferencias condicionadas que sean acompañadas de acciones de mediano y largo plazo dirigidas a crear igualdad de oportunidades para la generación de ingreso y mejora a la infraestructura, que permitan su inserción gradual y sostenible en la economía (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA , Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA, Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN , Secretaría de Desarrollo Social
6	Mejorar el consumo de alimentos en cantidad y calidad, lo mismo que su utilización biológica en la población, tomando especial consideración a los grupos vulnerables (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA , Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA , Secretaría de Desarrollo Social , Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN
7	Garantizar a la población el acceso a alimentos adecuados en todo momento, mitigando los	2013-2022	Secretaría de Agricultura y	Instituto Nacional Agrario - INA , Banco Nacional de

No	Acción Estratégica	Fecha	Responsable directo	Co-responsables
	riesgos que suponen las crisis repentinas derivadas del cambio climático y eventos de crisis económica o política (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022).		Ganadería - SAG	Desarrollo Agrícola - BANADESA
8	Asegurar la equidad en el acceso a los servicios de salud por parte de niños, niñas, hombres y mujeres, quienes en muchas ocasiones ven limitado su acceso a los servicios y a la alimentación por sus diferenciales de inserción social y laboral (Política Nacional de Nutrición, pp. 21-22).	2013-2022	Secretaría de Salud	Secretaría de Desarrollo Social, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - CONADEH, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos
9	Garantizar el acceso y la calidad de la atención a las poblaciones prioritarias a nivel institucional y comunitario, para prevenir y atender la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes y la obesidad (Política Nacional de Nutrición, p. 20).	2013-2022	Secretaría de Salud	Secretaría de Desarrollo Social
10	Elaborar modelos de intervención que sean efectivos, replicables y auto sostenibles para reducir la inseguridad alimentaria de los hogares más pobres (Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Largo Plazo, pp. 26-27).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA, Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA
11	Transversalizar los lineamientos y prioridades de la SAN en los planes de desarrollo regional territorial, municipal y local. Esta transversalización se reflejará en los planes operativos y presupuestos anuales de ingresos y egresos de la república y tendrá un enfoque de derechos humanos. (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA, Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA
12	Tomar las medidas necesarias para garantizar el respeto al derecho de los pueblos Indígenas a la posesión de tierras ancestrales. (Recomendación No. 19, Comité de Derechos Humanos-HCR, mayo de 2007).	2014-2022	Instituto Nacional Agrario - INA	Secretaría de Pueblos Indígenas y Afrohondureños-SEDINAFRO, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos.
13	Actualizar el catastro de las tierras nacionales (inclusive las privadas).	2014-2018	Instituto Nacional Agrario - INA	Secretaría de Agricultura y Ganadería -SAG, Instituto Nacional de la Propiedad
14	Realizar un nuevo censo nacional agropecuario para tener una mirada actualizada de la	2015-2017	Secretaría de Agricultura y	Instituto Nacional Agrario - INA, Banco Nacional de

No	Acción Estratégica	Fecha	Responsable directo	Co-responsables
	realidad agraria (Estrategia del Sector Público Agroalimentario, p.24)		Ganadería - SAG	Desarrollo Agrícola - BANADESA
15	Incorporar en los Planes de Desarrollo Municipal estrategias y acciones que aseguren el acceso a alimentos, aplicando los principios de participación social y enfoque de género. (Política Nacional de Nutrición, pp. 18-20).	2015-2017	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA, Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA
16	Recuperar lo más pronto posible, las tierras asignadas para la reforma agraria, para los campesinos y campesinas que las necesitan para poder alimentarse (Reforma Agraria y Derecho Humano a la Alimentación, p.	2015-2018	Instituto Nacional Agrario - INA	Secretaría de Agricultura y Ganadería -SAG, Instituto Nacional de la Propiedad
17	Asegurar la titulación de tierras a mujeres rurales, dando prioridad a las mujeres jefas de familia (II PIEGH)	2014-2022	Instituto Nacional Agrario - INA	Secretaría de Agricultura y Ganadería -SAG, Instituto Nacional de la Propiedad
Componente: 3 - Cultura de derechos humanos en las instituciones y servidores públicos.				
1	Realizar esfuerzos de información, sensibilización y capacitación de los operadores de justicia, en particular en los jueces y fiscales, sobre los derechos humanos y el derecho a la alimentación (Estado de la Inseguridad Alimentaria en Honduras, p. 31).	2015-2022	Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público
Componente: 4 - Desarrollo de capacidades en el Estado.				
1	Asegurar una mayor coherencia en la coordinación y complementariedad de las diferentes instituciones que tienen que ver con el tema de alimentación y nutrición (Estado de la inseguridad alimentaria en Honduras, p. 5), de tal manera que se ejercite la complementariedad y se genere sinergia en los procesos, asegurando y fortaleciendo la participación de los actores locales a través de mecanismos de coordinación (PDM y consejos locales y regionales de desarrollo) y que deben ser integrados en los planes operativos y anuales correspondientes (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022, p. 36).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA , Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA
2	Implementar acciones de desarrollo de los recursos humanos para el desarrollo científico y tecnológico, particularmente en la aplicación y gestión de tecnologías de información y comunicación al servicio de la lucha contra el	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA , Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA , Secretaría de Desarrollo Social

No	Acción Estratégica	Fecha	Responsable directo	Co-responsables
	hambre (PNUD, 2006, Informe Nacional sobre la Meta del Milenio 2, p. 21).			
3	Establecer un sistema único de información en seguridad alimentaria y alerta temprana, tomando en cuenta la disponibilidad de alimentos básicos (por áreas y grupos vulnerables); estabilidad de los suministros, las condiciones de acceso (físico, económico y social) a los alimentos, particularmente en los grupos más vulnerables y los aspectos de salud que condicionan la utilización biológica de los alimentos (PNUD, 2006, Informe Nacional sobre la Meta del Milenio 2, p. 22).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA , Banco Nacional de Desarrollo Agrícola - BANADESA
4	Dar seguimiento a todos los programas públicos orientados a la seguridad alimentaria y nutricional, que promueva la rendición de cuenta de sus resultados e impacto en atención a los contenidos del derecho a la alimentación y, en caso necesario, proponer su readecuación (Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Largo Plazo, pp. 26-27).	2015-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Secretaría de Justicia y Derechos Humanos , Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - CONADEH, Secretaría de Salud
5	Asegurar la coordinación interagencial de la cooperación internacional a fin de facilitar al gobierno la negociación eficiente y la asignación de recursos mejor focalizados en apoyo a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras (Situación Actual de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras a diciembre de 2009, p. 64).	2013-2022	Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG	Instituto Nacional Agrario - INA , Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN , Secretaría de Finanzas , Secretaría de Desarrollo Social
Componente: 5 - Desarrollo de capacidades en los titulares de derechos para conocer y demandar sus derechos.				
1	Asegurar el control social en la gestión pública de recursos y la rendición de cuentas gubernamental, que trascienda a la ejecución de actividades y procedimientos administrativos y que permita determinar pautas básicas que conduzcan a la prestación de servicios en condiciones de equidad, igualdad, universalidad, continuidad y calidad (Política Nacional de Nutrición, pp. 21-22).	2013-2022	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Justicia y Derechos Humanos , Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - CONADEH
2	Fortalecer el rol de los actores locales (comunidad, municipio, región) tanto en las fases de focalización y priorización de las intervenciones, como de la participación en la ejecución, control y auditoría social de las mismas, fomentando de esta manera la	2015-2022	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - CONADEH	Secretaría de Justicia y Derechos Humanos , Secretaría de Salud, Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG, Consejo Nacional Anticorrupción -

No	Acción Estratégica	Fecha	Responsable directo	Co-responsables
	sostenibilidad de las intervenciones para hacer efectivo el derecho a la alimentación (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022, p. 37).			CNA , Organizaciones Ciudadanas
3	Promover y estimular el trabajo de las organizaciones ciudadanas en derechos humanos orientadas a incidir en las instituciones del Estado para garantizar la protección de los derechos humanos en casos concretos de violaciones, incidir en la aprobación de medidas legales y políticas públicas y coordinar los esfuerzos de información y capacitación de las diferentes organizaciones (Estado de la Inseguridad Alimentaria en Honduras, p. 31).	2013-2022	Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - CONADEH, Organizaciones Ciudadanas
Componente: 6 - Promoción de cultura de derechos humanos en la sociedad.				
1	Desarrollar un programa integral de información, educación y comunicación (IEC), a fin de promover prácticas alimentarias adecuadas (Política Nacional de Nutrición, pp. 18-20).	2013-2022	Secretaría de Desarrollo Social	Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional - UTSAN , Secretaría de Educación
Componente: 7 - Lucha contra la impunidad por violaciones de derechos humanos y reparación integral.				
1	Asegurar que los órganos pertinentes del Estado de Honduras realicen todas las investigaciones necesarias para encontrar , enjuiciar y sancionar a las y los responsables de los asesinatos de campesinos cometidos en los conflictos agrarios, con el fin de superar la impunidad que persiste hasta la fecha (Reforma Agraria y Derecho Humano a la Alimentación, p. 5).	2013-2014	Ministerio Público	Secretaría de Seguridad, Corte Suprema de Justicia, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - CONADEH , Secretaría de Justicia y Derechos Humanos
2	Monitorear la implementación de las medidas cautelares, medidas provisionales y medidas de seguridad, decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos y autoridades nacionales, especialmente en los casos de conflictos agrarios (Estado de la Inseguridad Alimentaria en Honduras, p. 31).	2013-2022	Secretaría de Seguridad	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - CONADEH , Secretaría de Justicia y Derechos Humanos
3	Creación de un mecanismo expedito para la resolución de conflictos agrarios.		Corte Suprema de Justicia	Instituto Nacional Agrario - INA, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos.

No	Acción Estratégica	Fecha	Responsable directo	Co-responsables
9 - Acciones Urgentes.				
1	Invitar al Relator Especial por el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas para fortalecer el diálogo entre las instituciones del Estado y las organizaciones sociales sobre las medidas necesarias para la promoción del derecho a la alimentación en Honduras (Estado de Inseguridad Alimentaria de Honduras, p. 31).	2013-2014	Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	Secretaría de Estado del Despacho Presidencial