



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y
POLÍTICAS CARCELARIAS.**

PARLATINO

**Buenos Aires, Argentina
29 y 30 de mayo de 2014**



*Parlamento Latinoamericano
Secretaría de Comisiones*



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

República de Argentina
28, 29 y 30 de mayo de 2014.

Serie América Latina

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y
POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

28, 29 y 30 DE MAYO 2014, REPÚBLICA DE ARGENTINA.

CONTENIDO

I. PROGRAMA.

II. RESUMEN EJECUTIVO.

III. OBJETIVOS DE LA DELEGACIÓN DEL SENADO.

**IV. EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y LA COMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS.**

V. PERFIL.

- **DIPUTADO OSCAR ALFARO ZAMORA. PRESIDENTE DE LA
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS
CARCELARIAS.**

**VI. ACTA DE LA REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO DEL 16 DE OCTUBRE DE 2013.**

**VII. LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL: UNA HERRAMIENTA PARA
ALCANZAR EL DESARROLLO Y LA EQUIDAD EN LOS PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA, DE CLAUDIA SILVERA.**

**VIII. LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL Y EL DESARROLLO DE
COMPETENCIAS CIUDADANAS, DE BEGOÑA GROS Y DAVID
CONTRERAS.**

**IX. LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE
SEGURIDAD PÚBLICA DE JOSÉ MIGUEL HERRERA FLORES.**

**X. DESAFÍOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN:
LAS EXPERIENCIAS CONTRASTANTES DE MEXICO Y BRASIL DE
HERNÁN GÓMEZ BRUERA.**

I. PROGRAMA

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN AL NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

– REPÚBLICA ARGENTINA –

28, 29 y 30 de mayo de 2014

Lugar de la reunión:

PROYECTO DE AGENDA

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
MIÉRCOLES, 28		
	Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel	
JUEVES 29		
08:30 hs	Traslado de los legisladores al Lugar de la Reunión:	
09:00 a 10:00	Ceremonia de Inauguración	
10:00 a 11:15	INICIO DE LOS TRABAJOS DESIGNACIÓN DE UN LEGISLADOR COMO SECRETARIO REDACTOR Tema I Ley Marco para la profesionalización de las Fuerzas de Seguridad	
11:15	Receso para café	
11:30 a 13:00	Continuación de los trabajos Debate y conclusiones	
13:00 a 14:30	<i>Almuerzo</i>	
14:30	Tema II Ley Marco contra la Violencia Internacional	
16:00	Receso para Café	
16:15 a 18:00	Continuación de los trabajos Debate y conclusiones Fin de la jornada	

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
	VIERNES 30	
08:30 hs	Traslado del hotel al Lugar de la Reunión:	Dirección de Protocolo
09:00 a 11:00	Tema III Diseño y promoción de políticas públicas de prevención del delito	
11:00	Receso para café	
11:30 a 13:00	Continuación de los trabajos Debate y conclusiones Fin de la jornada Acuerdos y puntos a tratar en la próxima reunión Lectura y aprobación del Acta FIRMAS.	
13:00 a 14:30	<i>Almuerzo</i>	

II. RESUMEN EJECUTIVO

Durante la reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del PARLATINO, celebrada en la República de Argentina, en octubre de 2013 se acordó tratar los temas de: Derecho a la alfabetización digital: Evolución de su atención en los países latinoamericanos, en donde se busca como objetivo confeccionar el mapa del estado actual de la alfabetización en América Latina; el debate sobre el equilibrio entre la atención a las víctimas del delito y la atención a quienes los cometieron, en donde se propone la preparación de las mesas de trabajo en conjunto con el PGA y; el derecho a la Alimentación, la situación actual de América Latina para conocer los avances y retrocesos en la materia.

Con respecto al derecho a la alfabetización, podemos observar que los crecientes flujos de información y comunicación en la sociedad, así como el surgimiento de nuevas formas de coordinación digitalizadas, se traducen en nuevas formas de organización social y productiva. Los países requieren entonces de una actualización en sus medios de vida, organización y producción, para no quedar en una situación marginal frente a este nuevo paradigma.

Se habla de la existencia de una brecha digital internacional -entre los países- y una brecha digital doméstica o local -entre los grupos de ciudadanos en una sociedad. Y se afirma: "aunque los mecanismos del mercado sean capaces de garantizar el progreso de un segmento de la población integrado en la sociedad de la información, persistirá el hecho de que el resto de los ciudadanos se enfrentarán a grandes dificultades para integrarse al proceso y ello abre la posibilidad cierta de que se consolide una nueva forma de exclusión en las sociedades de la región más allá de las muchas existentes". En este sentido, se afirma que el concepto de alfabetización digital constituye y se considera como una parte importante del desarrollo del individuo, porque permite su inserción en la sociedad de manera más participativa mediante el conocimiento de herramientas o medios para informarse.

En cuanto al debate sobre la tensión entre la atención a las víctimas de delito y la atención a los perpetradores, es importante señalar que la atención integral a las víctimas de delitos debe ser de carácter interdisciplinario, secuencial e interinstitucional. Su finalidad es brindarles atención oportuna, pertinente, amplia y eficaz. Concentrar parte de esa atención en una sola sede, podría reportar un considerable ahorro de tiempo, desplazamientos y trámites a las víctimas en beneficio siempre de ellas.

La atención debe comprender acciones gubernamentales que abarquen la prevención del delito y la recuperación y reintegración social de la víctima, pasando por su acceso a la procuración y administración de justicia penal. La interdisciplinaria va a englobar la asesoría jurídica, la asistencia y la gestión social, la atención a la salud física y emocional, la protección, la seguridad y finalmente la atención educacional y de prevención.

En cuanto al tema del Derecho a la Alimentación, en América Latina se han elaborado diferentes tipos de políticas públicas dirigidas a la reducción de la pobreza extrema, vinculada a los problemas en la alimentación. Los casos de México y Brasil muestran los avances alcanzados en el logro del abatimiento de la pobreza, pobreza extrema y la inseguridad alimentaria y afianzan el camino en la realización del Derecho a la Alimentación. Brasil ha logrado mayores avances que México en los rubros de pobreza extrema, mortalidad y desnutrición ya que ha aplicado un mayor número de estrategias.

Al examinar el marco legal vinculado al derecho a la alimentación en ambos países, tanto en el ámbito constitucional como en la legislación secundaria, el derecho a la alimentación ha gozado de una protección más amplia en Brasil que en México. A pesar de eso, Brasil y México se han sumado recientemente a un grupo de Estados que está incluyendo expresamente el derecho a la alimentación adecuada en sus constituciones nacionales.

III. Objetivos de la Delegación del Senado

1.- Conocer la situación general de la alfabetización digital y sus beneficios en América Latina.

2.- Contribuir al debate respecto al desarrollo de políticas encaminadas a la protección y atención a las víctimas del delito, al mismo tiempo que se aprovecha la experiencia en los países latinoamericanos en el tratamiento de los perpetradores de delitos.

3.- Conocer los avances en materia de Derecho a la Alimentación en México y América Latina y contribuir a la creación de políticas regionales para garantizar su aplicación.

IV. EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO¹

Entre los foros parlamentarios regionales de América Latina y El Caribe, destaca por su activismo el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), constituido el 7 de diciembre de 1964, en la ciudad de Lima, Perú e integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina cuyos países suscribieron el Tratado de Institucionalización, el 16 de noviembre de 1987, en Lima -Perú, y aquellos cuyos Estados se adhirieron posteriormente.

Por su carácter representativo de todas las tendencias políticas existentes en los cuerpos legislativos participantes, el Parlatino se ha conformado como un foro plural, democrático y transparente con la capacidad de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración de Latinoamérica y El Caribe.

Desde su fundación el Parlamento Latinoamericano tuvo su sede permanente en Sao Paulo, Brasil. Pero en 2007, el gobierno del Estado de Sao Paulo decidió retirar el apoyo para su funcionamiento y actualmente la sede se encuentra en la Ciudad de Panamá, Panamá, en donde, de conformidad con el Acuerdo de Sede entre el Parlamento Latinoamericano y el Gobierno de la República de Panamá, suscrito el 27 de agosto de 2007, que entró en vigencia el 19 de enero de 2008, tiene el estatus y los privilegios e inmunidades correspondientes a su calidad de Sujeto con personería jurídica internacional.

Participación de México

Miembro desde 1987, el Congreso Mexicano ha presidido en dos ocasiones al Parlatino: la primera del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva, quien renunció durante su primer año y fue sustituido por el Diputado y Presidente Alterno Víctor Manzanilla Schaffer (México). La segunda ocasión en que México presidió el organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel.

Durante la LX y la LXI Legislaturas, México ocupó tres lugares en la Junta Directiva: la Secretaría de Comisiones y la Secretaría General, a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, y la Vicepresidencia por México que ocupó el Senador Jorge Ocejo Moreno. Asimismo, en las 13 comisiones de trabajo con que cuenta el Parlatino, participó una delegación de 125 legisladores mexicanos, 59 Senadores y 66 Diputados.

Actualmente, México ocupa la Secretaría General del Parlatino a través de la Senadora Blanca Alcalá Ruíz; la Vicepresidencia por México la ocupa la Senadora Mariana Gómez del Campo.

¹ Nota elaborada por el Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques"

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS

Está dirigida a estudiar y analizar todo lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas y su desarrollo integral, consagrados universalmente. Cuando fuere necesario, diseñará métodos de organización e instrumentos procesales más modernos y avanzados. Que haya una justicia más abierta, que sea capaz de dar servicio a los ciudadanos con mayor agilidad, calidad y eficacia. Elaborará propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y los regímenes carcelarios, sin menoscabo de la seguridad pública y privada a que tiene derecho la ciudadanía, tema sobre el cual se elaborarán proyectos. Tendrá como una de sus directrices el "Informe Carcelario" elaborado por una Comisión especial del Parlatino con fecha marzo de 1999, en el cual se hacen 24 recomendaciones sobre políticas carcelarias en América Latina, el cual fue aprobado por la Junta Directiva y la Asamblea.

**V. DIP. OSCAR ALFARO ZAMORA (COSTA RICA)
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLATINO.**



Títulos Académicos

Licenciado en Derecho.

Licenciado en Comunicación Política, Manejo de Campañas Electorales y Gerencia Política en Proyectos de Cambio por la Escuela de Gerencia Política de la Universidad George Washington, Washington DC.

Participación Política

- Secretario del Secretariado Nacional (Actual)
- Tesorero Nacional de la República de Costa Rica
- Miembro del Comité Ejecutivo Superior Nacional.
- Representante del Sector Empresarial ante la Asamblea Plenaria.
- Delegado Nacional ante el Directorio Político Nacional.- (Actual)
- Representante del Partido Liberación Nacional (PLN) ante la Conferencia de la Internacional Socialista (IS) para América Latina en Caracas, 2002.
- Representante del PLN ante el Partido Liberal Colombiano. Barranquilla 2003.
- Representante del PLN ante la Conferencia Mundial de la IS. Roma 2003.
- Representante del PLN ante el Partido Liberal Colombiano. Bogotá 2003.
- Expositor y Representante del PLN ante la IS y el Partido Revolucionario Dominicano “Desafío de la Socialdemocracia en América Latina y Prioridades de Gobiernos Socialdemócratas”. Santo Domingo 2008.
- Expositor y Representante del PLN ante el Seminario “Propuestas Progresistas frente al Desafío de la Crisis Económica Mundial”. Auspiciado por la Fundación Evert Ciudad de Guatemala. 2009

Actividad Legislativa

- Diputado Nacional 2010-2014.
- Presidente, Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.
- Presidente, Comisión Especial Permanente de Derechos Humanos. Secretario, Comisión Especial Permanente de Seguridad Ciudadana y Narcotráfico.

- Integrante, Comisión Especial Permanente de Relaciones Internacionales (2010-2012)
- Miembro de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos 2011-2012
- Miembro de la Comisión Especial de Derechos Humanos 2011-2012
- Miembro de la Comisión Especial de Ciencia, Tecnología y Educación 2011-2012
- Presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos 2012-2013
- Presidente de la Comisión Especial de Ciencia, Tecnología, Educación 2012-2013
- Secretario de la Comisión Especial de Derechos Humanos 2012-2013
- Miembro de la Comisión Especial de Seguridad y Narcotráfico 2012-2013
- Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del Parlamento Latinoamericano.

Nació en San José Costa Rica en 1945.

VI. ACTA

XX REUNIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS

País: República de Costa Rica
Fecha: 29 y 30 de agosto de 2013.
Lugar: San José, Costa Rica.

En la ciudad de San José, República de Costa Rica, los días 29 y 30 de agosto del año 2013, se reúnen los parlamentarios miembros de la Comisión Permanente de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del Parlatino:

<i>LEGISLADORES</i>	<i>PAÍS</i>	<i>PARTIDO</i>
SENADOR PABLO GONZÁLEZ	ARGENTINA	
SEN. ALEXANDER FERDINAND TROMP	ARUBA	
DIP. EDGAR CONTAJA HUAYTA	BOLIVIA	
DIP. VANDERLEY MACRIS	BRASIL	
SEN. PAULO DAVIN	BRASIL	
DIP. GEOVANNI CALDERÓN	CHILE	
DIP. OSCAR ALFARO ZAMORA	COSTA RICA	
DIP. JOSÉ LUIS TOLEDO SANTANDER	CUBA	
SEN. JAIME CÓRDOBA	CURAÇAO	

<i>LEGISLADORES</i>	<i>PAÍS</i>	<i>PARTIDO</i>
SEN. AMERIGO THODE	CURAÇAO	
ASAMB. ANTONIO POSSO	ECUADOR	
SEN. MARÍA LUCERO SALDAÑA	MEXICO	
DIP. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ	MEXICO	
DIP. CARLOS FERNANDO ANGULO PARRA	MEXICO	

DIP. JOSEFINA SALINA PÉREZ	MEXICO	
SEN. HUGO RICHER	PARAGUAY	
SEN. HUGO FERNELIS FORTUNA TEJADA	REPUBLICA DOMINICANA	
SEN. MARIANO MONTERO VALLEJO	REPUBLICA DOMINICANA	
SEN. GEORGE PANTOPHLET	SAN MARTIN	
SEN. PETRUS DE WEEVER	SAN MARTIN	
SEN. JOHAN LEONARD	SAN MARTIN	
SEN. PATRICK GEORGE ILLIDGE	SAN MARTIN	
DIP. ROQUE ARREGUI	URUGUAY	
DIP. DELSA SOLÓRZANO BERNAL	VENEZUELA	

<i>LEGISLADORES</i>	<i>PAÍS</i>	<i>PARTIDO</i>
DIP. ÁNGEL RODRÍGUEZ	VENEZUELA	
DIP. ROY DAZA	VENEZUELA	
ASESORES		
MARGARITA GRIMALDI JUAN MANUEL ARRAGA	URUGUAY URUGUAY	
SE. FELIPE ALLARD	CHILE	

Siendo las 9:00 horas de la mañana, luego de la sesión inaugural, el Señor Presidente Óscar Alfaro da inicio a la reunión de la Comisión.

Inmediatamente, señala que debe designarse al legislador redactor. Se designa a la Dip. Delsa Solórzano de Venezuela.

Seguidamente, se da inicio a la discusión de los puntos de agenda, en el sentido que a continuación se señala:

TEMAS A TRATAR

- TEMA I: CURRÍCULUM EN DERECHOS HUMANOS EN ACADEMIAS Y CENTROS DE FORMACIÓN POLICIAL PENITENCIARIO.

Ponente: Sr. Mario Zamora Cordero, Ministro de Seguridad Pública de la República de Costa Rica.

El Ministro explica el funcionamiento del sistema de seguridad pública de su país. El modelo adoptado en 1949 fue de suma efectividad, sin embargo, una vez que comienza la "profesionalización" de las fuerzas delincuentes, se reforma el modelo en 1990. Cada 4 años con la llegada del nuevo gobierno casi la totalidad de la policía era dado de baja. Seas características comienzan a resultar disfuncionales y es en 1990 cuando se designa por primera vez una policía permanente en Costa Rica. Adicionalmente, la policía penitenciaria está adscrita al Ministerio de Justicia. Son 3 policías diferentes, la preventiva y de custodia del orden público, a cargo del Min. De Policía, la judicial basada en la PTJ de Venezuela, a cargo del poder judicial y la penitenciaria, a cargo del Min. Justicia.

El modelo cuenta con un estricto programa de formación para los funcionarios policiales. Se han incorporado universidades en los procesos de formación, a los fines de que sean agentes externos los que influyan en los valores y desarrollo práctico en la formación. Ello logra una revisión constante no sólo de la formación, sino de la práctica policial. La incorporación de agente externos permite además un esquema de educación continúa que abre ventanas a los esquemas cerrados con los que habitualmente se forman los cuerpos policiales. Cabe pues cuestionarse cuál es el rol de la policía penitenciaria. Si es sólo un órgano de vigilancia o es también parte activa del proceso de resocialización del individuo. Ello marca también el pensum de estudio de los cuerpos policiales. ¿Qué buscamos con la policía? La respuesta a ello marcará la formación de los policiales.

Sin embargo, el principal rol de la policía penitenciaria es lograr que los DDHH de los reclusos no sea violado, ni por funcionarios ni por sus compañeros. Esto es sin duda un gran reto, pero se logra una vez que el Estado comprende que se debe tener una policía de DDHH.

Seguidamente, toman la palabra los legisladores presentes, quienes exponen la situación actual de cada uno de sus países.

Seguidamente el Ministro señala: es menester recordar que el poder de policía se desarrolla en el poder legislativo, el cual diseña las normas bajo las cuales se va a regir. De tal modo que la actividad resocializadora, sin el mero efecto castigo depende de un diseño de políticas públicas, que parte en principio de la arquitectura del sistema desde el punto de vista normativa, y que posteriormente se coordina con el poder ejecutivo y el judicial, para poder lograr así los fines propuestos.

Seguidamente el Dip. Roy Daza consigna documentos relativos a la UNES, los cuales quedan incorporados en su totalidad a la presente acta.

- TEMA II. CREACIÓN DEL MECANISMO NACIONAL PREVENTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y APLICACIÓN DE MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE VERIFICACIÓN.

Sra. Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Defensora de los Habitantes de la República de Costa Rica.

Posteriormente toma la palabra la Lic. Ofelia Taitelbaum, Defensora de los Habitantes de la República de Costa Rica.

Explica el mecanismo nacional de la prevención de la tortura. Se ha creado un órgano cuya función es la prevención de la tortura en los centros de detención. Se basa en la Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. El 11 de noviembre del 1993 fue ratificada esta convención y en el 2003 suscribieron el Protocolo facultativo de la convención. Por ello crean los dos órganos independientes que están previstos en los Arts 1 y 23. Se establece un sistema de visitas periódicas en todos los centros donde haya ciudadanos reclusos. Señala que la sobre población penitenciaria es de cerca del 38% y que para la Defensoría eso es inaceptable. Al mismo tiempo indica que están comunicando esto al Comité Permanente contra las Torturas de la ONU.

Seguidamente se otorga la palabra a los legisladores presentes.

La Lic. Ofelia Taitelbaum indica a las inquietudes planteadas que: los DDHH son para todo el mundo y que por ende, se debe defender tanto a víctimas como a victimarios. Adicionalmente señala que las visitas que se realizan a los centros de detención son completamente anónimos a los fines de garantizar que efectivamente se pueda hacer una observación imparcial. Los informes se entregan al Ministro de Justicia con las recomendaciones de lo que piensan se debe hacer.

Culminadas las intervenciones, se acuerda de seguidas, conocer las conclusiones de la reunión de la Subcomisión de Denuncias.

En fecha 27 de agosto, se realiza la reunión de la subcomisión de Denuncias, la cual arriba a las siguientes conclusiones:

"ACTA REUNIÓN DE LA SUBCOMISION DE DE DENUNCIAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS.

San José de Costa Rica. 28 de agosto de 2013.

Asisten: Dip. Roque Arregui (Uruguay), Dip. José Luis Toledo (Cuba), Dip. Jaime Córdoba (Curaçao), Legisladora Josefina Salinas (México), Dip. Ángel Rodríguez (Venezuela).

En la ciudad de San José de Costa Rica, a las 15:00 horas comienza la reunión de la Subcomisión de Denuncias de Violaciones a los Derechos Humanos, dirigida por el coordinador de la misma, Dip. Roque Arregui.

El Dip. Arregui, comienza dando un estado de la situación de las denuncias en tratamiento por la la comisión:

- 1) Caso Bradley Ronald Will (Asesinato de periodista en Oaxaca, México).
- 2) Caso Casitas del Sur (desaparición de niña en México).

En ambos casos, el coordinador de la Subcomisión, informa que el Presidente del Parlatino ha colaborado con esta Subcomisión, enviando a la nueva Vicepresidente del Parlatino por México, antecedente de ambas denuncias, solicitando información al respecto.

Se resuelve, para ambos casos, esperar respuesta hasta la realización de la nueva reunión de la Comisión de DDHH, Justicia y Políticas Carcelarias.

Denuncias relativas a Venezuela:

- 1) Denuncia presentada por el Dip. Roy Daza
- 2) Denuncia presentada por los Dip. María Corina Machado y Alfonso Marquina, consignada por la Dip. Delsa Solórzano
- 3) Denuncia presentada por Grupo de Profesores Universitarios de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
- 4) Denuncia presentada por los Dip. María Corina Machado, Dinorah Figuera, Edgar Zambrano, Carlos Berrizbeitia e Hiram Gaviria.

Analizadas estas cuatro denuncias relativas a Venezuela, se entiende que ellas rebasan la competencia de la Subcomisión de Denuncias por Violaciones a los Derechos Humanos, por tener todas como hiló conductor la situación política interna de dicho país, motivo por el cuales entiende que las mismas deben ser pasadas a la Mesa Directiva para resolver qué hacer al respecto.

Tomada esta Resolución, se levanta la sesión.

Siguen firmas."

Dada lectura al acta, se aprueba por unanimidad.

- TEMA III. LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS.

Sra. Patricia Hernández, del Patronato Nacional de la Infancia de la República de Costa Rica.

Expone lo relativo a la base legal, la estructura organizativa, el sistema nacional de protección a la niñez y adolescencia y los principios de la normativa en materia de niñez y adolescencia. Estos son: interés superior, igualdad y no discriminación, discriminación positiva, vida, supervivencia y desarrollo.

Igualmente señala que la legislación costarricense en materia de niñez y adolescencia, ha pasado por un proceso de cambio de paradigma. Esta

transformación se ha expresado en la promulgación de un conjunto de leyes orientadas al desarrollo ciudadano del país.

Entre las leyes que manejan destacan la Ley para la Pensión Alimentaria, la Ley de Violencia Doméstica entre otras.

Seguidamente toman la palabra los legisladores presentes, a los fines de exponer sus inquietudes y la situación de cada uno de sus países.

- TEMA IV. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE NOMBRAMIENTO DE DEFENSORES PÚBLICOS, JUECES Y FISCALES.

Se recibe a la Sra. Marta Iris Muñoz Cascante. Directora de la Defensa Pública de la República de Costa Rica.

Señala que la selección y nombramiento de los defensores públicos, jueces y fiscales, es completamente independiente. Adicionalmente existe un estricto programa de capacitación y una escuela para Jueces.

Los defensores públicos gozan de estabilidad. No pueden ser destituidos por razones políticas. Sólo pueden ser removidos por procesos disciplinarios. No pueden participar en actos o reuniones políticas. Sólo tienen el derecho a la participación a través del voto.

La Directora de la Defensa Pública es nombrada por la Corte Suprema de Justicia. Participan en diversos procesos judiciales. Los requisitos para el ingreso son públicos y están publicados en la web.

Seguidamente, Don Francisco Arroyo, de la Judicatura, se expone el proceso de selección y nombramiento de los jueces.

La carrera judicial está cumpliendo 20 años en el país.

Los jueces gozan de estabilidad. Los ascensos son mediante concursos y existe capacitación periódica obligatoria.

Inmediatamente se detalla el sistema de ingreso, incluyendo las evaluaciones necesarias para el ingreso en todos los niveles del poder judicial.

La escuela de la judicatura, FIAJ, es una universidad para jueces. Las personas que aprueban los módulos son egresadas del FIAJ y sin las que quedan en la lista de elegibles para los cargos de jueces. La meta es que todos los aspirantes pasen por el FIAJ.

Seguidamente toman la palabra los legisladores presentes.

Posteriormente toma la palabra la Dip. Delsa Solórzano a los fines de ofrecer los resultados del trabajo de la Subcomisión encargada del estudio del Resguardo de la Independencia del Sistema de Administración de Justicia en América Latina y el Caribe. En tal sentido la parlamentaria informa que

lamentablemente el resto de los miembros de la subcomisión ya no son parlamentarios de este cuerpo. A pesar de ello se consigna Proyecto de Resolución. A los fines de su estudio y elaboración final se recompone la subcomisión y queda integrada de la siguiente manera:

Legisladores: José Luis Toledo, Antonio Córdoba, Pablo González y Antonio Pozo.

Esta comisión deberá presentar en la próxima reunión el proyecto de Resolución acabado, a los fines de su aprobación.

- TEMA V. MECANISMOS ELECTRÓNICOS DE SEGUIMIENTO Y SEGURIDAD APLICABLES A LOS INTERNOS EN LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS.

Señora Liliana Rivera Quesada, Viceministra de Paz.

Manifiesta que tienen una población penal de 31343 reclusos. Las mujeres son manifiesta minoría y están preparando programas adecuados para ellas. Adicionalmente 56% de la población penal tiene menos de 35 años. 37.2 % de sobrepoblación penitenciaria, discriminados así: 41.2% sentenciados y 24.8% indicados. De total de la población penitenciaria tenemos: 22.5% de iniciados y 77.9% de sentenciados.

Buscando alternativas a la sobrepoblación diseñan la Ley de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en materia penal.

El número de personas en prisión preventiva crece día a día ya que los jueces están optando mayoritariamente a este tipo de sanción, es por el que alternativas como el seguimiento electrónico se hacen operativas y eficientes, además de que el control se hace de manera continua.

El objetivo es que haya mensaje gente entrando a prisión, o que se aumente el número de gente en prisión.

Es menester que la persona dé su consentimiento expreso al respecto y que el juez pueda explicar con claridad meridiana al ciudadano qué puede hacer con mientras porta el aparato. Ello busca además de generar certeza jurídica y poder garantizar que el ciudadano comprenda perfectamente sus limitaciones a los fines de poder establecer también las sanciones en caso de que correspondan.

Aún no se ha aprobado el proyecto de ley y ya hay lista de espera de reclusos que quieren someterse a esto. Puede aplicarse bien como medida cautela o bien como libertad condicional. No podrá durar más de 3 años.

La ponente señala de modo específico el cuerpo específico de normas que deben ser modificadas en diversas leyes a los fines de que pueda ser aplicable este mecanismo.

Como respuesta a los que dicen que este mecanismo es violador de los DDHH, la respuesta que se ha dado es que no hay peor violación a los DDHH que el hacinamiento carcelario. La idea es disminuir el hacinamiento, en principio no sacando a la gente que ya está, sino evitando que entren nuevos reclusos.

Se inicia con un proyecto piloto de aproximadamente 200 pulseras. Se realiza un programa de sensibilización de los jueces, se regirá por reglamento de aplicación.

El costo inicial estimado es de 15\$ por día por persona, el costo puede aumentar o disminuir dependiendo del uso y otros factores. Al tener el proyecto completo se iría a una licitación internacional a los fines de conocer los costos finales. Es de destacar que una persona de libertad cuesta 40 \$ por día por persona.

Seguidamente se otorga el derecho de palabra a los legisladores presentes.

Siendo las 5:45 horas de la tarde, se levanta la sesión y se convoca para las 8:30 am del día de mañana a los fines del traslado al centro penitenciario.

El día viernes 30 de agosto de 2013, siendo las 9:00 horas de la mañana, se da inicio del recorrido por el Centro Penitenciario de Cocorí, ubicado en Cartago. El recorrido se hace en compañía de la Dra. Liliana Rivera Quesada, Viceministra de Paz.

En el centro penitenciario se puede constatar que los privados de libertad gozan de atención médica permanente, así como dedicación al trabajo y al estudio, en condiciones de reclusión adecuadas.

Los legisladores pudieron recorrer todo el lugar y compartir con los privados de libertad sus experiencias dentro del lugar.

Al concluir el recorrido, se reúne de nuevo la Comisión y se llega a los siguientes acuerdos:

1. Agradecer a las autoridades competentes de la República de Costa Rica por las atenciones y hospitalidad brindadas, así como por hacer posible las diversas reuniones realizadas.
2. Convocar el día previo de inicio de la próxima reunión, junto con las sin comisiones de denuncias y de políticas carcelarias, a las subcomisiones para el estudio de la garantía de independencia de los órganos del sistema de administración de justicia y la comisión para la redacción de la Ley Marco para la Protección de Defensores de DDHH.
3. Distribuir el proyecto de Ley Marco para la Protección de Defensores de DDHH entre todos los miembros de la Comisión, con la finalidad de que esta pueda ser aprobada en la próxima reunión e incorporada en la agenda de la próxima Asamblea General de este año. A los fines de la redacción de este Proyecto de Ley Marco, se designa Comisión

coordinada por la Dip. Delsa Solórzano, de Venezuela, acompañada de la Dip. Josefina Salinas, de México.

Estando conformes, firman los legisladores presentes.

Siendo las 6:00 horas de la tarde, se da por finalizada la Reunión.

Personal de Apoyo:

Florencine Fernández Flores, Mauren Pereira Guzman (Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica). **Moralí Rondón y Oswaldo Valecillos, Asistentes Legislativo y Parlamentario de la Presidenta de la Comisión.**

VII. LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL: UNA HERRAMIENTA PARA ALCANZAR EL DESARROLLO Y LA EQUIDAD EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.²

Con el objetivo de ofrecer una visión sobre su tratamiento en la literatura, se revisan los conceptos de alfabetización y alfabetización digital. Se exponen los puntos de vista de la UNESCO, la CEPAL y de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, sobre la promoción del conocimiento de las tecnologías de la información y la comunicación en los países de América Latina y el Caribe. Se trata sobre la importancia de la alfabetización digital como herramienta útil para lograr una inserción equitativa de los países de Latinoamérica y el Caribe en la llamada sociedad de la información.

ALFABETIZACIÓN

Se entiende convencionalmente por alfabetización "la habilidad para utilizar los símbolos gráficos que representan el lenguaje hablado [de manera que] el saber colectivo del grupo se exteriorice y fije en el espacio y el tiempo".³ Se relaciona, sobre todo, con "la capacidad humana de usar un conjunto de técnicas para decodificar y producir materiales escritos o impresos". Esto, que se describe como alfabetización, como señala *McGarry*, sería más exacto denominarlo alfabetización impresa o alfabetización básica".⁴

Según *Bawden*, el concepto de alfabetización va mucho más allá de saber leer y escribir, que constituiría una alfabetización básica.¹ En las últimas décadas, este concepto se ha complementado con las llamadas "alfabetizaciones en destrezas", conceptos desarrollados para hacer referencia a una información de creciente complejidad y a las tecnologías en auge. Así, podrían citarse variadas denominaciones para la alfabetización, en dependencia de las destrezas a que se refiere: alfabetización agrícola, alfabetización cinematográfica, alfabetización para el mundo laboral, alfabetización en medios, alfabetización bibliotecaria, alfabetización informacional, alfabetización digital, entre otras.

ALFABETIZACIÓN INFORMÁTICA, DIGITAL O CYBERALFABETIZACIÓN

La *Royal Society of Arts*, en su programa de alfabetización informática, la define como: "la acreditación de aquellas destrezas prácticas en tecnologías de la información necesarias para el trabajo, y sin dudas, para la vida diaria".⁵

Por su parte, *Kanter* afirma que la alfabetización informática "normalmente implica la habilidad para utilizar una computadora personal"⁶ y *Oxbrow* que es "el desarrollo de destrezas para el uso de las tecnologías".⁷

² Síntesis elaborada por el Centro de Estudios Gilberto Bosques del artículo original de Claudia Silvera, "La alfabetización digital: una herramienta para alcanzar el desarrollo y la equidad en los países de América latina y el Caribe", Centro de Documentación y Biblioteca de la Facultad de Odontología de la Universidad de la República de Uruguay, 2012.

³ Bawden D. Revisión de los conceptos de alfabetización informacional y alfabetización digital. *An Document* 2002;5:361-408.

⁴ McGarry K. *The changing context of information*. 2 da ed. Londres: Library Association Publishing, 1993.

⁵ Royal Society of Arts (RSA). *RSA computer literacy and information technology*. 2 da ed. Oxford: Heinemann, 1993.

⁶ Kanter J. *Managing with information*. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

⁷ Oxbrow N. Information literacy: the final key to information society. En: *The Electronic Library* 1998;6(6):359-60.

Otras definiciones sitúan la alfabetización informática o digital más allá del enfoque puramente basado en destrezas e incluyen una indicación explícita sobre la importancia de las computadoras y de saber utilizarlas en un contexto social. O se hace referencia a la alfabetización digital o informática como una de las caras de un proceso de alfabetización más amplio: la alfabetización en información o alfabetización informacional.⁸

Bernal Pérez, se refiere al término "cyberalfabetización" para denominar el conocimiento y manejo de las herramientas digitales. En su trabajo, enfatiza en el aspecto ético del acceso a la información digital. Afirma que "las habilidades para orientarse satisfactoriamente en la red ayudarán también a las personas a descubrir, usar y evaluar las fuentes de información que posibiliten su desarrollo, tanto profesional como humano".⁹

Ferreira y Didziak, evalúan los programas nacionales sobre información y tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en América Latina desde el punto de vista de los destinatarios de dichos programas. El estudio, parte de la premisa, de que existe una necesidad de participación activa de toda la población en los procesos decisivos en torno al pleno ejercicio de la ciudadanía. A fin de alcanzar esta participación, sería necesario promover la amplia e irrestricta inclusión digital, informacional y social en todas las capas de la sociedad.¹⁰

Las autoras indican además, que la alfabetización digital implica muchas veces la apropiación de los nuevos conocimientos a partir de aprender a utilizar los componentes del hardware, los aplicativos y programas, los mecanismos de búsqueda y la información disponible en ambientes electrónicos, como finalidad en sí misma. Por esto, afirman que este tipo de apropiación de conocimientos o alfabetización digital, carece de profundidad desde las perspectivas del análisis de contenido y el pensamiento crítico, porque el foco de la atención se ubica en la adquisición de habilidades y conocimientos prácticamente mecánicos.

Por ello, entienden que la capacitación para la ciudadanía -objetivo último de la inclusión digital e informacional- se basa en el alcance de un nivel superior de apropiación, tanto de los medios -herramientas e instrumentos de acceso- como del acceso intelectual efectivo a la información y al conocimiento.

⁸ Bernal Pérez L. Nuevas tecnologías de la información: problemas éticos fundamentales [en línea]. *Acimed* 2003;11(3). Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352003000300006&lng=es&nrm=iso [Consultado: 15 de octubre del 2004]. También, Ferreira SMSP, Dudziak EA. La alfabetización informacional para la ciudadanía en América Latina: el punto de vista del usuario final de programas nacionales de información y de inclusión digital. En: *World Library and Information Congress: 70th IFLA General Conference and Council. "Libraries: Tools for Education and Development"* [en línea] August 22th - 27th 2004, Buenos Aires, Argentina Disponible en: <http://www.ifla.org/IV/ifla70/papers/157s-Pinto.pdf> [Consultado: 18 de octubre del 2004].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU; 2003.

UNESCO, PRELAC. *Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe*. Primera reunión intergubernamental del proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe [en línea]. La Habana, Cuba, 14-16 de noviembre, 2002 Disponible en: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_proyecto_regional_educacion_esp.pdf [Consultado: 18 de octubre del 2004].

⁹ Ramírez Leyva EM. *Lectura, alfabetización en información y cultura de la información*. [en línea]. Disponible en: <http://www.ncils.gov/libinter/infolitconf&meet/ramirez-fullpaper.html> [Consultado: 18 de octubre de 2004].

¹⁰ Graells PM. *Nueva cultura, nuevas competencias para los ciudadanos*. La alfabetización digital [en línea]. Disponible en: <http://dewey.uab.es/pmarques/competen.htm#alfa> [Consultado: 18 de octubre del 2004].

Puede afirmarse que el concepto de alfabetización digital constituye y se considera como una parte importante del desarrollo del individuo, porque permite su inserción en la sociedad de manera más participativa mediante el conocimiento de herramientas o medios para informarse.

El valor de la alfabetización digital, vista como el conocimiento para manejar las TICs, sobre todo en nuestro continente, se explica ampliamente en el libro publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado "*Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*". En dicho documento, se define el concepto de "sociedad de la información", y se caracteriza como el paradigma emergente de los profundos cambios en el nuevo milenio, fundamentalmente impulsados por la disponibilidad de nuevos medios para crear y divulgar información mediante tecnologías digitales novedosas.

Los crecientes flujos de información y comunicación en la sociedad, así como el surgimiento de nuevas formas de coordinación digitalizadas, se traducen en nuevas formas de organización social y productiva. Los países requieren entonces de una actualización en sus medios de vida, organización y producción, para no quedar en una situación marginal frente a este nuevo paradigma.

Se habla de la existencia de una brecha digital internacional -entre los países- y una brecha digital doméstica o local -entre los grupos de ciudadanos en una sociedad. Y se afirma: "aunque los mecanismos del mercado sean capaces de garantizar el progreso de un segmento de la población integrado en la sociedad de la información, persistirá el hecho de que el resto de los ciudadanos se enfrentarán a grandes dificultades para integrarse al proceso y ello abre la posibilidad cierta de que se consolide una nueva forma de exclusión en las sociedades de la región más allá de las muchas existentes" .

Los autores del referido libro afirman que las TICs pueden estar al servicio de una gran variedad de metas de desarrollo y que los países de América Latina pueden formar parte de una sociedad de la información, pero antes, deben tomarse varias decisiones en el ámbito gubernamental y político. Y mencionan también la "sensibilización electrónica", como primer paso para construir el capital humano para la sociedad de la información.

Entre los principios rectores adoptados por los países firmantes de la "Declaración de Bávaro" resultante de conferencia ministerial regional, celebrada en enero del 2003, y de carácter preparatorio para la asistencia de América Latina a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, se encuentran:

"(...) hacer hincapié en la educación de usuarios clave de las tecnologías de la información y comunicación: maestros, funcionarios públicos, médicos, enfermeras, dirigentes comunitarios, entre otros. Deberán establecerse incentivos para estimular la adaptación a las nuevas formas de comunicación e interacción. Es necesario que los países se esfuercen por minimizar el problema común del "desajuste de capacidades", mediante la búsqueda activa

de perfiles profesionales adecuados y la actualización constante de los textos de estudio."

- "El progreso social y económico de los países, así como el bienestar de las personas y de las comunidades, deben ocupar un lugar preponderante en las actividades destinadas a construir una sociedad de la información. El uso y aprovechamiento de las (TICs) son indispensables para satisfacer las necesidades de los individuos, de las comunidades y de la sociedad en general."
- "El esfuerzo por construir una sociedad de la información debe abarcar el acceso a las TICs, su aprovechamiento mediante la articulación de acciones locales, regionales y globales, y su uso con fines públicos y sociales en áreas como el gobierno, la salud o la enseñanza."

Los firmantes de la declaración, a su vez, establecen que dentro de los desafíos que plantea establecer un marco regulatorio para una sociedad de la información, se encuentra: hacer valer el derecho a los "bienes de valor social", porque las TICs como favorecedoras de la información y la comunicación, son simultáneamente derechos y herramientas.

- "La infraestructura global de información es un instrumento para los demás derechos económicos, sociales y culturales, y es uno de los ejemplos más tangibles de 'bien público global' que proporciona los fundamentos de la ciudadanía mundial".

Por su parte, el "*Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe*" (PRELAC) de la UNESCO, se sustenta en concepciones similares y propone estimular cambios substantivos en las políticas públicas para hacer efectiva la propuesta de "Educación para todos", con el propósito de atender las demandas de desarrollo humano de la región en el siglo XXI. Además, se revisan los resultados de los esfuerzos realizados por la UNESCO en este sentido durante los últimos 20 años y se afirma que, según la información más reciente, existe un conjunto importante de aspectos pendientes o carencias que afectan la educación en la región.

Asimismo, establece:

"La introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, es aún muy limitada, aun cuando éstas pueden ofrecer oportunidades muy importantes para garantizar el acceso, la circulación de la información y el uso de nuevas herramientas complejas para apoyar los procesos de aprendizaje."

Y entre sus conclusiones, se afirma que queda aún mucho por hacer en lo referente a la alfabetización en los países de América Latina y el Caribe, y que es necesario incentivar constantemente la educación permanente para poder lograr una educación de calidad.

Como puede apreciarse en la literatura sobre el tema, la alfabetización digital, es vista más que como una necesidad, como un derecho inherente al desarrollo de las personas que viven en sociedad.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe, una de las regiones más alejadas de los centros donde se producen los grandes avances tecnológicos, deben adoptar políticas conscientes de la realidad imperante en materia de conocimiento sobre las TICs. Esto, permitiría avanzar hacia una sociedad más culta e informada, un paso para la toma de decisiones más adecuadas, que pueda ejercer verdaderamente sus derechos humanos, entre los que figura: "tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, (...) gozar de las artes y (...) participar en el proceso científico y en los beneficios que de él resulten".

Para lograr esto, cada país deberá apuntar a la excelencia en la educación, y el primer paso hacia la implementación de esta política, es la formación de sus pueblos sin distinciones ni categorías.

Es imprescindible el impulso, desde la acción pública en todos sus ámbitos, para la adquisición de conocimientos básicos en materia de TICs. Y ello ayudaría a poder acceder con herramientas adecuadas a esta nueva etapa de formación digital permanente que vive el mundo de manera global.

En varios países de América Latina, se han iniciado acciones de este tipo, sobre todo desde los ministerios de cultura, impulsados por programas de educación como los que desarrolla la UNESCO.

Todos los actores sociales conforman el capital humano en esta carrera de desarrollo hacia la sociedad de la información. Pero esta carrera no admite pasos en falso, porque el tiempo perdido es un enemigo que aumenta la brecha digital existente entre los países del mundo, que favorece más a quienes alcanzaron acompañar sus economías y formas de vida al nuevo modelo de sociedad.

Y como afirma *Ramírez Leyva*, que "ahora el desafío será lograr que los avances de la tecnología digital y de las telecomunicaciones puedan utilizarse para reducir las desigualdades de los grupos históricamente excluidos y así desvanecer la brecha [digital]".

VIII. LA ALFABETIZACIÓN DIGITAL Y EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS CIUDADANAS.¹¹

El concepto de formación ciudadana

Desde los inicios del siglo XIX, las sociedades liberales fueron incorporando gradualmente la educación cívica como un soporte fundamental para el desarrollo democrático de las naciones. En sus inicios, este tipo de formación estaba dirigida a la elite política de los sectores acomodados y medios. No obstante, la masificación gradual de la educación, la participación formal de los sectores medios y bajos en la economía y, sobre todo, el rol más activo de la población hicieron necesario el replanteamiento del concepto de educación cívica. En tal sentido, la formación ciudadana debió incorporar no sólo los conocimientos institucionales y formales del Estado sino también los deberes y derechos de los ciudadanos con participación política, social y económica en un entorno urbano (Hobsbawm, 1998).

El concepto de ciudadanía ha ido cambiando y en los últimos años adquirió una mirada diversa y variada, tanto en el mundo anglosajón como en el latino. Tales visiones responden a la necesidad de reconocer la diversidad de derechos y deberes ciudadanos que el mundo contemporáneo solicita. En tal marco, se ha ido sustituyendo el concepto de educación cívica por el de competencias ciudadanas. En este sentido, se reconoce como individuo cívicamente competente a aquel capaz de conocer, hacer y tener una actitud en un contexto determinado de actuación en los planos políticos, sociales y económicos (Selwyn, 2004).

Según el proyecto de la OCDE denominado Definición y Selección de Competencias (DeSeCo), se define competencia como la capacidad de responder a demandas complejas y llevar a cabo tareas diversas de forma adecuada. (MEC, 2005).

En tal definición, la OCDE y el Gobierno español (MEC, 2005) reconocen la formación ciudadana como una competencia clave a ser desarrollada en la educación. Habrán de considerarse los siguientes aspectos:

- Conocimiento y comprensión de la realidad social del mundo en que se vive y ejerce la ciudadanía democrática.
- Habilidades para la plena participación del ciudadano contemporáneo en aspectos fundamentales de la vida cívica, como la participación política, social y económica.
- Valoración de pluralidad, diversidad y participación del "otro" como elementos claves para la convivencia democrática en la vida moderna.

¹¹ Síntesis elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del artículo original de Begoña Gros y David Contreras. "La alfabetización digital y el desarrollo de competencias ciudadanas", Revista Ibero Americana, consultada en la dirección URL: <http://www.rieoei.org/rie42a06.htm>, el 26 de mayo de 2014.

Algunas investigaciones han identificado los diversos modos en que la formación ciudadana se ha ido desarrollando en sistemas escolares del mundo occidental. Como afirma Selwyn, (2004), se pueden establecer tres enfoques en relación con la educación para la ciudadanía:

- La educación sobre la ciudadanía. En este se pretende que los estudiantes tengan el conocimiento suficiente y comprensivo de la historia nacional, las estructuras y procesos del gobierno y la vida política.
- La educación a través de la ciudadanía. Sugiere que los estudiantes aprendan en forma activa, experimenten en la comunidad escolar, local y global y, particularmente, participen de una comunidad democrática.
- La educación para la ciudadanía. Propone que se desarrolle en los estudiantes un conjunto de herramientas que garantice su participación activa.

Alfabetización digital y ciudadanía

La incorporación de las TIC ha acrecentado las diferencias ya existentes entre países y grupos sociales. Actualmente se habla de la división o brecha digital. Esta expresión muestra cómo se va estableciendo una separación entre países y personas que carecen de los conocimientos y de las tecnologías requeridas para el desarrollo de una sociedad de la información. Se trata de las posibilidades de superación de estas situaciones de desigualdad a través del uso extensivo de la Red.

Diversos autores (Cassany, 2002; Gutiérrez, 2003; Majo y Marqués, 2001; Millán, 2000; Rodríguez, 2004) han puesto de relieve que cualquier proceso de entendimiento y construcción de la sociedad de la información debe hacerse sobre una activa participación social de la población. Sin embargo, se requiere un proceso de alfabetización digital.

El concepto de alfabetización lectora fue entendido como la simple capacidad de leer y escribir. Tal concepción fue ampliada con posterioridad para la UNESCO, (1986): Una persona se considera alfabetizada cuando en su vida cotidiana puede leer y escribir, comprendiéndola, una oración corta y sencilla

El término alfabetización digital presenta una gran diversidad de definiciones entre las cuales una informal pero muy clara afirma: tomar el control de tu ordenador y no dejar que éste te controle a ti (Morgan, 1998).

En nuestro caso, entenderemos la alfabetización digital en un sentido amplio, considerando las siguientes características:

- Capacidad para realizar juicios de valor informados acerca de la información que se obtenga en línea.
- Destrezas de lectura y comprensión en un entorno de hipertexto dinámico y no secuencial.

- Destrezas de construcción del conocimiento; construir un "conjunto de información fiable" proveniente de diversas fuentes.
- Habilidades de búsqueda
- Gestión del "flujo de multimedia"; creación de una "estrategia personal de información".
- Concienciación de existencia de otras personas y una disponibilidad facilitada para contactar con ellas y debatir temas o pedir ayuda.
- Capacidad para comprender un problema y seguir un conjunto de pasos para resolver esa necesidad de información.
- Valoración de las herramientas del sistema como apoyo a los formatos tradicionales del contenido.
- Precaución al juzgar la validez y exhaustividad del material accesible a través de los enlaces de hipertexto.

Aprendizaje experiencial y participativo

El proceso de aprendizaje se sigue concibiendo como un proceso de adquisición de conocimiento y el aprendiz es como una "tabula rasa", un contenedor que hay que llenar.

La utilización de las TIC para el desarrollo de competencias ciudadanas no puede quedar relegada a un simple nivel informativo. Se trata de crear entornos de aprendizaje (Jonassen, 2000) que permitan presentar al estudiante una serie de variadas experiencias y escenarios que le faciliten su propia construcción del conocimiento (Educar a través de y para la ciudadanía).

Se trata de abogar por una enseñanza centrada en prácticas educativas auténticas, las cuales requieren ser coherentes, significativas y propositivas; en otras palabras: "simplemente definidas como las prácticas ordinarias de la cultura" (Brown, 1989, p. 34).

El papel de las TIC en la formación ciudadana

Siguiendo a Horejsi y Ray (2006) se proponen tres grandes formas de abordar la ciudadanía en la educación. Para cada enfoque podemos utilizar las TIC como medio de búsqueda, expresión, comunicación y participación.

Conocimiento y comprensión sobre cómo convertirse en ciudadanos informados

La primera competencia significativa es ser ciudadanos informados y estar en capacidad de desempeñar un papel activo en la sociedad democrática, por lo tanto, es fundamental tener acceso a la información. Los ciudadanos informados están mejor preparados para comunicar sus ideas, participar en

elecciones, aprovechar oportunidades, obtener servicios, velar por sus derechos, negociar eficazmente y controlar las acciones del Estado. Las nuevas tecnologías y particularmente Internet posibilitan el fácil y prácticamente ilimitado acceso a toda clase de información.

Desarrollo de las habilidades de indagación y comunicación

El desarrollo de las habilidades de indagación implica fortalecer la observación, la sistematización de datos, el planteamiento de hipótesis, la reflexión y la acción.

Pero la habilidad de indagación se completa y desarrolla en la posibilidad de comunicarse en las diversas formas multimediales que hoy las tecnologías facilitan, enfocándose en audiencias y mensajes específicos, se facilita con herramientas como el procesador de texto, los diarios virtuales (weblogs) y los periódicos escolares, además del correo electrónico, las salas de conversación (chat rooms), los mensajes de texto y los debates en línea (listas de correo y grupos de discusión o foros).

Existe una gran variedad de proyectos escolares que plantea el uso de la Red como sistema de trabajo común y cooperativo. Por ejemplo, la comunidad europea ha apoyado el proyecto Eurokid¹ que propone una serie de actividades y discusiones dirigidas a los niños y jóvenes sobre la interculturalidad y el racismo. Otro proyecto es "Atlas de la diversidad²", que tiene por objetivo confeccionar retratos de la diversidad cultural de los países latinos.

Desarrollo de las habilidades de participación y acción responsable

El concepto de ciudadanía contemporánea responde a la responsabilidad social en acción, la cual se ejerce mediante la participación efectiva en todos los ámbitos de la sociedad local, nacional e internacional.

El uso de juegos de simulación y otros materiales interactivos posibilita que los estudiantes hagan preguntas y pongan a prueba las consecuencias de sus decisiones.

Propuesta de desarrollo de competencias ciudadanas con el uso de las TIC

Fuentes para convertirse en ciudadanos informados

Se pretende que el alumno logre adquirir las habilidades y procedimientos necesarios para informarse y con ello desarrollar un rol activo dentro de los sistemas democráticos. La importancia de esta competencia ciudadana radica en que, dentro de la enseñanza tradicional, al alumno se le trasmite un conjunto de conocimientos e información que con el transcurso del tiempo se vuelven obsoletos en la mayoría de los casos. Por ello, es vital que el alumno desarrolle una serie de habilidades que permitan el acceso a la información

disponible en Internet, con actualización dinámica y permanentemente. (Monereo, 2005).

En consecuencia, presentamos aquellas herramientas informáticas que están en relación con las propuestas de competencia que ya hemos mencionado.

Internet como herramienta y procedimientos asociables para optimizar su uso: Se trata de la herramienta más poderosa en función del inestimable cúmulo de información disponible, lo facilitado y democrático de su acceso en la actualidad, la variedad de formas en que es presentada esta información y su permanente actualización; conlleva asimismo una serie de problemáticas asociadas a su utilización.

La falta de confiabilidad de las fuentes de la información almacenada así como la obtención de datos carentes de fundamentación y rigor condicionan la elección de la informática como soporte técnico de los trabajos de investigación que pretenden autenticidad y credibilidad.

Todos estos problemas plantean la necesidad de desarrollar una serie de procedimientos, respaldados por algunas herramientas específicas, que pueden ayudar a llevar a buen puerto la búsqueda de información dentro de la Red.

Bancos de información.- Se trata de modos de almacenaje de la información para que pueda ser seleccionada por el alumno. Algunos están ligados al espacio, como documentos de texto, gráficos, sonidos, imágenes y animaciones.

Web.- Es el medio de almacenaje por excelencia. Es conveniente evaluar si el acceso debe ser inmediato y total. Se recomienda que éste sea dirigido y organizado de acuerdo a las actividades.

Herramientas de elaboración del conocimiento.- Serie de pautas diseñadas para ordenar datos cognitivos que ayudan a desarrollar objetivos propuestos. Entre ellos, la creación de mapas mentales para expresar e intercambiar conceptos y concepciones sobre determinadas temáticas.

Paquetes integrados.- El alumno podrá servirse de ellos como soporte físico durante el desarrollo de las actividades organizadas en módulos a través del web quests. Los paquetes están conformados por programas básicos incluidos en Office: Word, Excel, Power Point y Publisher.

Habilidades de indagación y comunicación

Estas habilidades permiten que los alumnos desarrollen un conocimiento estructurado, complejo, flexible y transferible de los conceptos, estrategias y procedimientos propios de las áreas curriculares.

Manejo de bases de datos.- Ser un ciudadano informado demanda entender cómo se preparan y presentan las estadísticas.

Planilla electrónica.-Este programa sirve para sistematizar la información, transformándola y facilitando así su manejo.

Representar la información de esta forma permite al alumno ampliar las posibilidades de comprensión y razonamiento en su proceso de incorporación de conocimientos.

La web queso.- Es una herramienta procedimental y metodológica que permite que el alumno desarrolle la tarea de búsqueda o investigación en línea, con supervisión en los pasos a seguir.

Blogs.-Son herramientas que ofrecen un espacio de escritura que se caracteriza por ser la mezcla de un diario personal en línea y una herramienta de discusión donde los lectores pueden subir comentarios a la información que se presente, el procedimiento denominado "posteo".

Habilidades de participación: herramientas de conversación y colaboración

Estas herramientas informáticas apuntan esencialmente a lograr la comunicación y la interacción entre las personas en entornos de aprendizajes.

A continuación presentamos variadas alternativas de herramientas que permiten el desarrollo del aprendizaje en formatos colaborativo e integrados.

Herramientas para compartir intereses.- Apuntan a generar espacios de interacción en torno a uno o más temas compartidos. Son ejemplos los boletines y las revistas y, de manera especial, los diferentes tipos de conferencias por computadora, tales como listas de discusión, foros, e-mail, e-noticias, anuncios, chat, etc.

Cuadernos de colaboración, creación de comunidades virtuales de alumnos, entornos de colaboración de alumnos.- Internet es un espacio diverso, de numerosos formatos. Para lograr una mejor aplicación de esa competencia Monereo (2005) describe dos herramientas usuales y de fácil implementación: las listas de discusión y los foros electrónicos.

Simulaciones a través de juegos.- Los juegos de simulación pueden ser particularmente útiles en la formación de competencias ciudadanas ya que involucran la planificación, desarrollo y ejecución simulada de acciones que se dan en la vida ciudadana. Ejemplos de juegos como Sims City o Los Sims.

Conclusión

Resulta fundamental que también sea la institución escolar la que asuma una parte de responsabilidad en la educación para la ciudadanía en la sociedad informacional. El problema de fondo es conseguir que a las TIC no se las considere como una simple herramienta sino que se les otorgue el rango de elemento central para la selección de información, la reconstrucción del conocimiento, la participación y la comunicación.

IX. LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA¹²

La atención integral a las víctimas de delitos debe ser de carácter interdisciplinario, secuencial e interinstitucional. Su finalidad es brindarles atención oportuna, pertinente, amplia y eficaz. Concentrar parte de esa atención en una sola sede, puede reportar un considerable ahorro de tiempo, desplazamientos y trámites a las víctimas.

La atención comprende acciones gubernamentales que abarcan desde la prevención del delito hasta la recuperación y reintegración social de la víctima, pasando por su acceso a la procuración y administración de justicia penal.¹³ La interdisciplinariedad engloba la asesoría jurídica, asistencia y gestión social, atención a la salud física y emocional, protección, seguridad y finalmente atención educacional y de prevención.

La Secuencialidad es parte fundamental para el seguimiento y acompañamiento que se le brinda a la víctima como parte estratégica para lograr una adecuada intervención, desde la comisión del delito hasta la reparación del daño. Cuando hablamos de interinstitucionalidad nos referimos a la conexión que existe entre dos o más instituciones públicas, privadas o sociales para brindarle las medidas necesarias de protección, resguardo y acompañamiento que le brinde una esfera de confianza a la víctima.

Parte importante de la atención integral a las víctimas es darle seguimiento e impulso al cabal cumplimiento del artículo 20 constitucional en lo que respecta al inciso "C" referente a los derechos fundamentales de las víctimas y del ofendido; siendo éste una aportación de la reforma constitucional del año 2008, en la que se consagran las garantías que el Estado debe otorgar a todas aquellas personas que hayan sido víctimas de algún delito.

Para garantizar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, se debe definir una instancia que coadyuve con las diferentes instancias jurisdiccionales y administrativas y que ésta sea la encargada de hacer respetar las premisas constitucionales, partiendo del principio de la interinstitucionalidad y resaltando la importancia de contar con un organismo autónomo encargado de administrar, verificar y certificar que los procedimientos en los que interviene sean los adecuados para que a las víctimas y a los ofendidos de delitos se les garantice su acceso a la justicia y a la reparación del daño, brindando el acompañamiento desde la comisión del delito hasta la conclusión del proceso.

El Estado con el fin de combatir de manera frontal a la delincuencia y crear las condiciones favorables para preservar el orden público y el estado de derecho dentro del territorio nacional, publicó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública reglamentaria del Artículo 21 constitucional, misma que fue creada como un instrumento del Estado con el objetivo de salvaguardar la

¹² Mtro. José Miguel Herrera Flores, "La Atención a Víctimas dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública", Revista Expansión, Domingo, 09 de marzo de 2014, consultado en <http://blogs.cnnexpansion.com/soy-competitivo/2014/03/09/la-atencion-a-victimas-dentro-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica/>

¹³ Instituto ciudadano de Estudios Sobre Seguridad.- Modelo de atención integral e institucional a víctimas de delitos en México

integridad y los derechos de las personas, así como generar acciones que induzcan al respeto de la legalidad y a la protección de las víctimas de delitos.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública está integrado por: El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; los Consejos Locales e Instancias Regionales, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema.

El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

Las atribuciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública son, entre otras:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública.
- Coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia.
- Promover la implementación de políticas en materia de atención a víctimas del delito.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, en lo que respecta a apartado de la prevención del delito y la participación ciudadana la atención integral de víctimas, debe formular estrategias de coordinación en materia de combate a la corrupción, protección de personas, atención a víctimas y ofendidos de delitos. Estos se encuentra en el artículo 20 F.III de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia tiene la tarea de formular estrategias de coordinación en materia de combate a la corrupción, protección de personas, atención a víctimas y ofendidos de delitos (art. 25 F.XVII LGSNSP).

Todos los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública tienen la obligación de Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. (art. 40 F.III)

De la misma manera, el sistema compromete a las legislaturas en los tres ámbitos de gobierno a establecer las actividades que realizarán las unidades de investigación y de atención, entre otras la de proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; y para tal efecto deberá:

- Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

- Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;
- Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;
- Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos de inmediato al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente.

Con la transformación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos a Comisión Ejecutiva se mantiene el objetivo de brindar atención oportuna e integral a las víctimas y ofendidos de delitos, por si misma o en coordinación con instituciones especializadas, coadyuvar al eficaz desempeño de las autoridades con competencias en materia y diseñar políticas y programas de colaboración interinstitucional de atención a víctimas u ofendidos de delitos, respetando en todo momento los principios de atención integral a las víctimas.

La Comisión brinda la posibilidad de coadyuvar con el encargado de ejercer la acción penal, que es el Ministerio Público. Con esto se trata de apoyar las atribuciones propias del Ministerio Público durante la integración de averiguaciones previas, el desarrollo de los procesos penales, la substanciación de recursos y la tramitación de juicios de amparo, para que se sancione a los responsables de la comisión de delitos.

Las reformas para atención a las Víctimas del delito proponen una atención integral- jurídica, médica, psicológica y social-.

Incluir a la Comisión Ejecutiva dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) como una conferencia se plantea, tener una mayor comunicación en el manejo de la información, mayor control en los procedimientos y diligencias en lo que se refiriere a víctimas y ofendidos en los tres ámbitos de gobierno, así como de los organismos integrantes del SNSP, ya que como parte de la estrategia, el objetivo es cubrir todos los estados de la Federación, dando oportunidad de que los municipios también puedan garantizar a las víctimas el acceso a una investigación justa y a un proceso apegado a derecho.

Se busca fortalecer la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas, robusteciendo las bases de datos criminalísticas y policiales, los protocolos de investigación y las bases de datos que contengan información detallada, que permita la identificación de las personas que se encuentren desaparecidas.

De igual manera se busca agilizar las investigaciones de los ministerios públicos, supervisando que la integración de la averiguación previa y la recaudación de evidencias se más ágil, esto para que el ejercicio de la acción penal contra el victimario no retrase la reparación del daño—

La inclusión de la Comisión dentro del SNSP también abre las posibilidades de lograr un mayor control por parte de las autoridades responsables de combatir

el delito, ya que mejoraría los procedimientos policiales y de investigación respetando siempre los derechos fundamentales, de lo contrario, el hecho de no incluir la atención de víctimas al SNSP, podría detonar en la falta de coordinación política o administrativa entre instituciones y de esta manera se dificultaría el acceso de las víctimas a una solución integral del delito del que fueron objeto y re victimizaría administrativamente a las mismas.

Concluyendo, se detecta la conveniencia de que la atención integral a víctimas y ofendidos de delitos se adhiera al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), debido a la estructura colegiada que lo conforma y a el acceso a diversas instituciones de seguridad pública en los 3 ámbitos gubernamentales. Así mismo, es indispensable la generación de políticas públicas transversales que permitan fortalecer los municipios y los estados, dotándolos de información específica y confidencial con la que cuenta la federación, sin perder de vista los objetivos de Estado en materia de procuración y acceso a la justicia, De esta manera se puede brindar la protección, el resguardo jurídico y el respeto de los derechos que con las reformas constitucionales se le otorgan a las víctimas como garantías fundamentales cuando son objeto de algún delito en particular, así como la prevención del delito y la atención ciudadana.

X. DESAFÍOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: LAS EXPERIENCIAS CONTRASTANTES DE MÉXICO Y BRASIL.

Este estudio aborda las lecciones de política pública más relevantes para la garantía del derecho humano a la alimentación a partir de las experiencias de México y Brasil, las dos primeras economías de América Latina y las dos naciones más pobladas de la región. Mediante un análisis comparado de indicadores socioeconómicos reportados por ambos países en las dos últimas décadas.

En las dos últimas décadas, ambos países han alcanzado éxitos importantes en la reducción de la pobreza y la extrema pobreza, la inseguridad alimentaria y otros indicadores relevantes para la realización del derecho a la alimentación como la mortalidad y la desnutrición infantiles. Sin embargo, en casi todos estos rubros, Brasil ha logrado mayores avances (y a un ritmo más acelerado), a pesar de haber partido de condiciones más desventajosas que México.

En materia de políticas públicas, los éxitos de Brasil en la lucha contra la extrema pobreza, el hambre y la desnutrición no tienen que ver exclusivamente con un programa o una política (como el programa de transferencia condicionada (PTC) “Bolsa Família”), sino con un conjunto más amplio de estrategias y acciones. Algunas de las razones que le han permitido a Brasil alcanzar mayores avances en este terreno son:

1. La recuperación marcada del salario mínimo, la cual tiene un impacto importante en la reducción de la pobreza en ambos países, así como en la recuperación del poder de compra del salario. Mientras en Brasil el valor del salario mínimo se incrementó en un 77% entre 1995 y 2007, en México se contrajo en un 29, 81% entre 1995 y 2010.
2. El más elevado gasto social como porcentaje del PIB, el cual en Brasil representa más del doble que en México (26,2% frente al 11,3%), siendo también más alto en términos per cápita y como porcentaje del gasto público total (72,7% frente al 44,9% de México).
3. El mayor gasto en seguridad y asistencia social, el cual es casi cinco veces más alto en Brasil que en México (representa el 13,4% del PIB, frente al 2,8% de México), y se refleja en una mayor cobertura de los mecanismos de seguridad y protección sociales, así como en un mayor énfasis en políticas públicas fundamentadas en la protección universal de derechos.
4. La mayor cobertura de las pensiones a la vejez. El porcentaje de adultos mayores de más de 65 años cubiertos por algún tipo de beneficio de retiro o pensión en Brasil es casi el doble que en México, con una diferencia aún más pronunciada en las zonas rurales. Las pensiones otorgadas a la vejez benefician a un sector de la población reconocidamente vulnerable para el que muchas veces las pensiones constituyen la única fuente de ingreso familiar.
5. La existencia de transferencias monetarias no contributivas de mayor magnitud y suficiencia. El mejor ejemplo es el llamado Beneficio de Prestación Continuada (BCP), un derecho consagrado en la constitución

brasileña que asegura un salario mínimo mensual a grupos en imposibilidad de trabajar como adultos mayores y personas con alguna discapacidad. El programa posee hoy 3,4 millones de titulares beneficiarios y ha desempeñado un papel importante en combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria en Brasil.

6. El mayor grado de expansión del sistema de pensiones en el ámbito rural. Mientras en 2005 el 92% de los adultos mayores en zonas rurales de Brasil estaba cubierto por alguna de las instituciones públicas de seguridad social, en México dicha cobertura era inferior al 5%. La pensión rural en Brasil ha tenido un impacto importante en la reducción de la desigualdad y la pobreza entre uno de los sectores más pobres del país.
7. El mayor énfasis en la promoción de la agricultura familiar o agricultura de subsistencia. Programas específicos de envergadura destinados a este sector, como son el Programa Nacional de Fomento a la Agricultura Familiar (PRONAF), otorgan créditos a tasas preferenciales, y se han incrementado de forma muy importante en la última década.
8. Mayor vinculación entre la dimensión productiva de la agricultura familiar y la política social en el ámbito alimentario y nutricional. Brasil ha desarrollado políticas orientadas a viabilizar la comercialización de productos provenientes de la agricultura familiar por medio de compras gubernamentales, como es el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Con este tipo de programas se vincula una política de estímulo a la agricultura familiar con una política de distribución de alimentos a poblaciones cuya seguridad alimentaria está en riesgo.

Al examinar el marco legal vinculado al derecho a la alimentación en ambos países, este estudio muestra que, tanto en el ámbito constitucional como en la legislación secundaria, el derecho a la alimentación ha gozado de una protección más amplia en Brasil que en México. Con todo, Brasil, primero, y México después, se han sumado recientemente a un grupo de Estados que está incluyendo expresamente el derecho a la alimentación adecuada en sus constituciones nacionales.

En materia de exigibilidad, el derecho a la alimentación también ha recibido mayor tratamiento en Brasil por parte de los tribunales y órganos cuasijudiciales, aunque en ninguno de ambos casos se puede afirmar que existe un avance satisfactorio en esta materia. Una atención limitada a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DHESCA) ha caracterizado tanto a jueces brasileños como mexicanos. Este estudio señala que la omisión del poder judicial en este terreno no tiene que ver con la falta de base jurídica o de herramientas procesales. Se trata de una omisión de carácter político asociada a sus propias actitudes y creencias.

PANORAMA DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) considera que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para

obtenerla”. Según el CDESC, este derecho no debe interpretarse “en forma estrecha o restrictiva”, limitado al cumplimiento de requerimientos nutritivos, sino como un derecho dispuesto para atender tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer necesidades alimentarias sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; como el acceso a éstos de una forma sostenible (CDESC, 1999).

No existe un consenso sobre la forma más adecuada de medir el grado de satisfacción del derecho a la alimentación. No obstante, el recientemente creado Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (OEA, 2011) ha desarrollado un conjunto de indicadores de progreso para la medición de derechos, que buscan dar cuenta del grado de avance de los derechos económicos y sociales. En materia de derecho a la alimentación este grupo sugiere una serie de indicadores de resultados, algunos de los cuales son utilizados como referencia en este estudio para medir el grado de satisfacción del derecho a una alimentación adecuada, particularmente aquéllos vinculados a seguridad alimentaria, carencias nutricionales y pobreza.

SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria es una condición indispensable para la realización del derecho a la alimentación adecuada. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2011) entiende por seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. Situaciones de inseguridad alimentaria se pueden producir debido a problemas de acceso físico o económico a los alimentos o a los recursos o ingresos necesarios para adquirirlos, a la falta de disponibilidad y/o a un uso inadecuado de los alimentos.

En materia de disponibilidad, ni México ni Brasil enfrentan problemas de insuficiencia global. Según indicadores de la FAO, el suministro interno para la población general es muy superior al necesario en ambos países.¹⁴ Las cifras reportadas para México y Brasil muestran que en ninguno de los dos países existen problemas serios de disponibilidad de alimentos, a pesar del crecimiento exponencial que han registrado las importaciones en México. Los problemas de inseguridad alimentaria en México y Brasil están asociados al acceso y capacidad económica de la población para adquirir, comprar lo producir suficientes y variados alimentos que les permitan cubrir sus necesidades nutricionales básicas. La FAO ha señalado reiteradamente que la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe es principalmente un problema de acceso, que afecta en mayor medida a las personas en condición de pobreza y, particularmente, de extrema pobreza.

¹⁴ En América Latina y el Caribe México y Brasil tienen los indicadores más altos de suministro de energía per cápita, aunque también es cierto que existen fuertes contrastes entre la disponibilidad nacional y la disponibilidad doméstica. Además, el suministro calórico de las personas desnutridas en Brasil presentaba en el año 2000 un déficit de hasta 250 Kcal (FAO, 2000).

Tanto México como Brasil utilizan dentro de sus encuestas de hogares la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), elaborada por la FAO, la cual ofrece mediciones basadas en la experiencia de los hogares. Para el caso mexicano, reporta que en 2008 el 53,9% de los hogares se encontraban en una situación de seguridad alimentaria, 22,4 % en inseguridad alimentaria leve, 12,8% en inseguridad alimentaria moderada y 8,9 en inseguridad alimentaria severa. Para 2010, el porcentaje de hogares con seguridad alimentaria se había incrementado ligeramente y la inseguridad alimentaria leve se había reducido en más de tres puntos porcentuales. Sin embargo, el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa creció en 1,2% y dos puntos porcentuales, respectivamente.

Para el caso brasileño, la Encuesta Nacional de Muestreo realizados en 2004 y 2009 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en el intervalo de cinco años transcurridos entre la primera y la segunda encuesta fue posible observar una evolución positiva en el acceso a los alimentos. En los hogares con inseguridad alimentaria grave (considerado como el grupo de la población susceptible de sufrir hambre) experimentó una reducción en el área urbana de 1,9% en 2009 y, en el área rural, de 2,6%. A pesar de los avances registrados en Brasil, persistieron importantes variaciones. Los niveles de inseguridad alimentaria grave se concentraron especialmente en los hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos, así como entre aquellos en los que el nivel de escolaridad de las madres es bajo.

INDICADORES DE DEFICIENCIA NUTRICIONAL

Otra forma de medir el grado de cumplimiento del derecho a la alimentación es a partir de la observación del comportamiento de los indicadores de deficiencia nutricional. Aunque no toda deficiencia nutricional se debe a cuestiones ligadas a la alimentación, 4 indicadores como la desnutrición infantil, la obesidad o la prevalencia de anemia ofrecen estimaciones sobre la posible falta de alimentos o una alimentación insuficiente en energía y nutrientes.

1. Desnutrición infantil

En las últimas dos décadas tanto en México como en Brasil se ha registrado una disminución progresiva de la desnutrición infantil que puede atribuirse a una tendencia mundial a la ampliación en la cobertura de servicios básicos de salud, la escolaridad de las madres y el abastecimiento de agua y que les ha permitido a ambos países alcanzar uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el cual tiene que ver con la reducción de la desnutrición infantil a la mitad.

En Brasil, los indicadores de desnutrición infantil muestran una notable disminución entre 1988 y 2009, uno de los mayores porcentajes de reducción en América Latina durante el período. Según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer 2006, la desnutrición crónica (también llamada déficit de altura) en niños menores de cinco años bajó del 19,6% en 1989 a 6,7% en 2006.

En México, por su parte, la desnutrición aguda en menores de cinco años se redujo del 10,8% en 1988 al 2,8% en 2012. Sin embargo, en contraste con lo avanzado en materia de desnutrición aguda, la desnutrición crónica en menores de cinco años sigue siendo alta, al ubicarse en 13,6 % en 2012, y presenta grandes diferencias regionales, al ser especialmente alta en la región Sur del país (19,2%).¹⁵

Tanto en México como en Brasil los indicadores de desnutrición infantil presentan considerables diferencias regionales, de raza y etnia que sugieren la persistencia de patrones de segregación, iniquidad y discriminación. En México, la desnutrición crónica es considerablemente más alta en localidades rurales (19,9%) que en localidades urbanas (10,1%), pero la gran diferencia se origina entre la población indígena y no indígena. La enorme brecha étnica que presentan los indicadores de desnutrición en México y Brasil sugiere que el principio de igualdad y no discriminación, fundamental en el contexto de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, todavía sigue siendo uno de los más vulnerados en la formulación de políticas públicas en la materia.

2. Sobrepeso y obesidad

En muchos países del mundo, el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos está comprometido por el alto contenido de grasa, azúcar y sal de los alimentos elaborados que crecientemente predominan en la industria alimentaria, dominada además por un número reducido de grupos económicos. Ello ha generado un aumento considerable del sobrepeso y la obesidad en muchos países del mundo, incluidos los dos en que se centra este estudio. El problema es aún más grave en México que en Brasil, pues en el primero se ha registrado una de las mayores tasas de crecimiento de la obesidad a nivel mundial. Según información de la Organización Mundial de la Salud (OMS), mientras México ocupa el quinto lugar en América Latina por su porcentaje de obesidad entre adultos, con un 32%, en Brasil la cifra es del 19%.¹⁶

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) encontró que podría haber más de 51 millones de casos de sobrepeso y obesidad en México. Cerca de dos terceras partes de la población adulta presenta exceso de peso, al afectar a 68,8% de los hombres y al 73% de las mujeres. En los niños en etapa escolar, entre 1999 y 2006 los problemas de sobrepeso y obesidad combinados han aumentado en todas las regiones del país. Para 2006, uno de cada cuatro niños los padecía: 29,5% de los niños y 30,1% de las niñas en edad escolar, así como 33,5% de los adolescentes y 35,2% de las adolescentes.¹⁷

Según el CONEVAL el aumento de la obesidad y el sobrepeso en los niños mexicanos no sólo se está agravando por la existencia de hábitos no saludables, sino también por la ineficacia de las autoridades escolares para identificar a quienes necesitan desayunos escolares. Un estudio del Instituto

¹⁵ CONEVAL, 2010.

¹⁶ Organización Mundial de la Salud, en FAO, 2012:37.

¹⁷ Encuesta Nacional de Salud (ENSANUT 2006) en CONEVAL, 2010, p. 58

Nacional de Salud Pública encontró que uno de cada cinco niños en México no desayuna; cerca de 9% de los niños desayunan en la escuela y el 20% duplica el desayuno. Entre los elementos que integran la merienda escolar, además, la fruta y la verdura sólo se encuentran como máximo una vez a la semana en más de la mitad de los niños y niñas.

En Brasil, aunque los niveles de sobrepeso y obesidad no son tan altos como en México, también han aumentado considerablemente. Entre 1974 y 1975 y 2008-2009 la prevalencia de la obesidad aumentó en más de cuatro veces para hombres (de 2,8% a 12,4%) y en más de dos para mujeres (del 8% al 16,9%). Entre los niños de 10 a 19 años, por su parte, el sobrepeso alcanzó el 34,8% y la obesidad el 16,6%. Los patrones de discriminación afectan a las mujeres indígenas de Brasil por encima de cualquier otro grupo. Entre 2008 y 2009 se encontró que el 45,7% de ellas presentaba exceso de peso y 15,7% padecían obesidad.

3. Anemia ferrosiaria

La anemia por deficiencia de fierro existe principalmente entre niños y niñas en edad preescolar, mujeres en edad fértil y adultos mayores. En Brasil, la PNAD 2006 mostró que la anemia ferrosiaria afectaba al 21% de los niños y las niñas menores de 5 años y al 29,4 de las mujeres en edad fértil. Este indicador también presenta una brecha étnica importante: la prevalencia de anemia en mujeres blancas es de 26,3 % y de 32,2 % entre las mujeres negras. De igual forma se observa que en niños y niñas indígenas es mucho más alta que en la población infantil en general, siendo en 2008–2009 de 51,3% en indígenas y de 20,9% entre la población infantil en general.

De conformidad con el CONEVAL, en México, en niños y niñas menores de cinco años y en personas de la tercera edad, aún se presentan tasas superiores al 20%. Aunque las prevalencias para preescolares disminuyeron en todas las regiones del país entre 1999 y 2006, la región sur del país ha permanecido sin cambios, al presentar una prevalencia superior al 25%. Entre adultos la prevalencia es del 17,3% para mujeres y 5,3% para hombres.

4. Mortalidad infantil

Tanto México como Brasil han logrado éxitos en la reducción de la mortalidad infantil, cumpliendo así con otro importante Objetivo de Desarrollo del Milenio. Las cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO) muestran que en México el número de óbitos de niños de menos de un año de edad por cada mil nacidos vivos disminuyó de 39,2 en 1990 a 14,7 en 2009. Mientras que en Brasil, de conformidad con la CONSEA, se produjo un descenso del 47,1 en 1990 a 19,0 en 2008 (CONSEA 2010:20). Históricamente, los indicadores de mortalidad infantil han sido más altos en Brasil que en México. No obstante, esta diferencia se ha venido reduciendo. Entre 1980 y 1985 la desnutrición en Brasil fue 16,3 puntos más alta que en México, mientras que para el período más reciente fue sólo de 6,6. El aumento de la escolaridad maternal, el

saneamiento y las mejoras en la atención a la salud están entre las principales razones de la reducción en la mortalidad infantil en ambos países.

POBREZA Y DESIGUALDAD

Según el CONEVAL, 46,2% de los mexicanos se encontraban en situación de pobreza en 2010, 35,8 en pobreza moderada y 10,4 en pobreza extrema. Además de la pobreza extrema, encontramos el indicador de la pobreza alimentaria que brinda un panorama de la magnitud de la población cuyo ingreso es insuficiente para acceder a los alimentos básicos. En 2010, 18,8% de las mexicanas y los mexicanos (21,2 millones) se encontraba en pobreza alimentaria. Entre 2006 y 2010, como resultado de la crisis económica, el bajo crecimiento del PIB per cápita anual y, particularmente, del incremento en el precio de los alimentos, porque se produjo una caída del ingreso real que llevó a un aumento de cinco puntos porcentuales, al pasar de 13,8% a 18,8%.

En Brasil el programa Hambre Cero, presentado en 2001, utilizó un enfoque tradicional de línea de pobreza para realizar sus estimaciones y definir su público objetivo. Con base en los datos de la PNAD, 1999, se calculó que 9,3 millones de familias, equivalente a 44 millones de personas, percibían un ingreso inferior a un dólar diario y se infirió que, por consiguiente, podrían tener comprometida su seguridad alimentaria. Eventualmente, el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza e indigencia descendió considerablemente, al haber crecido el ingreso per cápita de las familias más pobres. Tan sólo entre 2003 y 2008 la pobreza se redujo prácticamente a la mitad de su valor, con lo que en sólo cinco años se alcanzó el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, mucho tiempo antes de la meta establecida para el año 2015.

1. Desigualdad en la distribución del ingreso

Los indicadores de pobreza en México y Brasil tienen una fuerte relación con la desigualdad en la distribución del ingreso. En ambos casos, ésta continúa siendo considerablemente alta para estándares internacionales. Durante casi 20 años (entre 1977 y 1999) Brasil —históricamente una de las sociedades más desiguales del mundo— prácticamente no presentó ningún avance en esa materia. A partir de 2001, la desigualdad comenzó a descender de forma continua a una tasa promedio del 8%, al bajar del 0,627 en 2000 al 0,576 en 2009. A pesar de los avances, este nivel de desigualdad continúa siendo muy elevado. En función de esa elevada desigualdad, tanto la pobreza como la extrema pobreza todavía están por encima de lo que se podría esperar de un país con un ingreso per cápita elevado como es Brasil. Según cálculos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), si tan sólo un tercio del ingreso nacional se distribuyera perfectamente sería posible garantizar todas las necesidades básicas.¹⁸

En México la desigualdad en la distribución del ingreso, a pesar de ser alta para estándares internacionales, nunca ha sido tan alta como en Brasil y su comportamiento ha sido más fluctuante. Hasta 1984 había caído de forma

¹⁸ IPEA, 2009, en ALCOSH, ABRANDH y CERESAN, 2010:15.

considerable durante dos décadas. No obstante, entre 1984 y 1994 tuvo un deterioro significativo que se vio reflejado en un aumento del 12% en el Coeficiente de Gini.¹⁹ Aunque no alcanza los mismos niveles de Brasil, el elevado grado de desigualdad sigue siendo una causa de preocupación.

En ambos países los niveles de pobreza son mayores entre la población rural que se ocupa en el sector agrícola en contraste con la que se ocupa en el sector no agrícola. Sin embargo, estas diferencias tienden a ser mayores en México que en Brasil. Un análisis de la FAO muestra cómo en México el porcentaje de pobreza en la población rural ocupada en el sector agrícola entre 2005 y 2008 fue del 56,4%, mientras que en Brasil fue del 38,7% durante el mismo período. Esta diferencia importante puede explicarse fundamentalmente por la cobertura universal (y el monto significativo) de la pensión rural en Brasil, abordado en la tercera sección de este estudio, así como en un conjunto de políticas direccionadas a apoyar a los agricultores familiares.

Garantizar el derecho a la alimentación en zonas rurales implica un desafío mayúsculo, debido a la gran dispersión de la población rural y el elevado costo de brindar servicios públicos e infraestructura básica. En México, según la OCDE, el campo enfrenta una serie de problemas estructurales que van de la baja productividad de los cultivos y el sector ganadero, hasta la ineficiencia en los sistemas de comercialización, la cobertura limitada de los sistemas de riego y la existencia de un sistema financiero poco desarrollado. Un grupo particularmente vulnerable está constituido por más de tres millones de ejidatarios que produce para los mercados locales o simplemente para su propia subsistencia. Aunque una parte de este grupo está cubierto por programas gubernamentales, los más pobres de ellos carecen de acceso a seguros o a financiamiento y tienen un acceso muy limitado a los mercados de productos e insumos.

MARCO LEGAL

Los compromisos del Estado mexicano y brasileño para reconocer el derecho a la alimentación provienen de una serie de tratados internacionales firmados y ratificados por ambos países. En primer término, la obligación de garantizar este derecho surge de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, de modo más explícito, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por ambas naciones. El artículo 11 de este instrumento reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, *incluso alimentación*, vestido y vivienda adecuados” y señala que “deberán adoptarse medidas inmediatas para *garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*”.

Otros tratados internacionales de los cuales México y Brasil forman parte incluyen disposiciones en donde se hace referencia al derecho a la alimentación y/o a una nutrición adecuada. Tal es el caso de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), la Convención para la Eliminación de Todas las

¹⁹ México ocupa el trigésimo segundo país más desigual del mundo mientras que Brasil ocupa el décimo sitio (CIA World Factbook 2010).

Formas de Discriminación contra la Mujer (CETFDM) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”.²⁰

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Una de las formas de brindar protección legal eficaz al derecho a la alimentación es incluirlo de forma explícita dentro del texto constitucional de una nación. Más allá de la garantía que otorgan los tratados internacionales, existen al menos tres vías a través de las cuales las distintas constituciones a nivel mundial han garantizado el derecho a la alimentación de manera explícita: a través de la protección o reconocimiento de grupos específicos; en vinculación con otros derechos humanos ó; por provisiones directas con efectos generales para todas y todos los seres humanos.

En el primer caso se otorga una protección expresa del derecho a la alimentación a un grupo determinado, generalmente en condiciones de vulnerabilidad. En Brasil y en México este tipo de protección se brinda específicamente a los niños y niñas, a quienes se reconoce de forma explícita suderecho a la alimentación. En Brasil este derecho también se reconoce para los adolescentes y, en México, para los pueblos y comunidades indígenas. En el caso del derecho a la alimentación de niñas y niños, no obstante, existe una diferencia sustantiva en la forma en que la constitución de cada uno de estos dos países reconoce el derecho a la alimentación. Mientras en Brasil se menciona que el Estado (junto con la familia y la sociedad) debe asegurar este derecho, en el caso de México no se establece una responsabilidad por parte del Estado. Según el artículo 4º constitucional, los principales responsables de asegurar el derecho a la alimentación son los ascendientes, tutores y custodios. La obligación del Estado es únicamente “otorgar facilidades” y “coadyuvar” al cumplimiento de este derecho.

En el segundo caso, la necesidad de garantizar la alimentación en México, la constitución no menciona de forma explícita el derecho a la alimentación en vinculación a otros derechos, aunque al hacer referencia al salario mínimo lo hace de modo implícito. El artículo 123, fracción VI, establece que “los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos”.

Existe una tercera vía para garantizar el derecho a la alimentación que permite superar las insuficiencias de las dos anteriores, la cual tiene lugar a través de provisiones directas y generales en las cuales el derecho a la alimentación se reconoce de forma explícita como un derecho humano de un modo que éste se vuelve aplicable al conjunto de la población. Muy recientemente Brasil y México

²⁰ Existen además otros instrumentos internacionales ratificados por ambos países que también reconocen el derecho a la alimentación como la Convención sobre el estatuto de Refugiados, la Convención sobre el estatuto de los apátridas, la Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad, la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

se han sumado a un número reducido de países que explícitamente reconocen en sus constituciones el derecho a la alimentación como un derecho humano universal. Dichas reformas fueron posibles, en gran medida, gracias a la presión de las organizaciones de la sociedad civil de ambos países.

En Brasil la reforma se aprobó en 2010 después de siete años de trámite en el congreso, por medio de una enmienda que incorpora el derecho a la alimentación dentro de otros derechos sociales ya incluidos anteriormente en el artículo sexto constitucional como la educación, la salud, el trabajo o la seguridad social. En México, donde la reforma se aprobó un año después, se modificaron los artículos 4º y 27 constitucionales para reconocer el derecho de toda persona a la alimentación y establecer además la obligación del Estado de garantizar este derecho desde la perspectiva de la seguridad alimentaria.

LEGISLACIÓN SECTORIAL SECUNDARIA

El derecho a la alimentación debe ser reconocido y garantizado en leyes sectoriales secundarias. Algunas de éstas lo reconocen de forma explícita, otras lo hacen de modo implícito y algunas más establecen facultades en materia alimentaria y/o nutricional, aunque no llegan a reconocer el derecho a la alimentación. Siete de nueve leyes estudiadas en Brasil reconocen el derecho a la alimentación, en tanto que en México sólo cuatro de ocho leyes lo hacen. De un total de nueve leyes analizadas para el caso brasileño se encontró que tres reconocen este derecho de modo explícito, cuatro lo hacen de manera implícita y dos no lo reconocen.

Para el caso mexicano, de un total de ocho leyes estudiadas se observó que tres reconocen el derecho a la alimentación de forma explícita (aunque en uno de los casos no como una obligación que debe garantizar el Estado); una ley lo hace de manera implícita y cuatro leyes no reconocen el derecho a la alimentación. Las cuatro leyes mexicanas que reconocen el derecho a la alimentación son la Ley de Desarrollo Social, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. De estos tres ordenamientos el más importante es la Ley de Desarrollo Social, en primer lugar porque se define como una ley “de orden público e interés social” (Artículo 1), lo que implica que “prevalece sobre el contenido de otras leyes en caso de que llegaran a regular la misma materia en sentido inverso”.

La Ley de Desarrollo Social posee además dos características importantes: La primera es que incorpora el derecho a la alimentación (artículo 6) con carácter universal, ya que la misma ley determina que dentro de su objeto se encuentra el garantizar el “ejercicio pleno” de los derechos sociales que consagra la constitución, “asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” (artículo 1.II). La segunda es que la ley no simplemente enumera o enuncia derechos, como ocurre con el artículo 4º constitucional, sino que los garantiza a través de mecanismos de exigibilidad. De acuerdo con este ordenamiento, si el Estado no cumple sus compromisos, los ciudadanos pueden recurrir al amparo de la justicia federal para obligar a hacerlo. La propia ley establece

instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular en materia de desarrollo social” (artículos 67 y 68).

El derecho a la alimentación goza de una protección más amplia en Brasil que en México. No

sólo existe un mayor número de ordenamientos jurídicos que lo reconocen de una manera implícita y explícita. También es claro que el esfuerzo por alcanzar la protección universal de los derechos sociales —de manera notable en el ámbito de la salud y la asistencia social— ha tenido un alcance mayor en ese país desde la Constitución de 1988. Por si esto no fuera suficiente, existe también un conjunto de políticas, asentadas en instrumentos legales, como la llamada Política Nacional de Alimentación y Nutrición de 1999 (establecida a través de la Instrucción no. 710) que establece una serie de directrices programáticas que tienen como hilo conductor el derecho humano a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional. Cabe mencionar también que el Decreto no 6.040, de 2007, que crea la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de Pueblos y Comunidades Tradicionales, incluye la seguridad alimentaria y nutricional como un derecho de los pueblos tradicionales (artículo 1, III).

Desde 2003 Brasil ha perfeccionado considerablemente la legislación con respecto al derecho a la alimentación, especialmente a partir de la promulgación de la Ley Orgánica sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional y la nueva ley No. 047/2003 sobre Alimentación Escolar, donde la alimentación es reconocida como un derecho de los alumnos de educación básica. Dicha legislación es importante, entre otras razones, porque establece un eslabón institucional entre la alimentación ofrecida en las escuelas públicas y la agricultura familiar (o agricultura de subsistencia) de la región en que éstas se ubican . Para favorecer a este sector vulnerable, la nueva ley establece que, del total de los recursos financieros entregados por el Gobierno Federal, al menos un 30% deberá utilizarse en la adquisición de productos alimentarios directamente de la agricultura familiar (artículo 14).

LEGISLACIÓN MARCO SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 12, donde se precisa el significado del derecho a la alimentación, plantea la necesidad de aprobar una “ley marco” que funcione como el “instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación” (CDESC, 1999:8). Ello es importante porque los tratados internacionales de derechos humanos y las provisiones constitucionales suelen estar planteadas en términos muy generales. El Comité plantea que en una legislación marco sobre el derecho a la alimentación deben figurar objetivos, medios, metas y tiempos; formas en que la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales pueden contribuir; responsabilidades institucionales, así como mecanismos de vigilancia y eventuales procedimientos para interponer recursos.

En México no existe todavía una ley reglamentaria del derecho a la alimentación, salvo en el nivel sub-nacional la Ley de Seguridad Alimentaria

para el Distrito Federal de 2009. La seguridad alimentaria es regulada por medio de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual no reconoce el derecho a la alimentación. Únicamente establece la facultad del Estado para impulsar políticas que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria de la nación “mediante el impulso de la producción agropecuaria del país” (artículo 5, III). En 2006, la Cámara de Diputados aprobó una Ley de Planeación para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional que se planteaba, entre otras, garantizar “el derecho humano a la alimentación y la adecuada nutrición de todos los mexicanos” (artículo 2º). Sin embargo, esa iniciativa fue frenada por el Senado de la República y no volvió a ser retomada.

EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea en su observación General 12 la importancia de que los estados parte del PIDESC no sólo ofrezcan medidas legislativas que reconozcan, protejan y faciliten el derecho a la alimentación, sino también que establezcan los mecanismos de exigibilidad a través de los cuales sea posible invocar este derecho ante tribunales u otro tipo de instancias. Los mecanismos de exigibilidad pueden ser de naturaleza administrativa, política, cuasi-judicial o judicial. La *exigibilidad administrativa* es la posibilidad de exigir un derecho ante los organismos públicos directamente responsables de garantizarlo, como puede ser un centro de salud, un banco de alimentos, etcétera; la *exigibilidad política* es la capacidad de reclamar ese derecho ante los organismos que gestionan programas y políticas a fin de que cumplan con sus obligaciones legales; la *exigibilidad cuasi-judicial* es la potestad para exigir el ejercicio de derechos ante órganos que son capaces, eventualmente, de recurrir a la justicia para garantizar derechos. Por último, la *exigibilidad judicial*, como su nombre lo indica, es la posibilidad de exigir el ejercicio de un derecho propiamente ante el poder judicial.

En el ámbito de la exigibilidad judicial, el Poder Judicial de ambos países cuenta con herramientas procesales para invocar el derecho a la alimentación. Sin embargo, en México no se ha registrado hasta ahora ningún fallo judicial en materia de derecho a la alimentación, salvo aquellas sentencias que se refieren a la protección del derecho a la alimentación de los menores de edad, donde éste es considerado como una obligación de los padres antes que del Estado.

En Brasil, aunque existen algunos casos de justiciabilidad, las experiencias todavía son limitadas. En este país existe la llamada Acción Civil Pública (ACP) a través del cual los jueces pueden defender derechos colectivos y difusos (donde se encuentra el derecho a la alimentación) y crear una tutela específica. Por medio de una ACP es posible instrumentar mecanismos de reparación del daño, como puede ser una compensación monetaria, e incluso obligar al poder público a actuar o dejar de actuar en determinado sentido. Puede crearse una ACP, por ejemplo, si el Estado no garantiza un hospital para una comunidad o grupo de personas determinado, pues estaría causando un daño en su derecho a la salud. De igual forma, a través de una ACP es posible obligar a un municipio a recibir los beneficios de determinado programa social para

garantizar el derecho a la alimentación de un grupo de ciudadanos u ordenar al Ejecutivo la provisión de un determinado servicio.

POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS E INSTITUCIONES

En México y en Brasil al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos la principal dificultad para garantizar el derecho a la alimentación está íntimamente asociada al hecho de que una porción significativa de la población carece de ingresos suficientes para acceder a los alimentos en cantidad suficiente y de calidad.

La política salarial es una de las herramientas de mayor relevancia para garantizar el derecho a la alimentación, en tanto incide directamente en el ingreso de los trabajadores. Las constituciones de México y Brasil reconocen la importancia del salario mínimo y establecen que éste debe ser suficiente para garantizar las necesidades básicas de los trabajadores.

POLÍTICA AGRÍCOLA

La Observación General 12 llama la atención sobre la necesidad de que los esfuerzos para garantizar el derecho a la alimentación den prioridad a los sectores más vulnerables de la población (y, en caso necesario, que se dediquen más recursos a grupos que han sido tradicionalmente desatendidos. En México los programas sociales y las políticas orientadas a mejorar el consumo alimentario han logrado en general llegar a la población en pobreza y con problemas de desnutrición, a pesar de sus errores de inclusión y exclusión. Sin embargo, existe un rezago importante en los programas de apoyo a la producción agrícola, los cuales no sólo concentran una proporción menor del presupuesto total destinado a programas alimentarios, sino que en la mayor parte de los casos no se dirigen a los productores más pequeños, una gran parte de los cuales se encuentra en situación de pobreza alimentaria.

Distinto es lo que ha ocurrido en Brasil, donde se ha venido creando una conciencia cada vez más amplia sobre la importancia de la agricultura familiar y su relevancia para asegurar la seguridad alimentaria y nutricional en el país. El gasto agrícola en esa nación también ha sido históricamente regresivo, con un sesgo marcado a favor de los grandes productores. Sin embargo, en los últimos años la promoción a la agricultura empresarial de exportación ha venido coexistiendo con una política de desarrollo rural que cada vez brinda más atención a los pequeños agricultores.

POLÍTICA SOCIAL

A partir de la década de ochenta, Brasil y México tomaron caminos divergentes en materia de política social y asistencia. Mientras México desmanteló una política social que se sustentaba en gran medida en la existencia de subsidios generalizados al consumo y comenzó a instrumentar políticas focalizadas, Brasil inició un proceso de democratización (después de 20 años de dictadura militar) que enfatizó la ampliación y universalización de derechos básicos, especialmente en materia de salud, educación y asistencia social, muchos de

los cuales se limitaban anteriormente a los trabajadores registrados en la seguridad social. A diferencia de México, que a partir de la crisis de 1982 hizo a un lado el objetivo de dar cobertura universal a las políticas sociales (con excepción de rubros específicos como la educación) y adoptó la focalización como paradigma hegemónico, la trayectoria en Brasil ha estado, marcada por la creación de “una nueva generación de políticas públicas fundamentadas en la protección universal de derechos”.

Programas de transferencia condicionada

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) se han convertido en una de las principales formas de acceso a la alimentación por parte de las familias de más bajos ingresos. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), en México (que inició operaciones en áreas rurales en 1997 bajo el nombre de PROGRESA), y el Programa Bolsa Familia (PBF), en Brasil, lanzado en 2003, constituyen los dos programas sociales con el mayor número de beneficiarios en sus respectivos países; tienen la mayor cobertura territorial (al estar oficialmente presentes en casi en el 100% de los municipios) y concentran más asignaciones presupuestarias que cualquier otro programa de su tipo.

Se trata de programas que focalizan sus beneficios en poblaciones en extrema pobreza previamente seleccionadas; que se orientan al desarrollo de capital humano por medio de subsidios a la demanda de servicios de salud y educación y que proporcionan entrega de recursos en efectivo sujetos a una serie de condicionalidades como enviar los niños a la escuela y visitar de forma regular los centros de salud. Más que programas alimentarios, Progres/Oportunidades y Bolsa Familia fueron creados con el objetivo principal de ayudar a romper con el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Así, ambos programas establecieron una transferencia monetaria a las familias para estimular, a partir de las dos principales condicionalidades, el aumento en la escolaridad y la visita a los centros de salud.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Dada la desventaja que enfrentan los grupos más vulnerables de la sociedad, la acción directa de las organizaciones de la sociedad civil es clave generar un nuevo balance de poder que permita hacer avanzar la defensa de los derechos económicos y sociales. En particular, las instituciones de la sociedad civil brasileña han tenido un papel fundamental en la promoción del derecho humano a la alimentación. Incluso es posible afirmar que la lucha contemporánea contra el hambre en Brasil surgió con gran fuerza a principios de los noventa, como resultado de un movimiento social conocido como la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, bajo el liderazgo de Herbert de Souza. Dicho proceso impulsó al gobierno del presidente Itamar Franco a crear en 1993 una instancia de participación social y formulación de políticas públicas conocida como Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) que en 1994 dio lugar a la I Conferencia

Nacional de Seguridad Alimentaria, la cual asumió internamente el concepto del derecho a la alimentación como objetivo fundamental.

En México, la lucha contra el hambre y por la garantía del derecho a la alimentación no ha visto el mismo tipo de protagonismo social que en Brasil. La movilización en este ámbito cobró cierto impulso a mediados de los ochenta, en un contexto de crisis económica y retiro masivo de los subsidios al consumo. En este proceso confluyeron una serie de grupos, principalmente organizaciones campesinas, indígenas y del Movimiento Urbano Popular, incorporándose más tarde algunos grupos de derechos humanos y otros vinculados a la Iglesia Católica. A partir de dicha confluencia, en 1991 se creó el Frente por el Derecho a Alimentarse, el cual llegó a sumar hasta 600 organizaciones en todo el país.

En los últimos años, la bandera del derecho a la alimentación ha vuelto a cobrar impulso en México. En 2009, la Campaña “Sin Maíz no hay país” promovió una visita informal del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación. Tres años después, una conjunción de organizaciones de la sociedad civil cabildeó ante el gobierno mexicano la primera visita oficial del mencionado Relator Especial. La movilización de las organizaciones sociales en México, desempeñó también un papel importante en promover la reforma que incorporó el derecho humano a la alimentación en el artículo 6º de la Constitución.

Aunque existe un número creciente de organizaciones de la sociedad civil que ha comenzado a incorporar el tema del derecho a la alimentación, lamentablemente, pocos grupos cuentan con equipos jurídicos y recursos suficientes para promover casos ante las instancias judiciales, lo que es clave para avanzar en la exigibilidad del derecho a la alimentación. Quizá, a diferencia de Brasil, donde el enfoque de derechos está presente en un buen número de organizaciones, en México todavía predomina un enfoque de tipo asistencial (y de “ayuda”) en una gran parte de ellas.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503