

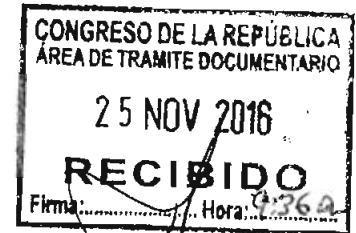
Proyecto de Ley N° 684/2016 - CR

PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, por iniciativa de la Congresista de la República **Marisol Espinoza Cruz**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA LEY SIGUIENTE**



LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es reconocer y garantizar el ejercicio del derecho a una alimentación inocua y nutritiva; mediante la regulación del bien jurídico de la seguridad alimentaria, de manera progresiva, priorizando a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Asimismo, definir las obligaciones del Estado y las instituciones privadas para viabilizar el ejercicio de la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú.

Artículo 2°.- Finalidad

La presente Ley tiene como finalidad la regulación de los mecanismos que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional, para garantizar el ejercicio pleno del Derecho Humano a la Alimentación.

Artículo 3°.- Ámbito de Aplicación

El ámbito de la presente Ley es de aplicación a todas las entidades del Estado a nivel Nacional, regional o local, quienes se encargan de implementar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y son parte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, que incluye a productores, comercializadores y consumidores.

Artículo 4°.- Definiciones

4.1. **Derecho a la Alimentación:** Es el derecho humano fundamental, que consiste en tener acceso, individual o colectivamente, de manera regular y permanente, a los alimentos adecuados y suficientes en cantidad y calidad nutricional, inocuos y culturalmente aceptables que contribuyan al desarrollo humano integral; así mismo es la facultad de acceder a los

medios necesarios para producirlos, de forma que corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida digna, física y psíquicamente satisfactoria.

- 4.2. **Seguridad Alimentaria y Nutricional:** Es el acceso físico, económico y social de las personas a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales y llevar una vida activa y sana, sin correr riesgos de perder dicho acceso.
- 4.3. **Disponibilidad física de los alimentos** a nivel local, regional y nacional, comprende la producción, transformación, conservación, almacenamiento, comercialización e importaciones y la ayuda alimentaria. Asimismo, implica la utilización eficiente de los recursos naturales vinculada a la generación del empleo de sistemas de producción y tecnologías apropiadas para asegurar la sostenibilidad de las prácticas empleadas.
- 4.4. **Accesibilidad económica y física de los alimentos:** Referido al acceso de las personas y en especial de los grupos vulnerables, a los recursos adecuados para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.
- 4.5. **Utilización biológica de los alimentos:** Referida a la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.
- 4.6. **Estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores:** Se refiere a asegurar el suministro y acceso de los alimentos continuo en el tiempo.
- 4.7. **Inseguridad Alimentaria:**
Se refiere al riesgo de una disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales o sociales, o a una reducida capacidad de respuesta. Ésta puede tener lugar tanto el ámbito de los hogares, como en el ámbito nacional.
- 4.8. **Vulnerabilidad Alimentaria:**
Es la probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o a su consumo, en relación a un valor crítico que define niveles mínimos de bienestar humano. Implica la potencial pérdida de seguridad alimentaria y nutricional. La vulnerabilidad se puede definir como un vector que tiene dos componentes que se confrontan, el primero atribuible a las condiciones que presenta al entorno (natural, social y económico) y el segundo a la capacidad y voluntad, tanto individual como colectiva, de contrarrestarlas.



4.9. Sistemas alimentarios sostenibles:

Los sistemas alimentarios sostenibles proporcionan dietas nutritivas para toda la población actual a la vez que protegen la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades alimentarias. Los sistemas alimentarios sostenibles utilizan los recursos de forma eficiente en todas las etapas, desde el campo hasta la mesa.

Artículo 5°.- Principios que sustentan la política de seguridad alimentaria

La política de seguridad alimentaria y nutricional se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho:

- 5.1. Principio de Sostenibilidad alimentaria.-** Para garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional, es necesario garantizar y promover el desarrollo y aplicación de sistemas de producción alimentaria con sostenibilidad social, ambiental y económica, cuyo objetivos se orienten a la adaptación, mitigación del cambio climático, la reducción de agroquímicos de tipo mineral, la promoción de la agricultura ecológica, la protección de los suelos y el agua, la promoción de dietas saludables, la protección y promoción de la agricultura familiar, promover el uso adecuado de los alimentos para evitar pérdidas y desperdicios de alimentos, mejorar las acciones para la lucha contra el hambre, la anemia, desnutrición y la pobreza.
- 5.2. Principio de Utilización Biológica de los alimentos.-** El Estado, los consumidores y los agentes económicos involucrados en toda la cadena de producción de alimentos tienen el deber de actuar respetando y promoviendo la utilización biológica de los alimentos, con la finalidad que las personas aprovechen de manera adecuada los nutrientes de los alimentos que consumen, evitando la desnutrición y/o malnutrición que puede ser causada por una inadecuada utilización biológica de los alimentos, cuyos determinantes son la promoción y protección del salud, educación en salud y nutrición, saneamiento ambiental y la higiene de los alimentos.
- 5.3. Principio de Descentralización y colaboración integral.-** Las autoridades competentes de nivel nacional, regional y local, los agentes económicos y los consumidores que participen en cualquier etapa de la cadena alimentaria tienen el deber de colaborar y actuar de manera integrada con la finalidad de promover y garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación inocua y saludable; y a la seguridad alimentaria.
- 5.4. Principio de vulnerabilidad y riesgo.-** La política de seguridad alimentaria y nutricional debe incluir acciones que disminuyan la

vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria, basada en información de niveles de vulnerabilidad y tipos de riesgos a los que están expuestas la población.

- 5.5. Principio de participación ciudadana.-** El Estado promueve la participación de los ciudadanos organizados o de manera individual, en la planificación, formulación, vigilancia y evaluación de la ejecución de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y las demás políticas Sectoriales correspondientes.
- 5.6. Principio de la diversidad alimentaria.-** La protección de la diversidad biológica, agronómica, gastronómica, diversidad étnica y cultural, es esencial para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.
- 5.7. Principio de focalización.-** El Estado, prioriza las acciones de seguridad alimentaria y nutricional, que beneficien a las poblaciones vulnerables.

Artículo 6°.- Objetivos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

La política de seguridad alimentaria y nutricional tienen los siguientes objetivos:

- 6.1. Garantizar la disponibilidad en cantidades suficientes de alimentos de origen agropecuario e hidrobiológico, inocuos y nutritivos, con un nivel de producción adecuado.
- 6.2. Asegurar el acceso a alimentos inocuos y nutritivos para toda la población, preferentemente la más vulnerable.
- 6.3. Asegurar el consumo adecuado de alimentos inocuos y nutritivos respetando los hábitos alimenticios y la interculturalidad de cada departamento; así como promover y desarrollar acciones de protección, prevención de la salud, educación de hábitos alimenticios saludables en la población.
- 6.4. Garantizar medidas de adaptación a manifestaciones del cambio climático y prevención y contingencias frente a eventos como plagas y enfermedades, factores de mercado, situaciones de conflicto y otros que pudieran generar crisis de inseguridad alimentaria.
- 6.5. Implementar un marco institucional y programático sobre seguridad alimentaria y nutricional en los tres niveles de gobierno.

Artículo 7°.- Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Créase el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual está conformado por los órganos y organismos del Poder Ejecutivo, las dependencias

de los gobiernos regionales y locales que tengan competencia con temas relacionados a la seguridad alimentaria y nutricional, y las organizaciones representativas de la sociedad civil.

Participan en el proceso de diseño, rediseño de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; así como en la coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la misma, de acuerdo a sus competencias.

Artículo 8°.- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Créase el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el objeto de conducir y coordinar el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, conformado por los siguientes miembros:

- 8.1. Presidencia del Consejo de Ministros, quien lo preside
- 8.2. Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), quien lo preside en ausencia del Presidente del Consejo de Ministros
- 8.3. Ministerio del Ambiente (MINAM)
- 8.4. Ministerio de la Producción (PRODUCE)
- 8.5. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
- 8.6. Ministerio de Salud (MINSA)
- 8.7. Ministerio de Relaciones Exteriores (REE)
- 8.8. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
- 8.9. Ministerio de Educación (MINEDU)
- 8.10. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
- 8.11. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)
- 8.12. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
- 8.13. Red de Municipalidades del Perú (REMURPE)
- 8.14. Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP)
- 8.15. Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú (ANEPAP)
- 8.16. Presidente de la Mesa de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza.
- 8.17. Un representante del Colegio de Ingenieros del Perú
- 8.18. Un representante de las organizaciones de defensa y protección de los consumidores.

Forman parte del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las instancias creadas a nivel regional, provincial y local.

Los demás aspectos no contemplados en el presente artículo, serán regulados en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 9°.- Funciones del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Son funciones del Consejo nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

- 9.1. Formular y proponer la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- 9.2. Evaluar y recomendar las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional, basado en los informes o planteamientos técnicos que proporcionen los sectores involucrados.
- 9.3. Proponer el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- 9.4. Realizar acciones de seguimiento y evaluación de la implementación de la política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinando para tal fin con las instituciones acreditadas ante ella y otras que considere conveniente.
- 9.5. Proponer mecanismos de articulación y complementariedad entre los miembros de la Comisión Multisectorial y otros niveles de gobierno y de la sociedad civil.
- 9.6. Propiciar el apoyo de los organismos internacionales vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional.

Artículo 10°.- Fomento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Son considerados como componentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional: la disponibilidad, el acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos, y la institucionalidad, que son desarrollados por el Estado, a través de los siguientes lineamientos:

- 10.1. Promover proyectos de producción de alimentos de origen agrícola, pecuario y acuícola, preferentemente basados en sistemas alimentarios sostenibles.
- 10.2. Fortalecer la capacidad técnica de pequeños y medianos productores y productoras, a través de programas que promuevan la generación, transparencia y divulgación tecnológica para mejorar e incentivar el incremento en la productividad y producción de alimentos.
- 10.3. Promover créditos y seguros para los pequeños y medianos productores, pescadores artesanales orientados al consumo humano directo, campesinos e indígenas.
- 10.4. Promover el empleo de prácticas de conservación y uso sostenible de los recursos naturales (agua, suelo, biomasa pesquera y biodiversidad).
- 10.5. Promover la asociatividad de los pequeños productores agropecuarios y ganaderos.
- 10.6. Promover la agricultura orgánica y su certificación a través de sistemas de garantía participativos.

- 10.7. Fortalecer el control estricto del ingreso al país de alimentos inocuos para el consumo humano.
- 10.8. Promover el desarrollo de infraestructura de agua y saneamiento, infraestructura vial y de infraestructura comercial de alimentos.
- 10.9. Fortalecer el sistema de vigilancia y control de las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA's), manteniendo una campaña permanente de inocuidad de los alimentos.
- 10.10. Promover e incorporar el programa de seguridad alimentaria y nutricional dentro de la red de estrategias de lucha contra la pobreza.
- 10.11. Promover el incremento de los ingresos de las poblaciones vulnerables a la inseguridad alimentaria, a través del desarrollo de cadenas productivas.
- 10.12. Promover políticas públicas de alimentación saludable que incluyan programas de educación alimentario-nutricional en escuelas, universidades, centros de trabajo y hogares.
- 10.13. Fortalecer la provisión de servicios de salud en los tres niveles de gobierno priorizando zonas vulnerables con énfasis en atención a la malnutrición y de otras enfermedades conexas.

Artículo 11°.- Creación del Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

- 11.1. Créase el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que contará con un sistema integrado de información para la generación de fuentes de datos, y su difusión en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permitan el seguimiento, monitoreo de los indicadores de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- 11.2. El Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, estará a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.
- 11.3. Los Sectores que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, están obligados a colaborar y garantizar el acceso a información útil de su Sector para los fines del Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- 11.4. En el reglamento de la presente Ley se establecerán los mecanismos de funcionamiento del sistema de información.

Artículo 12°.- Plazo para implementación del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional

El INEI implementará el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en un plazo no mayor de 60 días calendario, posterior a la publicación del Reglamento de la presente Ley.

Artículo 13°.- Control Ciudadano

Créase el Comité Ciudadano de Control de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, órgano conformado por representantes de la Sociedad Civil y cuya función es realizar actividades de auditoría ciudadana de las acciones ejecutadas por el Consejo Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, por las instancias que lo componen en los ámbitos regional, provincial y local en relación a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Artículo 14°.- Atribuciones del Comité Ciudadano de Control

Son atribuciones del Comité Ciudadano de Control de la Seguridad Alimentaria y Nutricional:

- 13.1. Participación en el desarrollo de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
- 13.2. Conocer los resultados de las evaluaciones del cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; así como los informes sobre los indicadores de desempeño del Sistema SAN, en los tres ámbitos de gobierno.
- 13.3. Podrá tener acceso a las informaciones y datos sobre los cuales se fundamentan dichos resultados e informes.

Artículo 15°.- Informe al Congreso de la República

Anualmente el Presidente del Consejo de Ministros, presenta el informe sobre el avance y los logros de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional al Congreso de la República.

Artículo 16°.- Presupuesto por resultados

Los planes, programas y proyectos vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional, por considerarse de corte multisectorial e intergubernamental,



preferentemente se diseñan e implementan a través de la modalidad de Presupuesto por Resultados (PpR).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS Y FINALES

PRIMERA. Reglamentación y normas conexas

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

SEGUNDA. Derogatoria

Derógase todas las normas que se opongan a la presente Ley.

The image shows several handwritten signatures in blue ink. One signature at the top is clearly legible as "Marisol Espinoza Cruz". Below it, there are several other signatures, some of which are crossed out with a large 'X'. On the right side, there is a large, stylized signature that appears to be "APP". At the bottom right, there is a printed name "MARISOL ESPINOZA CRUZ" with a title "Directiva Portavoz Titular Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso - APP" below it. A dotted line is drawn above the printed name, and a signature is written over it.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 29 de Noviembre del 2016.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 684 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

Agricultura; Producción, Micro y Pequeña Empresas y Cooperativas. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

Propuesta legislativa

La presente propuesta legislativa tiene por objeto garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los peruanos, a través del establecimiento de un régimen jurídico que le permita al Estado implementar políticas públicas en la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional.

En el Congreso de la República, se han presentado proyectos de ley relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, que han sido debatidos en la Comisión de Salud y en la Comisión Agraria; producto de ello el 4 de diciembre de 2014, la Comisión Agraria aprueba el Dictamen de los siguientes Proyectos de Ley.

Nº de Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Título
03981	13/11/14	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional
04014	25/11/14	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional
04096	18/12/14	Ley que establece el Sistema Nacional de Protección Alimentaria y Nutricional
04133	26/01/15	Ley de derecho a una alimentación adecuada y de promoción de la seguridad alimentaria
04181	12/02/15	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SAN
04374	07/04/15	Ley que reconoce el derecho a la alimentación y promueve una política de seguridad alimentaria
04406	10/04/15	Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada y de Promoción de la Seguridad Alimentaria
04520	19/05/15	Ley del derecho a una alimentación adecuada y de promoción de la seguridad alimentaria

Fuente: <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

La presente propuesta, toma como antecedente los estudios y parte del dictamen en mención; sin embargo se ha visto por conveniente incorporar nuevos elementos que consideramos fundamental para la implementación óptima de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Es fundamental que los principios sobre los cuáles se cimente la Seguridad Alimentaria y Nutricional de nuestro país, tengan una visión más amplia y sólida, con un enfoque integral y transversal. Por ello plantea los siguientes principios:

- a. Principio de Sostenibilidad alimentaria
- b. Principio de Utilización Biológica de los alimentos

- c. Principio de Descentralización y colaboración integral
- d. Principio de vulnerabilidad y riesgo
- e. Principio de participación ciudadana
- f. Principio de la diversidad alimentaria
- g. Principio de focalización

La presente propuesta, plantea el fomento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a fin de que los componentes de la seguridad alimentaria, como la disponibilidad, el acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos, y la institucionalidad, sean desarrollados bajo lineamientos orientados a promover proyectos de producción de alimentos de origen agrícola, pecuario y acuícola, preferentemente basados en sistemas alimentarios sostenibles.

También contempla el fortalecimiento de la capacidad técnica de pequeños y medianos productores y productoras, a través de programas que promuevan la generación, transparencia y divulgación tecnológica para mejorar e incentivar el incremento en la productividad y producción de alimentos. La promoción de créditos y seguros para los pequeños y medianos productores, pescadores artesanales orientados al consumo humano directo, campesinos e indígenas, el uso de prácticas de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, la promoción de la asociatividad de los pequeños productores, la promoción de la agricultura orgánica, entre otros lineamientos que se detallan en la fórmula legal de la presente iniciativa.

Otro aspecto que consideramos esencial, para el trabajo en base a evidencias, es la creación del Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que contará con un sistema integrado de información para la generación de fuentes de datos, y su difusión en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permitan el seguimiento, monitoreo de los indicadores de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Adicionalmente se considera la participación ciudadana, contemplando para ello el Control Ciudadano, que funciona a través del Comité Ciudadano de Control de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, órgano conformado por representantes de la Sociedad Civil y cuya función es realizar actividades de auditoría ciudadana de las acciones ejecutadas por el Consejo Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, por las instancias que lo componen en los ámbitos regional, provincial y local en relación a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La propuesta legislativa, desarrolla conceptos y elementos en detalle que componen las dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con la finalidad que la norma tenga coherencia con otras políticas públicas y además responda a la dimensión del problema de inseguridad alimentaria que enfrenta nuestro país.

¿Qué es la Seguridad Alimentaria?

El concepto de Seguridad Alimentaria, en el transcurso del tiempo ha ido modificándose en función a aspectos coyunturales, de investigación e institucionales. En el decenio de los cuarenta, la seguridad alimentaria era asociada a disponibilidad de alimentos y ayuda alimentaria, para pasar luego a incorporar conceptos que incluyen elementos como la disponibilidad, acceso y utilización biológica de los alimentos. En el año 2000, la FAO incorporó un concepto relacionado al Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria, que contemplaba que *"...todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana"*, existiendo una quinta dimensión sobre institucionalidad, que es transversal a las cuatro anteriores. (FAO, 2001)¹.

En el año 2012, en el 39º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), se reconoció la importancia de incorporar el término "seguridad nutricional", bajo las consideraciones que la expresión "seguridad alimentaria y nutricional" es la que mejor refleja los vínculos conceptuales entre la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional, a la vez que expresa también un objetivo de desarrollo integrado único para ayudar a orientar eficazmente las medidas de las políticas y los programas. Quedando el concepto siguiente: *"Existe Seguridad Alimentaria y Nutricional cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una"*. Concepto que tomamos como base para el desarrollo de la presente propuesta legislativa.

¿Cuáles son las dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional?

La definición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) señalada en el párrafo anterior, contempla las siguientes dimensiones: Disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, utilización biológica de los alimentos y estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones.



- **Disponibilidad de alimentos:** Entendida como la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones comprendida la ayuda alimentaria.
- **Acceso a los alimentos:** Considerado como el acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.

¹ <http://www.fao.org/elearning/course/FC/es/pdf/trainerresources/learnemotes0531.pdf>

- **Utilización:** Referida a la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.
- **Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ej., una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional).

¿Qué es la inseguridad alimentaria?

Cuando los hogares o las personas experimentan situaciones o se encuentran en condiciones que no tienen acceso a los alimentos, no existe disponibilidad, o no hacen una utilización biológica adecuada de los alimentos, se encuentran en una situación de inseguridad alimentaria, que pueden tener una duración y gravedad diferentes, tornándose en inseguridad alimentaria crónica e inseguridad alimentaria duradera. Es importante conocer las características de estas dos condiciones, ya que el planteamiento de alternativas de solución estará en función de los elementos que caracterizan a cada una de ellas. El siguiente cuadro desarrolla el concepto de cada una de estas categorías de inseguridad alimentaria.

	INSEGURIDAD ALIMENTARIA CRÓNICA	INSEGURIDAD ALIMENTARIA TRANSITORIA
		
Se da a ...	Largo plazo o de forma persistente.	Corto plazo y es de carácter temporal.
Ocurre cuando...	Las personas no tienen capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas durante un período prolongado.	Hay una caída repentina de la capacidad de producir o acceder a una cantidad de alimentos suficientes para mantener un bien estado nutricional.
Es el resultado de...	Largos períodos de pobreza, la falta de activos y de acceso a recursos productivos o financieros.	Choques y fluctuaciones a corto plazo en la disponibilidad y el acceso de los alimentos, incluidos factores tales como las variaciones de año a año en la producción de los alimentos a nivel nacional, los precios de los alimentos y los ingresos a nivel del hogar.
Puede superarse con...	Medidas de desarrollo normales a largo plazo, iguales a las que se aplican para abordar la pobreza, ejemplos de esas medidas son la educación o el acceso a recursos productivos, como el crédito. Por otra parte, pueden requerir un acceso más directo a los alimentos para aumentar su capacidad productiva.	El carácter impredecible de esta inseguridad dificulta la planificación y la programación, y exige capacidades y tipos de intervención diferentes, incluidas una capacidad de alerta temprana y programas de protección social
Fuente: FAO (2011). <i>Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria</i>		

En cuanto a la vulnerabilidad, es entendida como "La probabilidad de que, durante un período dado, una persona u hogar caiga o permanezca debajo de

un nivel mínimo de seguridad alimentaria"², es otro elemento que cobra vital importancia en el tratamiento de la inseguridad alimentaria, esta es definida por la FAO (2011) a través de tres dimensiones: vulnerabilidad como efecto directo/resultado, vulnerabilidad resultante de varios factores de riesgo y vulnerabilidad por la incapacidad de manejar tales riesgos. Adicionalmente, existe otras variables como el hambre, malnutrición y pobreza, que se interrelacionan entre sí y contribuyen a la situación de inseguridad alimentaria, en tal dimensión que estas se convierten en un círculo vicioso, por lo que es necesario su tratamiento mediante la implementación de acciones de corte integral, transversal, intergubernamental e interinstitucional, que ataquen no solamente la desnutrición, sino también la provisión de servicios de agua, saneamiento, salud, y educación; programas de prevención de riesgos y la promoción de la producción sostenible.

Aproximación a la situación de seguridad alimentaria y nutricional en el Perú

Conocer o hacer estimaciones del nivel de inseguridad alimentaria o seguridad alimentaria en nuestro país, tiene cierta complejidad y es necesario contar con una sólida base de información de aspectos relacionados con los cuatro componentes de la seguridad alimentaria y nutricional, con los cuales lamentablemente nuestro país no tiene.

En el diagnóstico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Perú³, realizado en Julio de 2013, se especifica que el problema central de la seguridad alimentaria en nuestro país, es que la población no satisface, permanentemente, sus requerimientos nutricionales. Debido a que a que a nivel de disponibilidad, se presentan los siguientes problemas: Limitado abastecimiento de alimentos, inocuos y nutritivos, débil organización de los productores para la producción agropecuaria (asociatividad), limitado acceso al financiamiento de los productores agrarios y pescadores artesanales, limitada disponibilidad de tierras con aptitud agrícola para producción de alimentos de consumo humano directo, escasa investigación y transferencia tecnológica en actividades agropecuarias y pesquera artesanal, poca valoración y difusión de tecnologías y de buenas prácticas tradicionales amazónicas y andinas, inadecuado uso de los recursos naturales como agua, suelo, biomasa pesquera y biodiversidad, así como una insuficiente promoción de la extracción de los recursos pesqueros para consumo humano directo.

Respecto a los problemas en el acceso, se detallan desde el insuficiente acceso a alimentos inocuos y nutritivos, limitado acceso a los medios de producción por parte de los productores agrarios y pescadores artesanales, ineficiente comercialización y acceso de la población a productos nutritivos y orgánicos, escasa conectividad en zonas alejadas, limitado acceso de

² FAO (2012) Curso Seguridad Alimentaria y Nutricional.

<http://www.fao.org/elearning/course/FC/es/pdf/trainerresources/learnernotes0531.pdf>

³ Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021.

poblaciones vulnerables a Programas con objetivos nutricionales y de asistencia alimentaria, escasos ingresos económicos y falta de oportunidades de empleo de la población con énfasis en los jóvenes y mujeres.

Respecto a problemas en el componente de utilización, tenemos el limitado conocimiento y prácticas inadecuadas del consumo de alimentos, inocuos y nutritivos, insuficiente acceso a agua segura, insuficiente infraestructura básica de agua y saneamiento, limitado conocimiento y aprovechamiento de recursos alimenticios nutritivos de cada Región, débil provisión de los servicios de salud en zonas alejadas, débil implementación del marco regulatorio sobre el control de la inocuidad de los alimentos y poca difusión de los beneficios de la lactancia materna exclusiva.

En cuanto a los problemas que se presentan en la estabilidad de los componentes de la seguridad alimentaria, se encuentran la vulnerabilidad frente a condiciones externas (volatilidad de precios, cambio climático, plagas, enfermedades, y otros), volatilidad y alza de precios de alimentos, altos precios de los insumos (fertilizantes, insumos, combustibles y otros), incremento de la vulnerabilidad climática (inundaciones, sequías), incremento de plagas y enfermedades, limitadas políticas, medidas de prevención y adaptación al cambio climático e incremento de los conflictos sociales.

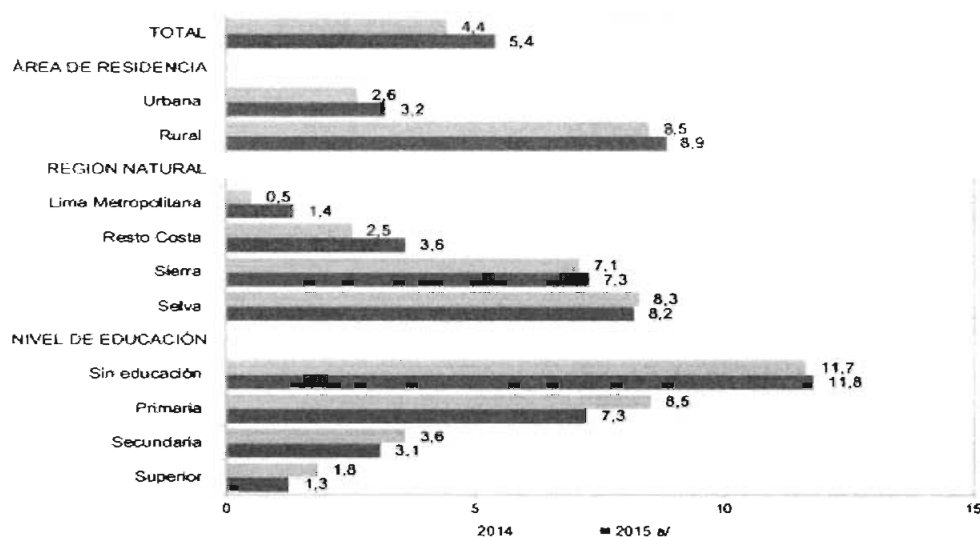
Respecto a la institucionalidad, se presenta un débil marco institucional de la seguridad alimentaria y nutricional en los tres niveles de Gobierno, no existe un ente rector, debilidad en la capacidad de gestión de las SAN en los tres niveles de gobierno, limitadas políticas multisectoriales y multidimensionales articuladas y vinculantes, bajo compromiso institucional para la implementación de la política de SAN y ausencia de un Sistema de Seguimiento y Monitoreo de la SAN.

¿Qué ha logrado nuestro país en materia de Seguridad Alimentaria y Nutrición?

A continuación se describen algunos logros alcanzados en relación a las a la lucha contra el hambre. El Tercer Informe de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del Perú correspondiente al año 2015, reporta los logros alcanzados en relación al ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, específicamente en el cumplimiento de la Meta 1.C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. Dos de los indicadores fueron alcanzados, el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con **peso por debajo del normal para su edad**, bajó de 8.8 a 4.1, superando la meta de 4.4% establecidas para 2015. Para el caso de la **desnutrición crónica** en niños y niñas menores de 5 años, en el periodo 1991-202, descendió de 37.3 % a 18.1%. Un tercer indicador, es la tasa de personas con **déficit calórico**, el cual a nivel nacional no ha registrado una mejora sostenida, experimentando un incremento de 27.7% en 2011 a 31.7% en 2012.

El Gráfico siguiente, muestra la variabilidad de porcentajes de desnutrición global, en función de área de residencia, región natural y el nivel de educación.

PERÚ: NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS DE EDAD CON DESNUTRICIÓN GLOBAL, SEGÚN CARACTERÍSTICA SELECCIONADA, 2014 Y 2015 (Porcentaje)



a/ Metas al 2015 ODM.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

Fuente: INEI (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES 2014)

Otro aspecto importante a resaltar en el mismo informe, es la **Insuficiencia ponderal** que es un indicador que mide el bajo peso en la niñez, siendo este una manifestación más visible del hambre en niños menores de 5 años. En el Perú este indicador presentó una evolución favorable de 8.8% e 1991 a 5.7% en 1996; estancándose en el periodo de 1996 a 2005, para posteriormente bajar a 4.1% en el año 2011, con lo cual se cumplió la meta establecida al 2015. Del mismo modo, el indicador de desnutrición crónica en menores de 5 años, ha experimentado una reducción importante, pasando de 28.5% en 2007 a 19.5% en 2010-2011, llegando esta indicador, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES 2014 del INEI, a 10,7% en el año 2014, es decir el 10,7% de niños presentan retardo en el crecimiento de la talla para la edad.

Si bien es cierto se han obtenido ciertos logros como a disminución de la desnutrición crónica, también es evidente que no todos los indicadores han experimentado una tendencia favorable, como es el caso del **déficit calórico**, indicador importante de analizar y que pone de manifiesto las consecuencias de la **pobreza**. Este indicador considera a todos los miembros de hogares que han adquirido alimentos, una cantidad de calorías inferior a las requeridas en el hogar, y no el consumo efectivo de los miembros del hogar. Las cifras de las ENAHO del 2007 al 2012, presentan una tendencia de reducción irregular del déficit calórico; se incrementa entre el 2007 y el 2008, en razón de la crisis alimentaria por el alza de los precios de los alimentos, descendiendo a 27.7% en el 2011, para luego incrementarse a 31.7% en el 2012.

Una evidencia adicional sobre la no homogeneidad en el avance de los indicadores relacionados a la Meta 1.C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, es el porcentaje de personas que padecen hambre. Así el comportamiento de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años en los periodos 1991-1992 y 2010-2011, descendió 62%, en el área urbana, llegando a 10.1%; en el área rural descendió 32%, para llegar luego a 37%. La situación a nivel de departamentos, como Huancavelica, es preocupante, ya que más de la mitad (51.3%) de niños menores de cinco años tienen desnutrición crónica. Otros departamentos como Cajamarca, Loreto, Apurímac, Amazonas y Ayacucho, tienen niveles críticos de desnutrición crónica infantil (30% a 40%)⁴.

De lo señalado en los párrafos precedentes, podemos señalar que existe un porcentaje importante de niños menores de 5 años que sufren de desnutrición crónica, o retardo en el crecimiento de la talla, a pesar de la intervención del gobierno a través del Programa Articulado Nutricional (PAN). Esta situación que constituye una condición de inseguridad alimentaria, representa un desafío para el Estado que debe implementar políticas públicas que ayuden a solucionar el problema de desnutrición, subnutrición y malnutrición de manera integral y transversal, tomando en cuenta las causas inmediatas, subyacentes e inmediatas de la desnutrición; y priorizando la mejora de la situación nutricional de poblaciones vulnerables y aquellas que se encuentran expuestas a riesgos.

¿Cómo está el Perú a nivel global en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional?

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), ha publicado el Índice Global de Seguridad Alimentaria 2016 (Food Security Index 2016 (GFSI)). Este Índice de Seguridad Global de Alimentos que elabora se emplea para evaluar qué países son más y menos vulnerables a la inseguridad alimentaria a través de 28 indicadores medidos por tres dimensiones: Asequibilidad, Disponibilidad y Calidad, y Seguridad, con puntajes que fluctúan de cero a 100. En este ranking han sido seleccionados 113 países divididos en siete grupos: Asia y Pacífico, Norte y Centro América, Europa, Oriente Medio y Norte de África, Norte América y África Sub-sahariana. Además de las tres dimensiones mencionadas el precio de los alimentos es una determinante fundamental en la seguridad alimentaria, pues afecta sobre todo la asequibilidad.

El GFSI construye un factor de ajuste, que resulta de medir históricamente en qué porcentaje la inflación mundial de alimentos se ha reflejado en mayores precios de estos en cada país⁵. Entre los 113 países evaluados Perú se ubica en el puesto 55° y entre los países de América del Sur en el puesto 6°, de los

⁴ Tercer Informe de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del Perú correspondiente al año 2015

⁵ Cámara de Comercio de Lima. Informe Económico
http://www.cameralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r739_1/1.pdf

diez incluidos en la publicación. En el mencionado grupo, el Perú se encuentra calificado como de un "buen ambiente" con respecto a la seguridad alimentaria, sin embargo por el puntaje obtenido de 57,7 se ubica entre las cinco últimas posiciones corriendo el riesgo de retroceder al bloque de países de "ambiente moderado". Se logra la mejor posición en la dimensión Calidad y Seguridad (48°) destacando por el estándar nutricional y la disponibilidad de micronutrientes, aunque una baja diversificación en la dieta alimenticia. Se registra un mayor rezago en Disponibilidad (59°) y Accesibilidad (60°).

En el cuadro siguiente se muestra el comportamiento de la seguridad alimentaria y nutricional de Perú desde el año 2012-2016⁶.

	Score / 100					Rank / 113				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Puntaje Total	54.7	55.0	55.6	56.9	57.7	58	55	56	=56	55
Accesibilidad	55.5	56.0	56.5	56.5	56.4	=55	55	57	58	60
Disponibilidad	52.3	52.4	52.9	55.6	56.9	66	64	62	59	=59
Calidad y Seguridad	59.2	59.6	60.8	61.3	63.5	54	51	49	50	48

Fuente: Economist Intelligence Unit;
Food and Agriculture Organisation. (FAO)

Complejidad en el tratamiento del problema de la inseguridad alimentaria.

La lucha contra la inseguridad alimentaria, no solamente abarca la lucha contra la desnutrición, el hambre y la pobreza, sino también implica la ejecución de acciones que promuevan y garanticen el funcionamiento adecuado de los componentes de la seguridad alimentaria como son la disponibilidad de los alimentos, el acceso físico y económico a los alimentos, la utilización biológica y la estabilidad en el tiempo de estas dimensiones que cada una tiene sus características propias.

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que existe una serie de riesgos a los que se exponen las personas, condicionando situaciones de inseguridad alimentaria. Según la FAO, estos riesgos pueden ser los fenómenos naturales (Fenómeno El Niño) o de origen humano, que pueden causar daños físicos o pérdidas económicas y amenazar la vida y el bienestar (terremotos, inundaciones); aspectos relacionados con cambios climáticos, sequías, u otros de diferentes categorías como sanitarios, tecnológicos, económicos (alza y volatilidad de los precios de los alimentos, la especulación, entre otros) y naturales, no solamente en el medio local sino también internacional.

⁶ <http://foodsecurityindex.eiu.com/Index/Overview>

La propuesta dispone la creación de una Comisión Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria que permita articular y realizar las coordinaciones transectoriales e intergubernamentales

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Determinación de involucrados y efectos

En el presente proyecto hemos realizado un análisis cualitativo⁷ que identifica los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la presente iniciativa, que se muestran en el siguiente cuadro:

Efectos cualitativos de los involucrados de aprobarse la iniciativa legislativa

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estado peruano	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tendrá el marco jurídico para la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria. ✓ Define las obligaciones del Estado y las instituciones privadas para viabilizar el ejercicio de la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permitirá al Estado cumplir con la Política de Estado 15 y 23 del Acuerdo Nacional.
Población	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se reconocerá y garantizará el ejercicio del derecho a una alimentación inocua y nutritiva; mediante la regulación del bien jurídico de la seguridad alimentaria, de manera progresiva, priorizando a poblaciones en situación de vulnerabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disminuirá la desnutrición y malnutrición, la inseguridad alimentaria. ✓ Disminuirá la pobreza ✓ Mejorará los sistemas de producción alimentarios.
Ministerios, Gobiernos Nacional, Gobiernos Regionales y Locales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cuentan con marco jurídico para la implementación de políticas de seguridad alimentaria. ✓ Facilitará la coordinación transectorial e intergubernamental. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se orienta a la disminución de los efectos de la inseguridad alimentaria en nuestro país.

Elaboración: Propia

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa crea el marco jurídico, que regula los mecanismos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, para el ejercicio pleno del Derecho Humano a la Alimentación. También define las obligaciones del Estado y las instituciones privadas para viabilizar el ejercicio de la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú. Complementándose con las demás normas sectoriales.

⁷ Cf. Guerra García, Gustavo y otro. Guía para la evaluación de proyectos de Ley. Segunda Edición. Lima Asociación Civil Transparencia, 2013, p 20

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con la Política de Estado N° 15, sobre Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición, que permitirá la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral. Así como, con la Política de Estado N° 23, sobre Desarrollo Agrario y Rural, que contempla impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Dentro del rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, promoveremos la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social de la población rural.