Guía Práctica:
Cómo utilizar instrumentos normativos internacionales relacionados con el derecho humano a la alimentación adecuada a nivel nacional y subnacional - el caso de Brasil

ALIMENTACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

5



CONSEA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SECRETARIA-GERAL
GOBIERNO DE BRASIL
BRASIL
JUNTO AL PUEBLO BRASILEÑO

GUÍA PRÁCTICA: CÓMO UTILIZAR INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA A NIVEL NACIONAL Y SUBNACIONAL - EL CASO DE BRASIL

Alimentación Y Protección Social



JUNIO DE 2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G943 Guía práctica: como utilizar instrumentos normativos internacionales relacionados com el derecho humano a la alimentación adecuada a nível nacional y subnacional – el caso de Brasil / Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. -- Brasília : Presidência da República, 2026.

v.

v. 1. Derecho a la alimentación y a los mercados de alimentos – v. 2. Derecho humano a la alimentación adecuada y la agroecologia: soberania alimentaria, sostentabilidad y justicia socioambiental – v. 3. Derecho humano a la alimentación adecuada y políticas de protección al consumidor – v. 4. Derecho a la alimentación y a la participación social em la toma de decisiones políticas – v. 5. Alimentación y protección social – v. 6. Derecho humano a la alimentación y derechos de los pueblos indígenas – v. 7. Derecho a la alimentación adecuada y políticas para la agricultura familiar y campesina – v. 8. Derecho humano a la alimentación y al agua, pescadores y océanos – v. 9. Derecho a la alimentación y economia solidaria – v. 10. Derecho a la alimentación e igualdad de género – v. 11. Derecho humano a la alimentación adecuada y a la posesión de la tierra – v. 12. Derecho humano a la alimentación y a la alimentación escolar.

ISBN 978-65-86360-30-1

1. Direitos humanos. 2. Segurança alimentar. 3.Alimentação. 4. Participação social. I. Brasil. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CDU 342.7:612.39(81)

Bibliotecária: Janaína Soares Lopes Barbosa – CRB-1/2922

Con el patrocinio de

Ministerio Federal de Agricultura, Alimentación e Identidad Regional

German Institute for Human Rights

CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SECRETARIA-GERAL

GOBIERNO DE BRASIL BRASIL JUNTO AL PUEBLO BRASILEÑO

en virtud de un acuerdo del Bundestag alemán

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente de la República

SECRETARÍA-GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Guilherme Castro Boulos

Ministro de Estado de la Secretaria-Geral da Presidência da República

Secretario General del Consea

Josué Augusto do Amaral Rocha

Secretario Ejecutivo

PRESIDENCIA DEL CONSEA

Elisabetta Recine

Presidenta del Consea

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEA

Marília Mendonça Leão

Secretaria Ejecutiva

Elaine Martins Pasquim

Coordinadora General

ELABORACIÓN Y REDACCIÓN

Cilídia Barbosa de Souza

Elaine Martins Pasquim

COLABORACIÓN

Alfredo da Costa Pereira Júnior

Ana Maria Thomas Maya Martins

Marília Gabrielly Peixoto Souza

Glenn Massakazu Makuta

Inês Rugani Ribeiro de Castro

Lívio Sérgio Dias Claudino

COORDINACIÓN DEL PROCESO DE CREACIÓN Y CONCEPCIÓN

Elisabetta Recine

Presidenta del Consea

Martin Wolpold-Bosien

Asesor Sénior de Políticas en el Instituto Alemán de Derechos Humanos (2023-2025)

Esta publicación tuvo el apoyo del Diálogo Agropolítico Brasil-Alemania (APD), un instrumento de cooperación orientado al intercambio de conocimiento sobre políticas agrícolas y ambientales, fundamentado en un Memorando de Entendimiento firmado por Ministerio Federal de Agricultura, Alimentación e Identidad Regional (BMLEH, por su sigla en alemán), por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA, por su sigla en portugués) y por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar (MDA).

contato@apd-brasil.de www.apdbrasil.de APD Brasil Alemanha APD Brasil Alemanha

Por medio del:

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO APD | BRASIL · ALEMANHA

Implementado por:

GFA CONSULTING GROUP Mandatário do BMLEH Escritório de Berlim

IAK AGRAR CONSULTING

PUBLICACIÓN DIVIDIDA EN 12 FASCÍCULOS DE LA SERIE:

GUÍA PRÁCTICA: CÓMO UTILIZAR INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA A NIVEL NACIONAL Y SUBNACIONAL - EL CASO DE BRASIL

Apoyo Institucional
El Diálogo Agropolítico Brasil-Alemania (APD, por sus siglas en alemán) proporcionó apoyo para la traducción al español y la diagramación.

Coordinación del diseño editorial y de la traducción al español
Diálogo Agropolítico Brasil – Alemania: Gleice Mere, Alexander Borges Rose y Carlos Alberto dos Santos
Traducción al español: Punto y Coma Traducción - Jorge Davidson
Diseño editorial: Scriptorium Design Editorial - Kenia de Aguiar Ribeiro y Beatriz Gomes
Ilustración de las portadas: Beatriz Gomes

seconsea@presidencia.gov.br
www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea

SUMARIO

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES 11

EJEMPLOS DE APLICACIÓN EN BRASIL 16

PRINCIPALES RETOS 19

PARTICIPACIÓN SOCIAL 22

RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD 23

PODER CORPORATIVO 24

FINANCIAMIENTO 25

Índice

PUBLICACIÓN DIVIDIDA EN 12 FASCÍCULOS DE LA SERIE:

Guía Práctica: Cómo utilizar instrumentos normativos internacionales relacionados con el derecho humano a la alimentación adecuada a nivel nacional y subnacional - el caso de Brasil

1. **DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LOS MERCADOS DE ALIMENTOS**
   - INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
   - EJEMPLOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
   - PRINCIPALES RETOS
   - PARTICIPACIÓN SOCIAL
   - RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
   - PODER CORPORATIVO.
   - FINANCIAMIENTO

2. **DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y LA AGROECOLOGÍA: SOBERANÍA ALIMENTARIA, SOSTENIBILIDAD Y JUSTICIA SOCIOAMBIENTAL**
   - INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
   - EJEMPLOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
   - PRINCIPALES RETOS
   - PARTICIPACIÓN SOCIAL
   - RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
   - PODER CORPORATIVO
   - FINANCIAMIENTO

3. **DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**
   - INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
   - EJEMPLOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
   - PRINCIPALES RETOS
   - PARTICIPACIÓN SOCIAL
   - RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
   - PODER CORPORATIVO
   - FINANCIAMIENTO

4. **DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS**
   - INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
   - EJEMPLOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
   - PRINCIPALES RETOS
   - PARTICIPACIÓN SOCIAL
   - RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
   - PODER CORPORATIVO
   - FINANCIAMIENTO

5. **ALIMENTACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
- EJEMPLOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
- PRINCIPALES RETOS
- PARTICIPACIÓN SOCIAL
- RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMIENTO

6. **DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
- EJEMPLOS DE APLICACIÓN A NIVEL NACIONAL
- DESAFÍOS
- PARTICIPACIÓN SOCIAL
- PODER CORPORATIVO
- RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
- FINANCIAMIENTO

7. **DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR Y CAMPESINA**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
- EJEMPLOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
- PRINCIPALES RETOS
- PARTICIPACIÓN SOCIAL
- RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMIENTO

8. **DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA, PESCADORES Y OCÉANOS**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
- EJEMPLOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
- PRINCIPALES RETOS
- PARTICIPACIÓN SOCIAL
- RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMIENTO

9. **DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y ECONOMÍA SOLIDARIA**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
- EJEMPLOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
- PRINCIPALES RETOS
- PARTICIPACIÓN SOCIAL
- RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMIENTO

10. **DERECHO A LA ALIMENTACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
- EJEMPLOS DE APLICACIÓN A NIVEL NACIONAL
- PRINCIPALES RETOS
- PODER CORPORATIVO
- RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
- PARTICIPACIÓN SOCIAL
- FINANCIAMIENTO

11. **DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y A LA POSESIÓN DE LA TIERRA**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
- EJEMPLOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN EN BRASIL
- RETOS CLAVE
- PODER CORPORATIVO
- RESPONSABILIDAD Y APLICABILIDAD
- PARTICIPACIÓN SOCIAL
- FINANCIAMIENTO

12. **DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
- EJEMPLOS DE APLICACIÓN A NIVEL NACIONAL
- PRINCIPALES RETOS
- PARTICIPACIÓN SOCIAL
- RESPONSABILIDAD Y EXIGIBILIDAD
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMIENTO

Presentación

Brasil frente a frente con el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada

El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) está en el centro de las disputas contemporáneas sobre equidad, justicia, soberanía y democracia. No se trata solo de proveer el acceso a alimentos y/o comidas, sino de garantizar, entre otros, que la tierra y el territorio, el agua, la salud, la cultura alimentaria y el abastecimiento sean dimensiones indisociables de un derecho fundamental que sostiene la ciudadanía y debe ser garantizado por políticas públicas.

Brasil, en 2010, inscribió este derecho en el texto constitucional y ha venido construyendo políticas públicas pioneras de seguridad alimentaria y nutricional. Se trata de una conquista colectiva, resultado de décadas de movilización social, producción académica, construcción institucional y compromisos internacionales asumidos por el Estado brasileño. Esta acumulación se expresa en un conjunto de instrumentos legales, tratados, resoluciones y pactos que reconocieron el DHAA como una directriz jurídica, política y ética.

Hoy, este marco normativo no es solo una referencia para el país: se ha convertido en un ejemplo concreto, capaz de inspirar a gobiernos, instituciones y sociedad civil. En un contexto global de inestabilidad geopolítica, crisis ambientales y profundas desigualdades, la efectivización del derecho a la alimentación no puede ser tratada como una mera elección administrativa. Es deber constitucional e imperativo moral.

El hambre, la deforestación, la inseguridad hídrica y el modelo agroalimentario excluyente y enfermizo son expresiones de un mismo sistema que sigue violando derechos y destruyendo vidas.

Brasil tiene la responsabilidad de mantener y profundizar sus marcos normativos. Esto implica avanzar en políticas públicas, profundizar la democracia participativa, proteger a los pueblos y comunidades tradicionales, asegurar la agroecología como horizonte posible y enfrentar intereses que pretenden reducir el alimento a mercancía y a soluciones superficiales.

El conjunto existente de instrumentos normativos internacionales relacionados con el DHAA ha sido fundamental para orientar las políticas públicas brasileñas sobre cómo utilizar enfoques basados en derechos humanos en los niveles nacional y subnacional. Esta guía presenta una visión general de cómo las políticas públicas de gran relevancia para la concreción del DHAA en Brasil se conectan con los instrumentos internacionales adoptados por la ONU y por órganos regionales como parte del marco normativo avanzado sobre el DHAA, cómo estos instrumentos pueden ser utilizados para políticas eficaces de combate al hambre y a la mala alimentación, para la garantía de una alimentación saludable y cómo se relacionan con áreas clave como participación social, responsabilización, poder corporativo y finanzas.

Sistematizar los instrumentos fundamentales que sostienen el DHAA internacional y nacionalmente, relacionarlos con políticas públicas en acción e identificar desafíos no es un ejercicio burocrático. Es un acto político. Es sostener que los derechos no pueden ser suprimidos, reducidos o negociados. Es la reafirmación de pertenencia a una historia que avanza cuando el Estado asume su papel y cuando la sociedad civil participa, exige, propone y transforma.

El DHAA es más que una previsión constitucional: es la expresión de un pacto social. Un pacto que no admite retrocesos y que exige vigilancia, compromiso y valentía para enfrentar el presente con horizonte de futuro.

Consea Brasil

5

ALIMENTACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

Instrumentos internacionales

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)[1]: Brasil es un país signatario. Los artículos 22 y 25 afirman el derecho de todas las personas a la protección social como un elemento central para garantizar un nivel de vida digno. Establece que, ante situaciones como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la viudez, la vejez o cualquier pérdida involuntaria de medios de subsistencia, el Estado debe garantizar la protección y la seguridad. También exige cuidados y asistencia especiales para la maternidad y la infancia, asegurando que todos los niños y las niñas reciban la misma protección social, sin discriminación. En su esencia, la Declaración es la mayor protección social de todos los ciudadanos como fundamento de la salud, el bienestar y la dignidad humana.

1 Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Disponible en: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC-1966)[2]: Firmado y promulgado por el Decreto n.° 591/1992, el documento en su totalidad constituye un eje estructurante para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, funcionando como una base material para la dignidad humana y para el ejercicio de otros derechos, como la salud, la educación y un nivel de vida adecuado. El Pacto reconoce explícitamente el derecho a la seguridad social y requiere que los Estados adopten medidas legislativas, administrativas y presupuestarias para garantizar una amplia cobertura, priorizando a los grupos vulnerables y abordando las desigualdades estructurales. La protección social está diseñada de manera universal e integrada, abarcando los ingresos, los cuidados y el acceso a los servicios esenciales. Además, el principio de realización progresiva impone que los Estados utilicen el máximo de recursos disponibles para ampliar los derechos, y se prohíben los retrocesos injustificados en las políticas sociales. Así, el PIDESC orienta que la protección social no se trate como un gasto residual, sino como una inversión estratégica para reducir las vulnerabilidades, promover la justicia social y fortalecer las sociedades democráticas e inclusivas.

Comentario General n.º 19 (2007)[3] del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Interpreta el artículo 9 del PIDESC, establece las bases normativas del derecho a la seguridad social, definiéndola como un sistema diseñado para garantizar un nivel mínimo de bienestar a todas las personas durante todo el ciclo de la vida. El documento destaca que la seguridad social debe cubrir varias contingencias, como salud, enfermedad, vejez, desempleo, discapacidad, maternidad, viudez, orfandad y responsabilidades familiares y operar de manera sostenible, integral y no discriminatoria. El documento refuerza que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas progresivas, utilizando los máximos recursos disponibles, para instituir, mantener y expandir sistemas contributivos y no contributivos que garanticen una protección efectiva para toda la población, con especial atención a los grupos más vulnerables.

---

2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm

3 Comentario General de la ONU n.° 19/2010. Disponible en: https://centrodedefesa.org.br/publicacao/comentario-geral-no-19/

Organización Internacional del Trabajo (OIT)[4]: Brasil es un Estado miembro de estar organización, fundada en 1919, que desempeña un papel central en la promoción de los sistemas de protección social en todo el mundo, actuando principalmente en la definición de normas internacionales, en la producción de conocimientos técnicos y en el apoyo a los países en la formulación de políticas. Aunque no implementa directamente los programas nacionales de seguridad, la OIT establece convenios y recomendaciones que guían a los Estados para garantizar una cobertura adecuada durante todo el ciclo de vida, integrando la protección social, el trabajo decente y la inclusión productiva. Además, produce análisis globales que destacan brechas y tendencias, ofrece cooperación técnica para el fortalecimiento institucional y fomenta modelos de financiamiento sostenibles, especialmente en países de bajos ingresos. De esta manera, contribuye a ampliar la cobertura, reducir las vulnerabilidades y promover economías más estables y sociedades más justas.

Recomendación n.º 202 de la OIT (2012)[5]: Establece directrices para que los países creen pisos de protección social, garantizando a todas las personas el acceso a servicios esenciales de salud y seguridad social con seguridad de ingresos mínimos durante toda la vida para niños, adultos que experimentan desempleo, enfermedad, maternidad o discapacidad, y para los ancianos. El documento también orienta que los pisos establecidos por cada país estén respaldados por una legislación nacional y específica, financieramente viable e integrada en estrategias amplias para el crecimiento progresivo de la protección social. El instrumento también enfatiza el diálogo social tripartito, considerando la libertad de organización de clase y la negociación colectiva, valorando los principios de solidaridad, igualdad de género y no discriminación.

El Protocolo de San Salvador (1988)[6]: Conocido como el protocolo complementario a la Convención sobre Derechos Humanos en el ámbito de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), fue diseñado para garantizar la dignidad, la igualdad material y el desarrollo humano. El instrumento reconoce que los Estados deben organizar sistemas de seguridad social capaces de proteger a las personas y las familias contra los riesgos

---

4 Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: https://www.ilo.org/pt-pt/regions-and-countries/latin-america-and-caribbean/brasil/conheca-oit

5 Recomendación n.° 202 de la OIT. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

6 Protocolo de San Salvador (1988). Disponible en: https://www.ciespi.org.br/site/collections/document/3667

sociales de por vida, como el desempleo, la enfermedad, la vejez y la discapacidad, además de proporcionar una red de asistencia para quienes son vulnerables. La protección social está expresamente vinculada al derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social y el derecho a una alimentación adecuada, todos entendidos como la base del modelo de desarrollo humano. El Protocolo establece que el derecho a la seguridad social debe ser progresivo, observando los grupos más expuestos a la exclusión como las mujeres, los niños y niñas, los trabajadores y las trabajadoras informales y las poblaciones rurales, y reforzando la reducción de las desigualdades.

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989)[7]: Incorporada a la legislación brasileña mediante el Decreto n.º 99.710/1990, establece que la protección social es un derecho fundamental de la infancia. Los artículos 24, 26 y 27 forman este núcleo: el artículo 26 garantiza el derecho a la seguridad social; el artículo 27 garantiza un nivel de vida adecuado, previendo apoyo material y financiero a las familias; y el artículo 24 garantiza el derecho a la salud, incluida la nutrición y el acceso al agua potable. En conjunto, estas disposiciones imponen al Estado el deber legal de implementar políticas integradas que aseguren condiciones mínimas de bienestar y desarrollo para todos los niños y niñas.

Recomendación del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas sobre la Protección Social para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (CSA, 2012)[8]: Defiende un enfoque basado en los derechos, una estrategia que combine la asistencia a corto plazo con el apoyo a largo plazo y la integración con los programas de desarrollo agrícola. El informe enfatiza que la protección social debe verse como una inversión crucial para favorecer a los más pobres, en particular a los agricultores familiares y campesinos, centrándose en los sistemas alimentarios sensibles a la nutrición, el fortalecimiento de los medios de vida agrícolas, la resiliencia a las crisis y un monitoreo sólido.

---

7 Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (1990). Disponible en: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca

8 CSA (2021). Protección social para la seguridad alimentaria mundial. Disponible en: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9fadaf39-334a-42e5-abd4-1338737ba5b6/content; y https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_S_and_R/HLPE_2012_Social_Protection_Summary_EN.pdf

La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (FAO 1996)[9]: Adoptada por Brasil como un compromiso político, establece que la seguridad alimentaria y nutricional existe cuando todas las personas tienen acceso continuo a alimentos seguros, nutritivos y suficientes. Para ello, cada país debe adoptar sus propias estrategias, compatibles con sus recursos y, al mismo tiempo, cooperar a nivel regional e internacional. Debido a que los sistemas sociales y económicos son interdependientes, la seguridad alimentaria y nutricional requiere la coordinación de esfuerzos y el reparto de responsabilidades entre los Estados.

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional (2004)[10]: Reafirman que la protección social es un instrumento esencial para la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada, insertado en el contexto más amplio del derecho a un nivel de vida digno. Se basan en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida suficiente para garantizar la salud, el bienestar y la seguridad en situaciones de vulnerabilidad, y en el artículo 9 y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que reconocen, respectivamente, el derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluya alimentación, vestido y vivienda.

Directrices Políticas para la Promoción del Trabajo Decente en el Sector Agroalimentario (2023)[11]: Elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establecen un marco rector para los gobiernos, empleadores, trabajadores y otros actores involucrados en la cadena agroalimentaria, con el objetivo de integrar el trabajo decente a las políticas que regulan todo el sistema alimentario. Reconocen los desafíos estructurales del sector como la alta informalidad, la precariedad, las desigualdades de género, el trabajo infantil y los impactos ambientales. Las directrices proponen un enfoque integrado que articula

---

9 Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (FAO 1996) Disponible en: https://www.fao.org/4/w3613p/w3613p00.htm

10 Directrices voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional (2004). Disponible en: https://openknowledge.fao.org/items/8316667b-59fa-40a1-98ea-1344daa68247

11 Directrices de Políticas para la Promoción del Trabajo Decente en el Sector Agroalimentario(2023). Disponible en: https://www.ilo.org/resource/other/policy-guidelines-promotion-decent-work-agri-food-sector

los derechos en el trabajo, la promoción del empleo productivo, la protección social y el diálogo social. El documento enfatiza que promover el trabajo decente es una condición esencial para sistemas alimentarios más sostenibles, resilientes e inclusivos.

Agenda 2030 – Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS - 2015)[12]: Establece compromisos globales para erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano sobre una base sostenible. En el ámbito de la protección social y la seguridad alimentaria y nutricional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1.3 y 2.1 desempeñan un papel central. El ODS 1.3 propone la creación y expansión de sistemas universales de protección social, que garanticen la cobertura de las personas pobres y vulnerables, como una forma de asegurar un nivel de vida digno y reducir las desigualdades estructurales. El ODS 2.1, por otro lado, tiene como objetivo erradicar el hambre y garantizar el acceso regular a alimentos seguros, nutritivos y suficientes para todas las personas, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional.

Ejemplos de aplicación en Brasil

La Constitución Federal de 1988 instituyó la Seguridad Social como un sistema integrado de protección social que abarca la salud, la seguridad social y la asistencia social (artículos 194 a 204), destinado a garantizar los derechos fundamentales y reducir las vulnerabilidades sociales. Estructurado sobre los principios de solidaridad que impone el financiamiento colectivo a través de contribuciones sociales e impuestos, así como la gestión democrática y descentralizada, el modelo prevé la participación cuatripartita de trabajadores, empleadores, jubilados y gobierno.

Articulada con la lista de derechos sociales del artículo 6, la Seguridad Social conforma un ordenamiento jurídico que tiene como objetivo promover la dignidad, la inclusión y la justicia social, consolidando el compromiso constitucional con la realización de los derechos sociales y la reducción de las desigualdades.

El **Decreto n.º 11.679/2023** instituye el **Plan Brasil *Sem Fome*** (Brasil Sin Hambre), que es una estrategia del gobierno federal adoptada para retirar a Brasil del Mapa del Hambre,

12 La Agenda 2030 – Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS - 2015). Disponible en: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs

que implica aumentar los ingresos de los hogares para comprar alimentos, reducir las tasas de pobreza; mapear, movilizar y reducir la inseguridad alimentaria y nutricional. El plan tiene un protocolo integrado para la identificación, derivación y seguimiento de personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional que buscan las unidades básicas de salud del SUS (Sistema Único de Salud), los Centros de Referencia del SUAS (Sistema Único de Asistencia Social) y las instalaciones públicas del SISAN (Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional). La **Ordenanza Interministerial MDS/MS n.° 25/2023** establece pautas para priorizar y organizar la atención a personas y familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional en el ámbito de la asistencia social, la salud y la seguridad alimentaria y nutricional.

La **Ley n.º 8.080/1990** regula el Sistema Único de Salud y define los principios que guían su organización y funcionamiento, concretizando el derecho a la salud previsto en la Constitución. Entre estos principios, destacamos la universalidad del acceso, que garantiza la entrada de todos en el sistema, en todos los niveles de atención, y la integralidad, que requiere acciones articuladas de promoción, prevención y asistencia. La ley también afirma la autonomía de los usuarios, el derecho a la información y la necesidad de transparencia sobre los servicios, reforzando la centralidad del ciudadano en el SUS. La atención equitativa y el uso de la epidemiología orientan la acción estatal para reducir las desigualdades y planificar intervenciones basadas en evidencias. La participación social complementa este conjunto como un elemento esencial de la gestión democrática, y la descentralización, que distribuye las responsabilidades entre las entidades federadas para garantizar respuestas adecuadas a las realidades locales.

La **Ley n.º 7.998/1990** establece el Programa de Seguro de Desempleo como un instrumento de protección social para los trabajadores despedidos sin causa justificada, garantizando ingresos temporales mientras buscan una nueva colocación. Establece criterios de acceso, número de cuotas y vinculación a las acciones de cualificación e intermediación laboral, reforzando su carácter de política activa de trabajo. La ley también organiza el financiamiento por parte del Fondo de Ampara al Trabajador (FAT), que sustenta tanto el beneficio como los programas para el desarrollo y la creación de empleo, configurando un sistema integrado para la protección y promoción del trabajo.

La **Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS)**, Ley n.° 8.742, del 7 de diciembre de 1993, dispone que la asistencia social es un derecho ciudadano y un deber del Estado. Para com-

batir la pobreza, la legislación establece que la asistencia social se lleve a cabo de manera integrada con las políticas sectoriales. El Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) es una unidad pública que ofrece servicios básicos de protección social, programas y beneficios del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). El CRAS trabaja para prevenir situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, buscando fortalecer los lazos familiares y comunitarios y ampliar el acceso a los derechos.

El **Beneficio de Prestación Continua (BPC)**, previsto en la LOAS, es una estrategia de transferencia de ingresos que contribuye a la seguridad alimentaria y nutricional y a la reducción de la pobreza y las desigualdades, garantizando un salario mínimo mensual para las personas mayores o personas de cualquier edad con discapacidad.

La **Resolución CNAS/MDS n.° 185/2025** trata sobre la realización de una búsqueda activa en el ámbito de la Política de Asistencia Social de familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social, priorizando poblaciones de Grupos Poblacionales Tradicionales y Específicos para su adecuada identificación en el Registro Único de programas sociales del gobierno federal.

El **Auxilio Gas** es el programa del Gobierno Federal creado por la **Ley n.º** 14.237/2021 y regulado por el **Decreto n.º 10.881/2021**, para disminuir el efecto del precio del gas de cocina en el presupuesto de las familias de bajos ingresos.

La **Ley n .º 11.346/2006 crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan)** y establece las directrices para la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), operacionalizada en el **III Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Planan)**, que establece 18 estrategias y 219 iniciativas. Entre estos programas se encuentran los que se enumeran a continuación.

La **Ley n.º 14.601/2023** instituye el **Programa Bolsa Familia**, creado inicialmente por la Ley n.° 10.836/2004, que garantiza la transferencia de ingresos directos a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, con condiciones relacionadas con la salud y la educación. La **Ordenanza MDS n.º 1.097/2025** incluye a las familias en mayor situación de vulnerabilidad social, como las familias con personas sin hogar, en situación de riesgo social asociado a la violación de derechos y las familias en riesgo de inseguridad alimentaria. La **Ordenanza n.º 1.804/2025** promueve una regla de protección para las familias que se encuentran en el grupo de ingresos establecido y pierden sus empleos. En ese caso, reci-

ben automáticamente el beneficio de Bolsa Familia nuevamente.

Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales – Programa Fomento Rural. El Programa, creado por la Ley n.° 12.512/2011 y reglamentado por el Decreto n.° 9.221/2017 combina dos acciones: el monitoreo social y productivo y la transferencia directa de recursos financieros no reembolsables para que las familias rurales más pobres desarrollen sus proyectos productivos y, con apoyo técnico y financiero, puedan estructurar o ampliar su capacidad productiva, con el fin de aumentar o diversificar la producción de alimentos y las actividades generadoras de ingresos.

El **Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)**, instituido por la **Ley n.º 11.947/2009**, es una de las políticas públicas más duraderas y estructuradas en materia de seguridad alimentaria y nutricional en el país. Garantiza una **alimentación adecuada**, **saludable y continua** a más de **40 millones de estudiantes** de educación básica pública, funcionando como un componente esencial del derecho humano a una alimentación adecuada. Al combinar la provisión regular de comidas con pautas nutricionales, educación alimentaria y promoción de hábitos saludables, el PNAE reduce las desigualdades, mejora el rendimiento escolar y fortalece la permanencia de los estudiantes en la escuela. La ley también establece que un mínimo del 30% de la compra de alimentos provenga de la **agricultura familiar**, articulando la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la economía local. Es, por lo tanto, una política estratégica que integra la protección social, la salud y el desarrollo sostenible.

Principales retos

En Brasil, a pesar de la amplitud de las políticas de protección social, existe un conjunto de desafíos estructurales, institucionales y demográficos que comprometen la capacidad de universalización en la promoción de este derecho social. Las desigualdades afectan especialmente a los grupos históricamente vulnerables. La PNAD Continua (IBGE, Encuesta Nacional por Muestra Domiciliaria - Continua, 2024) confirma que persisten las desigualdades históricas, aunque todas las regiones han mejorado, e incluso Brasil salió del Mapa del Hambre. Las regiones Norte (37,7%) y Nordeste (34,8%) tuvieron las mayores

proporciones de inseguridad alimentaria en los tres niveles (leve, moderada y grave). Las mujeres y las personas negras y pardas fueron la mayoría entre los responsables de los hogares en situación de inseguridad alimentaria, lo que revela la importancia del análisis interseccional. Para los casos de inseguridad alimentaria severa, la participación de los hogares con un responsable pardo aumentó al 56,9%, más del doble de la proporción cuyo responsable era blanco (24,4%). En los hogares con inseguridad alimentaria, las mujeres representaron el 59,9% de los jefes, mientras que los hombres tenían esta condición en el 40,1%. En los casos de hogares en situación de inseguridad alimentaria severa, el 15,5% tenía responsables autónomos, el 8,3% empleados con contrato formal y el 6,7% como trabajador doméstico. Los casos de inseguridad alimentaria moderada o severa se concentraron en los hogares con un ingreso mensual per cápita de hasta una cuarta parte del salario mínimo (13,4%), hasta la mitad de un salario (21,2%) y hasta un salario (31,5%). En conjunto, estas tres clases de ingresos concentraron aproximadamente dos tercios de los hogares con inseguridad alimentaria (66,1%).

Entre tantos desafíos, se destaca el financiamiento insuficiente crónico agravado por las medidas de austeridad fiscal, como el techo de gasto impuesto por la Enmienda Constitucional n.° 95, que impone límites a la expansión y la inversión en políticas sociales, produciendo un escenario de escasez que afecta a áreas esenciales como la asistencia social, la seguridad social y la seguridad de los ingresos.

Como resultado, persisten profundas desigualdades regionales que revelan la fragilidad de la descentralización cuando no va acompañada de criterios para el control equitativo de las asignaciones presupuestarias. Los municipios con menor capacidad fiscal enfrentan mayores dificultades para mantener la red de asistencia social y garantizar el acceso a la población, ampliando la brecha de desigualdad entre las regiones.

Las políticas públicas vinculadas al SISAN, al SUS y al SUAS, aunque consolidadas, sufren de precariedad e inestabilidad presupuestaria, debido a recortes, contingencias y bloqueos presupuestarios.

La fragilidad de la intersectorialidad entre las políticas y los sistemas públicos, como la salud, la seguridad alimentaria y nutricional, la educación, la asistencia social, la seguridad social y el trabajo, sigue obstaculizando respuestas más completas y articuladas a los problemas sociales. Persiste una falta de claridad de las competencias, funciones super-

puestas, brechas e ineficacia en los servicios especializados destinados al enfrentamiento de la pobreza y la violencia. A esto se suma la sobrecarga de los equipos profesionales, la precariedad de las infraestructuras y la falta de formación continua de los servidores.

Otros factores, como la informalidad y el desempleo persistente, dificultan el acceso al sistema jubilatorio contributivo y aumentan la demanda de asistencia social. Además, el envejecimiento creciente de la población desafía la sostenibilidad financiera del sistema y requiere reformas estructurales capaces de armonizar la justicia social y la protección económica.

Participación social

Prevista en la Constitución y regulada por leyes como la Ley n.º 11.346/2006 (LOSAN), esta participación se realiza a través de consejos, conferencias, programas como el PNAE y el PAA, además de la actuación de los movimientos sociales y las redes de la sociedad civil.

El **Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS)**, creado por la Ley Orgánica de Asistencia Social (Loas) en 1993, tiene la misión de promover y mejorar el control social de la política pública de asistencia social en función de las necesidades de la población. Tiene, entre sus competencias, aprobar la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), convocar la Conferencia Nacional de Asistencia Social y asegurar un sistema descentralizado y participativo de asistencia social.

El **Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA)**, creado por la **Ley n.º 11.346/2006**, es el mecanismo de participación social del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que reúne a un tercio de los representantes gubernamentales y dos tercios de la sociedad civil para formular, monitorear y evaluar políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional. El Consejo es responsable de convocar la Conferencia Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, el organismo responsable de indicar al Consejo los lineamientos y prioridades de la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, así como de evaluar el SISAN.

La **Ley n.º 8.142/1990** prevé la participación comunitaria en la gestión del SUS y las transferencias intergubernamentales de recursos. Establece como instancias colegiadas: la (i) Conferencia de Salud y la (ii) Junta de Salud. El **Consejo Nacional de Salud (CNS)** es el órgano colegiado de carácter permanente y deliberativo, que integra la estructura del Ministerio de Salud. Lo integran representantes del gobierno, de los prestadores de servicios, profesionales de la salud y usuarios, cuyas decisiones se plasman en resoluciones, respaldadas por el artículo 198 de la Constitución Federal, la Ley n.º 8.080/ 1990 y por la propia Ley n.º 8.142/1990.

Responsabilidad y exigibilidad

La responsabilidad de las políticas de protección social en Brasil se deriva del deber constitucional del Estado de garantizar los derechos sociales previstos en la Seguridad Social (salud, seguridad social y asistencia). Esto implica formular, financiar, implementar y monitorear políticas de manera continua, universal y no discriminatoria. El gobierno federal, los estados y los municipios comparten atribuciones, y la federación ejerce una coordinación normativa y financiera. La responsabilidad incluye mantener las capacidades institucionales, garantizar un presupuesto adecuado y evitar contratiempos que comprometan la realización de los derechos.

Existen mecanismos e instrumentos para la aplicabilidad de las políticas de protección social por parte de la sociedad, que refuerzan el carácter legal y democrático de las políticas sociales, evitando que se conviertan solo en promesas programáticas. Los principales instrumentos son:

- Participación y control social: consejos (vinculados al SUS, SUAS y SISAN), conferencias, comisiones locales y defensorías.
- Instrumentos administrativos: denuncias, solicitudes, representaciones, pedidos de información y procedimientos de investigación internos.
- Judicialización: procesos individuales y colectivos para asegurar beneficios, corregir omisiones o requerir financiamiento adecuado.
- Funcionamiento de los órganos de control: Ministerio Público, Defensorías Públicas, Tribunales de Cuentas, contralorías y auditorías
- Transparencia y acceso a la información: portales presupuestarios, informes de gestión y mecanismos de monitoreo público.

Poder corporativo

Poder compuesto por corporaciones del agronegocio, la industria alimentaria, el sistema financiero, las grandes cadenas minoristas e instituciones que actúan a través de la incidencia en la agenda legislativa con miras a ejercer influencia en el presupuesto y la gestión de las políticas públicas, especialmente en los programas sociales. La protección social también se ve socavada por la influencia política de los sectores empresariales, que promueven la desregulación laboral y la reducción de las cargas sociales. Estas prácticas dan lugar a condiciones de trabajo precarias, disminución de la cobertura y pérdida de eficacia de los sistemas de seguridad social.

Las principales formas de actuar incluyen:

- Precarización del trabajo, a través de la tercerización, la flexibilidad salarial, el liberalismo profesional (individuos que facturan como persona jurídica) y la uberización, asociados con las plataformas de servicios digitales;
- Cabildeo e influencia legislativa, con empresas que ejercen una fuerte presión sobre el Congreso Nacional para que apruebe leyes contrarias a los derechos laborales;
- Evasión fiscal y reducción de cotizaciones, mediante políticas de exención que impactan negativamente en la recaudación para la seguridad social;
- Desplazamiento de costos sociales, cuando las empresas trasladan a la sociedad las cargas derivadas de la falta de seguridad y salud en el trabajo, sobrecargando el sistema público;
- Falta de transparencia y responsabilidad social limitada, en la que el discurso corporativo de la responsabilidad social a menudo se utiliza de manera simbólica, sin un compromiso real con prácticas que garanticen la protección social y el trabajo decente.

Financiamiento

Orientadas por la Constitución Federal de 1988 y por legislaciones como la LOSAN, las políticas públicas, en general, dependen directamente de los recursos financieros públicos para asegurar su continuidad, capilaridad e impacto social, especialmente entre los grupos más vulnerables.

La principal fuente de financiamiento de estas políticas es el presupuesto federal, compuesto por la recaudación de impuestos federales, como el Impuesto a la Renta, la Contribución Social sobre la Renta Neta (CSLL), COFINS y PIS/Pasep. Los recursos destinados al SUS, el Sisan y el SUAS provienen del Gobierno Federal (seguridad social e impuestos), los estados, los municipios y el Distrito Federal. Se establecen de acuerdo con el Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA). La LOA organiza los recursos anualmente y los distribuye a los ministerios y fondos responsables de llevar a cabo las acciones.

El Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS), que cofinancia los servicios, programas y beneficios del SUAS, el Fondo Nacional de Salud (FNS) diseñado para financiar las acciones del Ministerio de Salud y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), que financia el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Estos fondos son instrumentos esenciales para la transferencia regular de recursos de la Federación a los estados y municipios, a través del mecanismo conocido como “Fondo a Fondo”.

Además del presupuesto federal, está la participación de los estados y municipios, que aportan sus propios recursos para complementar las transferencias del Gobierno Federal. Este cofinanciamiento es fundamental para la descentralización y adaptación de las acciones a las realidades locales, asegurando la implementación de programas como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA).

PUBLICACIÓN DIVIDIDA EN 12 FASCÍCULOS DE LA SERIE:

GUÍA PRÁCTICA: CÓMO UTILIZAR INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA A NIVEL NACIONAL Y SUBNACIONAL - EL CASO DE BRASIL

1. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LOS MERCADOS DE ALIMENTOS
2. DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y LA AGROECOLOGÍA: SOBERANÍA ALIMENTARIA, SOSTENIBILIDAD Y JUSTICIA SOCIOAMBIENTAL
3. DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
4. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS
5. ALIMENTACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL
6. DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
7. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR Y CAMPESINA
8. DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA, PESCADORES Y OCÉANOS
9. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y ECONOMÍA SOLIDARIA
10. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO
11. DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y A LA POSESIÓN DE LA TIERRA
12. DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR