



EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA PRÁCTICA

**APLICACIÓN
A NIVEL NACIONAL**



Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación

**Dependencia del
Derecho a la Alimentación**

Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia

Teléfono: (+39) 06 570 55475

Fax: (+39) 06 570 53 742

www.fao.org/righttofood

Correo electrónico: righttofood@fao.org

^{el}
DERECHO
^{a la}
ALIMENTACIÓN

**EL DERECHO
A LA ALIMENTACIÓN
EN LA PRÁCTICA**
APLICACIÓN
A NIVEL NACIONAL

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
ROMA, 2006

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al:

Jefe de la
Subdirección de Políticas y Apoyo
en Materia de Publicación Electrónica de la
Dirección de Información de la
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia

o por correo electrónico a:
copyright@fao.org

Los pedidos de esta publicación se han de dirigir a:

Grupo de Ventas y Comercialización
Dirección de Información
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia

Correo electrónico: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 57053360
Sitio Web: <http://www.fao.org/icatalog/inter-s.htm>

ÍNDICE

UN DERECHO INDISPENSABLE	1
SIGNIFICADO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	2
PUESTA EN PRÁCTICA DEL DERECHO – APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL	6
1. VOCES FUERTES: PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN	7
DOTAR DE MEDIOS PARA EL CAMBIO	8
REFUERZO DE LA CAPACIDAD DE ACCIÓN	9
EDUCACIÓN PARA EL CONOCIMIENTO	10
2. OBJETIVOS ADECUADOS: INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN	12
¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS VULNERABLES?	13
2. JUSTICIA ACCESIBLE: LEGISLACIÓN Y RESPONSABILIDAD	16
DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES COMO GARANTÍA	17
LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD	18
RECURSO PARA HACER CUMPLIR EL DERECHO	20
4. ACCIÓN EFICAZ: ESTRATEGIA Y COORDINACIÓN	21
PRINCIPIOS EN LA PRÁCTICA	22
INSTITUCIONES INNOVADORAS	24
5. IMPACTO DURADERO: INDICADORES Y SEGUIMIENTO	25
¿QUÉ TIENE DE PARTICULAR EL SEGUIMIENTO BASADO EN LOS DERECHOS? ...	26
¿QUIÉN DEBERÍA EFECTUAR EL SEGUIMIENTO?	28
CONCLUSIÓN	29



UN DERECHO INDISPENSABLE

La alimentación adecuada constituye un derecho humano, un derecho de cada persona en cada país. Así lo han reconocido oficialmente la gran mayoría de los países. Pero existe una gran diferencia entre que un país reconozca oficialmente la alimentación como un derecho humano y que lo ponga plenamente en práctica. Si un país pretende realmente tratar la alimentación adecuada como un derecho humano –si está resuelto a convertir ese derecho en una realidad para todos– ¿qué debe hacer?

En el presente documento se dan orientaciones prácticas sobre cómo aplicar el derecho a la alimentación a nivel nacional, con ejemplos de mejores prácticas en distintos países. De este modo, se ilustra de muchas formas una verdad fundamental que debe captarse desde un principio: ningún gobierno convertirá en realidad el derecho a la alimentación si no persigue con la misma determinación la realización de otros derechos humanos indisociables del derecho a la alimentación, entre ellos los derechos universales a la libertad de reunión y expresión, al agua potable, a la información, a la educación y al más alto nivel posible de salud. Tanto la gran importancia de todos estos derechos como su enorme interdependencia requieren un enfoque global del desarrollo.

La interrelación de los derechos humanos subyace a la labor de la FAO sobre el derecho a la alimentación. El principal instrumento de la FAO para llevar a cabo esta labor son las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una



alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”¹, destinadas a ayudar a los países a aplicar al derecho de la alimentación y aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Desde esa fecha, las actividades de la FAO han dejado de centrarse en el desarrollo de las Directrices voluntarias para tener por principal objetivo la aplicación práctica del derecho a la alimentación a nivel nacional, y se ha creado a tal efecto una Dependencia para el derecho a la alimentación. El presente documento se ha elaborado para un evento especial sobre la aplicación del derecho humano a la alimentación del 32º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), que se celebrará en noviembre de 2006.

SIGNIFICADO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

¿Qué conlleva el hecho de que la alimentación adecuada constituya un derecho humano? Igual que para cualquier otro derecho humano, ya se trate del derecho a la información o al más alto nivel posible de salud, o del derecho a la libertad de conciencia o a un juicio justo, ello implica que los Estados tienen determinadas obligaciones cuyo cumplimiento las personas están legitimadas para exigir. Los Estados tienen la obligación de “respetar, proteger y hacer efectivo”; eso significa, en primer lugar, que el propio Estado no debe privar a nadie del acceso a una alimentación adecuada; en segundo lugar, que debe impedir que nadie sea privado de dicho acceso de cualquier otra forma; y en tercer lugar, que cuando alguien carezca de hecho de una alimentación adecuada, el Estado debe crear de forma proactiva un entorno favorable

¹ FAO, 2005 (disponible en la dirección <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>).



para que las personas logren la autosuficiencia alimentaria o, cuando ello no sea posible, debe garantizar que se proporcionen alimentos. Toda persona es titular de derechos y está plenamente legitimada para exigir que el Estado cumpla dichas obligaciones.

Los enfoques para la seguridad alimentaria, así como también otros enfoques de carácter más general para el desarrollo, pueden calificarse como “basados en los derechos” sólo si consideran fundamentales estos puntos. Un enfoque basado en los derechos considera como una obligación la promoción de la seguridad alimentaria por los gobiernos, y por ende, no como una forma de benevolencia. Insiste en la responsabilidad de los titulares de obligaciones ante los titulares de derechos. Su concepción de una buena gobernanza hace especial hincapié en la participación activa de todos los interesados en la elaboración de políticas, la transparencia en el gobierno y la garantía, mediante un marco jurídico independiente, de que las personas dispongan de acciones eficaces cuando no hayan recibido lo que les corresponde.

No sólo es importante que el Estado reconozca a todas las personas como titulares de derechos, sino también que las personas se consideren a sí mismas como tales y sean capaces de actuar en consecuencia. En resumen, las personas –es decir, todas y cada una de las personas– deben disponer de medios. Dado que los derechos humanos corresponden a todos por igual, la no discriminación es otro principio esencial del enfoque basado en los derechos. Ello también requiere centrarse claramente en las personas más vulnerables, dado que son las que tienen la mayor probabilidad de necesitar del Estado no sólo respeto sino también protección y cumplimiento. Estos principios –de responsabilidad, transparencia, participación, no discriminación y especial atención a las personas vulnerables–



distinguen radicalmente el enfoque basado en los derechos de otros enfoques del desarrollo, de un modo que el presente documento expondrá de forma detallada.

El enfoque basado en los derechos dista mucho de ser una simple teoría o un ideal. Es eminentemente práctico: la no realización de los derechos humanos no sólo suele ser fruto de la pobreza sino también una de sus principales causas, lo cual implica que es vital esforzarse por realizar estos derechos para luchar contra la pobreza. Por ello, el enfoque basado en los derechos es un instrumento clave para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) acordados a nivel internacional, el primero de los cuales, destinado a erradicar la pobreza extrema y el hambre, establece el objetivo, para el año 2015, de reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día así como de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. Por consiguiente, el derecho a la alimentación encabeza el programa para el desarrollo.

El derecho humano a la alimentación se establece en numerosos tratados u otros instrumentos internacionales, incluidos la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) y la Convención sobre los derechos del niño (1989). Por consiguiente, el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos tiene otra dimensión jurídica: los gobiernos tienen la obligación legal de actuar de tal modo que progresivamente todas las personas dentro de su territorio no sólo no pasen hambre sino que puedan producir o procurarse, de forma plenamente acorde con su dignidad humana, alimentos adecuados para una vida activa y sana. Realizar el derecho requiere “la disponibilidad de alimentos



en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”².

²Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 12, *El derecho a una alimentación adecuada*, 1999. UN Doc. E/C. 12/1999/5 (disponible en la dirección [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument)).

PUESTA EN PRÁCTICA DEL DERECHO

APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL

El uso de las recomendaciones formuladas en las Directrices voluntarias puede ayudar enormemente a los gobiernos a aplicar el derecho a la alimentación en sus países. Como punto de partida, en el presente documento se examinan cinco ámbitos de acción; en ellos se centran el material informativo, un panel técnico y el debate del evento especial sobre la aplicación del derecho humano a la alimentación del CSA:

- ① PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN
- ② INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN
- ③ LEGISLACIÓN Y RESPONSABILIDAD
- ④ ESTRATEGIA Y COORDINACIÓN
- ⑤ INDICADORES Y SEGUIMIENTO

Llevando a efecto las exigencias en estos cinco ámbitos, los países proporcionarán medios para expresarse con mayor fuerza y conocimiento de causa a los titulares de obligaciones y de derechos, garantizarán un enfoque adecuado, una justicia accesible, una acción efectiva y un impacto duradero, contribuyendo profundamente de este modo al desarrollo sostenible y a la consecución de los ODM. Se puede obtener más información en el evento especial del CSA relativo a la aplicación del derecho humano a la alimentación o en el sitio web de la FAO sobre el derecho a la alimentación (<http://www.fao.org/righttofood>).



1 VOCES FUERTES: PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN

Los titulares de obligaciones solo pueden cumplirlas si han sido capacitados y los titulares de derechos solo saben cómo reclamar su derecho a la alimentación si han sido informados.

El enfoque basado en los derechos humanos se fundamenta en una estrategia dual de refuerzo de la capacidad de los titulares de obligaciones para cumplir las mismas y de ayuda por igual a las comunidades y los titulares de derechos a dotarse de medios y exigir responsabilidades. Ambos aspectos de la estrategia requieren una sensibilización y educación sobre el derecho a la alimentación y los motivos por los que no siempre se realiza.

La promoción es de gran importancia como medio para dar a conocer el derecho a la alimentación. Puede incitar a los gobiernos a adoptar medidas para cumplir su obligación de terminar con el hambre y proporcionar a los líderes políticos el mandato y apoyo que



necesitan para adoptar medidas. En el **Brasil**, más de 2000 delegados gubernamentales y no gubernamentales se comprometieron a promover el derecho a la alimentación en marzo de 2004 en la segunda Conferencia nacional sobre seguridad alimentaria y nutricional; posteriormente, durante una campaña sobre el derecho a la alimentación llevada a cabo en concomitancia con el Día Mundial de la Alimentación de 2005, el Presidente publicó una carta en la que reafirmaba el compromiso de su gobierno de realizar el derecho a la alimentación utilizando las Directrices voluntarias. Hasta la fecha, 266 instituciones del Brasil han firmado dicha carta.

DOTAR DE MEDIOS PARA EL CAMBIO

La sociedad civil puede lograr que se produzcan cambios presionando al gobierno en todas sus áreas y ayudando a los grupos vulnerables a dotarse de medios para reclamar sus derechos y tener acceso a mecanismos de recurso. El refuerzo y el trabajo en red de las comunidades locales y grupos de promoción en el último decenio son dos de los avances más prometedores de la lucha contra el hambre. En el **Brasil**, desde la década de los ochenta, Citizenship Action, un movimiento de activismo social basado en los principios de los derechos humanos, ha centrado sus esfuerzos en la lucha contra el hambre, la pobreza y la exclusión social, con grandes resultados. Se han creado más de 7 000 comités locales, que han ejecutado proyectos de refuerzo de capacidad, distribución de alimentos, generación de ingresos, establecimiento de huertos urbanos y apoyo a la reforma agraria. El movimiento ha centrado sus actividades en el fomento de la capacidad de las poblaciones para producir o adquirir los alimentos que necesitan, y ha sido un impulsor esencial de los compromisos jurídicos y políticos que se han adoptado desde entonces. Otro



ejemplo lo constituye la redacción de informes paralelos dirigidos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC): más de 1 000 organizaciones de la sociedad civil brasileñas participaron en la recopilación de información para el 30° período de sesiones del Comité, celebrado en mayo de 2003.

REFUERZO DE LA CAPACIDAD DE ACCIÓN

El refuerzo de la capacidad de los poderes ejecutivos y judicial, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los medios de comunicación, el sector privado y otras partes interesadas es fundamental para realizar el derecho a la alimentación. Ello requiere capacitación para los nutricionistas, los expertos en inocuidad alimentaria, otros profesionales que trabajan en el ámbito de la alimentación y la nutrición así como los funcionarios, por ejemplo los que se encargan de las políticas y los administradores. Los representantes formados de los medios pueden mostrar una imagen más exacta del derecho a la alimentación con una cuestión de dotación de medios, no de ayuda. Los funcionarios públicos formados comprenderán su propia función de aplicación del derecho a la alimentación y su obligación de facilitar al público, incluidas las personas más marginadas y vulnerables, información completa e imparcial.

La mejora del conocimiento público de los derechos humanos en general y del derecho a la alimentación en particular ayuda a las personas y comunidades a participar en la adopción de decisiones que afectan al estado de su seguridad alimentaria. En el noreste del **Brasil**, dos proyectos pilotos de la FAO y de la Acción brasileña para la nutrición y los derechos humanos (ABRANDH) prestan



apoyo técnico al seguimiento participativo y la dotación de medios a nivel comunitario. En reuniones semanales, se informa a los miembros de la comunidad de sus derechos y la forma de reclamarlos ante las instituciones competentes. Se celebran audiencias públicas y reuniones conjuntas con funcionarios públicos para facilitar este proceso y se estudian los documentos sobre el derecho a la alimentación, incluidas las Directrices voluntarias. Los líderes de las comunidades y los funcionarios públicos han trabajado juntos para elaborar un plazo de ajuste de conducta, conforme al cual se ha asignado al ente local el cometido de realizar los derechos a la vivienda, la educación y la sanidad en un determinado plazo, disponiéndose que las comunidades podrían demandar al ente local en caso de incumplimiento de sus compromisos.

EDUCACIÓN PARA EL CONOCIMIENTO

La educación tiene una importancia fundamental para la realización del derecho a la alimentación. La formación en conocimientos prácticos no sólo es esencial para el proceso de desarrollo sostenible; también es crucial que se imparta educación general a todo el mundo, de forma que toda la población conozca los derechos que puede reclamar. Esto se aplica en particular a las mujeres y niñas, que suelen ser objeto de discriminación: está demostrado que una mejor educación de las madres conduce a una mejor nutrición de sus hijos, que de este modo también están capacitados para aprender más y obtener mejores resultados en la escuela. Se refuerza la capacidad de los niños para garantizar su propia seguridad alimentaria en el futuro integrando los derechos humanos, la agricultura, la inocuidad alimentaria, la nutrición y la educación ambiental y sanitaria en los planes de estudios escolares a todos los niveles. Los programas



escolares de alimentación pueden estimular no sólo la propia educación, atrayendo alumnos a la escuela y mejorando su atención, sino también la agricultura, cuando los programas se abastecen a nivel local y fomentan por consiguiente la demanda del mercado local.

La sensibilización de los jóvenes es el objetivo del “derecho a la alimentación: una ventana hacia el mundo”, proyecto de educación global ejecutado conjuntamente por la FAO y la Asociación Mundial de las Guías Scouts (AMGS). Este proyecto ha producido una historieta didáctica con ocho cuentos que se desarrollan en ocho países diferentes, cuyas viñetas han sido dibujadas por jóvenes de esos países y están destinadas a presentar la temática del derecho a la alimentación de una forma nueva y gráfica. Este libro se presentó el 16 de octubre de 2006, Día Mundial de la Alimentación, en Roma. Junto con el material de apoyo para profesores y monitores de grupos de jóvenes, el libro se está traduciendo a seis idiomas y se le dará una gran difusión.



② OBJETIVOS ADECUADOS: INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN

Solo los titulares de obligaciones informados pueden determinar cuáles son los titulares de derechos más necesitados y satisfacer su demanda de seguridad alimentaria.

Todas las personas tienen un mismo derecho a la alimentación, pero sus distintas circunstancias implican que se requieren distintas medidas de los poderes públicos para que el derecho se realice para todos. Por ello, asegurar el derecho a la alimentación de las personas afectadas por conflictos y otros desastres suele requerir medidas especiales de protección y apoyo. Lo mismo sucede exactamente con los grupos marginados o vulnerables por razón de desigualdades y otros factores estructurales en el seno de una sociedad. El enfoque basado en derechos requiere que se determine quiénes son las personas más vulnerables, por el motivo que sea, y se les dote de los medios necesarios para reclamar sus derechos. Requiere igualmente que se detecten y corrijan cualesquiera procesos discriminatorios en



las estructuras de gobernanza y poder. Si no se hace frente a estos tipos de obstáculos internos al desarrollo, las posibilidades de que se alcancen los ODM son escasas.

¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS VULNERABLES?

Los planes de seguridad alimentaria deberían basarse en una evaluación socioeconómica exhaustiva de la situación de los distintos grupos por lo que respecta a la realización del derecho a la alimentación con datos desglosados en la mayor medida posible, en función del sexo, edad y grupo étnico, por ejemplo, de modo que se determinen las personas más expuestas a la inseguridad alimentaria y se entiendan los motivos de su vulnerabilidad. Los grupos de personas que tienden a ser especialmente vulnerables incluyen las personas mayores, los niños de pecho y pequeños, las mujeres embarazadas y lactantes, las personas discapacitadas y enfermas, en particular las que padecen el VIH/SIDA u otras enfermedades crónicas, las víctimas de conflictos, las personas de las zonas rurales cuyos medios de vida son precarios y las poblaciones marginales de las zonas urbanas así como los grupos en situación de riesgo de marginación y discriminación social, tales como las poblaciones indígenas y las minorías étnicas.

VULNERABILIDAD: LA IMPORTANCIA DEL SEXO

En numerosos países, la probabilidad de que las niñas mueran de malnutrición y de enfermedades infantiles que se pueden prevenir es dos veces mayor que la de los niños y se estima que el número de mujeres que padecen malnutrición duplica al de los hombres. Sin embargo, las mujeres constituyen el 51 % de la población activa agrícola mundial (y hasta el 80 % en el caso del África subsahariana) y desempeñan un papel fundamental en la producción y preparación de alimentos. A pesar de que las convenciones sobre derechos humanos



establecen el derecho de las mujeres a la alimentación, éstas siguen estando discriminadas por lo que respecta al acceso y el control en materia de alimentos, tierra y otros recursos, ya que no se suele reconocer su condición de productoras ni su igualdad jurídica con el hombre. Ello se debe en parte a costumbres sociales, alguna de ellas respaldadas por la ley, que limitan el acceso a las mujeres a los recursos productivos. Asimismo, en el seno de los hogares, a veces se reparte menos alimentos a las mujeres que a los hombres de la familia, o la costumbre apoya a la práctica de un menor consumo de alimentos por parte de las mujeres.

El bajo estatus de la mujer también constituye un factor importante que afecta a la salud y nutrición de los niños. Por ejemplo, en el sur de Asia existe una mayor prevalencia (47 %) de niños en edad preescolar con insuficiencia ponderal que en el África subsahariana (31 %), a pesar de que tienen un mayor nivel de crecimiento económico, producción agrícola, infraestructuras y servicios públicos. Ello se debe al alto nivel de anemia y al escaso aumento de peso de las mujeres embarazadas, la escasa difusión de la práctica del amamantamiento y el carácter deficiente de las condiciones sanitarias, causadas a su vez por la falta de educación, oportunidades económicas y libertad fuera del hogar de las mujeres, lo que limita la transmisión de conocimientos, la autoestima y la generación de ingresos.

La desigualdad entre los sexos es perjudicial tanto para quienes la padecen como para el país en general. Cuando un porcentaje importante de la población carece de acceso a recursos y de oportunidades educativas o de otro tipo, la capacidad de desarrollo de un país queda comprometida. Al margen de las iniciativas concretas para mejorar el estado nutricional de los jóvenes y las mujeres, los Estados deberían adoptar por consiguiente medidas más generales para apoyar su desarrollo económico, social y cultural.

Tras la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, se estableció un Grupo de trabajo interinstitucional sobre sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV) a petición de los Estados Miembros de la FAO, como paso fundamental hacia la consecución de los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. La



iniciativa relativa a los SICIIV promueve un mejor conocimiento de las características y causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, y contribuye a mejorar la formulación, la selección de objetivos, la realización y el seguimiento de las intervenciones en materia de políticas para reducir el hambre y la pobreza a nivel local, nacional, regional y mundial. El Briefing Kit³ (paquete informativo) sobre los SICIIV constituye una buena vía para el establecimiento de un SICIIV nacional, con su descripción operacional detallada de los distintos elementos de cada sistema. Aquí también debería observarse el principio de participación. En el proceso de recopilación de análisis de datos nacionales pertinentes, la participación de la sociedad civil tiene un valor inestimable.

³ Se puede obtener más información de la Secretaría de Filipinas para los SICIIV en el Consejo Nacional de Nutrición (<http://www.nnc.da.gov.ph>).



③ JUSTICIA ACCESIBLE: LEGISLACIÓN Y RESPONSABILIDAD

Solo a través de una justicia efectiva, instituciones fidedignas y un sistema jurídico orientado hacia el derecho humano a la alimentación, los titulares de derechos podrán hacer responder a los obligados a garantizar su seguridad alimentaria.

El derecho a la alimentación no se puede hacer realidad a nivel nacional si los titulares de derechos no pueden exigir responsabilidades de los titulares de obligaciones. Esta responsabilización otorga medios a los titulares de derechos y paralelamente ayuda a los titulares de obligaciones a cumplir con las mismas. Requiere un funcionamiento adecuado de las instituciones que permita a las personas disponer de acciones contra la violación de sus derechos, de modo que, por ejemplo, los grupos marginado puedan tener acceso a la justicia y terminar con prácticas discriminatorias. Además, la ratificación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos obliga a los Estados a garantizar la existencia de concordancia entre sus sistemas



jurídicos nacionales y sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación, como ha destacado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴. Por consiguiente, los 153 Estados que son parte actualmente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación de garantizar que su legislación nacional respete, proteja y haga efectivo el derecho a la alimentación.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES COMO GARANTÍA

Obviamente la obligación de garantizar que la legislación nacional respete, proteja y haga efectivo el derecho a la alimentación va más allá de la garantía de que la legislación sectorial no impide el acceso de las personas a una alimentación adecuada. Si se desea que el ordenamiento jurídico apoye realmente la realización progresiva del derecho a la alimentación, existen razones fundadas para que esta orientación se afirme expresamente, ya sea en la constitución, en una carta de derechos o en leyes específicas. A nivel mundial, más de 20 países mencionan el derecho a la alimentación en sus constituciones⁵. La constitución de **Sudáfrica** contiene una declaración de derechos que incluye el derecho a una alimentación adecuada. Establece que el Estado tiene la obligación de lograr la realización progresiva del derecho de toda persona a tener acceso a suficientes alimentos y agua, de proveer al derecho de todo niño a una nutrición básica y que cada detenido y prisionero sentenciado tiene derecho a una nutrición adecuada. En el

⁴ CDESC, Observación general 12, *El derecho a una alimentación adecuada*, 1999. UN Doc. E/C. 12/1999/5 (disponible en la dirección [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument)).

⁵ Para consultar la lista completa de países véase FAO, 2006, “Directrices sobre el derecho a la alimentación: documentos informativos y estudios de casos” o la dirección <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/j0574e.htm>.



Brasil, la Constitución de 1998 establece un salario nacional mínimo para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas de alojamiento, alimentación, educación y salud, y en 2003 una reforma de la Constitución amplió la definición de derechos sociales de cada ciudadano incluyendo el derecho a la alimentación.

Incluso en los países en cuya constitución no se menciona el derecho a la alimentación, este derecho puede afirmarse en relación con otras disposiciones. En la **India**, la Constitución define el incremento de los niveles de nutrición como un “principio rector de la política del Estado” más que como un derecho fundamental; no obstante, el Tribunal Supremo ha aclarado que el vínculo entre el principio rector relativo a la nutrición y el derecho a la vida (derecho fundamental que los tribunales pueden hacer cumplir) en una causa de interés público referente a la ausencia de distribución de cereales en posesión de la Food Corporation de la India en un momento de hambre generalizada en el país. El Tribunal, considerando probada la disponibilidad de alimentos cuando había personas que morían de hambre, dictó una serie de resoluciones provisionales, por las que lo que eran originalmente programas alimentarios de gobiernos se convertían en derechos legales para la población. En particular, las resoluciones subrayaban la importancia del derecho a la alimentación para varios sectores vulnerables de la población y obligaba a aplicar los programas de alimentos por trabajo y almuerzo al mediodía en las escuelas.

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD

La existencia de una normativa especial sobre el derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado vinculadas al mismo, cualquiera que sea su forma exacta, puede ser útil de distintos modos. Puede aclarar las



funciones y responsabilidades de los distintos organismos, definir derechos y mecanismos de recurso y control, y en general orientar la política y destacar la importancia fundamental del derecho a la alimentación. Tanto en **Sudáfrica** como en **Uganda**, se está elaborando actualmente un marco legislativo para el derecho a la alimentación. En abril de 2005, con la promulgación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, **Guatemala** se convirtió en el primer país de América Latina que incorporaba una ley de este tipo en su ordenamiento jurídico nacional. La ley, diseñada conjuntamente por el Gobierno, la sociedad civil y las Naciones Unidas, define la seguridad alimentaria como un derecho de todos los ciudadanos. Establece igualmente una Secretaría nacional de seguridad alimentaria y nutricional. En el **Brasil**, el Senado está examinando un proyecto de ley marco sobre seguridad alimentaria que, entre otras cosas, establecería el derecho a un sistema de control en materia de alimentación. En **Indonesia**, la Ley de Alimentación (7/1996) reconoce el derecho a una alimentación adecuada para todos, cubre la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos y atribuye responsabilidades a las instituciones. Con la Ley de Alimentación y la reglamentación subsiguiente, se han sentado las bases del marco legal para la seguridad alimentaria.

Para mantener el carácter global del enfoque basado en los derechos, también es fundamental otorgar protección jurídica a otros derechos humanos cuya realización guarda una relación de interdependencia con la del derecho a la alimentación, como los derechos a la información, la libertad de reunión, la educación, la salud y el agua potable. Es crucial que las personas pobres tengan acceso a los recursos: con el fin de que los grupos vulnerables y discriminados dispongan de medios para lograr realizar su derecho a la alimentación, se les deben otorgar de forma clara derechos exigibles a tener en propiedad recursos productivos, a heredarlos y a comerciar con ellos.



RECURSO PARA HACER CUMPLIR EL DERECHO

Sin embargo, los derechos tienen escasa utilidad si no se pueden reclamar y, en caso de que se violen, las personas afectadas deben tener acceso a vías de reparación. Éstas podrían consistir en procesos ante tribunales que entiendan de causas de violación del derecho a la alimentación u otras instituciones que otorguen su restitución, indemnización, satisfacción o garantías de no repetición. Estas funciones son ejercidas habitualmente por defensores del pueblo o comisiones de derechos humanos a nivel nacional. Incluso allí donde estos mecanismos existen, las personas también necesitan información y educación sobre la forma de acceder y utilizar los mismos. Para ello la asistencia jurídica pública y la ayuda de las organizaciones de la sociedad civil puede ser fundamental. En **Sudáfrica**, la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos (SAHRC) se estableció en la Constitución como órgano independiente e imparcial encargado de fomentar el conocimiento de los derechos humanos entre la población, formular recomendaciones a órganos del Estado sobre la aplicación de los derechos humanos, investigar quejas referentes a violaciones, procurar una reparación adecuada así como efectuar un seguimiento de la realización progresiva de los derechos económicos y sociales por parte del Estado. Dicha Comisión ha recomendado, entre otras iniciativas, que se elabore un marco legislativo sobre el derecho a la alimentación.



④ ACCIÓN EFICAZ: ESTRATEGIA Y COORDINACIÓN

Solo mediante políticas eficaces orientadas hacia los derechos humanos y estrategias coordinadas basadas en el derecho humanitario, los titulares de obligaciones pueden cumplir su deber de posibilitar que los titulares de derechos se sustenten a sí mismos.

El grado de compromiso del Estado respecto de la realización progresiva del derecho humano a la alimentación se puede observar en su elaboración y aplicación de políticas. Si bien la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deja una cierta libertad a los Estados de cumplir sus compromisos a nivel nacional, se exige, como se indica en la Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre *El derecho a una alimentación adecuada*, que cada Estado parte adopte una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para todos y formule políticas y los indicadores correspondientes. Los principios de no discriminación,



participación y prioridad otorgada a las personas más vulnerables, así como la premisa fundamental de la indisociabilidad y dependencia mutua de los derechos humanos tienen varias implicaciones a nivel de las políticas del enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos. Los derechos humanos inciden en todas las etapas del proceso de las políticas, desde su elaboración hasta su seguimiento y evaluación, pasando por su formulación y aplicación.

PRINCIPIOS EN LA PRÁCTICA

El principio de no discriminación requiere una política gubernamental que apoye el pleno acceso en pie de igualdad a los recursos productivos y económicos para todas las personas, incluido el acceso a la propiedad de las tierras y otros bienes, el derecho de heredar así como el acceso al crédito y tecnologías apropiadas para mujeres y hombres. En relación con cualquier grupo especialmente vulnerable, deben formularse políticas para hacer frente a las causas subyacentes de su vulnerabilidad y apoyar la dotación de medios para las personas afectadas, de modo que dispongan de instrumentos para reclamar sus derechos.

Debido a la interdependencia entre el derecho a la alimentación y los derechos al agua, la asistencia sanitaria, el trabajo y la vivienda, entre otros, es fundamental que en la estrategia global de desarrollo de un país se integre de forma sistemática un enfoque basado en los derechos. La segunda generación de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) es el factor determinante más importante de las estrategias de desarrollo en numerosos países. Por consiguiente, las perspectivas de realización a nivel nacional del derecho a la alimentación dependen de su integración en los DELP. Lograr la seguridad alimentaria es un objetivo prioritario de la



estrategia de reducción de la pobreza de **Sierra Leona** para 2005-07, cuyas intervenciones concretas incluyen no sólo la sostenibilidad del suministro de alimentos a nivel nacional sino también la posibilidad de que los hogares accedan a ellos. Las actividades destinadas a incrementar la producción de alimentos, por ejemplo mediante incentivos a la inversión privada y la creación de empleo rural, se combinan con medidas específicas para dotar de los medios necesarios a las personas y comunidades, incluidas las poblaciones vulnerables.

Un ejemplo de la interrelación de los derechos humanos lo constituye el DELP para 2006-09 de **Mozambique**, país en el que la seguridad alimentaria está incorporada como cuestión transversal y parte integrante en las estrategias sectoriales, por lo que ha dejado de ser competencia exclusiva del Ministerio de Agricultura para serlo también de los Ministerios de Educación y Sanidad. Además, el DELP incluye dos objetivos relacionados con el derecho a la alimentación: reducir el número de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal y retraso en el crecimiento y establecer un derecho a una ley marco de alimentación u otra normativa adecuada sobre seguridad alimentaria para el año 2009.

Los principios de los derechos humanos requieren la participación con conocimiento de causa de los titulares de derechos en la formulación de políticas. Ello, junto con la representatividad democrática de las organizaciones encargadas de su aplicación, también conduce a un mejor establecimiento de prioridades y determinación de objetivos de las actividades, aumenta la responsabilidad del Estado y, a la postre, contribuye a reducir la pobreza. Buen ejemplo de ello es la Política alimentaria y nutricional de **Uganda**, primera política socioeconómica del país cuya aplicación debe seguir un enfoque basado en los derechos. La adopción de políticas y el diseño,



ejecución, seguimiento y evaluación de programas a nivel central se han basado en una amplia gama de consultas con las partes interesadas, incluidos el sector privado, la sociedad civil y otros asociados para el desarrollo.

INSTITUCIONES INNOVADORAS

Se suele necesitar una institución coordinadora para el diseño y aplicación de estrategias. Los programas y políticas relativos al derecho a la alimentación son complejos y requieren buenos acuerdos de gestión; en conjunto, los desafíos que se debe afrontar son tanto institucionales como técnicos. En el **Brasil**, el Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) agrupa a todas las principales partes interesadas (dos tercios de la sociedad civil, un tercio del Gobierno) en un foro de debate de cuestiones relativas a la seguridad alimentaria. Se ha establecido un grupo de trabajo que persigue la aplicación del derecho a la alimentación. El CONSEA evalúa las políticas públicas por lo que respecta al cumplimiento del derecho a la alimentación y ha contribuido de forma significativa a la redacción y presentación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, basada en las Directrices voluntarias. En **Bolivia**, el 7 de julio de 2006 se creó un Consejo nacional para la seguridad alimentaria cuya estructura es idéntica al CONSEA. Del mismo modo, el Gobierno de **Sierra Leona** ha establecido una Secretaría para el derecho a la alimentación encargada de garantizar una mejor coordinación entre el Gobierno, los donantes, y otras partes interesadas y los sectores productivos, infraestructurales y sociales relacionados con la seguridad alimentaria.



Patrizio Warren

5 IMPACTO DURADERO: INDICADORES Y SEGUIMIENTO

Solo mediante objetivos alcanzables y una evaluación continua nacional e internacional de base comunitaria, los titulares de obligaciones y los de derechos pueden lograr una seguridad alimentaria duradera.

El hecho de que se alcancen los objetivos generales de desarrollo y crecimiento económico no implica necesariamente que se respeten, protejan o hagan efectivos los derechos humanos de todas las personas. Por este motivo, se debe efectuar un seguimiento en los progresos efectuados en la realización del derecho a la alimentación para determinar si los resultados y procesos que han conducido a ellos son conformes con el enfoque basado en los derechos y si los programas se centran con éxito en las personas necesitadas. Ello también supone determinar los factores y retos que afectan a la realización del derecho⁶. Deberían establecerse parámetros y objetivos realistas, en términos de indicadores verificables en ambos casos. Éstos no sólo servirán para determinar los progresos y como incentivos para las



instancias decisorias, sino que pueden ser utilizados por las personas y la sociedad en su conjunto para exigir responsabilidades al Estado y contribuir de este modo a reforzar la gobernanza.

¿QUÉ TIENE DE PARTICULAR EL SEGUIMIENTO BASADO EN LOS DERECHOS?

El enfoque del seguimiento basado en los derechos es diferenciador: pretende medir no sólo el número y tipo de personas a las que afecta una determinada medida, sino también el grado de formación de la población en general sobre el derecho de que se trate y los medios de que dispone para exigir su realización, y si la legislación garantiza adecuadamente el derecho. Se centra especialmente en las personas más vulnerables y la desagregación de datos permite determinar las desigualdades, no sólo de ingresos sino también de acceso a servicios básicos y la situación en términos de salud y educación. Junto con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la FAO está elaborando métodos prácticos para realizar un seguimiento de la realización del derecho a la alimentación a nivel nacional. Ello responderá las necesidades de los países y permitirá mejorar los informes presentados a nivel internacional sobre el cumplimiento en relación con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁶ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, *El derecho a una alimentación adecuada*, 1999. UN Doc. E/C. 12/1999/5, párrafos 22 y 28 (disponible en la dirección [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument)).



El propio proceso de seguimiento también debe respetar los principios de transparencia, participación, no discriminación y dotación de medios vinculados a los derechos humanos. Por ejemplo, las partes interesadas, como los administradores de programas, los legisladores y los representantes de grupos expuestos a la inseguridad alimentaria y vulnerables deberían participar directa y realmente en la determinación de los indicadores.

El seguimiento basado en los derechos implica no sólo un seguimiento de los resultados, sino también de las estructuras y los procesos. Los *indicadores estructurales* miden la idoneidad, desde una perspectiva basada en los derechos, de las estructuras jurídicas, reguladoras e institucionales e informan, por ejemplo, de la condición jurídica del derecho a la alimentación y de los mandatos de las instituciones pertinentes. Asimismo, debería incluir información relativa a los derechos de propiedad y tenencia de las tierras, la normativa sobre inocuidad de los alimentos y los organismos de protección de los consumidores. Los *indicadores de procesos* facilitan información sobre las actividades que pueden incidir en la aplicación del derecho a la alimentación, tales como los programas de reforma agraria y microcrédito, suministro de agua potable, transferencia de tecnología agraria, generación de ingresos, alimentos por trabajo y prestación de asistencia sanitaria a las comunidades. Por último, los *indicadores de resultados* registran los resultados de las medidas relativas al derecho a la alimentación, en particular por lo que respecta al goce individual y colectivo del derecho efectivo a una alimentación adecuada.



¿QUIÉN DEBERÍA EFECTUAR EL SEGUIMIENTO?

El poder ejecutivo del Estado debe efectuar un seguimiento del estado del derecho a la alimentación, con el fin de adoptar medidas correctivas y evaluar su impacto. Además, las Directrices voluntarias recomiendan que los Estados establezcan instituciones para los derechos humanos independientes del Gobierno destinadas a realizar un seguimiento basado en los derechos de las políticas y los programas. En **Sudáfrica**, la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos sigue la realización progresiva por parte del Estado de los derechos económicos y sociales utilizando protocolos con preguntas ya preparadas sobre cada derecho. Sobre la base de esta información, se envía un informe al parlamento, en el que se analizan y evalúan los resultados de la actuación del Gobierno por lo que respecta a sus responsabilidades, en particular para con los grupos vulnerables.

Las asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil también están cobrando una importancia creciente en materia de seguimiento. Las organizaciones de la sociedad civil han elaborado y aplicado a menudo metodologías más participativas y mejor adaptadas para determinar las causas que subyacen a la inseguridad alimentaria a nivel local. Por consiguiente, estas asociaciones pueden reforzar el seguimiento por lo que respecta a los conocimientos prácticos, tanto técnicos como sobre derechos humanos.

CONCLUSIÓN

El enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos ofrece nuevas formas de determinar, analizar y resolver los problemas que subyacen al hambre y la pobreza y constituyen un método alternativo de fomento del desarrollo. Considerar el reto del desarrollo desde la perspectiva del derecho a la alimentación y los demás derechos humanos disociablemente vinculados al mismo no sólo es indispensable para la supervivencia de las personas; es una técnica nueva para alcanzar los ODM. El enfoque basado en los derechos posibilita que las personas y la sociedad civil participen en la adopción de decisiones, reclamen sus derechos e interpongan recursos, responsabilizando a los gobiernos y funcionarios públicos de sus políticas y acciones. Las recomendaciones formuladas en las Directrices voluntarias y las buenas prácticas descritas en el presente documento pueden contribuir a la aplicación a nivel nacional del derecho humano a la alimentación; pueden contribuir realmente a hacerlo efectivo a nivel nacional. Todo empieza con personas capacitadas para reclamar sus derechos, las cuales de este modo impulsan unos cambios que, al final, transforman su seguridad alimentaria para siempre.



