

# EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

## Cómo hacerlo realidad

Progresos y lecciones  
aprendidas en la práctica



EL  
DERECHO  
A LA  
ALIMENTACIÓN





# EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

## Cómo hacerlo realidad

Progresos y lecciones  
aprendidas en la práctica



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA  
ROMA, 2013

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 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. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

ISBN 978-92-5-306890-6

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org), o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).



## Índice

Prólogo .....	IV
Agradecimientos .....	VI
Siglas y abreviaturas .....	IX
Introducción .....	XII
<b>PRIMERA parte: BREVE INTRODUCCIÓN SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN</b>	
COMO UN DERECHO HUMANO .....	1
I. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN .....	3
II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN .....	6
III. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA FAO .....	8
IV. APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN .....	11
V. AHORA ES EL MOMENTO DE ACTUAR .....	14
<b>SEGUNDA parte: INFORME SOBRE EL FORO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN 2008</b> .....	15
I. INTRODUCCIÓN .....	17
II. SÍNTESIS DE LAS REUNIONES DE LOS GRUPOS .....	18
Tema 1. Voces firmes: promoción y formación .....	19
Tema 2. Justicia accesible: legislación y rendición de cuentas .....	24
Tema 3. Objetivos adecuados: información y evaluación .....	33
Tema 4. Efectos sostenibles: puntos de referencia y vigilancia .....	39
Tema 5. Medidas eficaces: estrategia y coordinación .....	45
III. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DEL FORO PARA EL FUTURO .....	50
<b>TERCERA parte: ESTUDIOS DE CASOS POR PAÍSES</b> .....	53
I. INTRODUCCIÓN .....	55
II. BRASIL – Pionero del derecho a la alimentación .....	57
III. GUATEMALA - Escribiendo un pasaje de la historia .....	79
IV. LA INDIA - Campañas por el derecho legal a la alimentación .....	97
V. MOZAMBIQUE Cómo luchar contra el hambre adoptando un enfoque basado en los derechos humanos .....	127
VI. UGANDA Aunando fuerzas en pro del derecho a la alimentación .....	145
VII. CONCLUSIONES .....	166
<b>ANEXO</b> .....	169
I. DISCURSOS DE APERTURA DEL FORO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN .....	171
1. Discurso de apertura pronunciado por Jim Butler, Director General Adjunto de la FAO .....	171
2. Discurso pronunciado por Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación .....	174
3. Orientación acerca del Foro, por Barbara Ekwall, Coordinadora de la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO .....	179
II. INFORME DEFINITIVO ELABORADO POR MARC COHEN, RELATOR DEL FORO .....	182

## Prólogo

*Han transcurrido aproximadamente seis años desde la aprobación de las “Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional” (Directrices sobre el derecho a la alimentación). El consenso alcanzado en el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2004 sobre estas Directrices marca un hito en la evolución del derecho a la alimentación, reflejando la visión de los Miembros de la FAO de un mundo sin hambre, el cual ha sido posible al vincular los instrumentos de seguridad alimentaria con los derechos humanos y los métodos de gobernanza para abordar las causas raíz del hambre.*

*Un número elevado de personas padecen constantemente hambre y las crisis alimentarias recurrentes. En este contexto, el derecho a la alimentación es un elemento esencial para hacer frente a las circunstancias que han afectado en mayor medida a las personas más vulnerables privándoles tanto del acceso como de los medios para procurarse alimentos. Ha llegado el momento de salvar las diferencias entre la realidad inaceptable de la existencia de un número creciente de hambrientos y la visión de un mundo sin hambre.*

*Un enfoque basado en el derecho a la alimentación y la buena gestión pública puede aportar una contribución esencial para colmar esta laguna. El derecho a la alimentación no sustituye a las iniciativas de desarrollo actuales encaminadas a reducir el hambre: más bien aporta una nueva dimensión y complementa los enfoques tradicionales para luchar contra la inseguridad alimentaria. Para ello, proporciona un marco jurídico y hace hincapié en las nociones de los derechos de las personas y las obligaciones de los Estados. Asimismo, garantiza el establecimiento de mecanismos para aumentar la responsabilidad de todos – la ciudadanía y el gobierno, así como los organismos de desarrollo y otras partes interesadas –. Al centrarse en las personas más vulnerables, el derecho a la alimentación garantiza que las medidas específicas beneficien a los hambrientos sin discriminación. El fomento de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas mejora la eficacia de las medidas adoptadas por los gobiernos y las partes interesadas. Por último, el habilitar a las personas pobres, garantiza que tengan voz, participen en los procesos de toma de decisiones y reclamen sus derechos.*

*En los últimos años, la FAO ha respaldado satisfactoriamente varias iniciativas nacionales y ha adquirido una experiencia considerable en la promoción del derecho a la alimentación en todo el mundo. Estos conocimientos se han reunido en el Foro del derecho a la alimentación celebrado en la sede de la FAO en Roma en octubre de 2008. El Foro ha ofrecido una plataforma para más de 400 representantes de los Estados Miembros de la FAO, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y el mundo académico para compartir sus experiencias prácticas y las enseñanzas extraídas a partir de estas actividades piloto; examinar los avances, las limitaciones y los logros alcanzados hasta la fecha; determinar nuevas formas de promover la realización del derecho a la alimentación como un derecho humano. Los intercambios resultantes han contribuido a impulsar un compromiso reforzado en la promoción del derecho a la alimentación y los principios de buena gobernanza, en particular a nivel nacional.*



*Las iniciativas recientes han consolidado el derecho a la alimentación como un objetivo y una herramienta para lograr la seguridad alimentaria para todos. Como objetivo, el derecho a la alimentación proporciona un marco general que guía los esfuerzos internacionales, nacionales, regionales y subnacionales para combatir la inseguridad alimentaria y sus causas estructurales profundas. Como herramienta, al aplicar los principios de los derechos humanos en los procesos normativos, ofrece más oportunidades para aumentar la eficiencia, la eficacia y los efectos de las políticas y las medidas operativas encaminadas a lograr la seguridad alimentaria para todos. El derecho a la alimentación implica un cambio de perspectiva: los hambrientos dejan de ser un problema para convertirse en parte de la solución y en protagonistas de su propio desarrollo.*

*El derecho a la alimentación: cómo hacerlo realidad es la primera publicación que reúne las experiencias prácticas y las enseñanzas extraídas en el período de 2006 a 2009 al aplicar este derecho a nivel nacional con arreglo a las Directrices. En esta publicación se examina cómo se ha integrado el derecho a la alimentación en la planificación de políticas, la formulación de estrategias, el diseño de programas y los procesos legislativos en toda América Latina, África y Asia. También se destacan los logros que merecen ser celebrados y los retos que han de enfrentarse en cinco países que adoptaron medidas concretas centradas en el derecho a la alimentación al identificar a los hambrientos, realizar evaluaciones, elaborar estrategias, aprobar leyes, reforzar la coordinación y establecer mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.*

*Estas páginas arrojan luz sobre los logros del derecho a la alimentación en el período comprendido entre 2006 y 2009, así como los progresos realizados al promover su dimensión jurídica, política e institucional. Esos progresos allanan el camino para una aprobación más amplia de los principios del derecho a la alimentación y la buena gobernanza a nivel mundial y nacional, así como en los organismos multilaterales relacionados con la alimentación y la agricultura como la FAO, orientando su labor hacia la lucha contra el hambre y la consecución del primer objetivo de desarrollo del Milenio.*

*Espero que las experiencias, conclusiones y recomendaciones que figuran en esta publicación sirvan de inspiración para adoptar medidas en el futuro y asumir un mayor compromiso respecto a un derecho humano que es una realidad que durará.*

**Jacques Diouf**

Director General

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

## Agradecimientos

*Este volumen representa los cuatro años de la intensa labor realizada por la FAO y sus asociados en todo el mundo para ayudar a los países en la formulación y aplicación de la legislación, las estrategias, las políticas y los programas recomendados en las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (Directrices sobre el derecho a la alimentación), aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004. En ese período de tiempo, se han emprendido satisfactoriamente varias iniciativas sobre el derecho a la alimentación y se ha adquirido una notable experiencia en la promoción de ese derecho en todo el mundo.*

*Muchas personas han realizado una contribución con vistas a elaborar los contenidos de este documento, que recopila las valiosas enseñanzas extraídas y recomendaciones; estas reflejan las actividades de aplicación realizadas en los últimos años según las diferentes experiencias nacionales y con la ayuda de las Directrices.*

*La FAO se siente orgullosa de reconocer la labor de vanguardia de un equipo de personal y consultores muy comprometidos: Barbara Ekwall, Mauricio Rosales, Margret Vidar, Andreas von Brandt, Frank Mischler, Isabella Rae, Julian Thomas, Maarten Immink, Cecilia Luna Lopez, Dubravka Bojic Bultrini, Lidija Knuth, Luisa Cruz, Rebecca Kiky Simona Smeraldi, Gabriele Zanolli, Daniela Verona y Tomaso Lezzi han sido responsables del diseño y la presentación de las numerosas publicaciones de calidad. La asistencia administrativa y de secretaría proporcionada por Patricia Taylor, Federico Patimo, Tiziana Tarricone, Sonia Santangelo y Sophia Mann ha sido también un factor esencial para garantizar una excelente serie de productos.*

*Se reconocen con agradecimiento las importantes contribuciones de nuestros colegas e instituciones asociadas. Se agradece a los numerosos departamentos de la FAO su contribución a esta tarea. Sus aportaciones para las diferentes publicaciones sobre el derecho a la alimentación, así como su colaboración en lo que respecta a la integración de este derecho en la labor de la FAO, son de suma importancia para la realización de este trabajo.*

*La FAO desea reconocer la contribución fundamental de instituciones como Información y red de acción para el derecho a alimentarse (FIAN Internacional) en Alemania y PROSALUS en España; y agradece en especial la asociación muy fructífera con instituciones como la Secretaría Técnica para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (SETSAN) en Mozambique; la Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH); la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Ginebra (Suiza); Economic, Social and Cultural Rights (ESCR)-Asia en Filipinas; la Comisión de Derechos Humanos de Uganda; International Budget Partnership en Washington, D.C. (Estados Unidos); la Universidad de Manheim en Alemania; Akershus University College en Noruega; la Universidad Makerere de Uganda. Se dirigen unas palabras especiales de agradecimiento, por el apoyo y la excelente colaboración, al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, y al antiguo Relator Especial, Jean Ziegler.*



Los logros en relación con la aplicación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación, cuya finalidad es la realización progresiva de este derecho, han sido notables. Nada de ello hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros donantes, en particular Alemania, Noruega, los Países Bajos, Suiza y España.

El Foro del derecho a la alimentación celebrado en 2008 en Roma ha marcado un hito importante en la generación de información basada en experiencias concretas de países. La FAO manifiesta su agradecimiento a todos los que han participado en él y, en particular, a los oradores, ponentes y expertos por su presencia y los numerosos documentos y testimonios importantes aportados.

Las experiencias en la aplicación nacional han sido compartidas por:

**Brasil:** Rosilene Cristina Rocha, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre; Albaneide Peixinho, Ministerio de Educación; Elisabetta Recine, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA).

**Guatemala:** Lorena Pereira, Comisión Presidencial de Derechos Humanos; Luis Enrique Monterroso, Proyecto sobre el derecho a la alimentación de la FAO.

**India:** Colin Gonsalves, Human Rights Law Network; Biraj Patnaik, Oficina de los comisarios del Tribunal Supremo de la India sobre el proceso del derecho a la alimentación; Aruna Sharma, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**Mozambique:** Francisca Cabral, SETSAN; Aida Libombo, Ministerio de Sanidad; Ali Bachir Macassar, Ministerio de Justicia.

**Filipinas:** Leila de Lima, Comisión de Derechos Humanos; Dolores B. de Quiros Castillo, Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza; Cecilia Florencio, Comité de enlace de organizaciones no gubernamentales (ONG) para la seguridad alimentaria y el comercio justo (PNLC).

**Uganda:** David O. O. Obong, Ministerio del Agua y el Medio Ambiente; Aliro Omara, Comisión de Derechos Humanos de Uganda; Gerald Tushabe, Red de Derechos Humanos, Hurinet.

La FAO desea expresar un especial agradecimiento a las siguientes personas por sus contribuciones como facilitadores de las reuniones de los cinco grupos del Foro: Marcos Arana-Cedeño, Instituto Nacional de Nutrición (México); Vincent Calderhead, Nova Scotia Legal Aid (Canadá); Charlotte McClain-Nhlapo, Banco Mundial (Estados Unidos) (antiguamente con la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica); Sandra Ratjen, FIAN International (Alemania); Michael Windfuhr, Bread for the World (Alemania).

Los debates fueron fructíferos y amenos gracias a las intervenciones de los siguientes oradores:

Wenche Barth Eide, Universidad de Oslo (Noruega); Anne C. Bellows, Universidad de Hohenheim (Alemania); Asbjorn Eide, Universidad de Oslo (Noruega); Christophe Golay, Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (IHEID) (Suiza); Colin Gonsalves, Human Rights Law Network (India); Asako Hattori, ACNUDH; Julio Cesar Guerrero Arraya, Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) (Bolivia); Leila de Lima, Comisión de Derechos Humanos (Filipinas); Aida Libombo, Ministerio de Sanidad (Mozambique); Guido Lombardi, Comisión Presidencial sobre los Objetivos del Milenio y el Desarrollo Sostenible (COPDES) (Perú); Duciran van Marsen Farena, Fiscal Federal (Brasil); Carlota Merchán, PROSALUS (España); Khalid S. Mohammed, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (Zanzíbar); Arne Oshaug,

*Universidad de Akershus (Noruega); Lorena Pereira, Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Guatemala); Dolores de Quiros Castillo, Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza (Filipinas); Elisabetta Recine, ABRANDH (Brasil); Eibe Riedel, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (Suiza); Myrna Romero Arana, CONAN (Bolivia); A. Byaruhanga Rukoko, Universidad de Makerere (Uganda); Carole Samdup, Derechos y Democracia (Canadá); Francisco Sarmiento, ActionAid Internacional (Brasil); Flavio Valente, FIAN Internacional (Alemania); Martin Wolpold-Bosien, FIAN Internacional (Alemania); Dora Zeledon, Asamblea Nacional (Nicaragua).*

*Dirigimos un especial agradecimiento a Marc Cohen, Relator del Foro, que ha proporcionado un informe en profundidad de la reunión, que se incluye en el Anexo de este documento.*

*Los estudios de casos detallados que figuran en la TERCERA parte muestran cómo algunos países han incluido el derecho a la alimentación en sus procedimientos legislativos, de coordinación, evaluación y formulación de estrategias en consonancia con el “proceso de siete etapas” de la FAO. Estos estudios se basan en documentos elaborados para el Foro. Se reconoce asimismo la labor de los responsables de prepararlos: Elisabetta Recine y Frank Mischler del Brasil; Mauricio Rosales y Luis Enrique Monterroso de Guatemala; Aruna Sharma y Margret Vidar de la India; Lázaro dos Santos y Cecilia Luna de Mozambique; Peter Rukundo de Uganda.*

*El derecho a la alimentación: cómo hacerlo realidad ha sido elaborado bajo la dirección general de Barbara Ekwall, junto con las contribuciones de Margret Vidar, Mauricio Rosales, Frank Mischler e Isabella Rae. Maarten Immink, Rebecca Kik y Sherry Ajemian han reunido las diferentes contribuciones en aras de la coherencia y la estructura del texto que ha sido preparado por Barbara Rae.*



## Siglas y abreviaturas

<b>ABRANDH</b>	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Acción Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos)
<b>ACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>CDESC</b>	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CICSAN</b>	Centro de Información y Coordinación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
<b>CIIDH</b>	Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos
<b>COMAN</b>	Consejo Municipal de Alimentación y Nutrición (Bolivia)
<b>CONAN</b>	Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (Bolivia)
<b>CONSAN</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Mozambique)
<b>CONASAN</b>	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
<b>CONASSAN</b>	Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Nicaragua)
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Brasil)
<b>COPREDEH</b>	Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (Guatemala)
<b>DELP</b>	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
<b>ESAN</b>	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (Estrategia de seguridad alimentaria y nutricional, Mozambique)
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FIAN</b>	Información y red de acción para el derecho a alimentarse
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>GIA</b>	Grupo de instituciones de apoyo (Guatemala)
<b>GIISAN</b>	Grupo Interinstitucional de Información sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística)
<b>IBSA</b>	Indicadores, modelos de referencia, estudio del alcance y evaluación
<b>INCOPAS</b>	Instancia de consulta y participación social (Guatemala)
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el valor agregado

<b>LOSAN</b>	Lei Ordinária de Segurança Alimentar e Nutricional (Ley ordinaria de seguridad alimentaria y nutricional, Brasil)
<b>ODM</b>	Objetivos de desarrollo del Milenio
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>PANTHER</b>	Participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, apoderamiento y estado de derecho
<b>PARPA</b>	Plano de acção para a redução da pobreza absoluta (Plan de acción para la reducción de la pobreza absoluta, Mozambique)
<b>PEAP</b>	Plan de acción para la erradicación de la pobreza
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PROCADA</b>	Proyecto de Promoción y Capacitación para la Implementación Progresiva del Derecho a la Alimentación en Guatemala
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PUCL</b>	People's Union for Civil Liberties (Unión Popular para las Libertades Civiles, Rajasthan [India])
<b>ROSA</b>	Rede de Organizações para a Soberania Alimentar (Red de organizaciones de soberanía alimentaria, Mozambique)
<b>SEA</b>	Suministro de energía alimentaria
<b>SESAN</b>	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
<b>SETSAN</b>	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (Secretaría Técnica para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, Mozambique)
<b>SIDA</b>	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
<b>SINASAN</b>	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
<b>SINASSAN</b>	Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Nicaragua)
<b>SISAN</b>	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Brasil)
<b>UBOS</b>	Oficina de Estadística de Uganda
<b>UEM</b>	Universidade Eduardo Mondlane (Universidad Eduardo Mondlane, Mozambique)
<b>UFNC</b>	Consejo de Alimentación y Nutrición de Uganda



<b>UNBS</b>	Oficina Nacional de Normas de Uganda
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>VIH</b>	Virus de la inmunodeficiencia humana

## Introducción

El derecho a la alimentación es parte integrante de una visión de un mundo sin hambre, donde todo niño, mujer y hombre puede alimentarse por sus propios medios con dignidad. Es un derecho humano reconocido oficialmente por la gran mayoría de los Estados. Aunque existe un consenso acerca de la visión, los Estados han tardado en realizar este derecho. Sin embargo, el derecho a la alimentación no es en modo alguno un eslogan o una teoría académica del desarrollo. Se trata de medidas concretas y soluciones prácticas. Estas cuestiones abarcan varias esferas y en ellas participan, además de gobiernos y actores clave, particulares organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas, medios de comunicación, organismos de las Naciones Unidas de derechos humanos y el sector privado.

Desde la aprobación de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (Directrices sobre el derecho a la alimentación) por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2004, una serie de países, asociaciones, particulares y organizaciones han emprendido iniciativas encaminadas a la aplicación práctica del derecho a la alimentación mediante la promoción, y formulación de políticas, la legislación, la vigilancia, la evaluación y el fortalecimiento de las instituciones. Estas consideraciones, experiencias y enseñanzas extraídas fueron presentadas y examinadas en el Foro del derecho a la alimentación, celebrado en la FAO del 1.º al 3 de octubre de 2008. Asimismo, se examinaron en mayor detalle en esa ocasión los estudios de casos de cinco países diferentes.

La publicación *El derecho a la alimentación: cómo hacerlo realidad* es un resumen de tres días de intercambio sobre diferentes cuestiones relacionadas con la aplicación de este derecho a nivel nacional que tuvo lugar en dicho Foro e incluye un debate en mayor profundidad sobre cinco países; es un esfuerzo para compartir experiencias reales y prácticas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para combatir la inseguridad alimentaria, prestando especial atención a un derecho humano fundamental –el derecho a la alimentación– reconocido en la Declaración universal de derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La importancia de la promoción del derecho a la alimentación como una estrategia para luchar contra el hambre, en lugar de fomentar simplemente la prestación de ayuda alimentaria y al desarrollo, se refleja claramente en los objetivos estratégicos y el mandato de la FAO. A través de sus esfuerzos para apoyar la formulación de opciones de estrategias y políticas más acertadas a escala mundial, la FAO desempeña una función esencial en el programa común. Su objetivo es reducir el hambre mediante la creación de plataformas de intercambio de conocimientos técnicos, opciones normativas estratégicas y los resultados de la aplicación de las estrategias de seguridad alimentaria aprobadas por los Estados Miembros. El Foro del derecho a la alimentación es una de estas plataformas.

La finalidad de esta publicación es difundir las enseñanzas extraídas a raíz de las deliberaciones mantenidas durante dicho acontecimiento. El tema general abordado fue el derecho a la alimentación como una estrategia promovida en el marco de un enfoque basado en los derechos humanos, aplicado a través de programas de asistencia para el desarrollo. Se establece, por tanto, un vínculo entre el derecho a la alimentación y el objetivo general de lograr la seguridad alimentaria mundial.



Esta publicación está dirigida a especialistas en el desarrollo que brindan asesoramiento sobre políticas en materia de seguridad alimentaria a los Estados Miembros; ONG y organismos de las Naciones Unidas que promueven los derechos humanos; funcionarios responsables de la formulación de políticas y legisladores de países donantes y en desarrollo; organizaciones sin ánimo de lucro que prestan ayuda y asistencia alimentaria; y, por último, todas las partes interesadas que participan en proyectos y programas nacionales con el objetivo de reducir el hambre. La finalidad de esta publicación es mostrar que, para hacer frente al hambre y la inseguridad alimentaria, son necesarias la coordinación de las iniciativas nacionales de seguridad alimentaria y una mayor coherencia de las políticas. También hay que destacar la importancia del fortalecimiento de las instituciones, los mecanismos, los asociados y los sectores existentes que promueven o apoyan el derecho a la alimentación.

*El derecho a la alimentación: cómo hacerlo realidad* consta de tres partes. En la PRIMERA, se aclaran conceptos relacionados con el derecho a una alimentación adecuada; se muestra asimismo cómo se pueden redoblar los esfuerzos para reducir el hambre en el mundo; se describen también las medidas para la aplicación del mismo y la labor de la FAO en esta esfera. En la SEGUNDA, se ofrece una síntesis del Foro del derecho a la alimentación. En esta parte se reflejan las amplias deliberaciones, los resultados y las enseñanzas extraídas a raíz de los grupos de expertos que abordaron cuestiones relativas a la promoción y la formación, la legislación, la fijación de objetivos y la evaluación, la vigilancia, la estrategia y la coordinación, y se complementan con ejemplos de mejores prácticas en diferentes países del mundo entero. En la TERCERA, se ofrecen cinco estudios de casos de países en los que se describen las enseñanzas extraídas y se muestra el camino a seguir para la realización progresiva del derecho a la alimentación en Brasil, Guatemala, Mozambique, la India y Uganda. En el Apéndice de esta publicación figuran los textos completos de los discursos de apertura y el informe del Relator del Foro.





PRIMERA parte

# BREVE INTRODUCCIÓN SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO UN DERECHO HUMANO

I. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	3
II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	6
III. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA FAO	8
IV. APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	11
V. AHORA ES EL MOMENTO DE ACTUAR	14





## I. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*“Esforzarse por lograr que todo niño, mujer y hombre disponga de una alimentación adecuada de forma habitual no sólo es un imperativo moral y una inversión que produce enormes beneficios económicos: equivale asimismo a la realización de un derecho humano básico”.*

(Jacques Diouf, Director General de la FAO)<sup>1</sup>

El derecho a una alimentación adecuada<sup>2</sup> como un derecho humano básico fue reconocido por primera vez en la Declaración universal de derechos humanos aprobada en 1948, como parte del derecho a un nivel de vida digno (artículo 25):

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación [...]”.* Este derecho pasó a ser jurídicamente vinculante cuando entró en vigor el PIDESC en 1976. Desde entonces, muchos acuerdos internacionales han reconocido el derecho a la alimentación, entre ellos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada en 1979, y la Convención sobre los derechos del niño, adoptada en 1989.

Hasta la fecha, 160 Estados han ratificado el PIDESC y están vinculados jurídicamente por sus disposiciones. En el artículo 11 del Pacto se estipula que los Estados partes *“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [adecuada]”* y se afirma la existencia del *“derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”*.

El derecho a no padecer hambre se considera como el nivel mínimo que debe garantizarse a todos, independientemente del grado de desarrollo de un determinado Estado. Sin embargo, el derecho a la alimentación no solo contempla la protección contra el hambre: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) definió este derecho en la Observación general n.º 12 como sigue: *“el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”*.<sup>3</sup> Además, el Comité subraya que el derecho a una alimentación adecuada *“no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos”*.<sup>4</sup> Por tanto, pueden contemplarse en la esfera del debate sobre el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas sobre el derecho a la alimentación elementos esenciales de las prácticas relativas a la alimentación, la educación sobre la higiene, la capacitación en nutrición y cuestiones tales como la prestación de asistencia sanitaria y la lactancia materna.

1 FAO. 2005. Jacques Diouf en el Prólogo de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, p. iv. Roma.

2 En esta publicación se utiliza con frecuencia la expresión abreviada “derecho a la alimentación”, refiriéndose, en todos los casos, al derecho a una alimentación adecuada consagrado en el artículo 11 del PIDESC, que se define en la *Observación general n.º 12* formulada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC).

3 CDESC. *Observación general n.º 12, El derecho a una alimentación adecuada*. E/C.12/1999/5, párr. 6.

4 *Ibidem*, párr. 6.

Ello significa que toda persona ostenta el derecho a tener acceso a los recursos necesarios para producir, obtener y comprar alimentos adecuados, no solo para evitar el hambre, sino también para garantizar una buena salud y bienestar. La Observación general n.º 12 considera que el contenido básico del derecho a una alimentación adecuada comporta dos elementos. El primero es *“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”*;<sup>5</sup> el segundo, *“la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”*.<sup>6</sup>

Los instrumentos internacionales de derechos humanos confieren la responsabilidad principal para la realización del derecho a la alimentación al Estado, y determinan tres categorías de obligaciones estatales: las obligaciones de respetar, proteger y realizar (facilitar y proporcionar). Tal como se señala en la Observación general n.º 12, *“la obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados [partes] no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso”*.<sup>7</sup>

*“La obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria”*,<sup>8</sup> es decir, el Estado tiene que crear un entorno jurídico, normativo e institucional que permita a las personas tener acceso a alimentos inocuos y nutritivos respetando plenamente la dignidad humana –ya sea mediante la adquisición o la producción de los mismos–. *“Realizar (hacer efectivo)”* significa que *“cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente”*;<sup>9</sup> un ejemplo de ello podría ser el suministro de ayuda alimentaria.

Además, los Estados partes del PIDESC están obligados a tomar medidas, individualmente y mediante la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación.<sup>10</sup> La realización progresiva del derecho a la alimentación implica que la plena aplicación de este derecho requiere tiempo y, por tanto, no se puede lograr de inmediato. También comporta el principio de no retrocesión en la aplicación de los derechos humanos conforme al cual una vez que se asuma el compromiso de proteger un derecho humano, como el derecho a la alimentación, no puede retirarse posteriormente. Por tanto, el nivel de protección de un derecho humano, de hecho, no puede rebajarse y debe realizarse de manera progresiva y efectiva. Sin embargo, como una obligación fundamental mínima de efecto inmediato, los Estados deben garantizar la protección contra el hambre en su territorio.

---

5 *Ibidem*, párr. 8.

6 *Ibidem*, párr. 8.

7 *Ibidem*, párr. 15.

8 *Ibidem*, párr. 15.

9 *Ibidem*, párr. 15.

10 *Ibidem*, párr. 36.



La comunidad internacional ha confirmado su voluntad política y la necesidad de respetar, proteger y realizar plenamente el derecho a la alimentación en varias ocasiones, entre ellas, en las cumbres mundiales sobre la alimentación (CMA) de 1996 y 2002. En la CMA de 2002 se planteó la idea de elaborar un instrumento voluntario sobre el derecho a la alimentación y, como resultado, ese mismo año el Consejo de la FAO creó el Grupo de trabajo intergubernamental (GTIG) sobre el derecho a la alimentación para diseñar, examinar y negociar dicho instrumento. El resultado de ese proceso condujo a la elaboración de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (**Directrices sobre el derecho a la alimentación**), que fueron aprobadas por consenso en la reunión del Consejo de la FAO en 2004. Se alienta a los Estados a aplicar estas Directrices al elaborar sus estrategias, políticas, programas y actividades, y a que lo hagan sin discriminación de ningún tipo.

La experiencia adquirida en los últimos años muestra que las Directrices sobre el derecho a la alimentación son un instrumento valioso para ayudar a los Estados a promover este derecho. Aunque los Estados manifestaron su compromiso político en 2000 de reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre para el año 2015, tal como se acordó en la Cumbre del Milenio, el número de personas hambrientas y subnutridas se elevó a más de 1 020 millones en el mundo en 2009.<sup>11</sup> Ello muestra la brecha que todavía existe entre las normas establecidas en los tratados internacionales y la situación actual en muchas zonas del mundo. Habida cuenta de la persistencia y el aumento de la inseguridad alimentaria en la actualidad, la aplicación de las Directrices es hoy más apremiante que nunca.

---

11 [www.fao.org/news/story/es/item/20568/code/](http://www.fao.org/news/story/es/item/20568/code/)

## II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.*

(Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996).<sup>12</sup>

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación reflejan el consenso alcanzado entre los Estados Miembros de la FAO respecto a lo que se debe hacer en todos los ámbitos pertinentes fundamentales a fin de promover la seguridad alimentaria a través de un enfoque basado en los derechos humanos. Los gobiernos han llegado a un acuerdo sobre el significado pleno del derecho a la alimentación, lo que implica en la práctica y las medidas que habrían de adoptarse en esferas como la ayuda alimentaria, la nutrición, las estrategias de educación, el acceso a los recursos y los marcos jurídicos y las instituciones, con objeto de lograr la realización de ese derecho.



12 FAO. 1996. *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma. (Disponible en el siguiente enlace: [www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM](http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM)).



El derecho a la alimentación refuerza **los cuatro pilares de la seguridad alimentaria** –disponibilidad, acceso, estabilidad del suministro y utilización– con los principios de los derechos humanos. Las esferas de acción señaladas en las Directrices sobre el derecho a la alimentación son plenamente coherentes con el planteamiento de “doble componente” para la seguridad alimentaria elaborado por la FAO, junto con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El primer componente apunta a la creación de oportunidades para las personas vulnerables que padecen inseguridad alimentaria a fin de mejorar sus medios de vida, promoviendo el desarrollo, en particular el agrícola y rural, a través de reformas de políticas e inversiones en la agricultura y los sectores conexos. El segundo componente comporta la adopción de medidas directas para combatir el hambre por medio de programas alimentarios y no alimentarios, que proporcionan a las personas hambrientas un acceso inmediato a los alimentos. A través de su enfoque basado en los derechos humanos para la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación sitúa a *las personas* en el centro del desarrollo de forma que se les reconozca como titulares de derechos y no como meros beneficiarios.

El derecho a la alimentación ofrece un marco coherente en el que se pueden abordar dimensiones esenciales relativas a la **gobernanza** en la lucha contra el hambre y la malnutrición. Si bien muchas de las políticas y los programas sobre seguridad alimentaria se ocupan de aspectos técnicos esenciales, todavía han de abordarse tanto la gobernanza como los derechos humanos con el fin de garantizar la eficacia y la sostenibilidad a este respecto.

El derecho a la alimentación permite a una amplia gama de partes interesadas manifestar sus opiniones; además, establece los siete principios del acrónimo inglés “PANTHER” que deberían regir los procesos de aplicación y toma de decisiones: participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, apoderamiento y estado de derecho (las primeras letras de cada término en inglés forman el acrónimo).

Estos principios, procedentes de diferentes tratados de derechos humanos, guardan relación con el proceso que debe seguirse al abordar el derecho a una alimentación adecuada.

El enfoque del derecho a la alimentación contribuye al fortalecimiento de las instituciones públicas y los mecanismos de coordinación pertinentes con respecto a la aplicación. Incluye a asociados como organizaciones de la sociedad civil (OSC), comisiones de derechos humanos, parlamentarios y sectores gubernamentales, además de los relacionados con la agricultura, y proporciona una justificación adicional para invertir en la reducción del hambre. Además, el derecho a una alimentación adecuada constituye un marco jurídico, el concepto de derechos y obligaciones y los mecanismos pertinentes necesarios para lograr la **rendición de cuentas** y promover el **estado de derecho**.

En cuanto al contenido relativo a la seguridad alimentaria, el concepto del derecho a una alimentación adecuada introduce nuevos instrumentos –principalmente jurídicos– que garantizan el acceso de las personas más vulnerables, entre otras cuestiones, a oportunidades de generación de ingresos y a la protección social en particular. Asimismo, utiliza la fuerza de ley para robustecer los medios de aplicación. También mejora las medidas gubernamentales mediante la introducción de mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar recursos efectivos, al aclarar los derechos y las obligaciones que ostentan los titulares y reforzar el mandato relativo a los derechos humanos de las instituciones pertinentes.

### III. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA FAO

*“[...] se exhorta a la comunidad internacional y al sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, así como a otros organismos y órganos pertinentes con arreglo a sus mandatos, a adoptar medidas para apoyar los esfuerzos nacionales de desarrollo con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.*

(Directrices sobre el derecho a la alimentación, tercera parte: Medidas, acciones y compromisos internacionales)

El derecho a la alimentación requiere un compromiso político al más alto nivel. Los jefes de Estado y de gobierno participantes en la CMA de 1996 reafirmaron *“el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre [...]”*.<sup>13</sup>

El derecho a la alimentación ha formado parte del mandato de la FAO desde su creación y constituye un elemento esencial de su Marco estratégico, aprobado en 2009. De hecho, es un componente clave del resultado de la Organización H2 que contribuye a la consecución del objetivo estratégico H de la FAO –Aumento de la seguridad alimentaria y mejora de la nutrición–.

Se ha logrado un hito importante en la aplicación práctica del derecho a la alimentación con la aprobación en 2004 de las Directrices sobre el derecho a la alimentación por parte del Consejo de la FAO. Además, el Consejo pidió a la FAO que apoyara a los Estados Miembros interesados en aplicar las Directrices, lo cual llevó al establecimiento de la Unidad del Derecho a la Alimentación en la FAO. Las principales funciones de la Unidad consisten en sensibilizar acerca del derecho a la alimentación con vistas a elaborar instrumentos y mecanismos de aplicación, prestar asistencia técnica y brindar a los países asesoramiento en materia de políticas, así como aunar esfuerzos para formular y aplicar leyes, estrategias, políticas y programas basados en las Directrices. Su mandato también incluye la facilitación de la integración de los principios y enfoques del derecho a la alimentación en la labor normativa y de asistencia técnica de la FAO.

La labor del equipo sobre el derecho a la alimentación se desglosa en las siguientes esferas estratégicas:<sup>14</sup>

- **Promoción y formación:** promover la sensibilización y la comprensión del derecho a la alimentación entre los titulares de derechos y de obligaciones; aumentar la capacidad de los titulares de derechos para exigir la rendición de cuentas por las acciones públicas y reclamar sus derechos; aumentar la capacidad de los titulares de obligaciones para cumplir sus compromisos y responsabilidades.
- **Legislación y rendición de cuentas:** promover y facilitar la incorporación del derecho a la alimentación en las constituciones y leyes nacionales; garantizar la conformidad de la legislación nacional con las obligaciones del Estado relacionadas con el derecho a la alimentación contraídas en virtud de instrumentos internacionales de derechos humanos; ayudar a los países en la aplicación de mecanismos adecuados de recurso.

13 FAO. 1996. *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma. (Disponible en el siguiente enlace: [www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM](http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM)).

14 FAO. 2006. *The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level* (El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación en el plano nacional). Roma.



- **Información y evaluación:** evaluar los marcos jurídicos, institucionales y normativos con el fin de determinar una forma más apropiada para la aplicación de medidas que promuevan el derecho a la alimentación; identificar a los hambrientos y determinar las causas profundas de la inseguridad alimentaria que padecen; prestar asistencia en el análisis de la vulnerabilidad, la nutrición y la seguridad alimentaria con vistas a elaborar políticas y programas dirigidos a las personas más necesitadas.
- **Puntos de referencia y vigilancia:** elaborar y poner en práctica sistemas de vigilancia que se centren en los avances en la realización del derecho a la alimentación; analizar los efectos positivos o negativos de las políticas y los programas sobre la realización del derecho a la alimentación; examinar si la acción pública se lleva a cabo de acuerdo con los principios de los derechos humanos.
- **Estrategia y coordinación:** elaborar y aplicar políticas y programas como parte de una estrategia nacional con objeto de lograr el derecho a la alimentación para todos; asegurar que dichas políticas y programas se coordinen adecuadamente y que incluyan a todos los sectores pertinentes fomentando al mismo tiempo una amplia participación de las OSC y organizaciones populares.

En los últimos cuatro años, el Equipo del derecho a la alimentación también ha facilitado la interacción entre los diferentes actores; el Equipo se dedica asimismo a documentar y analizar gran parte de la experiencia adquirida por los gobiernos, las ONG y las instituciones académicas de todo el mundo. Además, como los derechos humanos son el aspecto fundamental del mandato de las Naciones Unidas, la labor sobre el derecho a la alimentación proporciona puntos de partida adicionales para intensificar la colaboración entre la FAO y el sistema de las Naciones Unidas.

Con el fin de prestar un apoyo firme en pro de la aplicación de las Directrices a nivel nacional, dicho Equipo ha elaborado también una **caja de herramientas metodológicas sobre el derecho a la alimentación** que se dio a conocer en octubre de 2009. La caja de herramientas incluye una serie de instrumentos analíticos, educativos y normativos en cinco manuales, brindando orientación y asesoramiento práctico a los países sobre aspectos concretos de la aplicación del derecho a una alimentación adecuada. También es una contribución esencial al fortalecimiento de la capacidad en los países para la aplicación de este derecho. La caja de herramientas metodológicas contiene los siguientes manuales:

1. **Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación;**
2. **Métodos para monitorear el derecho humano a la alimentación adecuada (Volumen I y II);**
3. **Guía para la evaluación del derecho a la alimentación;**
4. **Currículo educativo sobre el derecho a la alimentación;**
5. **Presupuestar para promover el derecho a la alimentación.**



El primer manual, **Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación**, presta asistencia a los legisladores y abogados sobre cómo integrar el derecho a la alimentación en los diferentes niveles de la legislación nacional. En la Guía se describen diferentes maneras de proteger el derecho a la alimentación en las constituciones del Estado; se ofrece orientación paso a paso en la elaboración de una ley marco y una metodología para examinar la compatibilidad de las leyes sectoriales con el derecho a la alimentación. Se incluyen asimismo varios ejemplos y experiencias de países. Este manual incluye también un CD de una base de datos jurídicos en la que figura el texto completo de la legislación nacional pertinente al derecho a la alimentación. El segundo manual, **Métodos para vigilar la aplicación del derecho a una alimentación adecuada**, ofrece diferentes metodologías para vigilar la aplicación del derecho a una alimentación adecuada. Está dirigido al personal técnico de las instituciones del sector público y OSC responsables de la planificación y el seguimiento de los programas y las políticas sobre seguridad alimentaria, nutrición y reducción de la pobreza. El tercer manual, **Guía para realizar una evaluación sobre el derecho a la alimentación**, asiste a los gobiernos, la sociedad civil y otros interesados en la evaluación de la situación del derecho a la alimentación en el plano nacional. El cuarto manual, **Cómo elaborar el plan de estudios sobre el derecho a la alimentación**, proporciona una base única para la educación, capacitación y promoción del derecho a la alimentación. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de la capacidad en los países para la aplicación de este derecho y puede utilizarse como una guía de referencia de profesores universitarios, expertos en asistencia técnica, instructores y capacitadores en la elaboración de cursos especiales o programas completos de formación sobre el derecho a la alimentación. El quinto manual, **Trabajo presupuestario para promover el derecho a la alimentación**, es una herramienta valiosa para la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos, los legisladores y las instituciones gubernamentales interesados; en él se estudian las formas complejas en que los presupuestos gubernamentales contribuyen a la aplicación del derecho a la alimentación. Este manual proporciona una guía de 10 pasos para el proceso de preparación de una causa sobre el derecho a la alimentación y se analizan también tres estudios de casos conexos.

Esta caja de herramientas está disponible en versión digital en el sitio de Internet de la FAO sobre el derecho a la alimentación (<http://www.fao.org/righttofood>). Este sitio incluye también la citada base de datos jurídicos, así como una biblioteca virtual, numerosas publicaciones, elementos de información, herramientas, informes y materiales de aprendizaje electrónico.



## IV. APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*“Los países desarrollados y en desarrollo deberían actuar de consuno para respaldar sus esfuerzos encaminados a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”.*

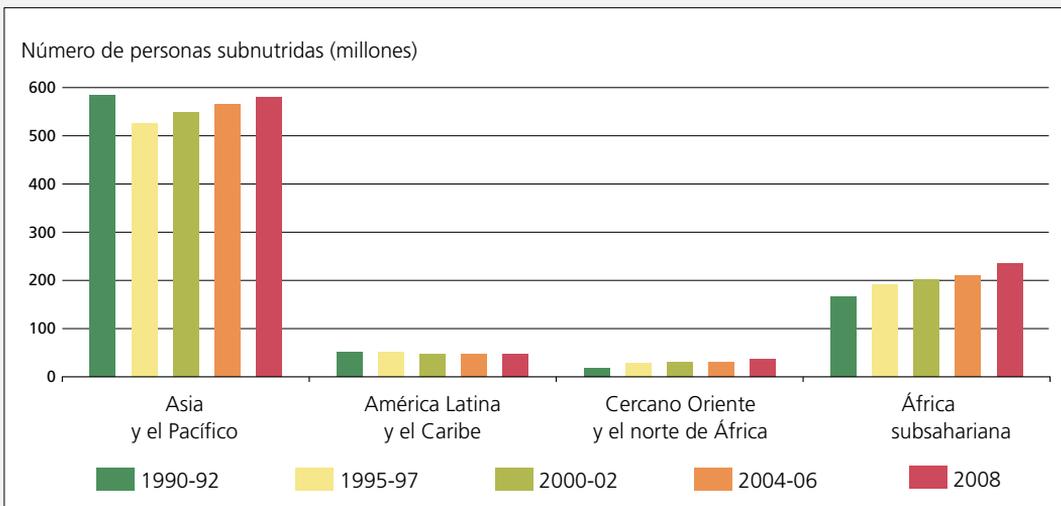
(Directrices sobre el derecho a la alimentación, tercera parte: Medidas, acciones y compromisos internacionales)

Un número creciente de personas en todo el mundo exige la adopción de medidas sobre el derecho a la alimentación; numerosos gobiernos prestan atención a este llamamiento y toman iniciativas para reforzar la aplicación de este derecho.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados para mejorar la situación alimentaria y nutricional en numerosos países, el número de personas que pasa hambre en muchas zonas del mundo ha aumentado en el último decenio. Esta publicación llega en un momento en que los responsables de adoptar una decisión en los Estados Miembros de la FAO y otras partes interesadas están preocupados por los efectos del cambio climático, la producción de biocombustibles y la marcada tendencia al alza de los precios de los alimentos, que influyen sobre la seguridad alimentaria de amplios sectores de la población mundial.

### La subnutrición en aumento en todo el mundo

#### Número de personas subnutridas en las regiones seleccionadas, de 1990-1992 a 2008



Fuente: FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 2009.

El hambre es una cuestión de derechos humanos. Nunca antes se había reconocido esta estrecha relación como en el contexto de la crisis alimentaria mundial que comenzó en 2007 con el aumento de los precios de los alimentos y de la energía, y que continúa en la actualidad como consecuencia de la crisis financiera y la desaceleración económica. La FAO estimaba que a finales de 2008 el número de personas subnutridas en todo el mundo había aumentado a 963 millones.<sup>15</sup> mientras que en 2009 la cifra se elevaba hasta alcanzar 1 020 millones.<sup>16</sup>

Las personas pobres destinan una gran proporción de los recursos de sus hogares a la compra de alimentos. Por tanto, en momentos en que aumentan los costos de los mismos se vuelven aún más vulnerables al riesgo del hambre y la malnutrición. La consecución del primer objetivo de desarrollo del Milenio (ODM), es decir, reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre en el mundo para el año 2015, se ha convertido en un reto aún mayor.

Evidentemente, no es realista esperar que un país elimine estos males sociales de la noche a la mañana. La realización progresiva del derecho a la alimentación significa que el número de personas hambrientas y malnutridas disminuirá con el tiempo. La mayor parte de las medidas necesarias para la aplicación del derecho a la alimentación se adoptan a nivel nacional. En consecuencia, los países deberían asignar la mayor cantidad de recursos disponibles, en la medida de lo posible, para lograr el derecho a la alimentación con el fin de garantizar que, en un plazo razonable de tiempo, el número de personas que padecen hambre se reduzca –de manera eficaz y sostenible–. La voluntad política y la adhesión a las normas internacionales son la clave para lograr este objetivo. A nivel nacional, el derecho a la alimentación se incorpora cada vez más en las constituciones y en la legislación, así como en las políticas, las estrategias y los programas. Además, en varios pleitos de todo el mundo los tribunales han apoyado el respeto del derecho a la alimentación –o alguno de sus aspectos–, logrando la aplicación del mismo, como en los ejemplos de la India y el Brasil.

La aplicación y la promoción del derecho a la alimentación a nivel nacional se conciben generalmente como un proceso de siete etapas.

En concreto:

1. identificación y caracterización de las personas que padecen hambre e inseguridad alimentaria para elaborar políticas y programas específicos;
2. evaluación del entorno jurídico, normativo e institucional, así como de los gastos y las consignaciones presupuestarias actuales con objeto de mostrar la necesidad de cambiar las políticas de seguridad alimentaria y otras medidas;
3. formulación de estrategias de seguridad alimentaria basadas en los derechos humanos que incluyan objetivos y metas verificables y con plazos fijos, responsabilidades institucionales, mecanismos de acción coordinada y sistemas de control adecuados;
4. definición de mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de sectores no gubernamentales;

---

15 [www.fao.org/news/story/es/item/8836/icode](http://www.fao.org/news/story/es/item/8836/icode)

16 [www.fao.org/publications/sofi/es](http://www.fao.org/publications/sofi/es)



5. incorporación del derecho a la alimentación en la legislación nacional, por ejemplo, en una constitución o ley marco, a fin de establecer obligaciones vinculantes a largo plazo para los agentes estatales y otras partes interesadas;
6. establecimiento de un sistema de vigilancia para evaluar el proceso de aplicación y las repercusiones de las políticas y los programas con el objetivo final de exigir responsabilidades a los gobiernos;
7. establecimiento de mecanismos adecuados de recursos judiciales, cuasi judiciales o administrativos que proporcionen una reparación efectiva por las violaciones del derecho a la alimentación.

### ETAPAS DE LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

1. IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS POBRES QUE PADECEN HAMBRE
2. REALIZACIÓN DE UNA EVALUACIÓN EXHAUSTIVA
3. ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ADECUADA
4. ASIGNACIÓN DE OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES
5. CREACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO
6. SEGUIR DE CERCA LOS PROGRESOS
7. GARANTIZAR MECANISMOS DE RECURSO



El Equipo sobre el derecho a la alimentación, junto con muchas otras unidades de la FAO, está listo y disponible para prestar asistencia a los Estados Miembros en diferentes regiones del mundo con respecto a cada una de las etapas anteriormente mencionadas. Sus asociados, tales como Información y red de acción para el derecho a alimentarse (FIAN Internacional), ActionAid, PROSALUS, Right to Food India, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) y Economic, Social and Cultural Rights (ESCR)-Asia, realizan campañas sobre el derecho a la alimentación a fin de capacitar a las personas para que reclamen sus derechos. Es esencial disponer de información para que los titulares de derechos puedan reclamarlos y para que los gobiernos cumplan las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos. Por tanto, el desarrollo de la capacidad forma parte integrante de la adopción de medidas en el plano nacional junto con las siete etapas anteriormente mencionadas.

## V. AHORA ES EL MOMENTO DE ACTUAR

*“Tenemos que seguir avanzando a partir de lo que se ha logrado el año pasado, mantener nuestros éxitos y ampliar nuestras respuestas, especialmente cuando la crisis financiera viene a sumarse a las consecuencias de la crisis alimentaria. Tenemos que seguir respondiendo a las necesidades apremiantes, tanto las humanitarias como las ocasionadas por el hambre, mediante la asistencia alimentaria y nutricional y las redes de protección, prestando al mismo tiempo atención a la mejora de la producción de alimentos y la agricultura en pequeña escala. Este es el planteamiento de “doble componente” adoptado en el Marco Integral de Acción. Debemos estar dispuestos a añadir un tercer componente –el derecho a la alimentación– como base para el análisis, la adopción de medidas y la rendición de cuentas”.<sup>17</sup>*

(Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas)

Se ha avanzado notablemente hacia la realización del derecho a la alimentación en el último decenio, pero aún queda mucho por hacer. La adopción de medidas eficaces para aplicar este derecho e invertir las tendencias actuales de la inseguridad alimentaria no es solo un imperativo moral, sino que también tiene sentido desde el punto de vista económico: la reducción de la inseguridad alimentaria y la malnutrición contribuyen a acelerar la reducción de la pobreza y a fomentar el desarrollo socioeconómico.

Es de suma importancia avanzar rápidamente en la aplicación del derecho a la alimentación en políticas, estrategias y leyes necesarias para garantizar la plena realización progresiva de este derecho fundamental. Actualmente, el derecho a una alimentación adecuada no se está logrando para más de 1 000 millones de personas en el mundo. Estas personas no deberían tener que esperar más.

---

17 Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas. Discurso del acto de clausura de la “Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos” organizada del 26 al 27 de enero de 2009 por el Gobierno de España. Madrid.



## SEGUNDA parte

# INFORME SOBRE EL FORO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN 2008

I. INTRODUCCIÓN .....	17
II. SÍNTESIS DE LAS REUNIONES DE LOS GRUPOS .....	18
Tema 1. Voces firmes: promoción y formación .....	19
Tema 2. Justicia accesible: legislación y rendición de cuentas ...	24
Tema 3. Objetivos adecuados: información y evaluación .....	33
Tema 4. Efectos sostenibles: puntos de referencia y vigilancia ...	39
Tema 5. Medidas eficaces: estrategia y coordinación .....	45
III. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DEL FORO PARA EL FUTURO .....	50





## I. INTRODUCCIÓN

La FAO organizó el Foro del derecho a la alimentación del 1.º al 3 de octubre de 2008 en su Sede en Roma. La finalidad del Foro era extraer las enseñanzas de tres años de experiencia a nivel nacional y formular recomendaciones prácticas para avanzar en la realización progresiva del derecho a la alimentación. Por primera vez a nivel internacional, se reunieron los Estados Miembros de la FAO, los profesionales y las partes interesadas para compartir sus conocimientos en la aplicación del derecho a la alimentación, extraer enseñanzas de las experiencias de otros países y examinar la forma de promover y acelerar la puesta en práctica de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (Directrices sobre el derecho a la alimentación).

El Foro del derecho a la alimentación incluía una serie de sesiones plenarias durante las cuales profesionales y expertos internacionales presentaron un panorama general de los desafíos mundiales actuales y el estado real de la aplicación del derecho a la alimentación en Brasil, Guatemala, la India, Mozambique y Uganda.<sup>18</sup> Posteriormente, los encuentros paralelos de los grupos reunieron a expertos internacionales de gobiernos, universidades, organizaciones internacionales y la sociedad civil para examinar las enseñanzas extraídas en la promoción del derecho a la alimentación en las diferentes esferas de acción. Además, se organizaron varios actos paralelos con objeto de ofrecer una oportunidad a todas las partes interesadas para que presentaran estudios de casos y mostraran las múltiples intervenciones a nivel mundial y nacional. Se llevó a cabo un acto de clausura durante el cual se extrajeron conclusiones y se alcanzó un acuerdo sobre el camino a seguir para redoblar los esfuerzos en vista de la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos.

En esta parte, se invita al lector a reflexionar sobre el derecho a la alimentación como una opción política real en el diseño de estrategias de seguridad alimentaria. Se le invita a examinar asimismo los principales desafíos en la aplicación de este planteamiento para la asistencia y la ayuda al desarrollo. Las enseñanzas extraídas respecto a la aplicación del derecho a la alimentación sobre el terreno sirven como una guía para aquellos países que consideran la posibilidad de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos con objeto de luchar contra el hambre. Los marcos y las estrategias de desarrollo tienen mucho que ganar con la adopción del derecho a la alimentación como punto de partida para mejorar la gobernanza de los sistemas alimentarios. Asimismo, añade valor a las intervenciones de seguridad alimentaria al centrarse en la participación y la rendición de cuentas, y refuerza el derecho de las personas pobres y hambrientas a una vida digna. Huelga decir que cuando el compromiso a nivel nacional es alto, “de arriba abajo” y “de abajo arriba”, los resultados son tangibles.

---

18 Los estudios de casos por países que sirvieron de base para las deliberaciones, se han adaptado y actualizado y se incluyen en la TERCERA parte de la presente publicación.

## II. SÍNTESIS DE LAS REUNIONES DE LOS GRUPOS

A continuación figura una síntesis de las deliberaciones de los grupos mantenidas durante el Foro del derecho a la alimentación celebrado del 1.º al 3 de octubre de 2008. Se reflejan asimismo los diálogos fructíferos, los resultados y las enseñanzas extraídas a raíz de las reuniones de los grupos. La finalidad de las conclusiones y recomendaciones del Foro es brindar orientación sobre la forma de proceder respecto a la aplicación del derecho a la alimentación en el futuro.

En estas reuniones han participado expertos de organizaciones internacionales, gobiernos, la sociedad civil y universidades; estas comprendían cinco grupos distintos, lo cual refleja las cinco esferas temáticas de trabajo para hacer realidad el derecho a la alimentación: a) voces firmes: promoción y formación; b) justicia accesible: legislación y rendición de cuentas; c) objetivos adecuados: información y evaluación; d) efectos sostenibles: puntos de referencia y vigilancia; e) acción eficaz: estrategia y coordinación.

La síntesis de cada una de las deliberaciones de los grupos muestra las principales cuestiones abordadas, incluidos los problemas encontrados y las experiencias pertinentes de los países. Se resumen las enseñanzas y las conclusiones extraídas relacionadas con las experiencias concretas adquiridas a raíz de la aplicación del derecho a la alimentación, así como una serie de recomendaciones con miras al futuro. Se ponen de relieve asimismo algunas experiencias de países concretos en que se muestran el modo de hacer frente a los retos, las medidas específicas adoptadas y los resultados obtenidos. Las experiencias descritas de los países se han complementado con documentación elaborada por la FAO a lo largo del proceso de ejecución de sus proyectos sobre el derecho a la alimentación. La Unidad del Derecho a la Alimentación (el Equipo del derecho a la alimentación) ha participado directamente en algunas de estas actividades a nivel nacional ofreciendo apoyo técnico, asesoramiento sobre políticas, el desarrollo de la capacidad y la promoción, además de dar cabida al diálogo entre múltiples interesados.

A través de medidas eficaces en las cinco esferas de actividad abordadas por los grupos, los países darán voz a los hambrientos, garantizarán una justicia accesible, mejorarán la eficacia de sus instituciones y lograrán efectos duraderos. El resultado de estas intervenciones debe ser una contribución significativa al desarrollo sostenible y la consecución de los ODM.



## Tema 1. Voces firmes: promoción y formación

### Cuestiones abordadas

El hecho de que los titulares de obligaciones no logren llevar a cabo total o parcialmente sus tareas y responsabilidades no se debe necesariamente a la falta de voluntad política, sino a menudo a la falta de capacidad, conocimientos, habilidades o experiencia para realizar la labor requerida. Con un mayor conocimiento y una mejor comprensión se debería mejorar la comunicación interpersonal, junto con la capacidad de tomar decisiones. Cuando las personas están bien informadas sobre las causas profundas del hambre y la manera apropiada de abordarlas, pueden estar más motivadas para tomar medidas y se sienten más seguras al asumir responsabilidades.



©FAO / Gabriele Zanoli

Es esencial proporcionar a los funcionarios públicos la formación necesaria y sensibilizarlos para que tengan una comprensión completa de lo que significa el derecho a la alimentación en la práctica y, por tanto, estén en condiciones de cumplir de manera eficaz y eficiente sus obligaciones a este respecto. Los titulares de derechos deben conocer y comprender estas cuestiones con el fin de exigir a los funcionarios públicos que rindan cuentas respecto a los resultados de sus decisiones, la gestión de los recursos públicos o la inobservancia del estado de derecho.

La habilitación de los titulares de derechos aumentará su capacidad para reclamarlos y para participar de forma efectiva en la toma de las decisiones relativas a la alimentación y la nutrición que les afectan.

En la Directriz n.º 11 sobre el derecho a la alimentación se abordan la educación y la sensibilización. Se reconoce la importancia de la creación de capacidades entre el gobierno y los profesionales del sistema judicial, las OSC, las universidades, las escuelas primarias y secundarias, la comunidad empresarial y los medios de comunicación como un requisito previo fundamental para realizar el derecho a una alimentación adecuada. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación ofrecen propuestas prácticas para que los Estados inviertan en recursos humanos con el fin de asegurar una buena salud, el desarrollo sostenible de los recursos y el aumento de las oportunidades educativas a todos los niveles para su población, prestando especial atención a las niñas, las mujeres y los grupos más desfavorecidos.

La educación y la formación en derechos humanos son aspectos clave a tener en cuenta a la hora de crear un entorno político, social e institucional favorable a la realización del derecho a la alimentación. Los programas y las campañas de educación y sensibilización deberían estar dirigidos a profesionales en estos ámbitos, así como al público en general, y especialmente a las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y la malnutrición. La concienciación del público es un requisito previo importante para realizar de forma satisfactoria campañas públicas.

Es necesario asimismo fortalecer las capacidades del personal de los organismos internacionales ya que han de comprender y saber plenamente lo que significa el derecho a la alimentación en la práctica, así como la relación que tiene con sus responsabilidades al apoyar los esfuerzos nacionales con vistas a su aplicación.

## Retos

Principales retos relacionados con la naturaleza del trabajo de información y comunicación realizado: se requiere un conocimiento técnico profundo sobre el derecho a una alimentación adecuada y la forma práctica de aplicarlo. La educación escolar y extraescolar precisa de un apoyo considerable, así como de tiempo para examinar los programas de formación, la capacitación de instructores, el personal administrativo y los formadores en general; también se necesita tiempo para la elaboración del material educativo pertinente (guías docentes y de capacitación y material didáctico). Ello es aplicable sobre todo cuando se imparte capacitación en derechos económicos, sociales y culturales, un tema que, hasta hace poco, se limitaba en gran medida a los profesionales del Derecho.

Ahora que los derechos económicos, sociales y culturales han entrado en los ámbitos político, económico y social, las estrategias y los materiales de información y comunicación deben dirigirse a diferentes públicos; los mensajes deberían guardar relación con sus principales preocupaciones y, lo que es más importante, deberían conducir a la adopción de medidas de seguimiento. En consecuencia, es esencial traducir y adaptar los materiales de promoción y capacitación a los idiomas nacionales y locales.

La educación escolar y la formación profesional sobre el derecho a la alimentación tienen que ser respaldadas por medidas concretas en el plano nacional. La educación y la formación son procesos a largo plazo, por tanto, todos esos esfuerzos deberían tener una perspectiva de largo alcance y de carácter multidisciplinario debido a las distintas características de las tareas a realizar, además de recabar la participación de múltiples actores.

## Experiencias de los países

En Brasil, Mozambique, la India, Filipinas, Guatemala y otros países se realizan campañas de promoción y formación con objeto de ofrecer a los funcionarios del gobierno y el público en general una mejor comprensión del derecho a la alimentación y sus implicaciones.

### Promoción

**Filipinas:** en este país, las personas se refieren al derecho a la alimentación como “la justicia de comer”. La Red ESCR-Asia, una ONG que promueve los derechos económicos, sociales y culturales, colabora con la FAO para incluir los derechos humanos en el programa de Filipinas de mitigación del hambre. Con la ampliación de la base de conocimientos tanto del gobierno como de la sociedad civil sobre el derecho a la alimentación, el equipo de la Red ESCR-Asia está consiguiendo aumentar el número de partes interesadas. Asimismo, se han elaborado conjuntos de instrumentos que incluyen un manual de procedimiento, CD educativos y programas de vídeo dirigidos a los responsables de la formulación de políticas.

**Guatemala:** el país cuenta con las leyes, políticas y estrategias necesarias para aplicar el derecho a la alimentación. No obstante, su aplicación depende fundamentalmente de la capacitación



y de una promoción eficaz. En el marco de un proyecto en particular, con el apoyo financiero de la FAO, se han organizado varios cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios que se ocupan de estas cuestiones en el gobierno, la sociedad civil y las Naciones Unidas. El derecho a la alimentación se ha incorporado en los planes de estudio de dos universidades de Guatemala: la Universidad de San Carlos y Rafael Landívar. Además, han participado jóvenes en un programa de “convivencia comunitaria” en que grupos de estudiantes viven durante tres días y dos noches en hogares vulnerables a la inseguridad alimentaria. Esta iniciativa ha sido muy satisfactoria: los estudiantes aumentaron notablemente sus conocimientos acerca de esta cuestión. Posteriormente, se pusieron en contacto con los funcionarios del gobierno responsables de las actividades en la comunidad y trabajaron juntos para enseñarles y familiarizarlos con la situación y la legislación vigente sobre el derecho a la alimentación y sus implicaciones.

Esta iniciativa de sensibilización se ha traducido en la puesta en marcha de varios proyectos orientados al desarrollo de la comunidad.

Entre las **campañas mundiales** para promover el derecho a la alimentación cabe citar las siguientes: “Hunger Free” organizada por ActionAid, “Face It Act Now”, por FIAN, la Campaña por el derecho a la alimentación, por PROSALUS, y “El derecho a la alimentación: hacerlo realidad, Día Mundial de la Alimentación”, por la FAO. También se han creado iniciativas de la sociedad civil, como la “Red Africana para la Promoción del Derecho a la Alimentación”. Con el fin de llegar a las personas de todas las clases sociales en la promoción del derecho a la alimentación, PROSALUS se ha servido en España de teatros, espectáculos de marionetas, cuenta cuentos, carteles, DVD, CD-ROM, sitios de Internet, conferencias y grupos de debate universitarios, así como la difusión de publicaciones sobre temas conexos, tales como la biodiversidad, los biocombustibles y el comercio.

## Educación y formación

**Uganda:** durante los últimos 10 años, la Universidad de Makerere de este país ha venido ofreciendo un curso sobre el derecho a la alimentación como parte de su programa de máster en materia de derechos humanos. El programa, que está dirigido a profesores de derecho y ciencias sociales, se ha elaborado después de la guerra, en momentos en que muchas personas en el gobierno y la sociedad civil hablaban de derechos humanos, pero pocos comprendían plenamente lo que significaban en la práctica. Los que obtuvieron el título del máster de este programa trabajan actualmente en la sociedad civil, el gobierno o la comisión nacional de derechos humanos, entre otras instituciones. La Universidad está a punto de publicar un segundo volumen de “African Journal on Ethics and Human Rights” (Revista africana de ética y derechos humanos), titulado “The Right to Food and Development in Africa” (El derecho a la alimentación y el desarrollo en África). Esta iniciativa forma parte de un esfuerzo para fortalecer la capacidad en investigación sobre el derecho a la alimentación y elaborar un plan de estudios sobre esta materia con módulos de aprendizaje acerca de temas específicos.

**Brasil:** la OSC brasileña ABRANDH y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre han organizado un curso de aprendizaje a distancia sobre la seguridad alimentaria y nutricional. El curso se ha organizado para capacitar a los trabajadores sociales que se ocupan directa o indirectamente de los derechos humanos, la seguridad alimentaria y la nutrición con objeto de que puedan promover el derecho a la alimentación. Cuando comenzó en 2007 la inscripción

para el primer curso, se matricularon 5 232 personas (incluidos funcionarios gubernamentales, personal de OSC y estudiantes universitarios); el 50% aproximadamente finalizó el curso.<sup>19</sup> En general, se consideró que el curso fue útil y práctico, y la mayoría de los asistentes dijeron que se lo recomendarían a otros.<sup>20</sup> ABRANDH también ha colaborado en la creación de capacidad con los dirigentes de dos comunidades vulnerables en el noreste del Brasil. Su objetivo es realizar una evaluación de los problemas de las comunidades y ayudarlos a comprender que estas cuestiones violaban sus derechos, incluido el derecho a la alimentación, por lo que todas ellas habían de abordarse. Se capacitó a los dirigentes de las comunidades para dialogar y negociar con el gobierno local sobre cómo resolver los problemas a los que habían otorgado prioridad. Esta iniciativa habilitó a las personas a este respecto y desarrolló sus dotes de liderazgo.

**Europa:** actualmente, un número creciente de universidades de este continente participa en actividades de formación sobre el derecho a la alimentación. Estas iniciativas adoptan con frecuencia la forma de introducir módulos sobre el derecho a la alimentación en programas de máster en materia de derechos humanos. Entre los ejemplos a este respecto cabe citar la Universidad Nacional de **Irlanda**, en Galway, y la Universidad La Sapienza, en Roma, **Italia**. Tanto la Universidad de Oslo como Akershus University College de **Noruega** ofrecen cursos completos sobre el derecho a la alimentación.

## Conclusión

Los debates de los grupos muestran que la sensibilización y la comprensión del derecho a la alimentación mediante la promoción y la formación es un paso necesario antes y durante el proceso de formulación de políticas a este respecto. El derecho a la alimentación habilita a las partes interesadas –ya sean titulares de derechos o de obligaciones– y los alienta a adoptar medidas responsables. De ese modo, los titulares de derechos pueden reclamarlos o crear el entorno en que pueden aplicarse. Este enfoque aumenta la eficacia de los organismos que trabajan a nivel nacional, que de lo contrario no tendrían la capacidad ni la experiencia para promover los derechos humanos. Los retos son la elaboración de materiales educativos y de información pertinentes a las distintas categorías de partes interesadas que sean accesibles a todos de forma oportuna a través de los canales oficiales y extraoficiales de difusión del conocimiento, entre ellos, campañas mundiales de promoción, cursos oficiales universitarios, seminarios de capacitación para funcionarios públicos y la ciudadanía, e instrumentos de aprendizaje a distancia para todos.

---

19 [www.direitohumanoalimentacao.org.br/portal](http://www.direitohumanoalimentacao.org.br/portal)

20 Se ha organizado un segundo curso en línea en 2009, realizado por 1 700 personas en todo el país; está previsto impartir más cursos en línea en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. Las materias de los cursos figuran en un manual elaborado por ABRANDH. (Disponible en la siguiente dirección de Internet: [www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)).



## Voces firmes: promoción y formación

### Enseñanzas extraídas

1. La capacitación y la promoción son fundamentales para garantizar la inclusión de todos los interesados en el proceso de formulación y aplicación de políticas sobre el derecho a la alimentación.
2. Las universidades desempeñan una función esencial en las iniciativas de formación y difusión para llegar a los expertos y el personal de instituciones gubernamentales y OSC. También fomentan el interés académico en los derechos humanos en general y el derecho a la alimentación en particular.
3. Las nuevas tecnologías de información y comunicación, que incluyen métodos de aprendizaje electrónico, aulas virtuales y medios de información independientes, se han convertido en instrumentos populares y valiosos para el intercambio de información sobre el derecho a la alimentación. Estos métodos son muy eficaces para llegar a un gran número de personas.

### Recomendaciones

1. Se recomienda que el material didáctico y de promoción sea específico y personalizado en función de las partes interesadas identificadas y sus necesidades. La formación y la promoción no deben limitarse a un sector de la población. Debería tomarse en consideración asimismo a los funcionarios públicos, la sociedad civil y el personal de los organismos para el desarrollo en las iniciativas encaminadas a formar a las personas sobre el derecho a la alimentación.
2. No deberían pasarse por alto las repercusiones de los cursos académicos oficiales sobre la difusión de conocimientos y el desarrollo de la capacidad en materia de derechos humanos. Deberían recibir un apoyo firme todos los esfuerzos de las universidades para incluir el derecho a la alimentación en los planes de estudio.
3. Debería obtenerse el máximo beneficio de los nuevos canales de información, así como de los instrumentos específicos de aprendizaje electrónico para aumentar las repercusiones de la difusión de la información, los conocimientos y los mensajes relativos al derecho a la alimentación.

## Tema 2. Justicia accesible: legislación y rendición de cuentas

### Cuestiones abordadas

Es solo como resultado de una justicia efectiva, instituciones de confianza y un sistema jurídico orientado hacia el derecho a la alimentación que los titulares de derechos estarán en condiciones de exigir a los titulares de obligaciones que rindan cuentas para garantizar la seguridad alimentaria.

Por “rendición de cuentas” se entiende la obligación de las autoridades de asumir la responsabilidad por sus acciones. En el contexto del derecho a la alimentación, hay cuatro tipos principales de mecanismos de rendición de cuentas que revisten especial importancia: el político, el administrativo, el jurídico y el social.

La cuestión principal a este respecto es la rendición de cuentas mediante la aplicación de la ley por parte del gobierno, las instituciones independientes de derechos humanos y los tribunales de justicia.

En la Directriz n.º 7 sobre el derecho a la alimentación se aborda el marco jurídico y se estipulan posibles disposiciones jurídicas y constitucionales internas sobre el derecho a la alimentación. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de encontrar soluciones jurídicas adecuadas, oportunas y eficaces en situaciones en que los derechos no son respetados, y se establece que los titulares de derechos deben ser informados sobre sus derechos y los procedimientos para reclamarlos.

Con respecto a la legislación sobre el derecho a la alimentación, es importante distinguir entre cuatro cuestiones conexas:

1. *El reconocimiento y la protección constitucionales del derecho a la alimentación* que, explícita o implícitamente, se incluyen en la carta de derechos o como principios rectores del Estado. La protección del derecho a la alimentación en la constitución es la forma más eficaz de protección jurídica, ya que las constituciones se consideran la norma fundamental o suprema de un país.
2. Las *leyes marco*, las cuales suelen explicar con más detalle los derechos y obligaciones que las disposiciones constitucionales y son importantes porque estipulan un marco institucional para la aplicación, la vigilancia y la adopción de medidas futuras. También ayudan a los funcionarios de los tribunales a afrontar las violaciones del derecho a la alimentación.
3. Las *leyes sectoriales* podrían favorecer o impedir la aplicación del derecho a la alimentación y, por ello, deberían ser revisadas para comprobar su compatibilidad con dicho derecho y con los principios de los derechos humanos. La legislación sectorial es esencial porque regula el entorno económico en el que las personas son o no capaces de alimentarse por sus propios medios con dignidad; por ejemplo, regula si los alimentos que se comercializan y se venden son adecuados, así como el acceso a los recursos naturales con los que las personas se alimentan.





4. La *justiciabilidad* del derecho a la alimentación hace posible que una persona presente una demanda ante un tribunal u otra autoridad independiente con respecto a la violación de tal derecho, además de obtener las vías de recurso y reparación adecuadas. Ello es importante porque las leyes que no se aplican ni se hacen cumplir pierden su valor. Los tribunales son los garantes últimos de los derechos humanos, por lo que es preciso habilitarlos para tomar en consideración todos esos derechos, incluido el derecho a la alimentación.

## Retos

Los procesos legislativos son complejos; en ellos se reúnen intereses diferentes y, a menudo, opuestos. Además suelen originar resultados que sólo reflejan respuestas viables dadas las circunstancias imperantes, en lugar de proveer óptimas soluciones. Los gobiernos y los legisladores suelen ser cautelosos a la hora de adoptar una legislación más exigente, y suelen sentirse más cómodos con leyes que no impliquen importantes limitaciones u obligaciones. La falta de voluntad política podría estar causada por el miedo a la responsabilidad jurídica: de hecho, solo algunos países abogaron por unas directrices firmes sobre medidas legislativas durante las negociaciones de las Directrices sobre el derecho a la alimentación.

Por muy importante que sea la legislación, no siempre puede aplicarse en la práctica. Esta cuestión es un problema común, sobre todo en los países más pobres, y que fácilmente conduce a una falta de respeto por el estado de derecho. Aparte del problema de la falta de aplicación, los sistemas judiciales de muchos países sufren atrasos, altos costos procesales, corrupción y otros desafíos.

La experiencia con las leyes marco es muy reciente y todavía bastante escasa. Aún se carece de datos que demuestren si estas leyes han supuesto o no un equilibrio entre la introducción de cambios y la situación real.

Es necesario equilibrar unos derechos con otros. Las leyes no suelen solucionar el tira y afloja, sino que lo hacen las decisiones políticas que reflejan las relaciones de poder, las cuales suelen perjudicar a la población pobre. En este contexto, es probable que los derechos de la población pobre, como el derecho a la alimentación, se consideren menos importantes que los derechos de grupos más influyentes, como el derecho de propiedad o el derecho a crear un negocio.

El disfrute del derecho a la alimentación puede verse afectado positiva o negativamente por una mayor inversión en esferas como la minería, los biocombustibles y la producción agrícola intensiva a gran escala. En esos casos, se crean nuevos empleos, pero el acceso de las poblaciones pobres que trabajan por cuenta propia la tierra y otros recursos naturales puede verse amenazado en el proceso. Estos avances se ven facilitados por códigos de inversión y leyes de minería, que suelen ser una legislación más exigente y, por tanto, debería examinarse con carácter prioritario para asegurar la compatibilidad con el derecho a la alimentación. El reto consiste en crear reglas claras y transparentes que contemplen la celebración de consultas públicas, la indemnización por la pérdida de tierras y la obtención de beneficios para la comunidad en el lugar en que se realiza la inversión. Se está elaborando actualmente una gama de instrumentos en varios países para asegurar que los cambios redunden en beneficio de quienes más lo necesitan.

Las obligaciones internacionales de los Estados podrían chocar entre ellas, como por ejemplo el derecho a la alimentación y los derechos a la propiedad intelectual u otras obligaciones

relativas al comercio. En el sistema actual, considerando los intereses en juego y los sistemas de aplicación, es más probable que prevalezcan los intereses comerciales.

Los abogados y los jueces tienen poca o ninguna experiencia en el empleo del derecho a la alimentación como argumento en los procesos jurídicos. Es necesario abordar esta laguna generando capacidades en las facultades de derecho y con la formación y la puesta al día continua de jueces y abogados sobre asuntos relativos al derecho a la alimentación. La escasez de precedentes y jurisprudencia perjudica a otros procesos que se podrían argumentar y ganar tomando como base el derecho a la alimentación.

En la práctica, la población pobre tiene un acceso mínimo a la justicia y desconoce sus derechos y la legislación. Además, debido a los elevados costos de representación legal, no pueden costear el acceso a los abogados que pueden y están dispuestos a ocuparse de sus casos; a veces se puede incluso considerar una falta de respeto el hecho de desafiar a la autoridad.

## Experiencias de los países

### Constituciones

La mayoría de las constituciones nacionales de todo el mundo reconocen el derecho a la alimentación o al menos alguno de sus aspectos. Muchas contemplan disposiciones generales relativas al derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a una vida digna o el derecho al desarrollo, todos ellos incluyen el derecho a la alimentación de forma implícita, si no explícitamente. Varias constituciones nacionales contienen disposiciones relativas al derecho a la alimentación como principios rectores no justiciables del Estado. El derecho a la alimentación como un derecho humano explícito justiciable ante los tribunales se reconoce únicamente en 20 constituciones nacionales, de las cuales 10 reconocen específicamente el derecho del niño a la alimentación.<sup>21</sup>

**Sudáfrica** tiene disposiciones constitucionales claras relativas a las obligaciones de todos los órganos del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar el derecho de acceso a los alimentos. En cambio, la **India** cita la nutrición como un principio rector del Estado únicamente, si bien el derecho a la alimentación está protegido por una interpretación amplia del derecho a la vida.

**Bolivia** y **Ecuador** han otorgado importancia al derecho a la alimentación en las recientes reformas constitucionales. El Tribunal Constitucional de Bolivia aplica los acuerdos internacionales y la nueva constitución es un valioso instrumento jurídico para la protección del derecho a la alimentación.<sup>22</sup> En Ecuador, el derecho a la alimentación de las personas se reconoce plena y claramente ante los tribunales en su nueva Constitución.<sup>23</sup> Además, hay disposiciones relativas a la igualdad de acceso a los medios de producción y a la no discriminación.

---

21 FAO. 2009. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma. Véase asimismo la próxima publicación de la FAO. *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World* (Protección constitucional y jurídica del derecho a la alimentación en el mundo). Roma. 2010. En esta última publicación se señala que, a finales de 2009, en 22 constituciones nacionales se menciona explícitamente el derecho a la alimentación como un derecho humano. (Todas las publicaciones, así como una base de datos jurídicos relacionados con el derecho a la alimentación, están disponibles en el siguiente enlace: [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood)).

22 [www.fao.org/righttofood/kc/legal\\_db\\_es.asp?lang=ES](http://www.fao.org/righttofood/kc/legal_db_es.asp?lang=ES)

23 Véase en el segundo capítulo, en la primera sección, el artículo 13 de la Constitución del Ecuador. (Disponible en el siguiente enlace: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)).



La Constitución de **Uganda** de 1995 reconoce, en la sección titulada *Objetivos nacionales y principios rectores de la política del Estado*, que todos los ugandeses [deberían] disfrutar del acceso a la seguridad alimentaria, y que el Estado tomará las medidas apropiadas para alentar a las personas a producir y almacenar alimentos adecuados.

## Leyes marco

Desde la aprobación en 2004 de las Directrices sobre el derecho a la alimentación, muchos países han comenzado a elaborar leyes marco, sobre todo en América Latina, pero también en África.

**Brasil** y **Guatemala** han aprobado leyes marco que dan coherencia y estabilidad a su sistema de seguridad alimentaria y reconocen el derecho a la alimentación como un derecho humano. En el momento de celebración del Foro del derecho a la alimentación, **Ecuador, Honduras, Mozambique, Nicaragua, Perú y Uganda**, entre otros países, se encontraban en el proceso de elaboración de nuevas leyes marco sobre la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.<sup>24</sup>

**Brasil** ha adoptado una medida decisiva para garantizar el derecho a una alimentación adecuada mediante la aprobación en 2006 a nivel federal de la *Ley ordinaria de seguridad alimentaria y nutricional* (LOSAN, Ley n.º 11 346). En esta Ley marco sobre el sistema de seguridad alimentaria se estipula que una alimentación adecuada es un derecho humano fundamental, inherente a la dignidad humana e indispensable para la realización de los derechos establecidos en virtud de la Constitución Federal. En dicha Ley se establece que el gobierno deberá respetar, proteger, promover, facilitar, informar, vigilar, supervisar y evaluar la realización del derecho a una alimentación adecuada, así como garantizar la aplicación de mecanismos específicos de reclamación y recurso. Además, se crea un marco institucional, que incluye un órgano asesor amplio, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y un mecanismo de coordinación interministerial. El sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional tiene por objeto formular y aplicar políticas y planes a este respecto, motivar la integración de los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil y alentar la evaluación, la vigilancia y el análisis de la seguridad alimentaria y nutricional en todo el país.<sup>25</sup>

**Guatemala** aplicó las recomendaciones de la Observación general n.º 12 del CDESC cuando promulgó el Decreto Legislativo n.º 32-2005 por el que se establece el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN). La promulgación de esta ley y la adopción de una política estatal en materia de alimentación en 2005 constituyeron un paso decisivo al ofrecer mayores posibilidades para que el gobierno asumiera la responsabilidad de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación.<sup>26</sup> La experiencia posterior ha demostrado que la adopción de una ley no conduce automáticamente al cambio: lo que se necesita es el compromiso de las personas, los medios para aplicar las leyes y una estrategia para hacerlo.

En **Nicaragua**, en 1996 se inició un proceso con miras a aprobar una ley marco en materia de soberanía y seguridad alimentarias. En 2001, estaba listo un anteproyecto de ley y, en junio

---

24 La Asamblea Nacional del Ecuador aprobó en febrero de 2009 una ley de soberanía alimentaria titulada Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria. (Disponible en el siguiente enlace: [www.asambleanacional.gov.ec/documentos/leyes\\_aprobadas/ley\\_soberania\\_alimentaria.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/leyes_aprobadas/ley_soberania_alimentaria.pdf)).

25 Véase la presente publicación. TERCERA parte, Estudios de casos por países: I. El Brasil: Pionero del derecho a la alimentación. (La Ley, incluidos la traducción al inglés y otros instrumentos legislativos están disponibles en el siguiente enlace: [www.fao.org/righttofood/kc/legal\\_db\\_es.asp?lang=ES](http://www.fao.org/righttofood/kc/legal_db_es.asp?lang=ES)).

26 Véase la presente publicación. TERCERA parte, Estudios de casos por países: II. Guatemala: Escribiendo un pasaje de la historia.

de 2009, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, que reconoce explícitamente el derecho a la alimentación.<sup>27</sup> Esta Ley tiene en cuenta la naturaleza pluridimensional de la seguridad alimentaria y nutricional, y contempla la participación de diferentes instituciones públicas y privadas, así como de la sociedad civil. Dicha Ley establece un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN) para la realización del derecho a la alimentación. El sistema incluye una Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN) para coordinar los esfuerzos intersectoriales e interministeriales a nivel nacional. La Ley también prevé mecanismos institucionales regionales y municipales de aplicación.

**Venezuela** ha vuelto a elaborar íntegramente su marco jurídico en materia de derecho a la alimentación. El proceso comenzó con la Constitución de 1999 en la que se consagran la soberanía y la seguridad alimentarias. En julio de 2008, la Asamblea Nacional aprobó una ley marco sobre soberanía y seguridad alimentarias.<sup>28</sup> En ella se regula el acceso adecuado a los alimentos y se prevén reservas estratégicas, así como la planificación de las mismas, los intercambios y el comercio justos, la inocuidad y la calidad de los alimentos, y también la formación y capacitación sobre los principios relativos a la nutrición.

En el **anteproyecto de ley en materia de alimentación y nutrición de Uganda**, que se está preparando a tenor de disposiciones explícitas de políticas nacionales que regulan esta materia, se estipula que toda persona tiene derecho a la alimentación y a no padecer hambre ni subnutrición. Se define asimismo el derecho a la alimentación de conformidad con la Observación general n.º 12 del CDESC y se contemplan disposiciones firmes contra la discriminación. Se hace hincapié en la vulnerabilidad por motivos de edad, salud, desplazamiento, entre otros, y se establece que el gobierno garantizará un derecho mínimo a los alimentos a las personas que no pueden alimentarse por sus propios medios. El anteproyecto de ley establece una base jurídica para la creación de un Consejo de Alimentación y Nutrición, al que se le encomienda la aplicación de la política y la ley. Se incluyen también disposiciones sobre la responsabilidad del gobierno y los mecanismos de recurso.

En **Mozambique**, el Ministerio de Agricultura, en colaboración con el Ministerio de Justicia, espera disponer en breve de un proyecto de ley sobre el derecho a la alimentación, según lo previsto en el plan nacional de reducción de la pobreza.<sup>29</sup>

---

27 Ley n.º 693. *Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional* aprobada en 2009 (disponible en la siguiente dirección de Internet: [www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni)).

28 Decreto n.º 6 071. Ley orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria aprobada en 2008 (disponible en la siguiente dirección de Internet: [www.minpal.gob.ve](http://www.minpal.gob.ve)).

29 Un grupo de trabajo, en el que participan el gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y otros interesados, está trabajando sobre la legislación. En Maputo se celebran reuniones con periodicidad mensual para examinar el proceso, deliberar sobre los contenidos y suscitar tantas ideas como sea posible. Dada de la amplia participación desde el principio hasta el final del proceso legislativo, es probable que todos los interesados estén familiarizados con la legislación propuesta; en consecuencia, la ley definitiva puede aplicarse con mayor facilidad.



## Leyes sectoriales

En **Bolivia**, el gobierno se opone a la competencia de los fuertes intereses comerciales y ha tomado medidas para proteger el derecho a la alimentación de la población mediante la restricción de las exportaciones de productos básicos. Se trata de reforzar a las empresas nacionales para que puedan proporcionar productos alimenticios complementarios sin tener que buscar en el extranjero suministros adicionales. También se han introducido las Directrices sobre el derecho a la alimentación en el plan de desarrollo del país y se ha creado un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) integrado por una amplia variedad de personas de todos los ministerios gubernamentales.

**Brasil**, en el momento de celebración del Foro, estaba elaborando un proyecto de ley que regulaba el suministro de comidas escolares.<sup>30</sup> La finalidad de ese proyecto de ley era abarcar las escuelas públicas y privadas, y ampliar los derechos a un almuerzo escolar a niños mayores, más allá de la escuela primaria. Se trataba también de proporcionar el 30% de las compras de alimentos por lo menos de explotaciones familiares.

La Ley nacional de garantía del empleo rural de 2005 es un ejemplo de un instrumento esencial de seguridad alimentaria en la **India**. Parte de la política del país sobre la seguridad alimentaria también incluye el gasto público en redes de seguridad alimentaria, como el sistema de distribución pública y los servicios integrados para el desarrollo del niño. Estos servicios dan derecho a las niñas adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y los niños menores de seis años a comidas preparadas o raciones para llevar a casa. Sin embargo, las disposiciones jurídicas en la India han de incluir derechos más específicos y detallados para los niños de diferentes grupos de edad. También se necesitan disposiciones más firmes en materia de prestaciones por maternidad, guarderías, sucedáneos de la leche materna y la protección y promoción de la lactancia materna. No obstante, la India tiene previsto elaborar una Ley nacional sobre seguridad alimentaria destinada expresamente a proteger el derecho a la alimentación.<sup>31</sup>

## Justiciabilidad

La jurisprudencia sobre el derecho a la alimentación todavía es escasa, por tanto, la justiciabilidad del derecho a la alimentación no ha pasado por la prueba de los tribunales de la mayoría de los países. Ello no quiere decir que el derecho a la alimentación no sea justiciable en sí, sino que pocas veces se ha argumentado con éxito ante los tribunales. No obstante, en los casos en que se ha argumentado y defendido, la jurisprudencia existente demuestra que algunos jueces han impuesto la obligación de respetar el derecho a la alimentación sin ningún tipo de discriminación.

El sistema judicial de **Uganda** comprende una jerarquía de mecanismos de recursos judiciales y administrativos que comienzan con los tribunales de los consejos locales, seguidos de los tribunales de familia y de menores, los tribunales ordinarios y el Tribunal Superior, y terminan con el Tribunal Supremo. En caso de infracciones, en el proyecto de ley sobre alimentación

30 Para más información, véase la Ley n.º 11 947/2009 vigente.

31 En junio de 2009, se reunieron representantes de diferentes OSC para deliberar sobre el primer borrador de la Ley sobre el derecho a la alimentación y formular "peticiones esenciales" al respecto. Véase en la introducción de esta Ley el epígrafe relativo a la campaña sobre este derecho.

(Disponible en el siguiente enlace: [www.righttofoodindia.org/right\\_to\\_food\\_act\\_intro.html](http://www.righttofoodindia.org/right_to_food_act_intro.html))

y nutrición elaborado recientemente (2008) se contemplan las siguientes soluciones jurídicas: penas (prisión o multas), la restitución, la cesación del acto ilícito, la garantía de no reincidencia o la indemnización. Es necesario reforzar el acceso de la población rural pobre a los recursos y la representación. El Colegio de Abogados de Uganda ha puesto en marcha un proyecto de asistencia jurídica en materia de derechos civiles y políticos.

En la **India**, la Unión Popular para las Libertades Civiles (PUCL) presentó en 2001 una demanda de interés público ante el Tribunal Supremo. Este pleito se hizo famoso en este país como el “proceso del derecho a la alimentación”. El Tribunal Supremo había allanado el camino para la aplicación del derecho a la alimentación cuando dictaminaba explícitamente en varias sentencias que el derecho a la vida debería interpretarse como el derecho a vivir con dignidad humana, que incluye el derecho a la alimentación. Además, declaraba en resoluciones judiciales provisionales que evitar el hambre y la inanición “es una de las principales responsabilidades del Gobierno –central o estatal–”.<sup>32</sup> Este proceso resultó ser la demanda de acción popular más importante presentada en cuanto a sus efectos para la población. Se han dictado desde 2001 más de 20 resoluciones judiciales provisionales. Aunque se describen como “provisionales” se trata, de hecho, de sentencias definitivas en la esfera específica que abarcan. El sistema judicial de la India es único, ya que su definición es tan amplia que permite casi a cualquier particular interponer una demanda en nombre de personas demasiado pobres o analfabetas para presentarla por sus propios medios. En contadas ocasiones se ha insistido en la presentación de una autorización por escrito. Se supone que el peticionario de interés público no tiene recursos suficientes para recopilar los datos necesarios para la gestión y el enjuiciamiento satisfactorio de la causa. En 2002, el Tribunal Supremo nombró a dos comisarios especiales para reunir información y vigilar el cumplimiento de sus resoluciones judiciales.

El éxito del caso de la India radica en tener un movimiento que respalda el procedimiento oficial y mantiene la presión del público. El minucioso cálculo del costo de los derechos y la recopilación de datos han permitido al Tribunal Supremo ser preciso en sus resoluciones.

En **Sudáfrica**, el derecho a la alimentación se contempla en la Constitución de 1996. El Tribunal Superior del Cabo de Buena Esperanza conoció una causa en que miles de pescadores habían perdido el acceso al mar debido a una ley sobre pesca aprobada en 1998 (la Ley de los recursos vivos marinos). En la Ley se establecían cuotas, lo que significaba que solo podían faenar los pescadores comerciales. Ello comportaba que los pescadores menores no tenían acceso al mar durante seis años. En 2004, los pescadores interpusieron un recurso de apelación por conducto de una organización para el desarrollo del Cabo de Buena Esperanza con el argumento de que la aplicación de la Ley violaba su derecho a la alimentación. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación presentó una declaración jurada ante los tribunales explicando qué se entiende por “derecho a la alimentación” y cómo debería utilizarse en ese caso específico. Al examinar el caso, el Tribunal aprobó un acuerdo amistoso entre el Gobierno y los demandantes por el que se permitía a 1 000 pescadores el acceso inmediato al mar. En una sentencia dictada en 2007, el Tribunal asumió la responsabilidad de velar por la aplicación del acuerdo amistoso, y obligó al gobierno a examinar la Ley y respetar el derecho a la alimentación en ese caso.

---

32 Orden del Tribunal Supremo del 20 de agosto de 2001, *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.



En **Nepal**, se alentó a Pro public, una ONG, a adoptar medidas durante la reciente crisis alimentaria por las noticias de personas que pasaban hambre y robaban comida. Se presentó una causa ante el Tribunal Supremo al amparo de la Constitución de Nepal que garantiza el derecho a la alimentación. Al referirse a las evaluaciones de la vulnerabilidad realizadas por el PMA, según las cuales 42 de los 75 distritos de Nepal sufrían inseguridad alimentaria, el Tribunal falló que el Gobierno había de garantizar el suministro de alimentos a 12 de los 42 distritos.

En 1995, dos refugiados indocumentados en **Suiza** acudieron a los tribunales después de que se les hubiera denegado la asistencia social de conformidad con la legislación vigente. El Tribunal Supremo reconoció que cualquier persona que viva en un Estado democrático tiene derecho a un nivel mínimo de subsistencia basada en la dignidad humana. Se trataba de una norma constitucional no escrita. Desde entonces se ha modificado la Constitución de Suiza reconociendo explícitamente el derecho de toda persona a un nivel mínimo de subsistencia.

En **Brasil**, como en muchos otros países, el proceso de reclamar el derecho a la alimentación es complejo y difícil; los tribunales son a menudo inaccesibles para las personas pobres. Sin la participación de la sociedad civil en la vigilancia y la notificación de violaciones de derechos, los titulares de obligaciones pueden ignorar la existencia de casos importantes respecto al derecho a la alimentación.

Un instrumento esencial es la cooperación con el Fiscal, que es totalmente independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y representa a la sociedad ante estos tres poderes. El Fiscal puede convocar una audiencia pública para investigar las denuncias individuales o colectivas de violaciones de derechos y puede facilitar la adopción de medidas correctivas. Cuando un pleito comporta conflictos entre el Estado y la sociedad, el Fiscal tiene la facultad de citar a los órganos gubernamentales y otras partes interesadas a una audiencia y negociar las condiciones de ajuste de la conducta. Se trata de un acuerdo jurídicamente vinculante en el que se estipulan las medidas obligatorias para todas las partes y se establece el plazo en que las violaciones en cuestión habrían de subsanarse. La acción legal pública se considera un último recurso.

## Conclusión

Se dispone de una variedad de instrumentos legislativos y normativos por medio de los cuales un país puede fomentar el derecho a la alimentación una vez que se ha adquirido el compromiso a este respecto como una prioridad nacional. Hay cuestiones que habrían de examinarse, incluso después de la adopción de una ley o política de protección del derecho a la alimentación, como por ejemplo si:

- el derecho es exigible por ley;
- los recursos previstos son adecuados y efectivos;
- la propia ley se aplica de forma justa;
- los funcionarios en esferas políticas, administrativas, jurídicas y sociales cumplen con su deber de hacer accesible el derecho.

En particular, los tribunales deben estar lo suficientemente facultados para garantizar el derecho a la alimentación, al igual que las personas deben estar lo suficientemente informadas para poder presentar una reclamación. Por último, en el caso de los marcos normativos generales que abarcan el derecho a la alimentación, estos deben ser coherentes con las políticas relacionadas con el derecho a la alimentación y pertinentes a todos los sectores de la economía. Es decir, las leyes sectoriales y su aplicación deben estar en consonancia con el objetivo del derecho a la alimentación.

## Justicia accesible: legislación y rendición de cuentas

### Enseñanzas extraídas

1. Aunque la forma más eficaz de proteger el derecho a la alimentación es mediante el reconocimiento constitucional del mismo, las leyes marco pueden ofrecer un mayor nivel de protección al describir los mecanismos de aplicación, vigilancia y reclamación de dicho derecho. Además, en algunos casos, las leyes sectoriales pueden obstaculizar la aplicación del derecho a la alimentación.
2. Los países que muestran una voluntad política y un compromiso firmes con el derecho a la alimentación son los que logran aplicar de forma más satisfactoria las políticas y leyes destinadas a promover este derecho.
3. Al aplicar el derecho a la alimentación, el proceso real es tan importante como las disposiciones textuales de una ley. Es evidente que es necesario reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y el acceso local a la justicia, aun cuando el derecho a la alimentación está reconocido. Debe transmitirse la información pertinente a los canales existentes para presentar una queja o el procedimiento para reclamar un derecho a la alimentación justiciable; además, esa información ha de ser accesible.
4. Los abogados y jueces aún tienen poca experiencia en el derecho a la alimentación a pesar de que desempeñan una función esencial de representación de los titulares de derechos y de creación de sistemas judiciales eficaces que ofrezcan recursos efectivos en caso de violaciones.

### Recomendaciones

1. Los países deben examinar y reforzar su marco legislativo sobre el derecho a la alimentación a través de los tres instrumentos principales: la protección constitucional, las leyes sectoriales y las leyes marco. Es necesario examinar la compatibilidad de todas las leyes sectoriales con el objetivo del derecho a la alimentación tal como se recomienda en la Guía de la FAO para legislar sobre el derecho a la alimentación.
2. Deberían respaldarse los procesos que apoyan la expresión de interés y el compromiso político real con el derecho a la alimentación.
3. Informar a los ciudadanos sobre sus derechos y cómo reclamarlos debería ser una prioridad, seguida del compromiso de poner a disposición de los interesados mecanismos de recursos administrativos y judiciales. Debe considerarse la posibilidad de realizar investigaciones sobre los sistemas judiciales para determinar cuáles son las restricciones debidas a costos, corrupción y demoras en la tramitación de las demandas que desalientan a los titulares de derechos a reclamar su derecho a la alimentación.
4. Es preciso dirigirse a los jueces y abogados, en particular, a través de campañas de sensibilización para la promoción del derecho a la alimentación. Ha de abordarse su capacidad para afrontar las causas relativas al derecho a la alimentación en las facultades de derecho y en cursos de formación jurídica profesional continua. Será necesario impartir capacitación a las ONG y OSC en el ámbito local para ofrecer la posibilidad de desarrollar el litigio de interés público y establecer otros medios para facilitar el acceso a la justicia.



## Tema 3. Objetivos adecuados: información y evaluación

### Cuestiones abordadas

Al ratificar el PIDESC, o al adherirse a él, 160 países<sup>33</sup> han aceptado la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación. Por tanto, deberían crear y mantener un entorno normativo, legislativo y reglamentario propicio y coherente que permita a las personas producir o adquirir alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para sí mismos y sus familias con el fin de llevar una vida activa y sana. Los Estados también deberían prestar apoyo directo a las personas que no puedan procurarse alimentos por sus propios medios. Las medidas para cumplir estas obligaciones pueden adoptar diversas

formas: la elaboración de políticas y estrategias, la ejecución de programas, la aprobación de leyes y reglamentos, así como el establecimiento y fortalecimiento de instituciones. Deberían evaluarse las políticas existentes para determinar si las estrategias, las metas y los objetivos de las políticas son coherentes con la promoción del derecho a la alimentación, y si se aplican de manera que respeten los principios de los derechos humanos.

Para cualquier medida sobre el derecho a la alimentación que hubiera de tomarse a nivel nacional, un requisito básico es la realización de evaluaciones y el acopio de información adecuada de la situación del derecho a la alimentación. Si el gobierno desconoce que las personas padecen inseguridad alimentaria y son vulnerables, y por qué se les priva de su derecho a la alimentación, no pueden adoptarse medidas correctivas y aplicarse eficazmente para hacer frente a la situación.

En las Directrices sobre el derecho a la alimentación se formulan una serie de recomendaciones que ayudan a determinar las personas vulnerables que padecen inseguridad alimentaria. En las directrices n.º 13 y 14 se hace hincapié en el desglose de los datos y en la identificación de los grupos y las personas vulnerables con miras a la adopción de medidas correctivas y a la orientación adecuada de la ayuda en función de sus necesidades. En la Directriz 2.2 se recomienda realizar una evaluación participativa de la situación económica y social y de la seguridad alimentaria, y en la Directriz 5.1, una evaluación institucional.

Al referirse a las estrategias para la aplicación del derecho a la alimentación, en la Directriz 3.2 se recomienda que los titulares de obligaciones comiencen con “[...] una evaluación detenida de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor, los programas en curso de ejecución, la identificación sistemática de las limitaciones existentes y los recursos disponibles”.



©FAO / Gabriele Zanolli

33 Situación en diciembre de 2009. Disponible en el siguiente enlace:  
[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en).

Deberían examinarse cinco esferas fundamentales al realizar la evaluación del derecho a la alimentación:

1. la determinación de las personas vulnerables que padecen inseguridad alimentaria;
2. la evaluación del marco legislativo para averiguar si el entorno jurídico favorece la realización del derecho a la alimentación;
3. la evaluación del marco normativo para analizar si la formulación y la ejecución de las políticas y los programas son coherentes con los principios relativos a los derechos humanos, y si las políticas nacionales abordan las causas subyacentes de la no realización del derecho a la alimentación;
4. la evaluación de los marcos institucionales y la participación de la sociedad civil para obtener información sobre los mandatos y el rendimiento de las instituciones públicas pertinentes, los mecanismos de coordinación y la forma de reclamar el derecho a la alimentación;
5. la evaluación de las consignaciones presupuestarias y los gastos y la aplicación de técnicas de análisis de presupuestos con objeto de medir los niveles de compromiso político respecto a la realización del derecho a la alimentación.

## Retos

En muchos países, la falta de datos desglosados, o la inaccesibilidad a los mismos, limita la posibilidad de determinar los grupos vulnerables que padecen inseguridad alimentaria de acuerdo con las características socioeconómicas o los medios de vida. Ello constituye un obstáculo para comprender mejor las razones subyacentes de la vulnerabilidad o inseguridad alimentaria que padecen.

La determinación de las cuestiones jurídicas, las políticas, los arreglos institucionales y las medidas administrativas pertinentes que habrían de incluirse en la evaluación del derecho a la alimentación constituye un reto importante. Cuando se dispone de poco tiempo y limitados recursos de evaluación, será preciso establecer algunas prioridades con objeto de centrarse en los aspectos más importantes y pertinentes (como la necesidad de definir el ámbito de evaluación).

La labor de la FAO, ActionAid, Derechos y Democracia, FIAN y otros interesados ha suscitado algunas ideas útiles en cuanto a las ventajas y las dificultades de la realización de una evaluación sobre el derecho a la alimentación a nivel nacional. Los instrumentos disponibles consideran la evaluación más allá del análisis de la seguridad alimentaria al establecer una relación entre la información y las políticas, leyes e instituciones de un determinado país. Dada la complejidad de la cuestión, sigue siendo un reto determinar los programas o las leyes más importantes que habrían de examinarse y analizarse en cuanto a los derechos humanos. La mayoría de los informes de evaluación tienden a ser demasiado descriptivos, con excesivos detalles y muy poca profundidad analítica. Por ejemplo, podrían señalar que el derecho a la alimentación no está incluido en la Constitución de un país, pero no analizar cómo esta laguna dificulta la capacidad de las personas para disfrutar su derecho a la alimentación o cómo una enmienda constitucional podría facilitar la aplicación de ese derecho.

La capacidad nacional para realizar una evaluación del derecho a la alimentación puede ser, inicialmente, limitada en muchos países, por lo que es de suma importancia el fortalecimiento de la misma. Puesto que lo ideal sería que la evaluación del derecho a la alimentación incluyera a los titulares de derechos y de obligaciones, la labor relativa al fortalecimiento de la capacidad podría llegar a ser una tarea ingente que requeriría tiempo y recursos.



Los asociados internacionales en el desarrollo podrían considerar que la labor en materia de derechos humanos no es viable, o cuestionar la importancia de los mismos. La reticencia por parte de los donantes a aplicar el marco de derechos humanos en las políticas de erradicación del hambre, por ejemplo, a menudo aplaca el interés del gobierno en la participación en el proceso de evaluación.

Como complemento a una evaluación técnica del derecho a la alimentación, como se ha señalado anteriormente, puede realizarse un análisis sobre la apertura del gobierno al derecho a la alimentación y la existencia o no de una cultura de derechos humanos –esto es, que los derechos humanos se reconocen y respetan y que los titulares de obligaciones son conscientes de sus compromisos a este respecto–. Ello se ha demostrado en la documentación y el análisis de FIAN de violaciones concretas del derecho a la alimentación que se producen en diversos países.<sup>34</sup>

## Experiencias de los países

### Identificación de las personas vulnerables que padecen inseguridad alimentaria

En la **India**, mueren más personas de malnutrición que las que perdieron la vida (unos 3 millones, la mayoría niños) durante la crisis de Bengala de 1943, la última gran hambruna de la India.<sup>35</sup> Las encuestas del gobierno por lo general clasifican a la población en quintiles de ingresos, lo cual arroja luz sobre la pobreza y la desigualdad, pero no para determinar grupos tales como la población adivasi y dalit que se enfrenta a la discriminación social con repercusiones sobre la seguridad alimentaria. Es esencial desglosar los datos para poder abordar este problema. Los comisarios del Tribunal Supremo, si bien lamentan la falta de datos oficiales, han encontrado numerosas pruebas sobre la discriminación y la exclusión social. Estos han instado a que se examinen las metodologías de recopilación de datos para hacer frente a la falta de información y se determinen más acertadamente los sectores más vulnerables de la sociedad.

En **Uganda**, no se dispone de datos desglosados sobre el número y la distribución de los grupos vulnerables (es decir, niños, mujeres, ancianos, enfermos crónicos, grupos de minorías étnicas, personas con discapacidad y otros colectivos que carecen de medios adecuados de acceso a los alimentos), a pesar de que se han determinado los grupos vulnerables en los documentos de políticas. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Sanidad han realizado en 2004 una evaluación conjunta de la situación alimentaria y nutricional en el país con objeto de proporcionar información básica para la formulación de la estrategia de Uganda sobre seguridad alimentaria y nutricional y el plan de inversiones correspondiente.<sup>36</sup> Se ha elaborado un informe sobre la vulnerabilidad nutricional en relación con la pobreza –la probabilidad de que una persona sucumba al riesgo– en el contexto del análisis sobre la situación de esta lacra social realizado por el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico en 2003, y nuevamente en 2005. La vulnerabilidad ha sido clasificada en las dos evaluaciones según el riesgo de exposición a los conflictos armados, así como los factores demográficos y los relacionados con la pobreza.<sup>37</sup>

34 <http://www.fian.org/cases>

35 PMA. 2006. *Serie de informes sobre el hambre en el mundo: El hambre y el aprendizaje*. Roma.

36 República de Uganda. 2005. *The National Food and Nutrition Strategy, Final Draft* (Estrategia nacional para la alimentación y la nutrición. Borrador definitivo). (Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.health.go.ug>).

37 Esta categoría se señaló inicialmente en el informe sobre la situación de la pobreza de 2003 elaborado por el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico. Se aprobó asimismo en la estrategia de Uganda sobre seguridad alimentaria y nutricional y el plan de inversiones correspondiente de 2005.

La información recopilada por los equipos de salud durante las campañas de vacunación y por el grupo de salud autóctona de la Fundación de Salud del Brasil ha dado lugar al perfil de población más amplio de **Brasil**. Los datos desglosados han permitido elaborar un perfil por región, etnia, raza, sexo y edad, lo cual permite la determinación y clasificación de las poblaciones y regiones más vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional. Esto es esencial, por ejemplo, para hacer frente a necesidades alimenticias concretas de grupos específicos. El Registro Unificado de Brasil facilita la formulación de estrategias dirigidas a la reducción del hambre ya que el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre conoce actualmente con precisión qué poblaciones son pobres, por qué padecen inseguridad alimentaria, qué necesitan y dónde viven.

En **Guatemala**, el Centro de Información y Coordinación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CICSAN) creó el Sistema Municipal de Riesgo a Inseguridad Alimentaria y Nutricional. Este sistema está diseñado para recopilar información sobre los diversos factores de vulnerabilidad, por lo que es posible clasificar los municipios a este respecto con el fin de ayudar a orientar geográficamente las medidas gubernamentales.

### Evaluación de políticas, leyes e instituciones

En **Brasil**, la Comisión Permanente del CONSEA sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada ha elaborado recientemente una herramienta de evaluación a fin de generar información para asesorar al gobierno sobre la manera de incorporar el derecho a la alimentación en las políticas públicas. Han de examinarse las políticas para ver si cumplen los siguientes criterios:

- los titulares de derechos y de obligaciones están claramente definidos y pueden determinarse;
- se ha habilitado a los titulares de derechos y se les alienta a participar en los debates públicos;
- el Estado respeta, protege y garantiza el derecho a la alimentación;
- se han creado y reforzado los mecanismos para reclamar el derecho a la alimentación;
- se han definido las metas y los objetivos y los puntos de referencia con plazos concretos, y se realiza un seguimiento al respecto;
- se han formulado estrategias para la difusión de información;
- se está reforzando la capacidad tanto de los titulares de obligaciones como de derechos.<sup>38</sup>

La Estrategia para la reducción de la pobreza de **Mozambique** 2006-2009, conocida como *Plano de acção para a redução da pobreza absoluta 2006-2009* (PARPA II, Plan de acción para la reducción de la pobreza absoluta) adopta un enfoque del derecho a la alimentación que se llevará a cabo a través de la formulación y aprobación de una Ley sobre el derecho a la alimentación, entre otras medidas. En respuesta a esta medida, la Secretaría Técnica para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (SETSAN) evaluó el marco jurídico nacional pertinente. Los resultados preliminares indican que el derecho a la alimentación no está claramente reconocido en la legislación nacional, ni es un enfoque basado en los derechos humanos que se aplique en las leyes conexas promulgadas.

La Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza de **Filipinas** ha organizado un grupo multisectorial a fin de que se reúna para examinar las causas profundas del hambre, el marco

---

38 Véase la presente publicación. TERCERA parte, Estudios de casos por países: I. Brasil: Pionero del derecho a la alimentación.



jurídico para la reducción de esta lacra social y los programas actuales de redes de protección social. Se han elaborado tres informes de evaluación con arreglo a las consultas celebradas en todo el país con ONG, organizaciones populares y el sector privado. Estos informes han sido examinados por miembros de los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil y el sector privado. Ello llevó al gobierno a formular una política alimentaria nacional para mejorar la coordinación y la integración de las intervenciones porque se observó que las leyes existentes habían dado lugar a una descoordinación entre los programas sectoriales y a otras limitaciones.

El Gobierno de **Bolivia** trata de erradicar la subnutrición, que afecta a uno de cada tres niños menores de cinco años, centrándose en determinados municipios notorios por su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y sus problemas de salud.<sup>39</sup> Los distintos municipios están autorizados a adaptar el programa a sus propias necesidades. En lugar de disponer de una política para cada comunidad, esta decisión permite que las políticas sean elaboradas por quienes mejor saben cómo ayudar a sus comunidades.

**Malawi, Nepal y Haití:** Derechos y Democracia, una ONG canadiense, ha realizado una misión investigadora en Malawi (2006), Nepal (2007) y Haití (2008). El objetivo de estas misiones era promover una mayor responsabilidad por parte del Estado y habilitar a los titulares de derechos. El proceso de evaluación suscitó un nuevo interés en el derecho a la alimentación como una herramienta útil y dinámica. Las misiones, que incluían a expertos tanto nacionales como internacionales, han facilitado el diálogo entre una amplia gama de partes interesadas que normalmente no interactuaban entre sí (tales como las comisiones nacionales de derechos humanos, los ministerios de agricultura, las organizaciones de base y los parlamentarios). La iniciativa ha sido satisfactoria y se ha mantenido el diálogo en los tres casos. Malawi y Nepal han creado posteriormente redes nacionales sobre el derecho a la alimentación para aplicar las recomendaciones de la evaluación. Malawi está en el proceso de adoptar una legislación marco sobre el derecho a la alimentación, mientras que en ocho distritos de Nepal se han organizado talleres de sensibilización sobre cuestiones relativas a este derecho. En Haití, se ha previsto actualmente celebrar una nueva campaña para fomentar la ratificación del PIDESC.

## Conclusión

Es evidente que antes de aplicar cualquier ley o política sobre el derecho a la alimentación, los funcionarios públicos deben tener una base sólida de información con objeto de determinar los sectores de la sociedad más vulnerables a la inseguridad alimentaria y que, por tanto, necesitan que sus derechos a la alimentación sean protegidos. La finalidad de esta medida es encontrar soluciones adecuadas para los distintos sectores de la sociedad en función de sus necesidades. Este proceso permite orientar de forma acertada las campañas, los recursos y los programas, así como otras iniciativas necesarias para la realización del derecho a la alimentación. Las evaluaciones son precisas cuando se refieren a la plena participación de las comunidades seleccionadas en la programación de las políticas. Es asimismo importante examinar atentamente el contexto nacional y los entornos político, jurídico, social y normativo de un país. Tales análisis permiten determinar el nivel de preparación de un país para la aplicación del derecho a la alimentación, es decir, si cuenta con recursos disponibles y qué tipos de limitaciones existen que puedan afectar a la consecución satisfactoria de los esfuerzos

39 Véase el Programa Desnutrición Cero de Bolivia.

(Disponible en el siguiente enlace: [http://www.unicef.org/bolivia/PR\\_080708\\_-\\_cooperation\\_agreement\\_bolivia\\_canada.pdf](http://www.unicef.org/bolivia/PR_080708_-_cooperation_agreement_bolivia_canada.pdf)).

de aplicación. Los datos recopilados de los dos tipos de evaluaciones deberían analizarse a fin de determinar los vínculos correspondientes entre ambas y garantizar que puede proporcionarse a los titulares de obligaciones la información adecuada para orientar las políticas hacia una mejor consecución de los objetivos del derecho a la alimentación.

## Objetivos adecuados: información y evaluación

### Enseñanzas extraídas

1. Es esencial que los titulares de obligaciones dispongan de información para identificar a los titulares de derechos que más lo necesitan.
2. La falta de datos desglosados, o la imposibilidad de acceder a los mismos, es una grave limitación para determinar los grupos vulnerables más necesitados de protección.
3. La recopilación de datos en consulta con las partes interesadas, en particular con referencia a los titulares de derechos, sirve para entender mejor las causas del hambre. La plena participación de los titulares de derechos y de obligaciones en todas las etapas de la recopilación de datos, aumenta la probabilidad de que las conclusiones extraídas a raíz de las evaluaciones se dirijan a los sectores adecuados y, por tanto, redunden en beneficios y recursos más apropiados.

### Recomendaciones

1. La recopilación de información pertinente y la realización de evaluaciones periódicas de la población y el entorno de políticas deberían respaldarse como estrategias para el diseño y la adopción de medidas normativas eficaces encaminadas a la promoción del derecho a la alimentación.
2. Las políticas y los programas deberían centrarse principalmente en los sectores más vulnerables, además de tratar de rectificar los procesos discriminatorios en la aplicación del derecho a la alimentación. Para ello se necesitan datos desglosados por sexo, edad, grupo social o étnico, entre otras cuestiones.
3. Los gobiernos deberían emprender las evaluaciones preferiblemente en colaboración con las OSC. Los titulares de derechos y de obligaciones deberían participar plenamente en esas actividades en todo momento para aumentar la probabilidad de que se lleven a la práctica las conclusiones y recomendaciones. La información sobre los resultados y las conclusiones debería proporcionarse a todos los miembros de los grupos seleccionados de una forma comprensible y accesible, y debería estar directamente relacionada con las soluciones y medidas de seguimiento.



## Tema 4. Efectos sostenibles: puntos de referencia y vigilancia

### Cuestiones abordadas

Los objetivos, las metas y los puntos de referencia de la seguridad alimentaria y la nutrición suelen definirse conforme a criterios técnicos y desde la perspectiva de las necesidades básicas, por lo que suelen carecer de las dimensiones relativas a los derechos humanos. Los indicadores de vigilancia de la seguridad alimentaria y la nutrición no reflejan las dimensiones relativas a los derechos humanos relacionados con el derecho a la alimentación, lo cual significa que es necesario analizar los indicadores existentes de forma diferente y elaborar otros basados en los derechos. Debe desglosarse la información necesaria para elaborar indicadores del impacto con



© FAO / Gabriele Zanolli

el fin de analizar los efectos distributivos de las medidas normativas. Las mediciones repetidas en el tiempo del coeficiente de Gini, como por ejemplo, de distribución del acceso a la tierra o los ingresos de los hogares pueden indicar si las medidas normativas específicas mejoran, de hecho, el acceso equitativo de las personas pobres a los recursos.

La vigilancia basada en los derechos comporta el seguimiento de los efectos de las políticas, los programas y las medidas públicas, así como la forma en que se consiguen tales efectos. Los indicadores convencionales de vigilancia suelen centrarse en los efectos y los resultados. Por sí solos, estos indicadores, como el retraso del crecimiento y la insuficiencia ponderal infantiles, proporcionan escasas indicaciones sobre las respuestas normativas necesarias. Por ello, es necesario incluirlos en un análisis integrado que establezca una relación entre las causas y los resultados.

A pesar de que cada vez se realizan más análisis causales y de vulnerabilidad a nivel nacional, no se suelen incluir análisis de los procesos de aplicación. Por ello, es necesario crear indicadores apropiados de procesos que reflejen elementos específicos durante la aplicación y que proporcionen orientaciones claras sobre las medidas correctivas en caso de violaciones.

En general, el crecimiento económico y el logro de los objetivos de desarrollo socioeconómico no necesariamente indican que los derechos humanos de todos hayan sido plenamente respetados, protegidos y garantizados. Ello también es cierto con respecto a la realización del derecho a la alimentación. Es importante vigilar los resultados de las acciones de los Estados, además de los efectos de los procesos que condujeron a los mismos. Estos procesos deberían adherirse a los enfoques y principios de los derechos humanos, es decir, deberían ser transparentes, no discriminatorios, participativos y habilitadores y respetar plenamente el estado de derecho y la dignidad humana.

La vigilancia orientada a los derechos humanos comporta el establecimiento de unos objetivos y puntos de referencia verificables y con plazos fijos que sirvan para evaluar los progresos en la realización del derecho a la alimentación y la presentación de informes al respecto. Tales objetivos

y puntos de referencia deberían orientar las políticas y contribuir a mejorar la gobernanza, ya que permiten a los titulares de derechos y a sus representantes exigir responsabilidades a los gobiernos ante la falta de avances adecuados. Los objetivos nacionales se incluyen cada vez más en documentos sobre políticas y estrategias. Ello permite a otras personas vigilar si se están logrando o no. La Directriz n.º 17 sobre el derecho a la alimentación invita a los Estados a realizar un seguimiento de sus progresos y a presentar periódicamente informes al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de la FAO. Los Estados que son parte en convenios y acuerdos internacionales tienen la obligación de informar periódicamente a los respectivos órganos creados por los tratados sobre los progresos hacia la realización del derecho a la alimentación.

Han de vigilarse las violaciones del derecho a la alimentación con objeto de que puedan adoptarse medidas correctivas al respecto y evitar que vuelvan a presentarse. Un aumento en el número de casos notificados en el tiempo puede indicar un retroceso respecto a la realización del derecho a la alimentación. No obstante, en ciertos contextos, también podría comportar que se han reforzado los mecanismos de vigilancia y en realidad permiten determinar más acertadamente casos de violaciones.

La información de la vigilancia debería contribuir a habilitar a los titulares de derechos para exigir responsabilidades a los titulares de obligaciones si no actúan correctamente, se comportan de forma ilícita o malgastan recursos públicos. Ello debería ayudar a que la población comprenda cuáles son sus derechos, qué significan en la práctica y cómo garantizar su derecho a la alimentación. No obstante, la mayor parte de esta información ni siquiera llega a los titulares de derechos, ya que sólo tienen acceso a los datos grupos técnicos restringidos y responsables de la toma de decisiones.

## Retos

En la Directriz 17.1 sobre el derecho a la alimentación se señala que *“los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar [...] aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información.”* Los sistemas de información existentes en los países suelen ser bastante ineficaces, no tanto en lo relativo a la disponibilidad de información, sino en lo que respecta a su capacidad analítica. Ello limita la vigilancia del derecho a la alimentación, para lo cual se necesita capacidad de supervisión técnica, la plena comprensión de lo que significan en la práctica los principios de los derechos humanos, así como capacidad para analizar la información sobre la vigilancia desde una perspectiva de los derechos humanos. Dado que suele ser difícil encontrar todas estas características en una sola organización, siempre es necesario reforzar la capacidad.

En la Directriz 17.6 sobre el derecho a la alimentación se señala que *“[...] los Estados deberían asegurarse de que la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con un enfoque participativo”*. Los informes sobre la vigilancia suelen ser bastante técnicos y accesibles solamente a un número limitado de profesionales. No obstante, la vigilancia basada en los derechos humanos debería tener como fin lograr que la información a este respecto sea accesible y pueda ser utilizada por todos los titulares de derechos. Ello puede exigir la vigilancia del derecho a la alimentación a nivel de la comunidad y por parte de los grupos de base. Ello significa, asimismo, que las instituciones gubernamentales y las ONG encargadas de la vigilancia del derecho a la alimentación deben lograr que la información a este respecto sea accesible para todos. El proceso de vigilancia debería ser transparente.



Los responsables de la toma de decisiones no suelen comprender los conceptos del derecho a la alimentación y, en ocasiones, también los perciben como una amenaza para el desempeño de sus funciones. Ello dificulta la vigilancia del derecho a la alimentación con arreglo a los derechos humanos. Es necesario crear unas estrategias diseñadas para proporcionar a los responsables de la toma de decisiones y a las partes interesadas un conocimiento profundo sobre los conceptos del derecho a la alimentación, su significado práctico y la manera de aplicarlos en diferentes esferas técnicas y profesionales.

La vigilancia del derecho a una alimentación adecuada es un instrumento que todavía se encuentra en una fase temprana. Se dispone de escasos datos empíricos sobre cómo vigilar este derecho, qué aspectos, para quién o con qué finalidad. Los métodos disponibles empleados en la evaluación de la vulnerabilidad, las políticas, los programas y las instituciones y el análisis del presupuesto público deberían adaptarse y aplicarse a las iniciativas sobre la vigilancia del derecho a la alimentación.

La vigilancia basada en la comunidad no es un concepto nuevo. Durante muchos años se han creado y empleado métodos verdaderamente participativos y existen numerosas publicaciones disponibles que sintetizan estos métodos y experiencias. En la actualidad es necesario incorporar dichos métodos, que suelen generar información cualitativa, a la vigilancia del derecho a la alimentación y complementar así los datos cuantitativos.

## Experiencias de los países

Los países se van dando cuenta poco a poco de la importancia de disponer de un órgano único y específico con un mandato claro para vigilar la realización del derecho a la alimentación. Para ser eficaz, ese mandato debe ser reconocido por todas las instituciones gubernamentales, y estar en consonancia con los Principios de París.<sup>40</sup> Por tanto, la institución competente debe tener la capacidad necesaria para llevar a cabo esta tarea, incluida la vigilancia de las violaciones de este derecho.

Por ejemplo, la primera institución de este tipo creada en el sur de Asia fue la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la **India**, establecida por la Ley de protección de los derechos humanos de 1993. Su mandato e independencia son acordes con los Principios de París relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. La Comisión ha investigado las reclamaciones por inanición en Orissa, un proceso abierto desde 1997, y los suicidios de agricultores en Andhra Pradesh, Kerala y Karnataka. En cada caso, se nombró a un relator especial. Su informe anual dedica una sección a las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria. La Comisión supervisa los casos particulares y las solicitudes de informes trimestrales sobre la ejecución en relación con los logros. Este fue también el caso de los distritos de Kalahandi, Bolangir y Koraput en Orissa. Un grupo central sobre el derecho a la alimentación, establecido en enero de 2006, asesora a la Comisión y ha recomendado la formulación de un plan nacional sobre el derecho a la alimentación.

---

40 Los Principios de París se establecieron en el primer taller internacional de instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, celebrado en París, del 7 al 9 de octubre de 1991, y se aprobaron por medio de la Resolución 48/134 de 1993 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Las evaluaciones realizadas recientemente de los programas nacionales de alimentación y nutrición en varios países de **América Latina (Argentina, Brasil, México y Panamá)**, muestran que es posible incluir un enfoque de derechos humanos en dichas evaluaciones. Estas abordaron específicamente el proceso de diseño y ejecución de programas, y la medida en que estos se basan en el respeto de los derechos humanos. Los resultados iniciales apuntan a la necesidad de reforzar notablemente la capacidad de los equipos nacionales en lo relativo a las siguientes cuestiones: a) los conceptos de los derechos humanos y el derecho a la alimentación; b) su importancia para la evaluación del programa; c) las implicaciones para los métodos de evaluación. En algunos países el equipo de evaluación técnica está reforzando los conocimientos sobre los derechos humanos mediante el establecimiento de asociaciones con instituciones u organizaciones que se ocupan de esta materia.

La FAO se ofreció para ayudar a la Comisión de Derechos Humanos de **Uganda** en la elaboración de un instrumento de evaluación del derecho a la alimentación que se pueda adaptar a nivel de distrito para valorar la capacidad de las autoridades de determinar y responder a los problemas locales sobre dicho derecho. Este instrumento será fundamental en la elaboración de indicadores de resultados, efectos y procesos específicos de los países con vistas a su incorporación en un proceso de vigilancia adecuado a nivel de distrito y de la comunidad. Además, FIAN ha realizado, junto con otras OSC, una contribución significativa a la creación de capacidad y la vigilancia del derecho a la alimentación en Uganda, elaborando y aplicando un instrumento de supervisión que evalúa la aplicación de las medidas sobre el derecho a la alimentación contempladas en las Directrices.

La Comisión Especial para la Vigilancia de las Violaciones del Derecho a una Alimentación Adecuada del Brasil es el primer órgano del país que aborda específicamente un derecho económico, social o cultural. Esta Comisión, que se encuentra en la Secretaría Especial de Derechos Humanos, investiga las denuncias por violaciones, y propone procedimientos de recurso y reparación. Cuando los programas de alimentación escolar se vieron amenazados por la sustracción de fondos, la Comisión Especial, junto con el Ministerio de Educación y otros organismos gubernamentales, examinaron medidas y soluciones apropiadas. La suspensión de las transferencias de fondos hubiera privado a los niños de su derecho a un almuerzo, por lo que el grupo propuso varias alternativas, que incluían la colaboración con los fiscales, la publicación de la identidad de los culpables (con nombres y apellidos) y recabar la participación de los consejos escolares locales en la supervisión del gasto. Otro recurso no judicial fue la publicación de los presupuestos asignados a todas las escuelas públicas. Este enfoque permite a los padres, maestros e incluso alumnos exigir a los funcionarios de la escuela responsabilidades por la utilización de los fondos.

Como sucede en muchos países, la Comisión de Derechos Humanos de **Filipinas** adolece de una falta de recursos financieros y humanos y de un mandato limitado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Si bien la Constitución limita el mandato de la Comisión de Derechos Humanos para investigar los derechos civiles y políticos, no lo hace, sin embargo, respecto a su facultad de formular recomendaciones, realizar investigaciones o supervisar. Por tanto, la Comisión ha emprendido recientemente un proyecto con objeto de "elaborar un marco común para la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del gobierno respecto al derecho a la alimentación".<sup>41</sup>

---

41 FAO. 2009. Right to Food Assessment on the Philippines (La evaluación del derecho a la alimentación en Filipinas). FAO/Centro de políticas de Asia y el Pacífico, pp. 2 a 36. Roma.  
(Disponible en el siguiente enlace: [http://www.fao.org/righttofood/publi10/PHILIPPINES\\_assessment\\_vol0.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi10/PHILIPPINES_assessment_vol0.pdf))



## Conclusión

La vigilancia efectiva de los resultados y los procesos de aplicación del derecho a la alimentación determina si los esfuerzos realizados pueden y van a tener efectos duraderos y justos para todos los interesados. Para que tenga efectos de larga duración, no solo se necesita un punto de partida –a partir del cual puedan establecerse puntos de referencia respecto a los progresos en la realización del derecho a la alimentación–, sino también sistemas de vigilancia realmente eficaces y un proceso que sea transparente, no discriminatorio y participativo. Los indicadores, como punto de partida, deben ir más allá de reflejar la situación de la vulnerabilidad para medir también los efectos distributivos de las políticas. Las políticas y estrategias sobre el derecho a la alimentación requieren un análisis detallado de los datos desglosados con vínculos que muestren las causas del hambre en relación con los derechos, las responsabilidades y los procesos por los que se rigen. Además de asegurar el resultado de la protección de los derechos humanos, el derecho a la alimentación requiere un seguimiento riguroso de todas las etapas de aplicación para garantizar que los principios de estos derechos sean respetados a lo largo de todo el proceso.



## Efectos sostenibles: puntos de referencia y vigilancia

### Enseñanzas extraídas

1. La vigilancia del proceso de realización del derecho a la alimentación no consiste únicamente en la declaración de un compromiso político con respecto a las políticas sobre el derecho a la alimentación. Implica medir los avances en los mecanismos de aplicación.
2. La vigilancia basada en los derechos humanos consiste en controlar los efectos de las políticas, los programas y las medidas, así como el proceso por el cual estos efectos tienen lugar. Se trata de realizar un análisis integrado de las causas y los resultados desglosados por los diferentes niveles de inseguridad alimentaria y los sectores vulnerables de la población.
3. La vigilancia de los resultados y procesos proporciona información que permite a los titulares de derechos exigir responsabilidades a los titulares de obligaciones si no actúan correctamente, se comportan de forma ilícita o malgastan recursos públicos. A menudo, no se les proporcionan los datos necesarios para realizar esta tarea.

### Recomendaciones

1. Una vez que se han establecido políticas y programas sobre el derecho a la alimentación, han de crearse sistemas de vigilancia con objetivos y puntos de referencia verificables y con plazos fijos para medir los progresos realizados durante todo el proceso de aplicación. Además, lo que es más importante, debería de existir una institución con un mandato específico para vigilar que se respete, proteja y garantice el derecho a la alimentación en el país.
2. El sistema recomendado para la vigilancia de la aplicación del derecho a la alimentación es la supervisión basada en los derechos humanos, es decir, debería medir los resultados y procesos y ayudar a establecer relaciones reales de causalidad de la inseguridad alimentaria.
3. Deberían utilizarse indicadores de procesos que reflejen la participación, la transparencia y la habilitación con el fin de brindar orientación sobre las medidas correctivas. Los titulares de derechos deben tener acceso a los datos a fin de exigir responsabilidades a los titulares de obligaciones por sus acciones, es decir, la información sobre la vigilancia no debería limitarse a los grupos técnicos y a los responsables de la adopción de decisiones, al contrario, debería estar disponible en un formato y lenguaje accesible especialmente para los grupos que padecen una mayor inseguridad alimentaria.



## Tema 5. Medidas eficaces: estrategia y coordinación

### Cuestiones abordadas

La necesidad de formular una estrategia basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en cada país se reconoce explícitamente en la Directriz 3.1 sobre el derecho a la alimentación: *“los Estados [...] en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada [...] como parte de una estrategia nacional general de desarrollo.”* Tal estrategia debería servir para guiar la integración de los principios de los derechos humanos y los enfoques sobre el derecho a la alimentación en marcos normativos generales, como las estrategias nacionales de desarrollo o reducción de la pobreza, así como en políticas y planes sectoriales. Este enfoque incide en los vínculos entre la realización del derecho a una alimentación adecuada y las políticas y los programas socioeconómicos.



©FAO / Gabriele Zanoli

Una estrategia sobre el derecho a la alimentación debería abordar los cuatro pilares de la seguridad alimentaria (disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y utilización), describir las medidas de las políticas y los programas que deberían poner en práctica todos los sectores y, en concreto, estar orientada a los grupos más vulnerables. La formulación de esta estrategia debería guiarse por los resultados de una evaluación completa de la legislación y las políticas, los marcos institucionales y administrativos, los programas gubernamentales existentes y la situación actual del derecho a la alimentación en el país. La estrategia debería abordar los principales obstáculos para la realización del derecho a la alimentación y debería proponer un programa de cambio. Debería establecer, asimismo, unos objetivos y puntos de referencia verificables y con plazos fijos.

La estrategia sobre el derecho a la alimentación debería diseñarse para promover la sensibilización, la habilitación y la participación; todo ello puede ayudar a mantener la voluntad política necesaria para la realización del derecho a la alimentación. Esta estrategia puede proporcionar una amplia plataforma para la formulación de una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional ya que define las funciones y responsabilidades públicas. Asimismo, debería señalar la forma en que el gobierno garantiza la rendición de cuentas; permitir una buena coordinación entre las OSC y los grupos de base; alentar una amplia participación en la toma de decisiones.

De acuerdo con los principios de los derechos humanos, el proceso de elaboración de la estrategia sobre el derecho a la alimentación debería ser altamente participativo y habilitador, recabando la colaboración de las OSC y los grupos de base; debería ser asimismo transparente y contar con medidas de rendición de cuentas. En la Directriz 3.5 sobre el derecho a la alimentación se alienta a los países, individualmente o en cooperación con las organizaciones internacionales

a formular estrategias sobre el derecho a la alimentación y a incorporar dicho derecho en sus marcos normativos generales, así como las estrategias de reducción de la pobreza.

La formulación y la puesta en práctica de medidas de políticas y programas multisectoriales exigen una coordinación interinstitucional para evitar la duplicación del trabajo. En la Directriz 5.2 sobre el derecho a la alimentación se alienta a los gobiernos a establecer mecanismos intersectoriales de coordinación con objeto de aplicar y realizar un seguimiento de las políticas, los planes y los programas, e incluir a las comunidades en la planificación y ejecución de los programas gubernamentales. En caso de que los países confíen esta función de coordinación a una única institución, su mandato debería definirse de manera clara, además de someterse a un examen y control periódico.

## Retos

Los responsables de la toma de decisiones y de la planificación de políticas en el plano nacional suelen tener una escasa comprensión de los conceptos y principios relativos al derecho a la alimentación y de la importancia de los derechos humanos en general. Además, los equipos nacionales encargados de la formulación de las políticas carecen de experiencia y conocimientos para traducir los principios sobre el derecho a la alimentación en opciones u objetivos prácticos de políticas. Por ello, la subsanación de esta falta de conocimientos y experiencias es un reto urgente e importante que habría de abordarse con miras a la formulación de una estrategia sobre el derecho a la alimentación. A la hora de hacerlo, debe articularse claramente de forma viable el valor añadido de la incorporación de los conceptos y las prácticas sobre el derecho a la alimentación en las políticas relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición.

Si bien en los preámbulos de las políticas y las constituciones se puede declarar el compromiso de un gobierno con el derecho a la alimentación y los derechos humanos en general, las declaraciones y los compromisos oficiales raramente se traducen en prioridades normativas, medidas y estrategias de aplicación. Una estrategia sobre el derecho a la alimentación debería permitir a los gobiernos llevar a la práctica su voluntad política.

Debido a su naturaleza multisectorial, el mandato de la seguridad alimentaria es responsabilidad de diversos sectores e instituciones gubernamentales, pero ninguno de ellos ostenta la tarea o autoridad de dirigir y coordinar su puesta en práctica. Incluso en situaciones en que se crea un órgano coordinador multisectorial con miembros de alto nivel, no se le suele conceder el poder de dirigir la puesta en práctica, lo cual limita notablemente sus efectos en los presupuestos y planes sectoriales. Como han señalado numerosos participantes en los grupos, la ubicación institucional del órgano coordinador es fundamental y podría determinar la medida en que dicho órgano puede movilizar y coordinar otras instituciones. Un órgano coordinador ubicado en el gabinete del presidente o el primer ministro suele tener una mayor autoridad en general que otro localizado en un ministerio competente.

La coordinación interinstitucional suele enfrentarse a reticencias por las siguientes razones: a) se percibe como una interferencia en el mandato exclusivo de cada institución, b) podría conllevar el reparto de presupuesto entre las instituciones, lo cual supondría la pérdida de parte del mismo; c) se considera que supone una carga adicional sin los beneficios correspondientes y sin el reconocimiento de las distintas instituciones. La cooperación entre funcionarios y ONG u organizaciones de base resulta complicada cuando el papel de estas últimas se reduce a vigilar las acciones de los gobiernos o cuando estos conciben a las ONG como competencia por la financiación internacional.



## Experiencias de los países

En Mozambique, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para 2006-2009 (PARPA II) incluye la seguridad alimentaria como un tema transversal y reafirma el derecho a la alimentación de todos los mozambiqueños. Incorpora asimismo principios fundamentales de derechos humanos, tales como la igualdad y la equidad de género y la no discriminación, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, la dignidad inherente a todo ser humano, el estado de derecho y la habilitación. En este documento se hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque holístico para la seguridad alimentaria y nutricional, y se reconoce la protección sanitaria y social como un derecho humano. Después de la aprobación del segundo PARPA, Mozambique examinó su primera estrategia de seguridad alimentaria y nutricional (*Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional [ESAN I]*), incluida la evaluación del derecho a la alimentación, y en 2007 se aprobó la estrategia revisada, ESAN II. El objetivo general de la estrategia revisada es *"garantizar que todos los mozambiqueños tengan en todo momento acceso físico y económico a alimentos suficientes para llevar una vida activa y sana, realizando así su derecho a una alimentación adecuada"*.<sup>42</sup> En la estrategia ESAN II se definen claramente las obligaciones de los responsables públicos y los derechos de los ciudadanos. Se hace un llamamiento asimismo para establecer mecanismos sólidos de recurso para que los mozambiqueños puedan reclamar su derecho a la alimentación.

El Gobierno del **Brasil** ha realizado notables esfuerzos para invertir la tendencia de la inseguridad alimentaria y el hambre. Su programa más importante en la lucha contra esta lacra social, conocido como Fome Zero (Hambre Cero), es un enfoque multisectorial e interdisciplinario para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Los programas que forman parte de la estrategia se dividen en cuatro categorías: a) mayor acceso físico y económico a los alimentos; b) la promoción de la agricultura familiar; c) las actividades de generación de ingresos; d) la educación y movilización social. Los programas más ambiciosos y de mayor alcance de Hambre Cero son el programa nacional de alimentación escolar y el de subsidios familiares. El Programa nacional de alimentación escolar proporciona comidas durante 200 días al año a 34,6 millones de niños en edad escolar hasta el octavo grado.<sup>43</sup>

El Consejo de Alimentación y Nutrición de **Uganda** formuló la estrategia nacional en esta materia y el plan de inversiones correspondiente como continuación de la política nacional en esta materia aprobada en 2003.<sup>44</sup> La estrategia fue ratificada por los ministerios de agricultura y sanidad en noviembre de 2005, y está pendiente de aprobación por el Gabinete antes de que pueda presentarse en el Parlamento para debate y posterior aprobación. La estrategia se centra en la promoción de la buena gobernanza, la coordinación intersectorial, la habilitación de los titulares de derechos y de obligaciones, la descentralización política y la igualdad de género. Su objetivo es prestar apoyo nutricional a todas las mujeres en edad de procrear.

En el famoso "proceso sobre el derecho a la alimentación" de la **India**, el Tribunal Supremo dictaminó que es responsabilidad de todo Estado y territorio de la Unión garantizar que ninguna

42 Mozambique. 2008. ESAN II. Capítulo 3.5. (Disponible en el siguiente enlace: [http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Mozambique/Mozambique\\_ESAN\\_IlePASAN.pdf](http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Mozambique/Mozambique_ESAN_IlePASAN.pdf)).

43 El programa llega a 47 millones de niños en edad escolar desde 2009.

44 <http://www.pma.go.ug>.

persona muera de inanición o malnutrición. Ello implica que el gobierno debe garantizar a las personas que no puedan comprar alimentos, un medio de subsistencia mínimo, ya sea a través de ayuda alimentaria directa o el acceso al empleo. El Tribunal ordenó a los Estados que garantizaran el buen funcionamiento de todos los establecimientos vinculados al sistema público de distribución de alimentos. También ordenó a los Estados que ejecutaran los programas de alimentos por trabajo, almuerzos y servicios integrados para el desarrollo del niño en un plazo de tiempo determinado.<sup>45</sup>

Hay algunos ejemplos de órganos nacionales de coordinación intersectorial que resultan ser eficaces en las actividades multisectoriales de coordinación y vigilancia, como el CONSEA en el **Brasil** y los consejos municipales de alimentación y nutrición conocidos por el acrónimo COMAN en **Bolivia**. En **Mozambique** se ha establecido la SETSAN, mientras que en **Uganda** se ha creado el Consejo de Alimentación y Nutrición (UFNC). La eficacia de tales mecanismos de coordinación parece estar relacionada con su ubicación institucional dentro de la jerarquía gubernamental, así como con su composición. Por ejemplo, el CONSEA presenta informes directamente al Presidente del Brasil; dos tercios de sus miembros son representantes de la sociedad civil y un tercio son funcionarios del gobierno. El CONAN de Bolivia está integrado por algunos miembros de la sociedad civil, pero los funcionarios del gobierno son mayoría. Estos órganos de coordinación multisectorial deberían evaluarse atentamente con el fin de dilucidar qué otros aspectos determinan su eficacia y cuál debería ser su función en la formulación de estrategias sobre el derecho a la alimentación y la incorporación del mismo en políticas y programas.

## Conclusión

Con objeto de garantizar su eficacia durante todo el proceso de aplicación de las políticas sobre el derecho a la alimentación, es necesario comenzar con la formulación de una estrategia con una amplia participación de todos los interesados y cuyo objetivo declarado sea el derecho a la alimentación. Deberían incorporarse también los principios relativos a los derechos humanos con objeto de traducir los conceptos definidos sobre el derecho a la alimentación en opciones prácticas de políticas. Las instituciones gubernamentales, ONG y comunidades locales deberían comunicar y comprender el valor añadido por el derecho a la alimentación con el fin de apoyar la cooperación entre las partes interesadas. Además, debido a que el derecho a la alimentación requiere la adopción de medidas no sólo en la rama legislativa del gobierno, sino también en diversos ministerios que abarcan una amplia gama de sectores, es importante encontrar medios eficaces para coordinar y supervisar las actividades intergubernamentales pertinentes, tales como la presupuestación y la planificación intersectoriales, para garantizar la adopción de medidas eficaces en la lucha contra el hambre.

---

45 Entre las instrucciones de los diversos planes cabe citar la determinación de los beneficiarios, así como la fijación de la cuantía desembolso. Por ejemplo, el Tribunal ha ordenado a los gobiernos de los Estados que apliquen el plan de almuerzos proporcionando a los niños de todas las escuelas primarias subvencionadas o administradas por el gobierno una comida preparada de 300 calorías y de 8 a 12 gramos de proteínas por día de escuela durante 200 días al año como mínimo. Debido a la orden de llevarlo a cabo para todos los niños de estas escuelas, este programa de almuerzos es el más importante del mundo al servir más de 50 millones de comidas preparadas diarias.



## Medidas eficaces: estrategia y coordinación

### Enseñanzas extraídas

1. Las estrategias más acertadas para promover el derecho a la alimentación son aquellas que ayudan a traducir los principios y las declaraciones de políticas en prioridades normativas, planes de acción y medidas concretas de aplicación.
2. La coordinación y la cooperación entre los organismos gubernamentales y otros actores son fundamentales, porque muy a menudo los órganos de coordinación multisectorial carecen de poder para dirigir las medidas de ejecución. Su ubicación en la jerarquía de la Administración Pública es decisiva en cuanto a la legitimidad, la capacidad de convocatoria y una coordinación eficaz.
3. Es imprescindible disponer de recursos financieros para aplicar las políticas y los programas. Es decir, cuando los presupuestos nacionales reflejan las metas y las prioridades normativas sobre el derecho a la alimentación, existe una mayor posibilidad de garantizar la adopción de medidas eficaces para aumentar la seguridad alimentaria.

### Recomendaciones

1. Las estrategias deben determinar el valor añadido específico del derecho a la alimentación en contextos nacionales concretos y solucionar la falta de experiencia y conocimientos de las diferentes partes interesadas al respecto.
2. Es necesario reforzar los órganos de coordinación que deberían ubicarse jerárquicamente en las altas instancias del gobierno –por ejemplo, bajo el control directo del presidente o el primer ministro– con el fin de crear un nivel de autoridad adecuado para dirigir la aplicación de las políticas del Estado.
3. Es preciso vincular desde el principio los programas y las políticas sobre el derecho a la alimentación con los procesos de presupuestación anual –que incluyen los presupuestos por sectores, los marcos de gastos a mitad de período y las garantías de apoyo financiero a largo plazo–. Los donantes internacionales deberían proporcionar fondos complementarios para financiar las actividades de los gobiernos especialmente cuando los ministerios o instituciones gubernamentales se enfrentan a una escasez de recursos a nivel nacional para proseguir con el programa sobre el derecho a la alimentación.

### III. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DEL FORO PARA EL FUTURO

Los resúmenes anteriores de los debates de los cinco grupos muestran claramente que la realización del derecho a la alimentación es una tarea a largo plazo. Ello requiere un cambio de mentalidad, lo cual implica un alejamiento de la percepción general de que la inseguridad alimentaria se refiere únicamente a personas vulnerables que necesitan caridad hacia el reconocimiento de sus derechos y de que el apoyo prestado es la garantía de los derechos inherentes a todo ser humano. Es evidente que se necesitará una cantidad considerable de tiempo y recursos para que todos los miembros de la sociedad tengan una comprensión cabal del significado del derecho a la alimentación y de cómo ponerlo en práctica. Asimismo, se requiere un elevado nivel de compromiso. Lo mismo puede decirse con respecto a la institucionalización del derecho a la alimentación mediante el establecimiento de mecanismos adecuados de rendición de cuentas y de recurso, la promoción de la transparencia en la toma de decisiones y el uso de los recursos, así como la creación de “espacios” políticos y sociales para lograr una participación real y la habilitación de los grupos más vulnerables.

Se ha avanzado en algunos países, pero aún queda mucho por hacer para lograr la plena realización del derecho a la alimentación para todos. Los países que han traducido el derecho a la alimentación en un compromiso nacional y una responsabilidad del gobierno han registrado, a lo largo de los años, un descenso constante y sostenido en las tasas de malnutrición, especialmente entre los grupos más marginados, al mismo tiempo que se refuerza el marco institucional y normativo a fin de que estos logros sean irreversibles y duraderos. El derecho a la alimentación no se realizará de la noche a la mañana. Se necesita voluntad política, coherencia y tiempo para sentar las bases, formular políticas y aplicar leyes.

El Foro del derecho a la alimentación es un recurso inestimable para que las personas que se ocupan del derecho a la alimentación y otras cuestiones conexas en todo el mundo se reúnan y compartan sus ideas y experiencias. Es importante mantener este tipo de intercambio. La FAO puede desempeñar una función esencial al ofrecer una plataforma continua de diálogo, intercambio, conocimientos técnicos, asesoramiento en materia de políticas y desarrollo de la capacidad.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL FORO

El Foro concluyó con un mensaje claro: el derecho a la alimentación es una realidad que durará. El resumen que figura a continuación no pretende ser exhaustivo, ni tampoco refleja la riqueza del debate mantenido en las reuniones y las sesiones plenarias de los grupos. No obstante, sigue siendo útil mantener una breve síntesis de la amplia gama de opiniones expresadas en las reuniones de tres días de duración. Los lectores pueden consultar la descripción más detallada proporcionada por el Relator del Foro en el anexo de este documento. También está disponible, junto con otros documentos y contribuciones sustanciales, en el siguiente enlace: [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood).

#### A) APOYO A LOS PAÍSES

El número de países interesados en reforzar los principios de la buena gobernanza y el derecho a la alimentación en sus políticas, leyes y programas está aumentando rápidamente. Los países que han tenido una primera experiencia quieren ampliar e intensificar su labor, especialmente a medida que se ponen a disposición numerosos instrumentos y guías sobre cómo llevar a la práctica el derecho a la alimentación. Se ha hecho un firme llamamiento a la FAO para que continúe su labor sobre este derecho y aumente su apoyo a los países en sus esfuerzos por



## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU FORUM

aplicar las Directrices sobre este derecho a nivel nacional. Por consiguiente, el Foro no marca el final de un proceso, sino más bien el comienzo de una nueva fase de aplicación, prestando una mayor atención a las actividades nacionales, utilizando los conocimientos, los instrumentos, las redes y las estrategias elaborados hasta ahora. En este contexto, son especialmente importantes la formación y el desarrollo de la capacidad institucional, así como la mejora de la vigilancia y la evaluación con indicadores que se adapten a la situación del país. La FAO ha confirmado su compromiso de prestar apoyo en la aplicación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación.

### B) INICIATIVA Y COMPROMISO NACIONAL

Un liderazgo nacional firme y bien informado sobre el derecho a la alimentación, especialmente el liderazgo del presidente, puede resultar decisivo, como se ha demostrado en algunos países pioneros y se refleja en los estudios de casos presentados en la TERCERA parte de esta publicación. Es asimismo importante informar a las personas sobre los derechos humanos que ostentan y habilitarles para que exijan que se respeten.

### C) COLABORACIÓN CON LAS OSC

Las OSC y otras partes interesadas son los principales impulsores del programa sobre el derecho a la alimentación tanto a nivel nacional como internacional. En muchos países, son asociados fundamentales que respaldan la adopción de medidas gubernamentales eficaces en esta esfera. En particular, en lo que respecta al seguimiento de la aplicación del derecho a la alimentación, la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil reviste una gran importancia.

### D) FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Foro ha demostrado la función de liderazgo y la capacidad de convocatoria de la FAO con respecto al derecho a la alimentación. La Unidad del Derecho a la Alimentación ha sido un elemento clave al apoyar a los países para avanzar a este respecto. Los participantes expresaron su preocupación por el futuro de la labor del derecho a la alimentación en la FAO y pidieron que se reforzara la Unidad en el contexto de la reforma de la Organización. Los países necesitarán el apoyo de la Unidad para aplicar adecuadamente las directrices sobre cómo legislar, vigilar, evaluar, elaborar un presupuesto e impartir formación a este respecto. Además, existe una constante necesidad de intercambiar periódicamente experiencias sobre la aplicación a nivel internacional. En este contexto, se hizo un firme llamamiento para celebrar un segundo Foro del derecho a la alimentación.

### E) INTEGRACIÓN EN LAS INICIATIVAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El Foro ha demostrado que es esencial incluir la dimensión de los derechos humanos en las iniciativas de seguridad alimentaria. La crisis alimentaria es un ejemplo de ello. Las redes de protección y la mejora de la producción son necesarias pero no suficientes. El tercer componente del concepto sobre la seguridad alimentaria consiste en el derecho a la alimentación relacionado con la buena gobernanza, es decir, la manifestación de opiniones, la participación, la habilitación, la no discriminación, la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho. Deberían reunirse los responsables de la formulación de políticas que se ocupan del derecho a la alimentación y los especialistas en seguridad alimentaria. La FAO tiene una importante capacidad de convocatoria a este respecto y debería proporcionar también una plataforma de debate intersectorial sobre cuestiones relativas al derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria a nivel nacional.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL FORO

### F) COMUNICACIÓN INTERDISCIPLINARIA

Una de las principales dificultades encontradas guarda relación con la comunicación. El políticos y economistas no siempre entienden el lenguaje utilizado por los defensores de los derechos humanos, y viceversa. Es de suma importancia traducir el acervo de información a un lenguaje comprensible para los diferentes grupos, países y sectores, sin perder la esencia del mensaje que se está transmitiendo.

### G) APOYO A LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El fortalecimiento de las comisiones de derechos humanos ofrece un gran potencial para promover el derecho a la alimentación. Además de su mandato tradicional de preparar informes para los órganos constituidos en virtud de los tratados, tales instituciones deberían vigilar la situación nacional de los derechos humanos con miras a lograr una mayor eficiencia de las medidas gubernamentales. Debería reforzarse su labor sobre los derechos económicos, sociales y culturales, así como su capacidad para analizar las repercusiones de las distintas políticas y programas sobre el derecho a una alimentación adecuada.

### H) COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS EN LOS PLANOS INTERNACIONAL Y NACIONAL

Los derechos humanos no tienen fronteras. La lacra del hambre no es la suma de una serie de problemas nacionales, sino que es asunto de todos. "Un niño puede haber nacido en un país pobre, pero ese niño no se encuentra en un mundo pobre", dijo un participante en el Foro, "un niño es hijo de todos y todos tienen en todas las zonas del mundo una responsabilidad para con ese niño". Las estrategias nacionales e internacionales son interdependientes y, por tanto, será necesario abordar las cuestiones en ambos niveles. No obstante, los órganos nacionales son los principales titulares de obligaciones: los planos nacional o subnacional seguirán siendo el lugar donde los titulares de obligaciones se reúnen con los titulares de derechos y donde los esfuerzos prácticos realizados en apoyo del derecho a la alimentación supondrán un cambio para la vida de las personas.

### I) IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS

Si bien se han alcanzado hitos visibles en determinados países en relación con las leyes y las estrategias políticas, debe prestarse la misma atención a cuestiones de menor resonancia de carácter social, como la habilitación, el fortalecimiento de las instituciones, la transparencia, la participación, la no discriminación y la creación de capacidad. Estas cuestiones son más difíciles de medir, pero son indispensables para la consecución satisfactoria de resultados más visibles en forma de leyes, estrategias, políticas y programas.

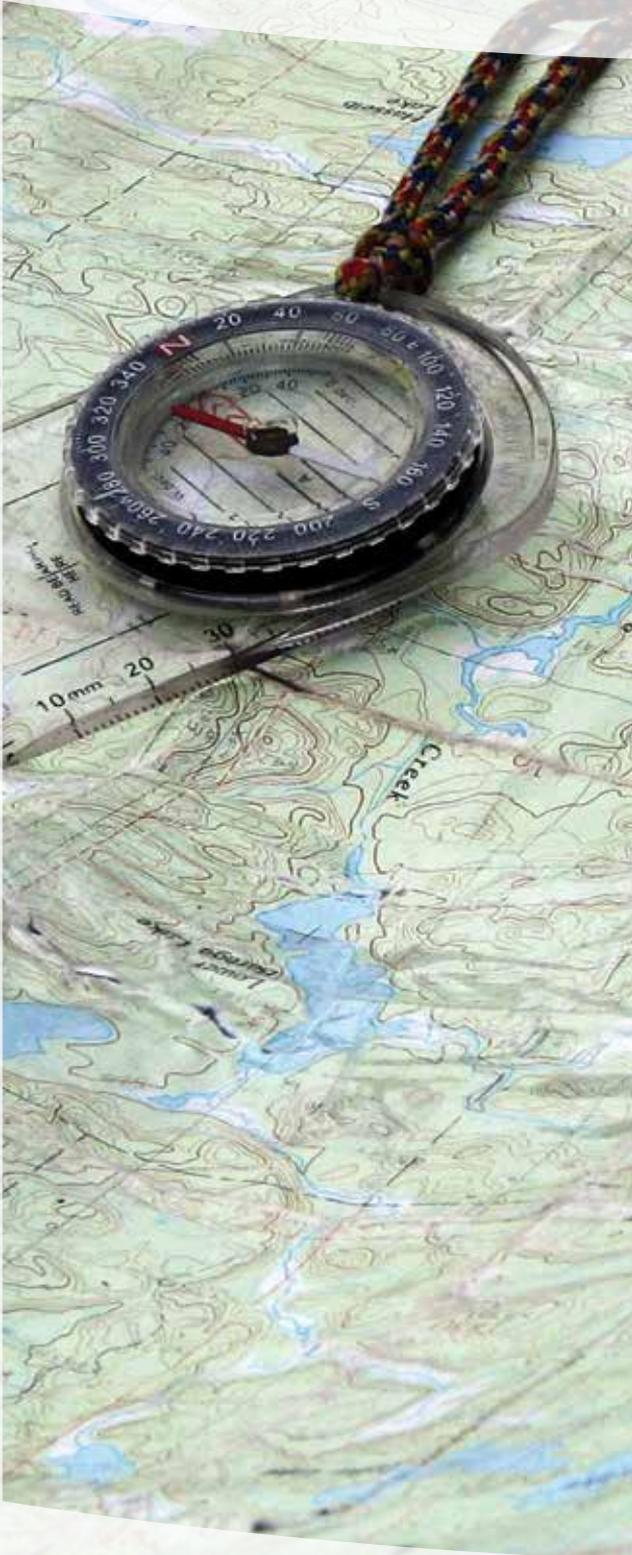
Esos principios también marcan el cambio de paradigma, de la caridad a los derechos y de las necesidades a los derechos. En palabras de Eleanor Roosevelt: "los derechos humanos no son una concesión graciosa sino que son propios de la condición humana".



## TERCERA parte

# ESTUDIOS DE CASOS POR PAÍSES

I. INTRODUCCIÓN .....	55
II. EL BRASIL	
Pionero del derecho a la alimentación	57
III. GUATEMALA	
Escribiendo un pasaje de la historia .....	79
IV. LA INDIA	
Campañas por el derecho legal a la alimentación .....	97
V. MOZAMBIQUE	
Cómo luchar contra el hambre adoptando un enfoque basado en los derechos humanos .....	127
VI. UGANDA	
Aunando fuerzas en pro del derecho a la alimentación .....	145
VII. CONCLUSIONES .....	166





## I. INTRODUCCIÓN

Se han preparado cinco estudios de casos para su presentación en el Foro del derecho a la alimentación. En estos estudios se describe la aplicación del derecho a la alimentación, se examinan los logros, los desafíos y las oportunidades que se presentan, así como la “labor en curso” en los siguientes países: Brasil, Guatemala, India, Mozambique y Uganda.

En los estudios de caso se examina cómo estos cinco países en concreto han promovido el derecho a la alimentación en el contexto de i) determinar las poblaciones más necesitadas – las personas pobres que padecen hambre –; ii) realizar una evaluación del entorno jurídico, normativo e institucional y las consignaciones presupuestarias para señalar los cambios necesarios en las políticas sobre seguridad alimentaria; iii) formular estrategias de seguridad alimentaria; iv) determinar los mecanismos de coordinación interinstitucional y la participación de los sectores no gubernamentales; v) integrar el derecho a la alimentación en la legislación nacional (por ejemplo, una constitución o ley marco); vi) la aplicación de sistemas de seguimiento de las repercusiones de las políticas y los programas, y otras medidas de evaluación; vii) establecer mecanismos adecuados de recursos (judiciales, cuasi judiciales o administrativos) para las personas cuyo derecho a la alimentación ha sido violado. El desarrollo de la capacidad es una actividad transversal en apoyo de todas las medidas antedichas de aplicación; las medidas adoptadas en este ámbito forman parte integrante de los estudios de casos.

A medida que se avance a este respecto en estos y en otros países, se actualizará la información. Salvo que se señale lo contrario, los datos de los textos que figuran a continuación reflejan las situaciones presentadas en el Foro celebrado en octubre de 2008; estos han sido actualizados, en su caso, para incluir las principales novedades a finales de diciembre de 2009.





## II. BRASIL

### Pionero del derecho a la alimentación

#### Aspectos destacados

La experiencia del Brasil ha sido una de las más enriquecedoras. La colaboración entre el gobierno y la sociedad civil ha promovido el derecho a la alimentación en muchos frentes mediante leyes eficaces, instituciones sólidas, políticas acertadas y la potenciación de la sociedad civil. Ello garantiza que los esfuerzos para la realización del derecho a la alimentación continuarán a medida que el país afronte los numerosos desafíos futuros.

- El programa multisectorial y participativo de lucha contra el hambre *Fome Zero* (Hambre Cero) fue diseñado por el Presidente de Brasil en 2003 y estaba dirigido a 11 millones de familias pobres del país.
- Gracias a este programa, se ha reducido la malnutrición y se han mejorado los hábitos alimenticios de las familias pobres. De hecho, Brasil ha alcanzado el ODM de reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad. Desde el año 2003, 4 millones de brasileños han salido de la pobreza extrema.
- En la actualidad, el programa de alimentación escolar ofrece a 47 millones de alumnos una comida al día nutricionalmente equilibrada. En el marco de este programa se enseña asimismo la importancia de una nutrición adecuada, así como cuestiones fundamentales en relación con la alimentación y los componentes necesarios para un régimen alimenticio saludable. El programa se basa actualmente en una ley sobre alimentación escolar (aprobada en 2009) cuyo objetivo declarado es la realización del derecho a la alimentación.
- En 2003, se estableció nuevamente el CONSEA como un órgano asesor del Presidente del Brasil a fin de elaborar políticas y directrices para garantizar el derecho a la alimentación. En 2005, se creó la Comisión Permanente sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada para examinar programas y políticas públicos. El CONSEA ha logrado promover de forma eficaz la aplicación del derecho a la alimentación y fomentar la participación de la sociedad civil en la elaboración y la aplicación de políticas y programas sobre el derecho a la alimentación.

#### 1. Antecedentes

Un tercio de los ingresos de las exportaciones de Brasil proceden de la agricultura y, sin embargo, un estudio realizado en 2004 mostró que 72 millones de los 185 millones de habitantes se veían afectados por la inseguridad alimentaria.<sup>46</sup> En las calles se produjeron protestas relacionadas con la alimentación, mientras que otras manifestaciones y acciones populares destacaron el hecho de que a pesar del crecimiento económico, demasiados brasileños vivían al borde de la inanición.

46 Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). 2004. *Segurança Alimentar (Seguridad alimentaria). Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD 2004)* (Encuesta nacional por muestreo de domicilios), p. 148. Río de Janeiro. Publicación conjunta del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el IBGE y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

Luiz Inácio Lula da Silva, un antiguo dirigente sindical, fue elegido Presidente en 2002 con la promesa de acabar con el hambre en el Brasil. En su discurso de investidura pronunciado en 2003, señaló lo siguiente: *“en un país con tanta tierra fértil y tanta gente dispuesta a trabajar, no hay ninguna razón para que el hambre exista. [...] entre las prioridades de mi gobierno debería haber un programa de seguridad alimentaria y nutricional llamado Hambre Cero.”* Asimismo afirmó que *“mientras uno de nuestros hermanos brasileños pase hambre, hay suficientes razones para sentirse avergonzado”*.

En el marco del programa Hambre Cero se han realizado progresos, si bien estos son lentos para las personas afligidas por el hambre y la pobreza, por lo que el Ministerio de Brasil de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre se esfuerza para mejorar su ejecución. El programa Hambre Cero está tratando de hacer frente al problema mediante:

- la sensibilización y el compromiso al más alto nivel político;
- generando y prestando un amplio apoyo a las personas más pobres del país;
- adoptando medidas a través de iniciativas agrícolas relativas a la producción, así como en todos los sectores del gobierno;
- forjando una alianza entre el gobierno y la sociedad civil en pro de un proceso participativo basado en los derechos.

Brasil ha ejecutado numerosos programas e iniciativas que se ajustan a este proceso basado en los derechos humanos y ha adoptado muchas de las medidas recomendadas en las Directrices sobre el derecho a la alimentación aprobadas por unanimidad por la FAO. De hecho, muchas de las experiencias del país estaban siendo ampliamente examinadas mientras se negociaban las Directrices.

## 2. Antecedentes agrícolas y políticos del Brasil

El problema del hambre de Brasil tiene raíces profundas. En el siglo XVI, Brasil era una colonia portuguesa con una próspera economía agrícola gracias a la mano de obra esclava; se hacía en gran parte caso omiso a las poblaciones autóctonas. En 1822, el hijo del rey de Portugal instituyó una monarquía constitucional en Brasil y se autoproclamó emperador. En 1900, el país se convirtió en una república federal y prohibió por ley la esclavitud.

En el siglo siguiente, la población autóctona y los descendientes de antiguos esclavos de Brasil, conocidos como *quilombolas*, continuaron estando marginados y siguieron practicando la agricultura de subsistencia o realizando tareas mal remuneradas en los campos y las fábricas, cuando había trabajo disponible para ellos.

El gobierno fue derrocado en 1930, lo cual llevó a medio siglo de agitaciones políticas y sociales. No obstante, ése fue el comienzo de la industrialización de Brasil. Esta situación provocó un aumento de los movimientos sociales y sindicatos y un deseo de reforma agraria. Todo ello se interrumpió con el golpe de estado de 1964. Los nuevos dirigentes adoptaron políticas que reforzaban el modelo de exportación agrícola, lo cual supuso una enorme concentración de la propiedad de la tierra con el consiguiente aumento de la pobreza rural y urbana.

En el decenio de 1980, los dirigentes militares redujeron el control que ejercían sobre el país y Brasil comenzó a avanzar hacia la democracia. La reorganización política cristalizó en la



Constitución de 1988, que ponía en un lugar preeminente los derechos humanos. La celebración de elecciones presidenciales por sufragio directo al año siguiente anunciaba la vuelta del Brasil a un gobierno elegido por el pueblo.

Sin embargo, en el decenio de 1990 afloraron la crisis de la deuda exterior y una inflación galopante, que condujeron a una presión social generalizada. La organización conocida como “Acción ciudadana contra el hambre, la miseria y por la vida” unió a la mitad de la población sobre la necesidad de debatir cuestiones relacionadas con esta lacra social.

Toda esta agitación provocó algunos cambios. Los funcionarios de estadística de la Administración Pública trazaron un mapa del hambre<sup>47</sup> en el cual se mostraba, región por región, que 32 millones de brasileños vivían en situación de pobreza extrema. Se elaboró asimismo un plan de lucha contra el hambre y la pobreza extrema firmemente arraigado en la cooperación, la solidaridad y la descentralización.

Se estableció el CONSEA y en 1994 se celebró la primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Entre los asistentes hubo una amplia representación de la sociedad civil, así como de funcionarios públicos.

Las mejores intenciones del gobierno y los ambiciosos proyectos se abandonaron debido a la presión internacional para reducir el gasto público. Los pequeños propietarios de industrias y tierras se vieron especialmente afectados. Puesto que se agravaron la pobreza y la malnutrición, siguió aumentando la presión social.

En 1992, Brasil ratificó el Pacto. En 1997, se estableció una Secretaría Especial de Derechos Humanos; en 1999 y 2002, se elaboró un Plan nacional de derechos humanos, pero los cambios no se produjeron lo suficientemente rápido. El transcurso de un período de graves problemas sociales y económicos, así como la destitución y la renuncia del Presidente Fernando Collor en 1992, impulsaron el cambio inevitable en Brasil.

La actividad delictiva, especialmente en las ciudades, aumentó rápidamente en un entorno de desesperación y desigualdad. Se hicieron llamamientos desde las calles para hacer frente a las graves desigualdades del país. Todo ello hizo de la figura de clase obrera de Luiz Inácio Lula da Silva un candidato atractivo en las elecciones presidenciales de 2002.

Una vez elegido, el Presidente prometió acabar con el hambre en Brasil. Hambre Cero, el compromiso de erradicar la inseguridad alimentaria y nutricional, se ha convertido en un objetivo nacional adoptado tanto por el Gobierno de Brasil como por la sociedad civil. Es una iniciativa ambiciosa y ha recibido el apoyo y la atención internacionales. Esta iniciativa está avalada por expertos de la FAO, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y recibe apoyo técnico de la FAO para distintos proyectos.

El programa de lucha contra el hambre, que incluye medidas tanto de asistencia directa como de reducción de la pobreza a largo plazo, requiere una acción coordinada en los distintos ámbitos de la Administración Pública en los planos federal, estatal y municipal. Sigue siendo esencial una amplia participación de todos los sectores de la sociedad.

---

47 Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). 1993. *O Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar* (Mapa del hambre: subsidios para la formulación de una política de seguridad alimentaria). Anna Maria T. Medeiros Peliano (coordinadora). Brasilia.

Brasil ha realizado grandes progresos, pero aún queda mucho por hacer si ha de lograrse su nuevo modelo de desarrollo de inclusión social. El país sigue figurando entre los que registran una mayor desigualdad en el mundo y la concentración de la propiedad de terrenos en manos de una minoría sigue siendo motivo de preocupación para los campesinos sin tierra. Las grandes diferencias económicas entre las regiones y los grupos étnicos son un obstáculo para el desarrollo sostenible.

Han de proseguirse los esfuerzos realizados hasta la fecha si ha de lograrse de forma satisfactoria la realización progresiva de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación.

### 3. Identificación de los hambrientos en el Brasil

Si bien no son frecuentes las hambrunas, millones de personas padecen inseguridad alimentaria crónica. Muchas de ellas son *quilombolas*, poblaciones autóctonas o grupos de emigrantes; todos ellos han sido ignorados en gran medida.

En 2004, el IBGE,<sup>48</sup> realizó una encuesta sobre seguridad alimentaria para determinar si los brasileños tenían lo suficiente para comer y si el acceso a los alimentos era limitado o esporádico. Si bien no medía la calidad o el contenido nutricional de los alimentos, evaluaba la tensión psicológica que comporta la incapacidad de una persona para satisfacer las necesidades familiares. La encuesta puso de manifiesto esferas en que el derecho a la alimentación no se estaba realizando y determinó el punto de referencia de Brasil para evaluar las repercusiones de las políticas públicas y los progresos en la lucha contra el hambre.

Según esta encuesta, la inseguridad alimentaria afecta a 72 millones de brasileños (18 millones de hogares o el 39,8% de la población). Hay 32,6 millones (el 18%) con una ligera inseguridad; 25,5 millones (el 14,1%) con inseguridad moderada; 13,9 millones (el 7,7%) se encuentran en una situación de grave inseguridad.

Los datos adicionales recopilados por los equipos de salud durante las campañas de vacunación y por el grupo de salud autóctona de la Fundación de Salud de Brasil, reflejaron la necesidad del Ministerio de Sanidad de otorgar prioridad a la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición, especialmente entre los grupos más vulnerables del país. Las estadísticas oficiales habían ignorado tradicionalmente a los afrodescendientes, las poblaciones autóctonas y otros grupos especialmente vulnerables, tales como las poblaciones que viven en regiones geográficas alejadas. En 2006, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre prestó especial atención a las condiciones de vida de los *quilombolas*.<sup>49</sup> A continuación se muestran algunos de los resultados.

Los estudios y exámenes médicos han generado el perfil demográfico más amplio de Brasil. Los datos desglosados han permitido elaborar perfiles por región, etnia, raza, sexo y edad y han facilitado la identificación de poblaciones concretas y el trazado de mapas de las regiones más vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional. Esta información es esencial a fin de responder a las necesidades alimenticias de los diversos grupos.

---

48 IBGE. 2004. Seguridad alimentaria. PNAD 2004, p. 148. Río de Janeiro. Publicación conjunta del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el IBGE y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

49 Brasil. 2006. *Chamada Nutricional "Quilombola"* (Llamada nutricional *quilombola*), Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.



Familias de <i>quilombolas</i> que se benefician por lo menos de un programa social (muestra = 2 155)	%
<i>Bolsa Família</i> (Beca Familia) o Programa nacional de comidas escolares	51,7
Programa de complementos alimenticios	6,5
Instalación de equipo	1,6
Prevención y erradicación del trabajo infantil ( <i>Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil [PETI]</i> )	3,8
Asistencia social ( <i>Benefício de Prestação Continuada</i> ).	2,3
Proyecto de cisternas de agua pluvial ( <i>Projeto Cisternas</i> ).	3,2
Programa de adquisición de alimentos ( <i>Programa de Aquisição de Alimentos [PAA]</i> )	8,0
Otros programas	5,0

Los datos desglosados junto con el Registro Unificado de Brasil facilitan la prestación de ayuda a quienes lo necesitan. Toda familia que gane menos de la mitad del salario mensual mínimo establecido en el Brasil (192,06 dólares estadounidenses)<sup>50</sup> está inscrita en el registro. Si cada miembro de la familia gana menos de 66 dólares estadounidenses como promedio, esta podrá beneficiarse del programa de subsidios familiares que se creó en 2004 como parte de Hambre Cero. Una vez inscritos, los beneficiarios pueden solicitar con mayor facilidad su inclusión en 52 programas de Hambre Cero.

### Proyectos piloto

En 2005, la ONG ABRANDH examinó, junto con el Relator nacional de Brasil sobre el derecho a la alimentación, las situaciones del hambre y la pobreza en dos barrios de tugurios. Los proyectos piloto ejecutados en i) Vila Santo Afonso, en la ciudad de Teresina (Estado de Piauí) y ii) Sururú de Capote, en la ciudad de Maceió (Estado de Alagoas) observaron que centenares de familias vivían en casas construidas con barro o láminas de plástico, con saneamiento muy poco higiénico.

Desde hace años, Vila Santo Afonso ha albergado a una población multiétnica, fluctuante, con un grupo básico de unas 250 familias. Al vivir en una "zona irregular", según la denominación de la ciudad de Teresina, estas familias se consideraban ocupantes ilegales. Un centro de salud de Teresina incluso publicó una notificación señalando que los residentes de Vila Santo Afonso no reunían las condiciones para recibir tratamiento en dicho centro, a pesar de vivir en la zona de cobertura sanitaria. Sururú de Capote, con 450 familias, mostró una situación similar.

50 Según el tipo de cambio establecido por el Banco Central del Brasil (*Banco Central do Brasil*) al 3 de marzo de 2009, un dólar estadounidenses equivale a 2,421 reales.

## Proyectos piloto

Como parte del proceso de evaluación del proyecto, se realizó un examen médico a los niños menores de cinco años. En Sururú de Capote, más del 80% de la población padecía anemia y en los análisis del 87% se detectaron parásitos intestinales. Casi la mitad de los niños examinados estaban por debajo de la altura media para su edad y la mayoría presentaba insuficiencia ponderal. En Vila Santo Afonso, el 54% de los hogares se encontraba en una situación grave de inseguridad alimentaria, es decir, un porcentaje casi ocho veces superior al promedio nacional. Las familias trataron de enviar a sus hijos a la escuela, pero la zona carecía de aulas. Si bien la mayoría de las personas señaló que comía todos los días, su alimentación a veces era a base de arroz únicamente, que apenas era adecuado nutricionalmente y, por lo general, la cantidad era insuficiente para toda la familia.

Con esa información disponible, los trabajadores de las ONG y los dirigentes de la comunidad pudieron demostrar a los funcionarios de Teresina que muchas familias reunían realmente los requisitos del programa de subsidios familiares del Brasil (*Bolsa Família*), a pesar de que anteriormente se les había denegado la participación en los beneficios. Además de tener domicilios “irregulares” en los barrios de tugurios, muchos miembros de las familias no disponían de partidas de nacimiento o cualquier otra identificación apropiada.

Al aceptar los funcionarios de la ciudad de Teresina los hogares de Vila Santo Afonso como domicilios legítimos, las familias podían solicitar actualmente asistencia nacional. Posteriormente, se construyeron viviendas de ladrillo y mortero y se incluyó a toda la comunidad en el programa de adquisición de alimentos. Como residentes de buena fe, las familias ya pueden acogerse a los servicios médicos de la ciudad. Al aumentar la capacidad de las aulas públicas, más niños podrán recibir comidas del gobierno diariamente cuando vayan a la escuela.

ABRANDH apoyó las iniciativas de la comunidad para: a) establecer asociaciones con diferentes OSC; b) participar en los foros públicos que facilitaban el seguimiento de las políticas públicas tales como los consejos de políticas públicas; c) exigir la aplicación y el ajuste de las políticas del gobierno por parte de las entidades públicas; d) presentar quejas ante instituciones de protección de derechos tales como los fiscales y los consejos de derechos humanos cuando sus peticiones no eran atendidas por el poder ejecutivo (en la sección titulada “Mecanismos de recursos administrativos y jurídicos” se proporcionan más detalles).

Se vienen realizando progresos lentos pero de forma constante respecto a las personas cuyos derechos se encuentran en una situación de mayor riesgo. Gracias al Registro Unificado, tanto el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre como los funcionarios públicos competentes en todos los niveles, disponen de una información más adecuada para determinar quiénes son pobres y dónde se encuentran; ello permite, por tanto, formular estrategias más acertadas y eficaces de reducción del hambre dirigidas a las poblaciones vulnerables. Las iniciativas en pro de la realización del derecho a una alimentación adecuada también han conducido a mejoras en educación y vivienda. La adopción de enfoques participativos basados en los derechos humanos ha dado sus frutos para los residentes locales al aumentar su dignidad y autoestima.



## 4. Evaluación de leyes, políticas e instituciones

En las Directrices sobre el derecho a la alimentación se alienta a los Estados a evaluar sus leyes, políticas e instituciones a fin de determinar los problemas que obstaculizan la realización de tal derecho. Una evaluación detenida revelará la situación actual y un análisis escrupuloso pondrá de relieve las medidas y los cambios de políticas necesarios para mejorar la situación de la seguridad alimentaria de las poblaciones en cuestión.

Si bien ha reconocido los esfuerzos de Hambre Cero para erradicar el hambre, el CONSEA ha señalado que el programa carecía de algunos elementos esenciales para ser un enfoque basado en el respeto de los derechos en pro de la realización del derecho a la alimentación. En 2005, se estableció la Comisión Permanente sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada para asesorar al gobierno sobre la forma de incorporar el derecho a la alimentación en las políticas públicas.

Mediante la adaptación de un instrumento de evaluación elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, la Comisión Permanente del Brasil examinó los programas de asistencia social más significativos de Hambre Cero:

- (1) El Programa nacional de alimentación escolar (Ministerio de Educación) ha suministrado unas 200 comidas al año a 34,6 millones de niños hasta el octavo grado, esto es, casi 6 900 millones de comidas en total. Según los datos más recientes del Ministerio, el programa se ha ampliado desde 2010 y actualmente proporciona comidas a 47 millones de alumnos con un costo de aproximadamente 3 000 millones de reales.<sup>51</sup>
- (2) El Programa nacional de subsidios familiares (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre), que es un programa de transferencia de ingresos, llega a 15,7 millones de familias con ingresos mensuales de 49,56 dólares estadounidenses como promedio.
- (3) La Estrategia nacional de salud familiar (Ministerio de Sanidad) refuerza la asistencia sanitaria nacional, con 29 300 equipos de salud familiar que abarcan el 49,5% de la población brasileña (93 millones de personas).

Los programas fueron examinados con arreglo a los siguientes criterios:

- una definición clara de los titulares de derechos y de obligaciones;
- la habilitación y la participación con conocimiento de causa de los titulares de derechos;
- la responsabilidad del Estado de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación;
- la creación y el fortalecimiento de los mecanismos de reclamación;
- la definición y el seguimiento de los objetivos, los puntos de referencia y los plazos;
- las estrategias de divulgación de la información;
- el fortalecimiento de la capacidad de los titulares de derechos y de obligaciones.

La Comisión Permanente del CONSEA sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada evaluó el programa de subsidios familiares, la iniciativa más importante de Hambre Cero, con arreglo a los criterios anteriormente mencionados. A este respecto, reafirmó la importancia de los subsidios

---

51 <http://www.fn.de.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>

familiares para la realización del derecho a la alimentación de las poblaciones marginadas de Brasil, y recomendó que se reforzara el programa con mecanismos de control social. Ello permitiría realizar un examen de los solicitantes con mayor precisión, garantizando únicamente la inscripción de todas las familias que reúnan las condiciones. Asimismo, la Comisión recomendó que el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre diseñara y estableciera, junto con los fiscales de Brasil, mecanismos accesibles de recurso mediante los cuales los titulares de derechos pudieran reclamarlos.

La evaluación del programa de alimentación escolar condujo a recomendaciones similares en aras de reforzar programas esenciales. Los funcionarios responsables del programa de alimentación escolar colaboraron con la Comisión Permanente para crear instrumentos que permitieran a los titulares de derechos reclamar su derecho a la alimentación. El hecho de informar a los niños en edad escolar sobre sus derechos les permite notificar a alguien las situaciones en que, por alguna razón, no se respetan sus derechos. Este mecanismo aumenta la comprensión de los derechos por parte de los niños y contribuye a crear una cultura duradera de derechos humanos.

En marzo de 2007, después de realizar una evaluación más detenida, el CONSEA aconsejó al Ministerio de Educación que modificara la ley sobre alimentación escolar a fin de tomar en consideración la diversidad cultural del Brasil y, en particular, las deficiencias nutricionales de determinados grupos vulnerables. También recomendó que el programa de alimentación escolar estableciera un vínculo más estrecho con otro programa del gobierno que apoya a los pequeños agricultores al realizar compras de alimentos locales.

Además de las particularidades de los programas, los análisis revelaron otro tipo de información que podía ser útil en las evaluaciones posteriores de las políticas. Por ejemplo, los entrevistadores observaron que los agentes públicos responsables de la ejecución eran mucho más receptivos a las nuevas políticas que las autoridades políticas de categoría superior; aunque algunos programas y políticas del Brasil ya incorporaban el diálogo sobre los derechos humanos, pocos habían establecido mecanismos mediante los cuales pudieran exigirse esos derechos.

Si bien en la legislación y las políticas públicas se recoge el derecho a la alimentación, su realización depende de una serie de requisitos previos interdependientes. Estos incluyen la sensibilización, la capacidad y la participación de los interesados, instituciones independientes de derechos humanos, mecanismos eficaces y accesibles de reclamación y la movilización de la sociedad civil.

Es importante evaluar los programas, las leyes y las instituciones con el fin de determinar los desafíos para la realización del derecho a la alimentación y tomar decisiones sobre las medidas que han de adoptarse. El método utilizado en Brasil para una evaluación basada en los derechos humanos de las políticas públicas incluye medidas sencillas que pueden adaptarse con objeto de que las instituciones y comisiones en todos los niveles de la Administración Pública los utilicen. También pueden adaptarse para su uso en otros países.

## **5. Estrategia acertada de seguridad alimentaria**

Con el fin de luchar contra el hambre de forma eficaz, las operaciones de emergencia a corto plazo deben ir acompañadas de mejoras a largo plazo. Al mismo tiempo que se refuerzan mutuamente, las mejoras crean oportunidades y las operaciones de socorro preparan a las personas hambrientas para aprovecharlas. Los países que siguen este planteamiento de “doble



componente” en pro de la seguridad alimentaria logran obtener mejores resultados de forma más rápida en su lucha contra el hambre.

En las Directrices sobre el derecho a la alimentación se reconoce que han de ponerse en práctica progresivamente mecanismos para garantizar que los titulares de obligaciones cumplan sus responsabilidades y disposiciones para que los titulares de derechos puedan reclamarlos. En consecuencia, la tercera Conferencia Nacional del CONSEA celebrada en 2007 se clausuró con una declaración final en la que se señalaba que los principios rectores de las políticas de seguridad alimentaria deberían *“incorporar principios y mecanismos para reclamar el derecho a la alimentación con objeto de eliminar las prácticas basadas en la caridad, recompensadas o negociadas, que crean dependencia a fin de promover una cultura de derechos”*. Esta labor está todavía en curso.

Se necesita tiempo para habilitar a las personas desfavorecidas para hacerse cargo de su propio destino y más medidas para lograrlo. El país se ha comprometido a asignar recursos a las redes de protección social, al mismo tiempo que busca soluciones más permanentes.

Una estrategia de seguridad alimentaria acertada es una hoja de ruta, que todos examinan y acuerdan, en la que hay una acción coordinada por el gobierno hacia un objetivo común. Ello incluye la formulación de estrategias de erradicación del hambre y la malnutrición con objetivos, plazos, responsabilidades claramente asignadas e indicadores de evaluación conocidos por todos.

Los 52 programas de Hambre Cero<sup>52</sup> entran dentro de cuatro esferas temáticas: el mayor acceso físico y económico a los alimentos; la promoción de la agricultura familiar; las actividades generadoras de ingresos; la educación y movilización social. Al añadir la movilización social al planteamiento de “doble componente”, Brasil ha incrementado los beneficios de Hambre Cero, aumentando la participación para incluir no sólo a las personas pobres, sino también a cualquier miembro de la comunidad que desee participar.

Bajo el liderazgo del Presidente y su gabinete, Brasil destinó 62 400 millones de dólares estadounidenses<sup>53</sup> a este programa en el período comprendido entre 2003 y 2008. La mayoría de las operaciones son coordinadas por el Grupo de trabajo de Hambre Cero dirigido por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. El programa más ambicioso y de mayor alcance de Hambre Cero ha sido Bolsa Familia, o los subsidios familiares. En el marco de este programa se realizan, al amparo del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, transferencias de ingresos mensuales a unos 15,7 millones de familias pobres, a condición de que sus hijos asistan a la escuela y participen en el control preventivo de la salud. El Programa nacional de alimentación escolar del Ministerio de Educación, uno de los programas más amplios del mundo de este tipo, proporciona una comida diaria como mínimo a los adolescentes y niños en edad escolar y ha llegado a más de 47 millones de niños.

No todos los programas de desarrollo se financian exclusivamente por el gobierno central. En toda la zona árida del noreste del Brasil, el gobierno federal, estatal y municipal se asoció para construir 219 000 cisternas y su objetivo es crear otras 800 000. Los sistemas de riego en pequeña escala ayudan a más de 34 000 agricultores a obtener ingresos, mientras que la disponibilidad

---

52 <http://www.fomezero.gov.br/>

53 <http://www.planalto.gov.br/consea>

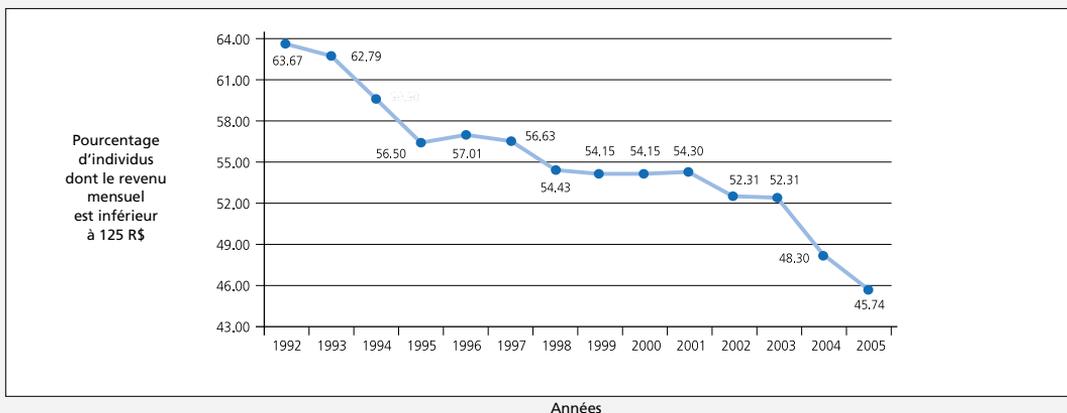
de agua potable proporciona a las comunidades una red de protección sanitaria. Las donaciones de particulares y empresas han contribuido a llenar casi cinco millones de cestas de alimentos y a distribuir las a las poblaciones vulnerables y se han establecido 91 bancos de alimentos en 19 de los 26 Estados del Brasil.

Diecisiete Estados acogen casi 400 huertas comunales y más de 300 000 familias urbanas han recibido ayuda para financiar pequeñas huertas para sus propias necesidades de consumo y para la generación de ingresos. En las ciudades con más de 100 000 habitantes, más de 100 comedores (cafeterías) sirven comidas nutritivas por 0,50 dólares estadounidenses a aproximadamente 2 000 trabajadores de bajos ingresos (por comedor). Estos comedores compran suministros a los agricultores locales y ofrecen oportunidades de capacitación en el empleo para cocineros.

La ejecución de los planes de generación de ingresos podría requerir tiempo, pero es esencial para mantener el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria. Casi 400 000 personas han recibido capacitación práctica y se han concedido 1 000 millones de dólares en préstamos de microcrédito desde 2003. El nivel de desempleo del Brasil, sin embargo, sigue siendo casi del 10%, y el 31% de la población sigue estando por debajo del umbral de la pobreza.

La lucha de Brasil contra el hambre ha tenido un éxito rápido en muchas esferas. Según los datos del IBGE, la pobreza se redujo un 8% entre 2003 y 2004.<sup>54</sup> La reducción de las desigualdades al nivel más bajo que ha registrado el Brasil en más de 30 años se atribuye a Hambre Cero. El país está en el buen camino, pero la plena consecución de su objetivo de poner fin a la pobreza, que ha arraigado durante siglos de desigualdad y marginación, llevará mucho más tiempo.

### Reducción de la pobreza rural entre 1992 y 2005 (porcentaje de personas con ingresos mensuales inferiores a 125 reales brasileños)



Fuente: El Centro de Políticas Sociales (CPS) del Instituto Brasileño de Economía (IBRE) y la Fundación Getúlio Vargas (FGV) procesando microdatos de la PNAD y el IBGE

54 IBGE. 2006. PNAD: Seguridad alimentaria 2004. Río de Janeiro. (Disponible en la siguiente dirección de Internet: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).



## 6. Asignación de funciones y responsabilidades

Es esencial asignar funciones y responsabilidades claras a los diferentes sectores y niveles gubernamentales con objeto de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Aunque conforme al derecho internacional incumbe primordialmente al Estado la responsabilidad de la realización del derecho a la alimentación, pueden delegarse obligaciones y funciones concretas en diversas instituciones. El gobierno del Brasil ha asignado obligaciones específicas a muchos organismos estatales, pero se reconoce de forma generalizada que la participación de la sociedad civil es esencial en dicho proceso.

Si bien el Presidente del Brasil Lula es el dirigente político y el que alienta en general la realización del derecho a la alimentación, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre es directamente responsable de las iniciativas del gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades inmediatas y a abordar las causas subyacentes del hambre y la inseguridad alimentaria. Además de realizar las transferencias de efectivo correspondientes a los subsidios familiares, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre supervisa 31 programas de Hambre Cero, que incluyen el Programa nacional de alimentación escolar del Ministerio de Educación, el Programa de agricultura familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario y el Programa de prevención y control de la malnutrición del Ministerio de Sanidad. Además, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre preside y convoca a la Cámara Interministerial, establecida en virtud de la ley marco en materia de seguridad alimentaria (que se describe en las páginas siguientes en el epígrafe titulado “Marco jurídico para la realización del derecho a la alimentación”).

### Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil

- A raíz del debate innovador sobre la exclusión social del CONSEA, aunque de corta duración (1993-1994), el problema del hambre del Brasil ha pasado a ser una cuestión política clave del Consejo. Los ciudadanos se han movilizado de una forma que el país nunca había visto y han exigido participar en la elaboración de nuevas políticas públicas.
- Tras el restablecimiento del CONSEA en 2003, los consejeros nacionales que lo integran –38 de la sociedad civil, 19 del gobierno y 16 observadores sin derecho de voto– son consultores y asesores del Presidente sobre cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. Por tanto, las ONG tienen una mayoría de dos tercios en el CONSEA. Los grupos sectoriales (como los que se ocupan de la producción y el suministro, la nutrición y la salud) y las comisiones (por ejemplo, de poblaciones autóctonas o negras y el derecho a la alimentación) contribuyen a la elaboración de los programas de las sesiones mensuales plenarias. Las recomendaciones se envían a continuación al Presidente.<sup>55</sup>
- Se han establecido asimismo consejos descentralizados en los 27 Estados del Brasil e incluso en algunos municipios. La Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional reúne a 1 300 asesores de todo el país para celebrar una asamblea nacional que debe convocarse por ley una vez cada cuatro años como mínimo. Estos delegados conforman, junto con unos 500 participantes sin derecho de voto, el órgano principal del CONSEA a nivel nacional, responsable de la supervisión y el establecimiento de directrices para la aplicación de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

Los fiscales estatales tienen el mandato constitucional de promover y defender los derechos humanos. Su Grupo de trabajo sobre el derecho a una alimentación adecuada ha publicado y distribuido un manual para ayudarles a afrontar las violaciones del derecho a la alimentación. Los fiscales de Maceió y Piauí han acusado legalmente a funcionarios por incumplimiento de sus obligaciones.

Es imprescindible establecer un organismo autónomo de derechos humanos para vigilar que se respeten y denunciar las violaciones. La Secretaría Especial de Derechos Humanos de Brasil mantiene el rango de un ministerio. Cuando la sustracción de los fondos puso en peligro la ejecución de los programas de alimentación escolar, su Comisión Especial para la Vigilancia de las Violaciones del Derecho a una Alimentación Adecuada examinó, junto con el Ministerio de Educación y otros organismos gubernamentales, alternativas para suspender el programa. Se estableció un grupo de trabajo para proponer la aprobación de una nueva ley que garantizara la distribución continua de las comidas escolares con objeto de evitar que los niños en edad escolar se vieran perjudicados como consecuencia de la corrupción. El informe presentado por este grupo proporciona la base para la nueva ley sobre alimentación escolar.

El Relator nacional independiente sobre el derecho a la alimentación y la tierra rural, establecido por una red de la sociedad civil en 2002, tiene la tarea de investigar las reclamaciones por violación del derecho a la alimentación, dar una mayor resonancia a estos casos y tratar de encontrar vías de satisfacción. Las investigaciones podrían conducir a la celebración de audiencias públicas y a la formulación de recomendaciones por parte de las autoridades públicas. El Relator, junto a los fiscales, la Secretaría Especial de Derechos Humanos y otros órganos, velan por el cumplimiento de las recomendaciones.

Más de 100 ONG, movimientos sociales, redes, investigadores y activistas participaron en el Foro Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional en los preparativos de la CMA de 1996. Debido a la presión constante que ejerce la sociedad civil, la seguridad alimentaria y nutricional se mantiene en el programa político. La formación refuerza la participación y mejora la vigilancia de las violaciones del derecho a la alimentación.

Si bien el impulso de Brasil al derecho a la alimentación proviene de una oleada interna de entusiasmo político y social, la ayuda de la comunidad internacional fue acogida con satisfacción por todas las partes interesadas nacionales. La FAO fue una de las primeras organizaciones en evaluar el programa Hambre Cero y su Unidad del Derecho a la Alimentación sigue colaborando con el gobierno y las OSC.

La experiencia de Brasil muestra que la realización del derecho a la alimentación no es un proceso rápido y sencillo, incluso con la colaboración de todos los interesados. Pero sin la cooperación de esas partes interesadas, la realización del mismo sería imposible.

## **7. Marco jurídico para la realización del derecho a la alimentación**

Atendiendo a la recomendación formulada en la segunda Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional celebrada en 2004 de elaborar una ley marco, el Gobierno del Brasil ha asignado esta tarea al Grupo de trabajo del sistema de seguridad alimentaria y nutricional del CONSEA. El proyecto de ley se envió al Parlamento de Brasil en octubre de 2005 y se le otorgó la máxima prioridad.



En septiembre de 2006, después de menos de un año de negociaciones, la LOSAN de Brasil<sup>55</sup> fue aprobada por el Parlamento y promulgada por el Presidente.

Las disposiciones clave de la LOSAN son las siguientes:

- La alimentación adecuada es un derecho humano fundamental, inherente a la dignidad de la persona e indispensable para la realización de los derechos consagrados en la Constitución Federal. El gobierno aprobará las políticas y las acciones necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población.
- El gobierno deberá respetar, proteger, promover, facilitar, informar, vigilar, supervisar y evaluar la realización del derecho a una alimentación adecuada, así como garantizar que se establezcan mecanismos específicos de interposición de reclamaciones y recursos.
- El SISAN trata de formular y aplicar políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional, alentar la integración de los esfuerzos entre el gobierno y la sociedad civil, así como promover el examen, la vigilancia y la evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional de Brasil.

La Cámara Interministerial encargada de coordinar el SISAN ha de elaborar la política y el plan nacionales de seguridad alimentaria y nutricional “indicando directrices, objetivos, fuentes de recursos e instrumentos para examinar, supervisar y evaluar su aplicación”.<sup>56</sup>

En la Constitución y otras leyes de Brasil se establecen derechos sociales tales como el derecho a la tierra, la salud y la vivienda. Sin embargo, la LOSAN ha sido la primera ley de Brasil que se centra específicamente en “cómo” hacer realidad un derecho económico, social y cultural. La Ley va incluso más allá de la incorporación de los conceptos del derecho a una alimentación adecuada al exigir al gobierno el establecimiento de mecanismos para supervisar y evaluar los progresos realizados en la aplicación, aunque será necesario adoptar nuevas disposiciones legislativas para aclarar determinados aspectos.

La cooperación entre el gobierno y los grupos de la sociedad civil en la elaboración de la LOSAN ha dado lugar a una ley equilibrada y funcional. Este proyecto en equipo histórico ha demostrado también que la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos, con la colaboración del mayor número de interesados es posible, aumenta la comprensión y el reconocimiento, además de desarrollar la capacidad de todos los participantes.

La LOSAN ha integrado los diversos sistemas especiales de Brasil de seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en la estructura institucional del país. Se ha asegurado asimismo que el CONSEA y la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –los órganos principales de Brasil encargados de la coordinación de las iniciativas de erradicación del hambre– fueran componentes permanentes de la gobernanza de la seguridad alimentaria de Brasil tras la aprobación de una serie de decretos para regular las disposiciones específicas de la LOSAN.

---

55 Ley n.º 11 346, *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências* (Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional [SISAN] con el objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada y dicta otras providencias), la Presidencia de la República, Gabinete Civil, Subjefatura para Asuntos Jurídicos, 15 de septiembre de 2006.

56 La Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (*Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional*) y el SISAN se han creado en virtud del Decreto n.º 6 273 (23 de noviembre de 2007).

Al fijar la erradicación del hambre como un objetivo permanente del Estado, su consecución ya no está sujeta a cambios de gobiernos o nuevos presidentes, como sucedió en 1994 cuando fue abolido el primer CONSEA.

## 8. Vigilancia del derecho a la alimentación

Brasil comenzó con un análisis cuidadoso de su punto de partida. En 2002-2003 se actualizaron los datos del censo de 10 años por medio de una encuesta realizada por el IBGE sobre nutrición, gastos en alimentos y seguridad alimentaria de los hogares.

Brasil tiene actualmente una experiencia considerable en la vigilancia de la situación de la seguridad alimentaria, sin embargo, el gobierno solicitó la ayuda del CONSEA al incorporar la dimensión de los derechos humanos en esta esfera. En la tercera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se encomendó al CONSEA que fuera aún más allá y realizara “[...] un amplio análisis crítico de la situación del país de la seguridad alimentaria y nutricional, con arreglo al derecho a la alimentación [...]”. Se le pidió asimismo que formulara recomendaciones sobre la adopción de medidas concretas para “[...] vigilar la aplicación de las Directrices del derecho a la alimentación [...]”.<sup>57</sup>

El Grupo de trabajo relativo a los indicadores y la vigilancia del CONSEA propuso que el Brasil comenzara utilizando los indicadores existentes elaborados por diversos ministerios del Gobierno, tales como el de sanidad, educación, agricultura y desarrollo social. La propuesta del Grupo de trabajo incluye 26 indicadores agrupados en siete dimensiones. En concreto:

- la producción de alimentos;
- la disponibilidad;
- los ingresos;
- el acceso;
- la salud y el acceso a los servicios sanitarios;
- la educación;
- las políticas públicas que promueven la seguridad alimentaria.

Entre los indicadores específicos cabe citar el porcentaje de ingresos que las familias gastan en alimentos y la variación de los precios de una cesta de alimentos que contengan productos básicos habituales del Brasil. Otro indicador es la cantidad de producción nacional total en cuanto a las calorías per cápita.

El cumplimiento de las Directrices sobre el derecho a la alimentación comporta la realización progresiva del derecho a la alimentación en función de los recursos nacionales disponibles. La transparencia es esencial a fin de controlar si el gobierno está gastando de forma sensata o atiende las necesidades de la población. En los últimos años, Brasil ha publicado su presupuesto anual en Internet (<http://www.mds.gov.br/transparencia>), así como los informes mensuales sobre los gastos del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (<http://www.mds.gov.br/mds-em-numeros>).

---

57 CONSEA. 2007. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (Tercera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional). Informe final. Brasília.



Tal como había previsto el Gobierno en su presupuesto plurianual para 2008-2011, la sociedad civil estuvo representada por diversos consejos, como el CONSEA. En la tercera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional celebrada en 2007 se recomendó lo siguiente:

- deberían examinarse las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición en la elaboración del presupuesto;
- el sistema de seguridad alimentaria debería financiarse mediante consignaciones presupuestarias a todos los niveles de la Administración Pública;
- debería incluirse una partida en la que figuren todos los programas de seguridad alimentaria.

El CONSEA comenzó a trabajar en el presupuesto de 2003, y ha estado enviando al Presidente informes de asesoramiento, junto con recomendaciones y prioridades de gasto. Recientemente, en el informe n.º 008/2008 solicitó un presupuesto para varias actividades nuevas, entre ellas, la ampliación del programa de alimentación escolar a estudiantes de más edad, la formación sobre el derecho a la alimentación para personal sanitario y la construcción de nuevas cisternas.

Al vigilar si se realiza o no el derecho a la alimentación, debe incluirse cualquier violación de este derecho. Si bien el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre se ocupa de la realización del derecho, la Secretaría de Derechos Humanos, los fiscales y el Relator nacional de Brasil hacen frente a las violaciones. En el período comprendido entre 2004 y 2006, el Relator llevó a cabo 19 misiones para examinar violaciones del derecho a la alimentación. El Relator y su equipo investigaron los problemas relativos a los derechos humanos a los que se enfrentan las personas sin hogar, los campesinos sin tierra y muchas poblaciones de zonas urbanas marginadas. Mientras trabajaba en 11 Estados del Brasil, el Relator aprovechó asimismo la oportunidad para distribuir materiales educativos e informativos.

Cuanto más aprenden los titulares de derechos y de obligaciones acerca del derecho a la alimentación, más capacitados están para participar en el proceso de vigilancia. Los Estados, a su vez, pueden mejorar la eficiencia de estos organismos no sólo delegando responsabilidades, sino también capacitando a las personas asignadas y proporcionarles los recursos necesarios para realizar el trabajo. La falta de seguimiento de los progresos realizados es una invitación para todo programa a apartarse del camino; en cambio, el mejor modo de garantizar una vigilancia acertada es lograr que todos los brasileños que se encuentran en el país contribuyan a esta tarea.

## **9. Mecanismos de recursos administrativos y jurídicos**

La independencia y la autonomía permite al Relator nacional de Brasil sobre el derecho a la alimentación, el agua y la tierra agrícola, investigar no solo las denuncias presentadas por las personas, los grupos y las comunidades sino también apoyar el establecimiento de instrumentos institucionales de recurso. El Relator, arraigado en los movimientos sociales y apoyado plenamente por los fiscales del Brasil y las organizaciones internacionales de derechos humanos, se ha convertido en la voz de muchos grupos olvidados y cuestiones desconocidas.

Al término de una investigación, tanto el Relator como los fiscales federales celebraron audiencias públicas con las partes que habían interpuesto una denuncia, los grupos de la sociedad civil en cuestión y los funcionarios públicos responsables de la situación. No todas las audiencias han dado lugar a la subsanación de las violaciones de derechos, pero todas han señalado a la atención de las autoridades gubernamentales, los medios de comunicación y el público en general, las cuestiones relativas al derecho a la alimentación.

La Comisión Especial para la Vigilancia de las Violaciones del Derecho a una Alimentación Adecuada, al amparo de la Secretaría Especial de Derechos Humanos del Brasil, es la primera comisión del país que aborda de forma específica un derecho económico, social y cultural. Al igual que ocurre con el Relator nacional, esta Comisión Especial investiga denuncias por violaciones y propone una indemnización. Cuando los programas de alimentación escolar se vieron en peligro por la sustracción de fondos, la Comisión Especial examinó, junto con el Ministerio de Educación y otros organismos del gobierno, las posibles opciones. La suspensión de las transferencias de fondos habría privado a los niños de su derecho a un almuerzo, por lo que el grupo propuso varias alternativas, que incluían la colaboración con los fiscales, la publicación de la identidad de los culpables (con nombres y apellidos) y recabar la participación de los consejos escolares locales en la supervisión del gasto. Otro recurso no judicial consistía sencillamente en la publicación de los presupuestos asignados a todas las escuelas públicas. Ello permitió a los padres, los profesores e incluso los alumnos exigir a los funcionarios de las escuelas responsabilidades por las comidas que se servían.

La Constitución de Brasil concede a toda persona o grupo el derecho de petición, en virtud del cual pueden comunicar (por escrito) a las autoridades públicas los casos de violación y exigir una indemnización. Las autoridades que reciben las peticiones están obligadas a actuar o por lo menos a reenviar las denuncias a los órganos competentes encargados de violaciones específicas. Los programas tales como los subsidios familiares podrían beneficiarse del tipo de instrumentos de indemnización incorporados actualmente en el programa brasileño de Beneficio de Prestación Continuada (*Benefício de Prestação Continuada*). Estos mecanismos permiten a los ancianos pobres cuyas solicitudes de prestaciones podrían haber sido rechazadas, presentar una demanda legal por una violación de derechos humanos.

Sin la investigación llevada a cabo por las OSC que vigilan las violaciones de derechos humanos y presentan informes al respecto, muchos casos podrían seguir siendo ignorados. En cooperación con el Relator, el Fiscal u otros organismos y OSC han denunciado violaciones a las que se enfrentan los trabajadores rurales migrantes, poblaciones autóctonas, *quilombolas* y poblaciones desalojadas por la construcción de presas o el desarrollo urbano.

La autonomía de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial permite al Fiscal representar a la sociedad civil ante estas tres ramas y exigir a todos los órganos del gobierno responsabilidades por la aplicación de la legislación. El Fiscal puede convocar a todos los niveles (federal, estatal, militar o laboral) una audiencia pública para investigar las reclamaciones individuales o colectivas por violaciones de derechos humanos y puede facilitar la adopción de medidas correctivas.

Cuando una audiencia comporta un conflicto entre el Estado y la sociedad, el Fiscal tiene la facultad de convocar a los órganos gubernamentales y otras partes interesadas pertinentes, y negociar las condiciones de ajuste de la conducta. Se trata de una solución jurídicamente vinculante en la que se estipulan las medidas obligatorias de todas las partes y se establece un plazo en el que han de subsanarse las violaciones en cuestión. El procedimiento civil público se considera como un último recurso.

En un caso, un Fiscal estatal, preocupado por las condiciones de Sururú de Capote, interpuso una acción legal pública ante la Administración de Maceió (Estado de Alagoas). En 2007, con arreglo a la determinación de las violaciones de los derechos humanos, el Fiscal de Alagoas interpuso una



acción legal pública<sup>58</sup> para reclamar los derechos de los niños y adolescentes de la comunidad de Sururú de Capote. Esta fue la primera acción legal pública en el país en la que se exigía la realización del derecho a la alimentación y los derechos humanos de los niños y adolescentes a la educación, la vida y la salud con arreglo a las leyes internacionales de derechos humanos y la legislación interna. El recurso fue estimado por el poder judicial de Alagoas. Ello ha sentado un precedente que puede servir de base para otras acciones y decisiones judiciales en nombre de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades vulnerables.

El caso se falló a favor de la comunidad en septiembre de 2007. Con arreglo a la resolución judicial, el Municipio de Maceió tenía que tomar las siguientes medidas:

- establecer una comisión multidisciplinaria para analizar el perfil socioeconómico de los niños y adolescentes que vivían en los barrios de tugurios en un plazo de 30 días;
- proporcionar las condiciones adecuadas para el Consejo de Tutela de la ciudad con objeto de que adopte las medidas pertinentes en un plazo de 30 días;
- asegurarse de que hay suficientes centros de acogida para niños menores de 18 años en un plazo de 30 días;
- ofrecer guarderías para niños menores de seis años en un plazo de 30 días.
- asegurar la escolarización de todos los niños y adolescentes en edad de asistir a la escuela primaria en un plazo de 30 días;
- proponer soluciones a corto, medio y largo plazo a la comunidad antes de 90 días;
- velar por que se asignen recursos suficientes a estas soluciones en el presupuesto de 2008 y preparar un plan de contingencia en caso de que no se pudieran recaudar suficientes recursos;
- agilizar el proceso de matriculación de los niños y adultos;
- emprender una campaña de lucha contra la prostitución infantil.

El municipio de Maceió apeló contra la decisión del Tribunal. Si bien la solución definitiva está todavía pendiente, esta causa puede contribuir a sensibilizar a una parte de los funcionarios del Gobierno y el público en general acerca de la situación de la seguridad alimentaria de muchos brasileños y las numerosas medidas en cuestión para obtener una reparación.

## 10. Desarrollo de la capacidad

La experiencia ha demostrado a los brasileños que todo progreso hacia la realización del derecho a la alimentación exige un equipo de participantes informados, capaces y disponibles, que aúnen esfuerzos en una misma dirección y compartan objetivos. También ha demostrado que cuando las actividades producen los resultados deseados y, al mismo tiempo fomentan la interacción pública, tiene lugar un proceso social sostenible y que se autoreforza.

La elaboración de la LOSAN en 2006 demostró precisamente este tipo de trabajo en equipo. Si bien la iniciativa de un año dio lugar a una legislación más acertada, incorporando un lenguaje

---

58 La acción legal pública es un instrumento procesal basado en un supuesto daño o amenaza de daño a los consumidores, el medio ambiente, el orden urbano u económico, o de cualquier otro interés difuso o colectivo, es decir, el interés no de una persona, sino de grupos o incluso de toda la sociedad. El Ministerio Público de Alagoas interpuso una acción legal pública exigiendo la adopción de medidas que pudieran garantizar el derecho a una alimentación adecuada y otros derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades que viven en situaciones de extrema pobreza en Maceió. La versión final de la acción legal pública está disponible en la página de Internet de ABRANDH (<http://www.abrandh.org.br>). El número del proceso al que ha dado lugar la acción legal pública es PROC. N.º 4 830/07.

firme sobre el derecho a la alimentación, supuso asimismo que los miembros del gobierno, el CONSEA y la sociedad civil participaran en una experiencia de aprendizaje intensivo al respecto mientras trabajaban.

El Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil encargó a expertos en derechos humanos y la sociedad civil que organizaran un curso de aprendizaje a distancia sobre el derecho a la alimentación.<sup>59</sup> Más de 2 000 “alumnos” completaron la primera edición del curso, dirigido a funcionarios del gobierno, OSC, miembros del CONSEA y consejos de control social. En 2009, se organizó una segunda edición.

Se han ofrecido cursos de capacitación sobre el derecho a la alimentación a asesores de los CONSEA estatales, directivos públicos, funcionarios y residentes de las comunidades. Todo este debate sobre el derecho a la alimentación ha contribuido al inicio de un proceso de desarrollo de la capacidad, que es fundamental para la realización de los derechos humanos. En Piauí, por ejemplo, la junta del CONSEA estatal expresó su interés en intensificar el debate sobre el derecho a la alimentación, lo cual contribuyó a la adopción de medidas por parte del Consejo. Las instituciones de defensa de los derechos, tales como los fiscales federales y estatales de Piauí y Alagoas, intensificaron la utilización de instrumentos administrativos y judiciales para proteger el derecho a la alimentación. Estos seminarios alentaron a los Estados a replicar la Comisión Permanente del CONSEA sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada con objeto de poner a disposición de los interesados los mecanismos existentes de recurso y reclamación en el plano estatal. Los conocimientos generales sobre el derecho a la alimentación benefician a todos los interesados; sin embargo, los funcionarios encargados de aplicar las políticas y programas necesitan formación específica.

El CONSEA y ABRANDH organizaron una campaña nacional para promover las Directrices sobre el derecho a la alimentación que incluía la traducción, publicación y difusión de las mismas (más de 20 000 ejemplares) junto con un folleto explicativo. La alianza de grupos de la sociedad civil de Brasil – el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN, <http://www.fbsan.org.br>) – ha creado un sitio de Internet de información que hospeda una sala de charla (*chat room*) para intercambiar ideas y experiencias. Las alianzas entre las ONG, los periodistas y el servicio de noticias de Brasil *Rádiorás* han contribuido a difundir información sobre los derechos y las responsabilidades de las personas, y las obligaciones del gobierno.

En el marco de los proyectos de desarrollo de los dos barrios de tugurios de Sururú de Capote y Vila Santo Afonso, descritos anteriormente, se han organizado talleres de creación de capacidad que han aumentado la comprensión de los derechos humanos y las obligaciones de los Estados que conllevan, y han proporcionado información a los participantes sobre los procedimientos de recurso y reclamación del derecho a la alimentación. Al conocer la inseguridad alimentaria de sus hijos y su derecho a realizar peticiones ante los funcionarios públicos, los residentes pudieron hacer presión a fin de que se introdujeran cambios en las esferas de la atención sanitaria, la educación, el saneamiento básico y la asistencia alimentaria, por ejemplo, durante una audiencia pública facilitada por el Fiscal.

El diálogo entre los habitantes de Vila Santo Afonso y los funcionarios públicos del municipio de Teresina (Estado de Piauí) fue especialmente tenso durante una reunión pública celebrada en

---

59 <http://www.direitohumanoalimentacao.org.br>



julio de 2005. Los funcionarios del gobierno local argumentaron que no cabía esperar que se ofrecieran remedios ya que únicamente el Presidente podía hacer frente a la pobreza del país. Con una asertividad adquirida a lo largo de un año de promoción, un jefe de la comunidad se levantó y les dijo: “algunos días como una sola vez y en ciertas ocasiones solo arroz. Ustedes son nuestros representantes gubernamentales, de modo que son responsables. Tienen que proporcionarnos comida porque es nuestro derecho”. A pesar de que los habitantes de este barrio de tugurios todavía viven en condiciones difíciles, la población siente que ya no es invisible.

A medida que el Gobierno del Brasil aumenta la capacidad de los organismos que participan en la planificación y aplicación de las políticas públicas basadas en los derechos humanos, la experiencia de la FAO y otras organizaciones internacionales y de las Naciones Unidas puede servir de ayuda. Las organizaciones internacionales, a su vez, pueden aprender de las experiencias de Brasil y ayudar a compartir estos conocimientos en lugares en que puedan beneficiar a otros.

La sensibilización y el fomento de la capacidad dieron sus frutos cuando se examinó el diseño del nuevo SISAN de Brasil en la tercera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, celebrada en julio de 2007. La sensibilización acerca del derecho a la alimentación era un hecho, desde la insistencia del Gabinete en que los programas sociales constituirían derechos en lugar de caridad hasta las solicitudes de los asesores de establecer mecanismos más adecuados de reclamación; desde las tribus de aldeas alejadas hasta las miles de personas que abarrotaban el centro de convenciones para tomar parte en el proceso.

## 11. Conclusiones

Al examinar los esfuerzos del Gobierno de Brasil para promover, proteger y, finalmente, cumplir su promesa de hacer realidad el derecho a la alimentación, parece evidente que el compromiso político de la rama ejecutiva del gobierno es clave. Además, existe el compromiso de crear capacidad para los brasileños con objeto de que participen en el *proceso* de realización del derecho a la alimentación y a hacerlo a nivel de las comunidades – no sólo en el plano nacional o estatal –. El hecho de lograr el compromiso presidencial de acabar con el hambre y proteger el derecho a la alimentación, indudablemente fue un factor impulsor, pero el éxito de Brasil se encuentra en su apoyo a las actividades – jurídica, financiera y política – de la sociedad civil. Ello implicaba llegar a los más pobres de entre los pobres, determinar sus necesidades y preocupaciones a través de la recopilación de datos desglosados y la cartografía de la vulnerabilidad. Concretamente, esto significaba llegar a zonas rurales alejadas donde las personas son “invisibles” en cuanto al poder político se refiere, así como otorgar a los ciudadanos el derecho a beneficiarse de los programas sociales.

Junto con los esfuerzos del gobierno para promover la inclusión social y recabar la participación de la ciudadanía en la lucha contra el hambre, también se puede observar una verdadera voluntad de ciudadanos bien informados para movilizar y exigir a los funcionarios del gobierno responsables por el derecho a la alimentación. Ello se observa en muchas esferas de actividad, ya sea al diseñar programas de asistencia social, entregar comidas escolares, determinar las personas que tienen derecho a beneficiarse de los subsidios familiares, vigilar las violaciones de los derechos y proporcionar soluciones jurídicas para las personas pobres que padecen hambre. Ello se debe en parte a la difusión de conocimientos y la creación de capacidad por medio de diferentes instrumentos tales como la elaboración de manuales sobre el derecho a la alimentación

dirigidos a los funcionarios públicos o las salas de charla para dialogar sobre los derechos. Sin embargo, esa movilización se ve facilitada por la autoridad conferida a instituciones como el CONSEA, que desempeña una función decisiva en la dirección del diseño y la aplicación de las políticas y que está integrado por una mayoría de dos tercios de miembros de la sociedad civil.

No obstante, en Brasil, la participación de la sociedad civil no se limita al diseño de las políticas públicas. Puede observarse también en los mecanismos de control social en todo el proceso de aplicación. Además, la sociedad civil suele exigir mecanismos de recurso en casos en que la aplicación se ve obstaculizada por violaciones. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el agua y la tierra rural en Brasil desempeña una función esencial al incluir el derecho a la alimentación en el programa nacional. Lo hace mediante su autoridad para investigar denuncias por violaciones. Al unir sus fuerzas con los funcionarios jurídicos, como los fiscales y la Secretaría Especial de Derechos Humanos, el Relator se convierte en un instrumento político de la sociedad civil para exigir responsabilidades y transparencia a nivel del gobierno local, estatal y central. Normalmente, ello crearía un grado de tensión en el escenario político nacional; sin embargo, no se puede subestimar el nivel de cooperación que existe en Brasil, una especie de asociación, como se suele decir, entre el gobierno y la sociedad civil. No hay que olvidar tampoco el grado de coordinación entre los órganos gubernamentales municipales, estatales y federales para crear un entorno en el que el derecho a la alimentación – y, por tanto, la rendición de cuentas – es un objetivo rector esencial en la estrategia general de la seguridad alimentaria adoptada por Brasil – incluida la LOSAN – y en la estructura permanente de gobernanza nacional en esta esfera. Por tanto, Brasil es uno de los principales ejemplos de cómo el derecho a la alimentación puede superar los obstáculos en los ámbitos social, económico y político que de otra manera desacreditarían los esfuerzos por acabar con el hambre.



## Recomendaciones

La sociedad civil y el Gobierno de Brasil son pioneros en la promoción de la aplicación del derecho a una alimentación adecuada. Como se muestra en este estudio de caso, Brasil ha realizado enormes progresos en las siete etapas del proceso de aplicación. Las recomendaciones de este estudio serían:

- Promover la organización, movilización y participación de la sociedad civil con objeto de garantizar que: i) la grave situación de los más afectados sea visible; ii) se habilite a las personas más necesitadas; iii) la acción pública sea transparente; iv) se logren y se supervisen los objetivos y las prioridades; v) se promuevan mecanismos de rendición de cuentas.
- Promover el enfoque de los derechos humanos como criterio fundamental para: i) diagnosticar la situación de la seguridad alimentaria e identificar a las personas más vulnerables; ii) facilitar el establecimiento de prioridades; iii) habilitar a los titulares de derechos más afectados; iv) garantizar una participación amplia y significativa de los grupos más vulnerables; v) aclarar las obligaciones de los Estados; vi) garantizar el derecho a presentar una queja.
- Respaldar la creación y financiación de instrumentos independientes de recurso tales como el Fiscal, los defensores públicos y las instituciones nacionales de derechos humanos, el Relator nacional sobre el derecho a la alimentación, el agua y la tierra agrícola como actores clave en la aplicación del derecho a una alimentación adecuada.





### III. GUATEMALA

#### Escribiendo un pasaje de la historia

##### Aspectos destacados

- Guatemala fue uno de los primeros países de América Latina en aprobar una ley sobre el derecho a la alimentación. En los últimos años, muchos más países han seguido su ejemplo.
- El establecimiento de una Comisión Presidencial de Derechos Humanos ha sido un activo valioso para el fomento de la realización de los derechos humanos.
- Los titulares de derechos deben estar bien informados acerca de los derechos humanos y la facultad de reclamarlos en caso de incumplimiento. Asimismo, es importante el desarrollo de la capacidad de los titulares de obligaciones para garantizar que están familiarizados con sus respectivos deberes y actúan de forma responsable.

#### 1. Antecedentes

Guatemala dispone de suficientes instrumentos jurídicos para garantizar el disfrute del derecho a la alimentación de su población. En el artículo 46 de la Constitución de Guatemala<sup>60</sup> se establece que en materia de derechos humanos, el derecho internacional prevalece sobre el derecho interno. El Congreso de la República de Guatemala ratificó el Pacto en 1987 (Acuerdo n.º 69-87). En el artículo 1.º del Pacto se estipula que *“en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”*. En 2005, Guatemala promulgó el Decreto Legislativo n.º 32-2005 por el que se establece el SINASAN. La promulgación de esta Ley y la aprobación de una política nacional de seguridad alimentaria en el año 2006 representan un gran paso adelante y ofrecen numerosas posibilidades nuevas al gobierno de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación.

El hambre y la malnutrición, que están tan extendidos en Guatemala, no pueden explicarse simplemente por la falta de alimentos. En teoría, el país tiene suficiente tierra para alimentar a toda la población sin dificultad. El problema se debe a una distribución desigual de los recursos productivos del país. La tierra y la riqueza se concentran en las manos de unos pocos, debido a una larga historia de una práctica del desarrollo que ha excluido a la mayoría de las personas y ha dejado a un gran número de pequeños agricultores, en su mayoría poblaciones autóctonas sin tierra o sin derechos laborales.<sup>61</sup>

Se ha cuantificado el costo de la malnutrición en cuanto a los efectos negativos sobre la salud, la educación y la productividad en un análisis de las repercusiones sociales y económicas de la malnutrición infantil en Guatemala publicado en 2005 por el PMA y la Comisión

60 Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 46, Preeminencia del Derecho Internacional. Este artículo consagra el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.

61 Comisión de Derechos Humanos, 62.º período de sesiones. 2006. El derecho a la alimentación. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler. Misión a Guatemala*. Documento E/CN.4/2006/44/Add.1 de las Naciones Unidas.

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>62</sup> En el estudio se estimó que el costo total de la malnutrición en 2004 fue de 24 853 millones de quetzales (3 128 millones de dólares estadounidenses), cifra equivalente al 11,4% del producto interno bruto (PIB) y 1,85 veces el gasto social del país de ese año.

En 2004, el sistema nacional de sanidad atendió a 560 000 pacientes, entre ellos, los que sufren malnutrición, marasmo y kwashiorkor. Las enfermedades causadas por infecciones relacionadas con la diarrea, infecciones respiratorias agudas y anemia cuestan al Estado 285 millones de dólares estadounidenses, lo cual representa aproximadamente el 9% del costo total señalado anteriormente y 1,17 veces los gastos de salud pública.

## 2. Identificación de los hambrientos en Guatemala

La tarea de vigilar y evaluar el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en Guatemala corresponde al CICSAN. Las principales funciones de este Centro consisten en supervisar el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición (incluida la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización de alimentos); garantizar la cooperación entre las instituciones que trabajan en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición en todo el país; crear un sistema de alerta temprana para vigilar el riesgo de inseguridad alimentaria. También facilita las relaciones entre las autoridades y comunidades que se enfrentan a situaciones problemáticas, a través de un mecanismo de respuesta rápida.

El CICSAN ha demostrado su fiabilidad y, en algunos casos, se ha convertido en una referencia regional para América central. El Ejecutivo de 2004-2008 aseguró que en 2006 se asignaron específicamente unos 2,5 millones de dólares estadounidenses para la reestructuración del Centro. El CICSAN logró reunir satisfactoriamente información sobre la vulnerabilidad de las distintas comunidades a través del Sistema de identificación municipal del riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional.

Han participado asimismo en las iniciativas nacionales para hacer un balance de la situación del derecho a la alimentación la Oficina del Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), varios actores sociales,<sup>63</sup> el Defensor de los Derechos Humanos, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social<sup>64</sup> y la oficina de la FAO en Guatemala, por medio de los miembros del Programa especial para la seguridad alimentaria (PESA) y el Proyecto sobre el derecho a la alimentación en Guatemala.

Cuando se utiliza un enfoque basado en los derechos humanos para determinar la alta prevalencia de malnutrición infantil crónica, todos los programas, las políticas y la asistencia técnica prestada por el sistema de las Naciones Unidas deberían promover la realización del derecho a una alimentación adecuada, ya que las normas y los principios de los derechos humanos deberían servir de guía en todos los sectores y en todas las fases del proceso de planificación de la cooperación internacional.

---

62 PMA y CEPAL. 2005. *Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe*. Serie Políticas sociales 111.

63 Una de las OSC más importantes es el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) que no sólo participa en la elaboración de los indicadores, sino que ha publicado el mayor número de documentos sobre el derecho a la alimentación de la población guatemalteca.

64 Se ha invitado a las partes fundamentales del gobierno a participar en la elaboración de la metodología y la definición de los criterios, pero únicamente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social respondió a la invitación.



Cada vez es más necesario que otros actores con responsabilidades sociales participen en la búsqueda de soluciones para que la aplicación del derecho a la alimentación sea efectiva. La comunidad empresarial en particular debería participar en este proceso. A largo plazo, los empresarios también se verán afectados si la situación sigue deteriorándose en Guatemala. El sector empresarial influye en la formulación de políticas en todo el territorio de América Latina y, sobre todo, en Guatemala. La influencia del sector en estos países refleja su capacidad para modificar el curso de políticas económicas importantes, tales como el régimen fiscal.<sup>65</sup>

### 3. Políticas acertadas de seguridad alimentaria

A pesar de que existe una buena comprensión del concepto de la seguridad alimentaria y la nutrición en Guatemala, no todos entienden el componente de derechos humanos. La seguridad alimentaria se considera un concepto elemental y tiene más sentido para la población que la información sobre su derecho a una alimentación adecuada.

Al elaborar una estrategia de seguridad alimentaria convincente, la población no siempre tiene en cuenta los derechos humanos como un elemento clave; más bien, los responsables de su formulación suelen hacer referencia a la reducción de la malnutrición crónica, basada en los “cuatro pilares de la seguridad alimentaria” tradicionales de la FAO (disponibilidad, estabilidad del suministro, acceso y utilización).

El análisis de las experiencias internacionales ha demostrado que los programas diseñados para reducir la malnutrición se basan normalmente en un modelo de seguridad nutricional que prevé mejoras sanitarias en un entorno saludable y buenas prácticas de nutrición y atención sanitaria en el hogar. Además, los programas que se centran en la seguridad alimentaria, se basan en un modelo que privilegia la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Esto es reflejo de la forma en que los diferentes sectores compiten unos con otros tanto por parte de los organismos de cooperación como de las instituciones gubernamentales, con el resultado de que en algunos casos les resulta difícil, en sus patrones conceptuales y operacionales, combinar ambas cuestiones. Esta situación exige un esfuerzo para asegurar que el trabajo se lleve a cabo de manera coordinada.<sup>66</sup>

Entre los ejemplos de esfuerzos coordinados entre las instituciones gubernamentales, cabe citar la iniciativa emprendida en mayo de 2005 en que la Presidencia de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) de Guatemala puso en marcha un proceso de planificación y consulta interinstitucional. Esta iniciativa condujo a la elaboración del Programa para la reducción de la desnutrición crónica 2006-2016 con arreglo a una estrategia preventiva. La ejecución del programa es una demostración concreta de la intención del gobierno de realizar progresivamente el derecho a la alimentación. Como señaló Andrés Botrán, Secretario de la SESAN (2005-2007): *“la meta nacional general es reducir a la mitad la desnutrición crónica para el año 2016. El objetivo principal es reducir la desnutrición infantil crónica un 24% en todo el país durante los primeros nueve años. Este Programa se basa en los principios de concentración, prevención, integralidad y sostenibilidad.”*

65 BID. 2006. *La política de las políticas públicas*, capítulo 8.

66 *Evaluación, actualización y fortalecimiento del programa para la reducción de la desnutrición crónica 2006-2016*, por Andrés Botrán con el apoyo de su equipo técnico, financiado por la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este informe se hizo público en diciembre de 2007 y se presentó a la SESAN de la Presidencia de la República como una aportación institucional, y se propuso que se continuaran estas iniciativas.

La ejecución del Programa comenzó en 2006 con la puesta en marcha de un plan experimental en 18 municipios. El plan se amplió durante el mismo año para abarcar 83 municipios, con los siguientes componentes: servicios básicos de atención sanitaria, la educación en alimentación y nutrición, la lactancia materna y la alimentación complementaria. Para 2007, estaba previsto introducir en 17 de los 83 municipios los componentes de viabilidad y sostenibilidad (servicios básicos de agua y saneamiento, organización de las comunidades, mejora de la economía familiar).

Aunque esta estrategia no incluye todos los principios del derecho a la alimentación, es una forma de realizar actividades que reducirán en gran medida el número de personas que pasan hambre en el país. Debido a que las personas son cada vez más conscientes de su derecho a la alimentación, la estrategia debería aplicarse con la participación de todos los sectores de la sociedad.

#### 4. Asignación de funciones y responsabilidades

La Ley del SINASAN incorpora tres niveles de acción: **nivel de adopción de políticas**, por el que se ha constituido el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN); **nivel de coordinación y planificación técnica**, que entra dentro de las competencias de la SESAN; **nivel de ejecución**, que recae en los ministerios y organismos con responsabilidades operacionales. El SINASAN está compuesto del CONASAN y la SESAN, así como la Instancia de consulta y participación social (INCOPAS) integrada por representantes de 10 sectores sociales y el Grupo de instituciones de apoyo (GIA) que presta servicios de consultoría a la Secretaría.

En el organigrama que figura a continuación se muestran los distintos órganos que forman parte del SINASAN.

El CONASAN es el órgano rector del SINASAN y es responsable de impulsar las acciones que promuevan la seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país.<sup>67</sup> Las decisiones adoptadas y los acuerdos alcanzados a través de sus representantes oficiales en las reuniones del Consejo son vinculantes para sus instituciones miembros. Estos delegados también son responsables de garantizar, en las instituciones que representan, el cumplimiento de los instrumentos y las medidas adoptadas en virtud de la política de seguridad alimentaria y nutricional; el seguimiento de las actividades que se deriven de los planes estratégicos y operativos con objeto de hacer frente a problemas coyunturales graves de inseguridad alimentaria; la observancia de otras instrucciones y directrices dictadas por resolución, que deberán ser acatadas por las instituciones del gobierno tan pronto como sean promulgadas por la SESAN<sup>68</sup> en calidad de Secretaría del Consejo.

Una responsabilidad muy importante depositada en el CONASAN en virtud de la Ley del SINASAN es reconocer, analizar y proponer ajustes a las políticas y estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutricional con arreglo a las recomendaciones anuales formuladas por el Defensor

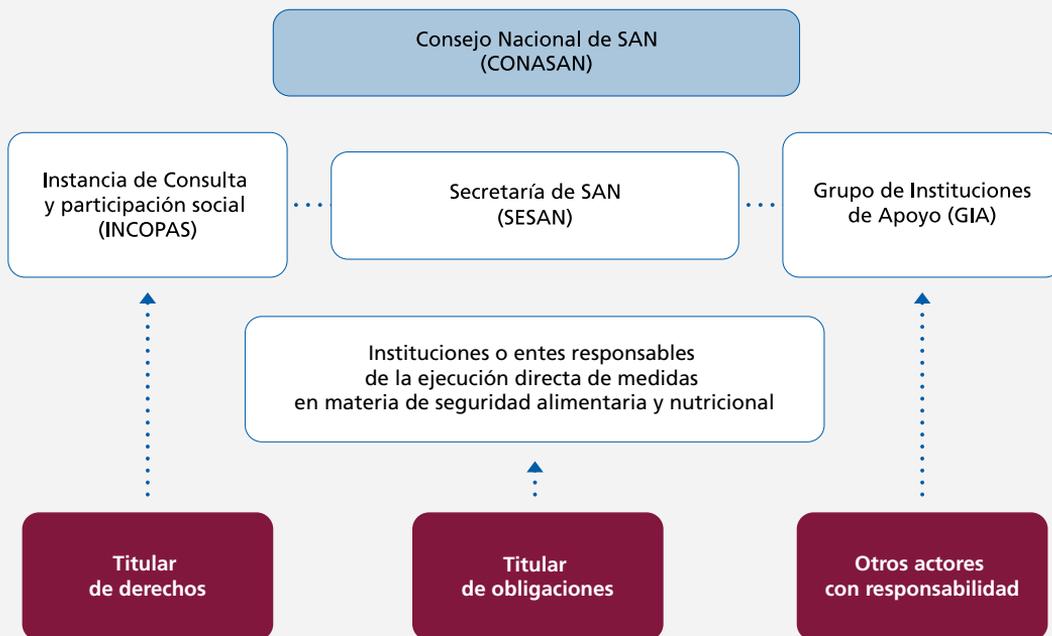
---

67 Decreto Legislativo n.º 32-2005. Ley del SINASAN, artículo 12, sobre la naturaleza del CONASAN. (Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.sesan.gob.gt>).

68 *Ibidem*, artículo 14, relativo a las responsabilidades de los miembros del CONASAN. (Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.sesan.gob.gt>).



## Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN)



Fuente: Decreto n.º 32-2005; Boletín Oficial del 2 de mayo de 2005.

de los Derechos Humanos en relación con el respeto, la protección y la realización progresiva del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional.<sup>69</sup>

La SESAN es el ente coordinador del SINASAN responsable de la coordinación operativa interministerial del plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional, así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional del país.<sup>70</sup>

También es responsable de establecer los procedimientos de coordinación y planificación técnica entre las instituciones del Estado, la sociedad guatemalteca, las ONG y los organismos internacionales de cooperación en seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, ministerial, municipal y de las comunidades. Una de las principales responsabilidades de la SESAN ha sido el diseño y la puesta en marcha del SINASAN para supervisar y evaluar el estado de la seguridad alimentaria y nutricional, los efectos de los programas y planes estratégicos y también el sistema de alerta temprana, con el fin de determinar las situaciones coyunturales de la inseguridad alimentaria y nutricional.

69 *Ibidem*, artículo 15 j), sobre las competencias y responsabilidades del CONASAN.

70 *Ibidem*, artículo 20, sobre la naturaleza de la SESAN.

(Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.sesan.gob.gt>).

La Ley del SINASAN está estructurada con arreglo a las funciones y responsabilidades. En el caso del titular de obligaciones, se estipula que corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en coordinación con otras instituciones, garantizar la disponibilidad de alimentos; el objetivo es fomentar actividades que contribuyan a que haya siempre a disposición de la población alimentos adecuados e inocuos – ya sea por producción local o vía importaciones –.

Las tareas de garantizar el acceso a los alimentos y la estabilidad del suministro de alimentos competen al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Esta labor se lleva a cabo mediante el fomento de actividades que contribuyen a que las personas tengan acceso físico, económico y social a los alimentos de forma estable.

El consumo de alimentos corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, en coordinación con otros organismos públicos. Estos ministerios tienen la responsabilidad de desarrollar la capacidad de las personas para tomar decisiones apropiadas respecto a la selección, la conservación, la preparación y el consumo de alimentos; fomentar actividades que permitan a las personas mantener las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que consumen; adoptar medidas que permitan fortalecer y actualizar de forma continua los recursos humanos institucionales y de otras instancias sobre diagnóstico, tratamiento posterior, recuperación y rehabilitación de las personas que padecen desnutrición.

Asimismo, los consejos de desarrollo urbano y rural han de establecer comisiones específicas de seguridad alimentaria y nutricional en sus departamentos, municipios y comunidades. Estas comisiones deberían actuar de conformidad con los objetivos de la Política de seguridad alimentaria y nutricional y el Plan estratégico, en coordinación con la SESAN.

## 5. Marco jurídico para la realización del derecho a la alimentación

La elaboración de un marco jurídico para la realización del derecho a la alimentación ha sido un proceso largo que comenzó en 1975 con la aprobación de los “Lineamientos para una política nacional de nutrición”. No fue hasta finales del decenio de 1990 cuando se realizan frecuentes intentos de institucionalizar la seguridad alimentaria y nutricional. Esta laguna en las distintas iniciativas relacionadas con la seguridad alimentaria de la población coincidió en general con el período de conflicto armado interno, que terminó con la firma de los acuerdos de paz de 1996.

El cumplimiento de los compromisos asumidos al firmar los acuerdos y convenios nacionales e internacionales<sup>71</sup> se hizo más apremiante cuando la crisis del café y la sequía de 2001 provocaron una emergencia alimentaria drástica que puso en peligro los medios de vida de la población rural. Esta crisis puso asimismo de manifiesto que la población era extremadamente vulnerable a la inseguridad alimentaria;<sup>72</sup> por tanto, era una ocasión que debía aprovecharse a efectos de la seguridad alimentaria y nutricional.

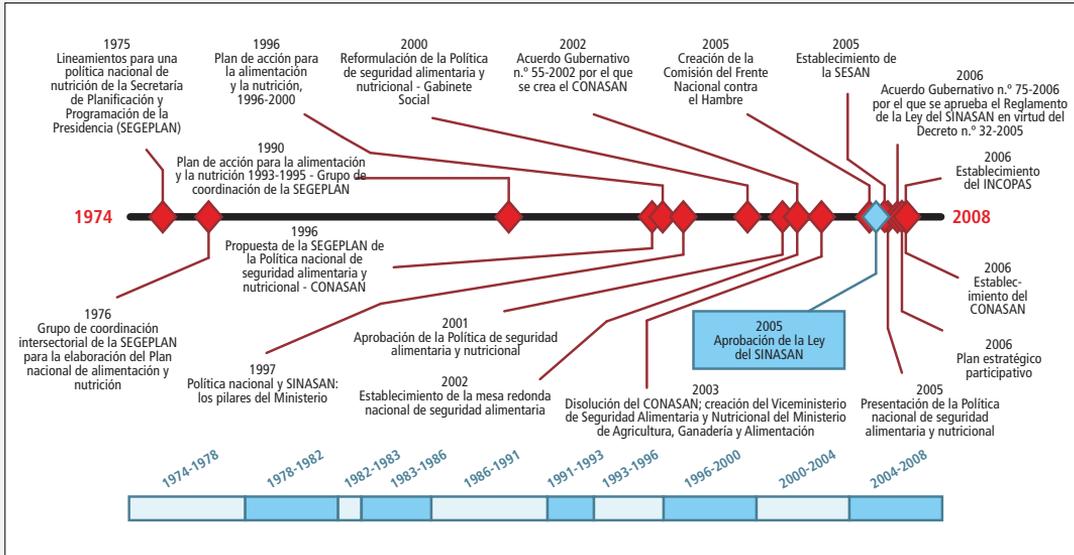
---

71 i) la firma de los Acuerdos de Paz. 1996. Guatemala; ii) la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN). 1992. Roma; iii) la CMA. 1996. Roma; iv) el CDESC, Observación general n.º 12. 1999. Ginebra.

72 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002. *Food Security and Nutrition Status Survey* (Encuesta sobre la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición). Guatemala.



## Institucionalización de la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala 1974-2007



Fuente: Roberto Cabrera, Grupo Interinstitucional de Información sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional (GIISAN), Guatemala

Los acontecimientos anteriormente mencionados alentaron a los grupos sociales, el gobierno y los organismos de cooperación internacional a aunar sus esfuerzos. La puesta en común dio lugar a la publicación del Acuerdo Ministerial n.º 577-2003 por el que se establecía la Mesa Nacional Alimentaria, integrada por dirigentes de las organizaciones sociales y representantes del gobierno, y con el apoyo de las organizaciones internacionales de cooperación. Los miembros de la Mesa debían trabajar juntos con objeto de elaborar el marco de una política alimentaria estatal que abordara las cuestiones relativas a la soberanía alimentaria, la existencia suficiente de alimentos y la nutrición. Las aportaciones serían proporcionadas por las organizaciones y comunidades de poblaciones autóctonas, la sociedad civil, los productores y el gobierno, junto con los medios de comunicación, el Defensor de los Derechos Humanos y las organizaciones de cooperación internacional. La Mesa Nacional Alimentaria estaba copresidida por el Ministerio de Agricultura y el jefe de un grupo de pequeños agricultores autóctonos. El objetivo era establecer un foro de diálogo en el que se adoptaran decisiones vinculantes para los sectores en cuestión.

El primer intento de disolver la Mesa tuvo lugar cuando determinados sectores de la comunidad empresarial trataron de que se declarara inconstitucional el Acuerdo Ministerial alegando que la sociedad civil no es responsable de adoptar las políticas públicas. El Tribunal Constitucional falló a favor de los demandantes. A pesar de perder su carácter reglamentario, la Mesa siguió colaborando con los pocos recursos remanentes. Alcanzó su punto álgido en el período comprendido entre

2003 y 2005,<sup>73</sup> cuando recibió el apoyo de forma voluntaria del Frente Nacional contra el Hambre (que representaba al poder ejecutivo) y la Comisión Legislativa de Seguridad Alimentaria (que representaba al Congreso), junto con el GIISAN (que representaba a un grupo fundamental de técnicos y expertos).

Debido a la fragmentación de los recursos humanos y financieros en Guatemala, los programas y proyectos gubernamentales y de cooperación internacional no han tenido el efecto deseado sobre la prevalencia de la pobreza y la malnutrición crónica.<sup>74</sup> Por tanto, el objetivo original perseguido por la Ley del SINASAN era la coordinación interinstitucional de las medidas de cooperación internacional e interministerial relativas a la seguridad alimentaria y nutricional de la población. La Ley fue aprobada en 2005. En un principio, las consecuencias del reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada en una ley ordinaria del Parlamento no estaban determinadas de forma clara ni se comprendían plenamente. Solo un número reducido de especialistas eran conscientes de lo que estaba en juego. Esta es otra razón por la que no se realizaron modificaciones a los artículos principales de la Ley durante su aprobación en el Congreso. La perspectiva ha cambiado desde entonces y actualmente el objetivo es la realización de los derechos humanos.

La aprobación de la Ley del SINASAN ha reportado notables beneficios.<sup>75</sup> Algunas de las medidas se inscriben en la SESAN de la Presidencia de la República, pero todas se llevan a cabo en el marco del SINASAN. Entre las más importantes cabe citar:

- La integración de 81 comisiones municipales de seguridad alimentaria y nutricional y 17 comisiones departamentales, beneficiándose estas últimas del fortalecimiento institucional.<sup>76</sup> Estas comisiones operan internamente en los consejos de desarrollo urbano y rural con arreglo a la Ley de descentralización. Su tarea principal es ayudar a establecer un vínculo entre las actividades de las secciones operativas de los ministerios y las ONG locales.<sup>77</sup>
- El establecimiento del CICSAN. El Centro fue establecido para proporcionar un foro común con objeto de integrar, procesar, analizar y difundir información útil sobre la seguridad alimentaria y nutricional como un instrumento para la toma de decisiones, fomentar acuerdos y coordinar las actividades centradas en estas cuestiones. El Centro se basa en diferentes fuentes públicas de información nacionales y organismos internacionales de cooperación.

---

73 El 2003 fue un año electoral en Guatemala y la Mesa logró que los dos candidatos a la Vicepresidencia de la República de los partidos políticos más importantes firmaran una carta comprometiéndose a no suprimir el tema de la seguridad alimentaria de la población guatemalteca del programa político. Esta carta fue utilizada como un apoyo cuando Oscar Berger asumió la Presidencia en 2004.

74 En Guatemala, de un total de 6,6 millones de personas pobres (el 51% de la población tiene ingresos anuales de 876 dólares estadounidenses), 1,9 millones viven en condiciones de pobreza extrema (el 15,2% del total de la población gana 427 dólares estadounidenses) según la *Encuesta nacional de condiciones de vida* (ENCOVI, 2006).

75 Vera Scholz Hoss y José Luis Vivero Pol. 2008. *Are Food Security Acts Useful for Reducing Malnutrition?* (¿Contribuyen las leyes sobre seguridad alimentaria a reducir la malnutrición?) Análisis del caso guatemalteco, documento de trabajo de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (ALCSH). Santiago (Chile).

76 Gobierno de la República de Guatemala. 2007. *Report on the State of Compliance with the Commitments Undertaken at the 9<sup>th</sup> Regional Conference on Latin American and Caribbean Women* (Informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe). Quito (Ecuador).

77 Vivero, J. L. y Monterroso, L. E., 2008. Comer es un derecho en América Latina. *Avances legales y políticas a favor del derecho a la alimentación*. Documento de trabajo n.º 03 de la Iniciativa ALCSH. Santiago (Chile). (Véase el siguiente enlace: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/wp3.pdf>).



- Con arreglo al Decreto n.º 32-2001,<sup>78</sup> de la consignación presupuestaria concreta<sup>79</sup> el monto correspondiente a medio punto porcentual (0,5%) de la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) se destinará específicamente a los programas de seguridad alimentaria dirigidos a las personas pobres y vulnerables. En el Decreto se señala explícitamente que este porcentaje no debe entenderse como un “límite” presupuestario, sino más bien el presupuesto mínimo. El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP), debe incluir esa consignación en el presupuesto general del gobierno central de cada ejercicio económico.<sup>80</sup>

La Ley del SINASAN brinda la oportunidad de aplicar un enfoque basado en los derechos humanos. Con arreglo a los criterios de no discriminación, transparencia y participación, la Ley reconoce determinados principios que se aplican a las políticas de seguridad alimentaria, tales como la soberanía alimentaria, la titularidad, la sostenibilidad, la precaución y la descentralización. Todo esto se lleva a cabo a la luz del derecho a una alimentación adecuada, que se menciona con frecuencia en las disposiciones de esta Ley. Estas disposiciones marcan un verdadero paso adelante, aunque dejan una pregunta abierta en relación con los titulares de derechos y de obligaciones: ¿quién es responsable de la formación de los titulares de obligaciones para aplicar las políticas y los planes públicos, y conocer las implicaciones y el pleno alcance de la Ley?

La Delegación de la Comisión Europea creó un método eficaz con miras a sensibilizar acerca de la Ley del SINASAN en los medios de comunicación, a través de los proyectos que ejecuta en Guatemala. La Comisión Europea ha impartido capacitación a 150 profesionales de la comunicación aproximadamente –editores, locutores y periodistas– con objeto de difundir los mensajes pertinentes a través de la radio municipal y comunal en el Departamento de Huehuetenango. Los graduados del curso obtuvieron un título. Después del primer año, una encuesta reveló que el 41% de las personas entrevistadas sabía que tenía derecho a alimentos nutritivos y saludables. Esta información se les había facilitado por conducto de la Asociación de Cooperación al Desarrollo Integral de Huehuetenango (ACODIHUE),<sup>81</sup> la SESAN y el programa Creciendo Bien.<sup>82</sup> El 48% afirmó que las emisiones los ayudaron a mejorar la calidad de su comida cuatro veces por semana, en promedio; el 86% comprendieron el mensaje; cuatro de cada cinco personas que escucharon el mensaje lo pusieron en práctica.

A pesar del éxito de la Ley del SINASAN, todavía hay una serie de retos que afrontar:

- la determinación de la función del órgano rector del CONASAN, presidido por el Vicepresidente de la República, puesto que se había previsto poner en marcha mecanismos políticos para facilitar la coordinación intersectorial;
- la planificación conjunta de todas las instituciones que forman parte del SINASAN, tal como se exige en virtud de la Ley;
- el fortalecimiento de la estructura técnica y administrativa de la SESAN, aumentando su presupuesto operativo;

---

78 En virtud de este Decreto se reforma el impuesto sobre el valor agregado (IVA).

79 Este es uno de los temas más importantes en relación con el SINASAN puesto que se hace una referencia explícita a un valor mínimo de la consignación anual de recursos.

80 Véase el artículo 38 de la Ley del SINASAN que se refiere a la consignación presupuestaria específica.

81 La ACODIHUE es un proyecto de la Comisión Europea en Guatemala.

82 Un programa de la Secretaría de Obras Sociales de la Primera Dama.

- la prestación de un mayor apoyo político a las delegaciones departamentales de la SESAN y las comunicaciones intersectoriales descentralizadas;
- el aumento de las repercusiones de la INCOPAS en el SINASAN y la promoción del establecimiento de mecanismos de vigilancia y control social;
- la aplicación de la política de seguridad alimentaria y nutricional de forma coherente y armoniosa;
- el establecimiento oficial del GIA y un programa de cooperación internacional común.

## 6. Vigilancia del derecho a la alimentación

La sociedad civil en Guatemala desempeña una función esencial al asegurar que la institucionalización del derecho a la alimentación sea sostenible a largo plazo. Las OSC reconocen ahora públicamente que la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos es su prioridad.

El titular de obligaciones ha de cumplir con su deber de respetar, proteger y garantizar los derechos, pero el titular de derechos también debe exigir su cumplimiento. Se han realizado notables progresos a este respecto en los distintos sectores de la sociedad, y hay varios informes sobre el cumplimiento del PIDESC.

El informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, después de su visita a Guatemala en 2005, es ahora objeto de seguimiento. Se están publicando artículos en la prensa y se está difundiendo información a las comunidades rurales con respecto a las posibles violaciones de los derechos fundamentales, si bien se realizan cada vez más progresos en cuanto a la vigilancia basada en los derechos humanos y la aplicación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Como resultado de la labor técnica y de documentación realizada, se perciben actualmente las repercusiones políticas en las diferentes esferas en lo que respecta a la realización del derecho a la alimentación. Por mencionar un solo ejemplo, el Fondo de Tierras y el Fondo del Vaso de Leche realizaron una investigación reveladora, utilizando un enfoque basado en el derecho a la alimentación, en la que se registró la percepción de los participantes locales en los diferentes programas. Se realizan informes paralelos todos los años y se hace un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial.<sup>83</sup>

Otro mecanismo de supervisión previsto por la Ley del SINASAN es el informe anual presentado por el Defensor del Pueblo ante el CONASAN. Este informe se convirtió en una obligación legal establecida por el Decreto n.º 32-2005<sup>84</sup> y brinda la oportunidad de hacer un seguimiento de estas políticas. Se elaboró un informe de determinación de los hechos<sup>85</sup> con objeto de poder realizar ajustes en relación con el cumplimiento por parte de Guatemala de la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a una alimentación adecuada.

---

83 CIIDH. 2007. *Alimentación, Derecho desnutrido*, p. 47 (Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.ciidh.org>). *Red Nacional para la Defensa de la Seguridad y Soberanía Alimentaria en Guatemala*, CIIDH, Coordinación de ONG y Cooperativas y Pastoral de la Tierra Interdiocesana, Provincia Eclesiástica de los Altos. 2007. *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Monitoreo de las Directrices Voluntarias*.

84 Artículo 15 j) de la Ley del SINASAN: "conocer, analizar y proponer correctivos a las políticas y estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base de las recomendaciones que anualmente emitirá el Procurador de los Derechos Humanos en relación con el respeto, la protección y la realización progresiva del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional".

85 La finalidad de la determinación de los hechos es garantizar el seguimiento anual de los indicadores. Bajo la dirección del Sr. Edgar Ortiz, que diseñó el proceso, los titulares de derechos y de obligaciones y los observadores colaboraron en la elaboración del primer informe, que fue presentado al Vicepresidente de la República y el Secretario de la SESAN en agosto de 2008.



El Defensor del Pueblo está asumiendo gradualmente una función de liderazgo y ha notificado casos de mala administración de programas y en esferas tales como la entrega de fertilizantes a cambio de favores políticos. También ha supervisado las partidas de defunción de personas cuya muerte estaba relacionada con la malnutrición. Los medios de comunicación han acogido con satisfacción esta labor, y otorgan especial importancia a las noticias sobre los ajustes en las políticas y la vigilancia del cumplimiento de los programas gubernamentales o los objetivos de las actividades. En la actualidad, más de 120 funcionarios de la oficina del Defensor del Pueblo han recibido formación en el marco del Proyecto de promoción y capacitación del derecho a la alimentación (PROCADA) de la FAO.

En el Plan de Acción de la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) se señala que el derecho a la alimentación es una prioridad en su plan estratégico para 2017. La COPREDEH es un organismo del gobierno que se creó para mejorar la coordinación de las actividades realizadas entre los ministerios del Estado, el Poder Judicial y la Oficina de los Derechos Humanos. Sus tareas principales guardan relación con la centralización y el seguimiento de la información sobre las denuncias por violaciones de los derechos humanos y el fomento de la investigación a través del Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público.

## 7. Mecanismos de recursos administrativos y jurídicos

La realización progresiva<sup>86</sup> del derecho a la alimentación y la aplicación de la justiciabilidad<sup>87</sup> pueden apoyarse mutuamente pero hay una gran diferencia en el tiempo requerido para hacerlos efectivos. Pedir en juicio el reconocimiento de un derecho humano ante un tribunal en Guatemala comporta mucho tiempo en el sistema judicial y los mecanismos de defensa de los derechos humanos. En consecuencia, no se han presentado prácticamente causas ante los tribunales: de las 35 000 reclamaciones dirigidas al Defensor del Pueblo en 2006 ninguna se refería al derecho a la alimentación,<sup>88</sup> en 2008, se estima que la oficina del Defensor del Pueblo examinó por lo menos cuatro casos.

Hay un solo caso documentado de la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Guatemala. La jueza del Juzgado de Primera Instancia de Trabajo del Departamento de Quetzaltenango, Clara Diria Ezquivel, argumentó en la sentencia firme dictada en un conflicto laboral, que el derecho a la alimentación de una empleada de limpieza había sido violado e impuso una sanción al respecto. Con ello no solo marcó el primer caso de justiciabilidad del derecho a la alimentación en el país sino también puso en evidencia la frágil estructura de las autoridades responsables de velar por la realización de este derecho humano.

---

86 "El concepto de la realización progresiva puede describirse en esencia como las obligaciones de los Estados partes de: a) adoptar todas las medidas pertinentes para la aplicación, o la plena realización, de los derechos económicos, sociales y culturales; y b) hacerlo hasta el máximo de los recursos de que dispongan." Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, período de sesiones sustantivo de 2007.

87 FAO. 2006. *Las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Documentos informativos y estudios de casos*, p. 79. Roma.

88 Datos proporcionados por Karla Villagrán, Directora de la Unidad de Investigación de la Oficina del Defensor del derecho a la alimentación, diciembre de 2006.

### Fragmento de texto tomado de un artículo publicado en junio de 2006 en el diario local “El Quetzalteco”

El expediente n.º 154-04-128 del Juzgado de Trabajo de Quetzaltenango promovido por Carmen Janeth Molina y presentado el 5 de abril de 2004, guarda en su corpus documental una noticia de aliento para todos los defensores del derecho a la alimentación porque es el primer juicio en Guatemala en el que un juez competente resuelve el caso aduciendo que la parte demandada viola el derecho a la alimentación del demandante. Esta querrela – según nos relató Carmen – tuvo su origen en una negativa empresarial de pagarle sus prestaciones laborales. Carmen se dedicaba a las tareas de limpieza y conserjería en “la empresa” cuando fue despedida, en ese entonces era un caso típico de incumplimiento patronal, pero desembocó en una flagrante violación de su derecho a la alimentación porque el equipo de abogados de “la empresa” tenían previsto desesperarla para que desistiera del caso, y se valieron de amparos y argucias para prolongar el veredicto final consumiendo en el proceso más de 24 meses, tiempo en el que Carmen cayó en mora en el alquiler del cuarto que rentaba y padeció hambre en repetidas ocasiones, pues su medio de sustento era ese trabajo. Carmen, a diferencia de la empresa, sólo contaba con el apoyo del bufete popular que asignó en su defensa a pasantes aún sin graduarse.

En este dictamen emitido por el Juzgado de Primera Instancia de Trabajo, se hace valer el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a la alimentación. El Pacto es respaldado por el artículo 46 de la Constitución Política de la República y toma el carácter de Ley ordinaria en el Decreto n.º 32-2005 que corresponde a la Ley de seguridad alimentaria y nutricional.

Se abrió la puerta a un mayor respeto del Estado en su conjunto de este derecho tan humano a alimentarse. Otros jueces y magistrados pueden seguir la misma ruta y argumentar con la Ley en la mano que el derecho a la alimentación consta como un Pacto Internacional y se ha hecho Ley ordinaria en la de seguridad alimentaria y nutricional que recientemente se aprobó.

Por “justiciabilidad del derecho a la alimentación” se entiende “*la facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado*”. Los objetivos de esta acción son, “*en primer lugar, determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no, y en segundo lugar, decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación*”.<sup>89</sup>

**La facultad de invocar un derecho humano.** En Guatemala, los instrumentos internacionales de derechos humanos no son considerados por la población en general como una fuente formal del derecho, a pesar de que en el artículo 46 de la Constitución de Guatemala se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno. Debido a la percepción generalizada de que los derechos humanos son muy poco firmes, el público en general considera

89 FAO. 2006. *Las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Documentos informativos y estudios de casos*. p. 79. Roma.



que no hay mucho que hacer cuando esos derechos son violados, y que las denuncias terminan casi inevitablemente amontonadas junto a otros casos cogiendo polvo en una oficina del gobierno o un tribunal.

Ello también explica por qué el caso anteriormente mencionado con respecto a la justiciabilidad del derecho a la alimentación no fue objeto de un proceso judicial (se llegó a un acuerdo extrajudicial) y por qué la persona perjudicada, Carmen Janeth Molina, ni siquiera conocía los motivos de la sentencia al ser entrevistada en su casa.

### **Reconocimiento en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial.**

En julio de 2005, la FAO, FIAN y la Corte Suprema de Justicia impartieron un curso de dos días de duración dirigido a los magistrados de dicho órgano, los delegados de la SESAN, los miembros del GII SAN y los representantes de la sociedad civil. El curso se organizó para dar a conocer los progresos realizados en relación con el reconocimiento del derecho a la alimentación, comenzando con la aprobación de la Ley del SINASAN (Decreto n.º 32-2005) de Guatemala. Una de las jornadas de dos días de duración se denominaba “El derecho a la alimentación: un reto para la justicia”.

La jueza Clara Diria Ezquível asistió ese día. Al abordar el tema sobre “La aplicación del derecho a la alimentación en conflictos agrarios y laborales en Guatemala”, manifestó su intención de examinar diversos casos con la tipificación “reforzada”, – tal como lo definió durante su ponencia – por la reciente aprobación de la Ley del SINASAN. Si bien esta primera aproximación a los magistrados de los tribunales laborales condujo a un reconocimiento muy general, este tema ya había entrado en la esfera de un órgano judicial.

**Determinar, en un caso concreto presentado ante un Tribunal, si un derecho humano ha sido violado o no.** Esta consideración fue respaldada rápidamente por la jueza Ezquível. Pero cuando el fallo se anunció, la parte demandada se opuso y apeló a la Corte Suprema aduciendo incoherencia y favoritismo. La alegación inicial se había estimado legítima y se había impuesto a la empresa que había cometido la infracción una sanción de aproximadamente 6 500 dólares estadounidenses.

## **8. Desarrollo de la capacidad**

Con la entrada en vigor de la Ley del SINASAN, fue necesario reforzar la capacidad de los titulares de derechos y de obligaciones, así como de los observadores de los derechos humanos. Se establecieron equipos técnicos de la FAO y la SESAN con objeto de elaborar un proyecto específico para Guatemala sobre el derecho a la alimentación o el derecho a la seguridad alimentaria y la nutrición. En consecuencia, el 3 de agosto de 2007, se daba a conocer oficialmente PROCADA en el quinto Congreso Americano de Derecho Agrario.<sup>90</sup> Este proyecto se diseñó en respuesta a las conclusiones de un grupo de expertos en seguridad alimentaria y nutrición en un proceso de consulta participativo. Cuando se formuló la pregunta “¿cuáles son las causas que explican la correlación entre los indicadores de morbilidad, mortalidad y subdesarrollo humano y la no realización del derecho a la alimentación a estos niveles de precariedad y deterioro?” los expertos

---

90 La Unidad del Derecho a la Alimentación se ha establecido en Roma como elemento integrante del proyecto sobre el derecho a la alimentación ejecutado por la FAO con la financiación del Ministerio de Alimentación, Agricultura y Protección del Consumidor de Alemania.

respondieron que se desconocía el derecho a la alimentación.<sup>91</sup> Muchas de las enseñanzas extraídas que se exponen en este documento se recopilaron en el marco de PROCADA.

El proyecto PROCADA de la FAO se centra en la creación de capacidades. Las presentaciones sobre el derecho a una alimentación adecuada se incluyeron en el primer plan de sensibilización dirigido a los alcaldes y empresas municipales (primer semestre de 2005). Además, se han impartido dos cursos de postgrado sobre la seguridad alimentaria y la pobreza en el marco del PESA. Al primero asistieron 35 funcionarios especializados y expertos de varios sectores gubernamentales, el mundo académico, OSC y organismos internacionales de desarrollo. Al segundo, 33 profesionales y expertos – también de diversos sectores gubernamentales, OSC, el mundo académico y organismos internacionales de desarrollo –.

Los módulos de formación sobre el derecho a la alimentación se organizaron con la ayuda de la COPREDEH en un proceso participativo. La Oficina del Procurador de los Derechos Humanos y la ACNUDH también desempeñaron una función decisiva en los progresos alcanzados.

En abril de 2008 comenzó el módulo de formación sobre el derecho a la alimentación. En esta primera fase, se organizó un curso de capacitación para instructores con objeto de promover una mejor comprensión de los principios básicos del derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y la nutrición. Esta sesión inicial estaba dirigida a varias instituciones tales como la INCOPAS, que se contempla en la Ley del SINASAN y los funcionarios de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos y la COPREDEH, así como varios miembros del personal del sistema de las Naciones Unidas. Esta actividad se tradujo en una sólida alianza entre los actores que se ocupan del derecho a la alimentación, que más tarde adoptaron y aplicaron las medidas correspondientes. Numerosas personas a nivel central y regional recibieron capacitación en la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos.

A raíz de las iniciativas de creación de capacidad de PROCADA, algunas de las partes interesadas comenzaron a incorporar el enfoque del derecho a la alimentación en su trabajo. Entre los ejemplos cabe citar la red de municipios de izquierdas que ha empezado a gestionar proyectos municipales aplicando un enfoque sobre el derecho a la alimentación y también la Conferencia Episcopal de Guatemala (a través de Monseñor Alvaro Rammazzini), que incluye el tema del derecho a la alimentación como una de las cuatro prioridades en su plan de trabajo. Además, varias ONG han comenzado a trabajar para promover la vigilancia de las políticas públicas con arreglo a los derechos humanos. Los miembros del Congreso de la República comenzarán a comprobar las cuentas relativas a las medidas adoptadas por el ejecutivo aplicando el enfoque de los derechos humanos. Además, las instituciones como la COPREDEH vienen celebrando sesiones internas de capacitación con objeto de fortalecer su capacidad para realizar actividades de seguimiento de casos en que se acude a los tribunales y elaborar informes al respecto.

En 2008, el primer curso sobre el derecho a la alimentación fue introducido como parte del plan de estudios del curso de Grado en nutrición en el Departamento de Química y Ciencias Farmacéuticas de la Universidad San Carlos de Guatemala. El curso era de carácter facultativo y las clases se estructuraron en consonancia con el módulo sobre el derecho a la alimentación. Los comentarios de los estudiantes fueron muy positivos y allanaron el camino para reproducir la formación práctica y

---

91 Conclusión a la que llegó un grupo de técnicos que formaba parte del GIISAN tras una serie de intentos para dilucidar las razones que explican la limitada realización del derecho a la alimentación en Guatemala.



los resultados de las investigaciones. Todos los estudiantes matriculados en esta facultad prestarán durante algunos meses servicios a las comunidades como parte de su experiencia práctica, los cuales serán supervisados a diferentes niveles locales.

**Una mañana con Vos/z.** En el marco de PROCADA se tomó la decisión de convocar la participación de más personas en las iniciativas encaminadas a difundir información sobre el derecho a una alimentación adecuada. Ya que Guatemala dispone de notables recursos humanos jóvenes, la pregunta clave es: ¿cómo puede lograrse que los jóvenes participen en la lucha contra el hambre de una forma que facilite la creación de redes juveniles sobre el derecho a la alimentación? “Una mañana con Vos/z” es un programa destinado a escuchar a los jóvenes y a intercambiar opiniones con ellos. El método de trabajo consta de cuatro partes: atraer la atención, sensibilizar, proporcionar información y lograr un compromiso.

El primer paso consistió en la celebración de un concierto de música para jóvenes, donde se proporcionó información sobre el derecho a la alimentación y la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición del país. Las bandas locales compusieron dos canciones para la ocasión en la que se hacía hincapié en estos problemas. La respuesta positiva motivó iniciativas posteriores como la “convivencia en comunidades” en que grupos de estudiantes viven durante tres días y dos noches en hogares vulnerables a la inseguridad alimentaria. Los estudiantes no deben llevar dinero consigo, apenas lo suficiente para el regreso en autobús. Hay un joven por comunidad encargado de anotar los temas que más le preocupan y luego realiza una presentación para los demás estudiantes.

Los grupos de jóvenes que habían tenido esta experiencia regresaron poco después con proyectos de desarrollo en las comunidades que les habían acogido. Además, sus conocimientos y sensibilidad sobre el tema habían aumentado considerablemente. Los estudiantes identificaron a los funcionarios del gobierno directamente responsables de la labor a nivel de la comunidad y colaboraron con ellos para sensibilizarlos y familiarizarlos con la legislación en vigor sobre la aplicación del derecho a la alimentación y sus consecuencias.

Los medios de comunicación se suelen utilizar como un instrumento para aumentar la presión política. Al margen de su utilidad en la sensibilización, los medios de comunicación deberían emplearse también para crear voluntad política y ejercer presión. Sucede con frecuencia que lo que no aparece en los medios de comunicación no existe en el programa político. Los medios de comunicación nacionales reflejan la opinión pública e influyen al mismo tiempo en las prioridades del programa político, lo cual genera reacciones sociales y gubernamentales. En consecuencia, la función de los medios de comunicación es crucial para la realización del derecho a la alimentación.

En febrero de 2008, tuvo lugar el primer “desayuno de formación” en los medios de comunicación. Sorprendentemente, participaron en este acontecimiento 17 periodistas de diferentes sectores. El tema objeto de mayor atención por parte de los medios fueron los indicadores de desnutrición crónica a nivel municipal – una cuestión de especial importancia debido al elevado número de niños que sufren malnutrición –. En esa ocasión, varias emisoras de radio emitieron noticias breves sobre el tema cada 30 minutos. En consecuencia, el derecho a la alimentación se mencionó con más frecuencia en un día que en varios años.

Este proceso inicial comportaba referencias frecuentes al derecho a la alimentación, durante el cual PROCADA se convirtió en una de las fuentes reconocidas para la celebración de consultas con respecto a temas de actualidad, tales como la producción agrícola, la desnutrición, la política alimentaria

y otros asuntos. Los informes por escrito, así como la radio, la televisión y las producciones digitales promovieron la idea de que el incumplimiento de un derecho humano tendría repercusiones sobre las cifras reales del subdesarrollo. El incremento de la comunicación con los medios de comunicación lleva a la cobertura de otras solicitudes formuladas por la sociedad civil; asimismo, las distintas investigaciones realizadas por diversos reporteros han dado lugar a reacciones positivas por parte del gobierno.

Como resultado de las actividades mediáticas, el Congreso examinó posibles decisiones para mejorar las reservas de alimentos y la utilización de la tierra para la producción interna y la autosuficiencia. Lo más importante es que esas actividades impulsaron al gobierno central a adoptar medidas para atajar la crisis alimentaria.

## 9. Conclusiones

Es posible y factible, financiera y metodológicamente, realizar el derecho a una alimentación adecuada en Guatemala. Simplemente requiere combinar los objetivos de todas las partes interesadas; perfeccionar los planes, presupuestos y programas; colaborar con las organizaciones internacionales de cooperación; adquirir conocimientos; alentar actitudes hacia el cambio; poner en práctica procesos que requieren ajustes difíciles.

Los pactos, convenios y acuerdos internacionales, por un lado, y la legislación, las metodologías, las estrategias y los mecanismos de recurso internos, por otro, son instrumentos potentes pero necesitan un “motor” para impulsar el proceso.

Todo país debe tener por lo menos un “motor de cambio”. El “motor” debe ser un líder convencido de que es posible realizar el derecho a una alimentación adecuada. Esta persona puede encontrarse entre los titulares de cargos públicos, las poblaciones afectadas o las organizaciones que desempeñan una función de liderazgo en la vigilancia y promoción del derecho a una alimentación adecuada.

Hay falta de voluntad cuando se desconoce el objetivo: los distintos dirigentes –que trabajan en nombre de otras personas o que los alientan a actuar– deben actuar como impulsores y motores del cambio a fin de aunar esfuerzos con otros actores para perseguir un objetivo claro. Ante todo, deben creer en la posibilidad de que todas las personas pueden permitirse comprar una parcela de tierra adecuada en la que producir alimentos hoy, mañana o en el futuro. Asimismo, en caso de emergencia, todo el mundo debería recibir donaciones de alimentos sanos y variados, no se trata de cualquier tipo de alimentos para llenar estómagos vacíos, sino alimentos nutritivos respetando las culturas tradicionales de las personas y producidos preferiblemente en su propio país. Deben adoptarse también medidas para garantizar que las entregas de alimentos no se vean obstaculizadas por carreteras intransitables o inexistentes.

Todas las personas deben contar en todo momento con los medios para poder alimentarse por sí mismos –este es el objetivo final del proceso–. En primer lugar, debería adoptarse una decisión sobre el objetivo previsto y la meta final; la metodología, los mecanismos de rendición de cuentas, los marcos jurídicos, los planes y los programas pueden ajustarse más tarde.



La promulgación de la Ley del SINASAN puede favorecer actividades y convertirse en el epicentro del cambio estructural, o puede estar simplemente llena de buenas intenciones. Se han realizado considerables esfuerzos para lograr la promulgación de esta Ley en Guatemala y muchos políticos han celebrado su promulgación como una “misión cumplida”. Sin embargo, aún no ha cumplido su misión, y su promulgación fue simplemente el primero de muchos pasos que todavía quedan por dar.

No obstante, se ha aprendido una lección: los primeros años de trabajo en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en Guatemala han demostrado que es esencial fijar un objetivo, una actitud correcta y un factor impulsor. **El objetivo:** garantizar que todas las personas de Guatemala pueden alimentarse adecuadamente por sus propios medios en todo momento. **La actitud:** estar convencido de que esto es posible. **El factor impulsor:** una persona (o grupo de personas) que cree firmemente en la posibilidad de lograr este objetivo, hace de él su razón de ser y logra con convicción que otros asuman un compromiso respecto a su consecución.

## Recomendaciones

- El gasto público en programas de seguridad alimentaria y nutrición por sí solo no garantiza la mejora de la situación del derecho a la alimentación. Es imprescindible que los programas apliquen los principios de los derechos humanos tales como la participación y la habilitación en los procesos de elaboración y ejecución con objeto de garantizar que los titulares de derechos estén habilitados y puedan reclamarlos.
- Es fundamental mantener el derecho a la alimentación en el punto de mira de la opinión pública para garantizar que este tema no desaparezca del programa político y que genere voluntad política en función de las demandas de los titulares de derechos. Esto es así porque la intensidad de las demandas aumenta la probabilidad de que los responsables de la toma de decisiones presten atención a estas cuestiones.
- Los indicadores principales sobre la evolución y la malnutrición de las políticas se suelen examinar en los ministerios, institutos y organismos de cooperación en lugares centrales, tales como la capital de un país. Esa información también debe fluir hacia abajo a los alcaldes y funcionarios municipales y locales para abordar las lagunas en el conocimiento de los que viven y trabajan junto a las personas hambrientas y cuya capacidad debe desarrollarse para que puedan cumplir con su deber en calidad de titulares de obligaciones.
- Para hacer frente a las limitaciones de la falta de jurisprudencia, deberían alentarse las audiencias públicas a fin de iniciar procesos judiciales. Se requiere también un control más estricto del proceso jurídico una vez iniciado.
- Es esencial aprobar una ley por la que se reconozca el derecho a la alimentación y se establezcan organismos de aplicación determinando el mandato y el presupuesto. Sin embargo, la ley no puede ser la solución en sí misma. La voluntad política y la organización y movilización social son indispensables para la plena realización del derecho a la alimentación. Estos elementos deben ser reconocidos y respaldados como factores impulsores del éxito para la plena realización del derecho a la alimentación.





## IV. LA INDIA

### Campañas por el derecho legal a la alimentación

#### Aspectos destacados

- El derecho a la alimentación es justiciable a nivel nacional.
- Los procesos de interés público mejoran el acceso de las personas pobres a la justicia.
- Los tribunales establecen mecanismos de control para el seguimiento de las demandas.
- El derecho legal a un empleo garantizado mejora el disfrute del derecho a la alimentación.
- La autosuficiencia alimentaria no se ha traducido en el disfrute del derecho a la alimentación para todos.
- Es necesaria una sociedad civil activa para reforzar la aplicación de los programas y las órdenes judiciales.

#### 1. Antecedentes

En la India, el Estado viene realizando intervenciones para garantizar la seguridad alimentaria desde la independencia. Se ha logrado un notable crecimiento de la producción en los últimos decenios, y un enorme crecimiento económico en el último decenio en particular. Sin embargo, las tasas de malnutrición se encuentran entre las más altas del mundo, especialmente entre los niños. El rico “panorama institucional” de actores de la sociedad civil y el Estado, combinado con una suficiencia alimentaria general a nivel nacional contrasta con unas cifras muy elevadas de malnutrición en todo el país –la paradoja de la India, descrita en algunas ocasiones como la “escasez en medio de la abundancia”–.

La India ofrece un ejemplo de la justiciabilidad del derecho a la alimentación a nivel nacional. El Tribunal Supremo de Delhi ha estado examinando una causa de interés público sobre el derecho a la alimentación desde el año 2001 y ha dictado numerosas órdenes provisionales por las que creaba derechos legales a los alimentos y al trabajo en el marco de diversos programas gubernamentales. La combinación única de una fuerte campaña pública y órdenes directas y explícitas dictadas por el Tribunal Supremo ha reforzado la ejecución de planes públicos de asistencia y ha aumentado en gran medida la responsabilidad de los funcionarios públicos. Esta campaña ha conducido asimismo a una nueva ley por la que se garantiza el empleo rural de las personas pobres, lo cual ha sido celebrado como un hito.

La India es un país de vastas dimensiones que ocupa la mayor parte de un subcontinente y tiene una superficie de 3,287 mil kilómetros cuadrados. Es el segundo país del mundo con mayor densidad de población, que supera la cifra de 1 100 millones de habitantes.

El índice de desarrollo humano (IDH) de la India en 2005 era de 0,619, lo cual refleja un aumento de 0,551 en 1995 a 0,578 en 2000 (0 = sin desarrollo; 1 = pleno desarrollo). En 2005, se encontraba en el puesto 128 entre los 177 países que disponían de suficiente información. Desde el punto de vista de la igualdad, la India está a medio camino con un coeficiente de Gini de 36,8 (igualdad absoluta = 0; desigualdad absoluta = 100).<sup>92</sup>

92 PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*, p. 285.

En el pasado, el país se vio afectado con frecuencia por graves crisis alimentarias de gran magnitud, pero no ha habido grandes hambrunas desde la independencia. El economista y premio nobel de la India Amartya Sen, sostiene que es menos probable que se produzca una hambruna en una democracia dado que la presión pública garantizará una intervención activa.<sup>93</sup> Sin embargo, ha habido un elevado nivel de subnutrición crónica en más de 60 años de independencia y democracia, y la prensa publica periódicamente informes sobre defunciones por inanición.

Como resultado de un esfuerzo considerable, la India ha pasado a ser autosuficiente en la producción de cereales básicos y dispone de suficientes alimentos per cápita. El país ha establecido un marco jurídico sólido para la protección de todos los derechos humanos y ha formulado muchos programas para combatir el hambre y la desnutrición; no obstante, persisten estas lacras sociales. Las personas que necesitan alimentos no pueden acceder a ellos por diversas razones, desde la pobreza a la falta de estrategias coherentes para luchar contra el hambre, la ineficacia administrativa, las prácticas discriminatorias y la mala gestión.

## 2. Identificación de los hambrientos en la India

La India participa en un intenso debate con respecto a la identificación de las personas pobres y hambrientas. Este debate se centra en tres cuestiones principales: i) las definiciones de inanición, hambre e inseguridad alimentaria; ii) las metodologías para determinar el umbral de la pobreza; iii) los acontecimientos relativos a la visibilidad de la situación de las comunidades tribales y personas de castas inferiores.

### Definición del hambre y la inanición

En el PIDESC se establece una distinción entre el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a no padecer hambre. Por “derecho a no padecer hambre” se entiende con frecuencia el logro de un “nivel mínimo” del derecho a una alimentación adecuada y requiere una actuación inmediata, mientras que la inanición es una forma extrema de hambre, que a menudo conduce a la muerte.

La definición de hambre en la India ha sido objeto de un amplio debate y está en proceso de evolución de la noción de necesidades calóricas mínimas a un régimen alimenticio equilibrado. Los expertos en nutrición han fijado las necesidades calóricas mínimas para no padecer hambre en 2 400 calorías al día por adulto rural (que realiza trabajos físicos) y 2 100 calorías por adulto urbano.<sup>94</sup> Se ha calculado asimismo en función de las necesidades de trigo y arroz. Pero las necesidades alimentarias van más allá de los cereales; por ello, se ha calculado también la ingesta diaria necesaria de proteínas y otros nutrientes. No obstante, hasta el momento presente se ha hecho hincapié en la definición de “necesidades alimentarias mínimas” en lugar de examinar los patrones para medir los resultados de la desnutrición.

Ha habido debates con respecto a la determinación de las prestaciones de las personas cubiertas por el sistema público de distribución (de arroz o trigo) y los programas de alimentación

---

93 Sen, A. 1981. *Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Pobreza y hambruna: un ensayo sobre el derecho y la privación). Oxford. Clarendon Press.

94 Comisión de Planificación. 2008. 11th Five Year Plan, 2007-2012 (Decimoprimer plan quinquenal 2007-2012). Vol. II, p. 132.



complementaria tales como la alimentación escolar y el derecho a los alimentos proporcionados a través del servicio integrado para el desarrollo del niño, en que se establece una cantidad de calorías y proteínas.

En los códigos sobre la hambruna de la India se contemplan indemnizaciones por daños y perjuicios a la familia de una persona que haya fallecido por inanición. Sin embargo, la definición de inanición es muy limitada y no incluye la subnutrición como un factor determinante. Por tanto, si una persona muere de tuberculosis y está también gravemente desnutrida, no se considera que haya fallecido por inanición, sino por una enfermedad. Además, si una autopsia revela la presencia de comida en el estómago de una persona, incluso en cantidades ínfimas como un grano de maíz o una brizna de hierba, no se considera que haya fallecido por inanición. El hambre puede haber impulsado a las personas a comer hierba u otras sustancias no aptas para el consumo humano, pero la causa de muerte en tales casos se describe como intoxicación alimentaria en lugar de inanición.

Las autopsias no evitan el hambre ni fomentan el derecho a la alimentación. Al contrario, una autopsia puede incluso sumarse a la humillación sufrida por la familia del difunto. En 2003, la Comisión Nacional de Derechos Humanos declaró que es equivocado insistir en la mortalidad como prueba de inanición,<sup>95</sup> debería utilizarse como criterio el proceso continuo de angustia y evitarse la muerte por inanición.

El diálogo sobre la inanición debe dejar de centrarse exclusivamente en las personas que están muriendo de hambre y avanzar hacia la inclusión de las personas que padecen hambre “como una forma de vida”.

## La desnutrición y la pobreza en la India

Los progresos en la lucha contra la malnutrición han sido lentos. En el período comprendido entre 1998 y 1999, el 36% de la población adulta de la India tenía un índice de masa corporal inferior a 18,5 (el umbral de la malnutrición de un adulto). A pesar de registrar un sólido crecimiento económico durante casi un decenio, este porcentaje solo se redujo ligeramente en el período de 2005-2006 al 33% en promedio, mientras que el porcentaje de niños menores de tres años con insuficiencia ponderal no había registrado variaciones (un 47% en 1998-1999 y un 46% en 2004-2006).<sup>96</sup> En el **Cuadro 1** se ofrece una visión de conjunto de otros indicadores esenciales relativos a la nutrición infantil.

En la Serie de informes sobre el hambre en el mundo de 2006 se destaca lo que la India denomina una “emergencia silenciosa” de hambre y sufrimiento crónico. En la India, mueren más personas de malnutrición cada año que las que perdieron la vida (unos tres millones) durante la crisis de Bengala de 1943, la última gran hambruna de la India. Demasiadas de ellas son niños. La India tiene tan sólo el 17% de la población mundial pero el 35% de los niños con deficiencia en peso para la edad en todo el mundo.<sup>97</sup>

95 Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2003. *Informe anual 2002-2003. Caso n.º 37/3/97-LD, Actuaciones relativas a las defunciones por inanición en Orissa, 17 de enero de 2003*, p. 334.

96 Comisión de Planificación. 2008. *Decimoprimer plan quinquenal 2007-2012*. Vol. II. Sector Social, p. 128.

97 PMA. 2006. *Serie de informes sobre el hambre en el mundo 2006: El hambre y el aprendizaje*, p. 32. Roma.

Incluso entre el 20% de la población más rica, la tasa de retraso del crecimiento es del 25,3% de los niños menores de cinco años,<sup>98</sup> lo cual apunta a que la malnutrición en la India no es únicamente un problema de pobreza. Asimismo, más de la mitad de los niños de seis a 59 meses están anémicos, incluso si las madres han recibido 12 años o más de educación o pertenecen al quintil de ingresos más altos.<sup>99</sup>

Indicadores de nutrición infantiles	%
Porcentaje de niños con bajo peso al nacer (1999-2006)	30
Porcentaje de niños menores de cinco años (2000-2006) con moderado y severo bajo peso para la edad	43
Porcentaje de niños menores de cinco años (2000-2006) con severo bajo peso para la edad	16
Porcentaje de niños menores de cinco años (2000-2006) que padecen emaciación: moderada y severa	20
Porcentaje de niños menores de cinco años (2000-2006) que padecen moderado y severo retraso del crecimiento	48

Fuente: UNICEF (Disponible en el siguiente enlace: [http://www.unicef.org/infobycountry/india\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/india_statistics.html)).

Si bien las tasas de desnutrición son altas en todas las zonas de la India, existen grandes diferencias entre una región y otra: las tasas de insuficiencia ponderal de niños menores de cinco años oscilan entre el 19,7% en Sikkim y el 19,9% en Nagaland (en el noreste) y el 60% en Madhya Pradesh, en el centro. Bihar y Jharkand en el este también tienen tasas muy elevadas del 55,9% y el 56,5%, respectivamente.<sup>100</sup>

El número de personas de la India que viven por debajo del umbral nacional de la pobreza es del 28,6%.<sup>101</sup> Sin embargo, conforme a los umbrales internacionales de la pobreza este porcentaje es más elevado en realidad, ya que el 41,6% gana menos de 1,25 dólares estadounidenses al día (extrema pobreza) en paridad del poder adquisitivo y el 75,6% gana menos de dos dólares al día (pobreza).<sup>102</sup>

98 Instituto Internacional de Ciencias de la Población (IIPS) y Macro International. 2007. *Tercera encuesta nacional de salud familiar*. 2005-2006. Vol. I, p. 271. Mumbai (India).

99 IIPS y Macro International. 2007. *Tercera encuesta nacional de salud familiar*. Vol. I, p. 289. Mumbai (India).

100 IIPS y Macro International, 2007. *Tercera encuesta nacional de salud familiar*. Vol. I, p. 273. Mumbai (India).

101 PNUD. 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*. Período de referencia: 1990-2004. Nueva York.

102 Banco Mundial. 2008. *Indicadores del desarrollo mundial (IDM)*. Datos sobre la pobreza. Washington, D. C. Las cifras citadas corresponden al período de 2004-2005.



## Definición del umbral de la pobreza

La India ha establecido un umbral nacional de la pobreza como un punto de referencia para intervenciones específicas. La categoría “por debajo del umbral de la pobreza” identifica a las personas que necesitan cuidados y protección especiales; la categoría “por encima del umbral de la pobreza” también se utiliza y comporta el disfrute de algún derecho menos. El umbral oficial de la pobreza se fija en 356,30 rupias indias (7,40 dólares estadounidenses) per cápita al mes en las zonas rurales y 538,60 rupias indias (11 dólares) per cápita al mes en las zonas urbanas.<sup>103</sup> Sin embargo, en lo que concierne al derecho a obtener la ayuda, las familias por debajo del umbral de la pobreza se identifican mediante amplias encuestas realizadas a nivel estatal, utilizando los criterios fijados por el Ministerio de Desarrollo Rural.<sup>104</sup> En la última encuesta se recabó información relativa a lo siguiente:

- situación de la propiedad de la tierra y la vivienda;
- acceso a instalaciones sanitarias;
- disponibilidad de alimentos;
- propiedad de los bienes de consumo;
- situación de la educación en la familia;
- situación de los medios de vida;
- situación de los niños.<sup>105</sup>

El número total de personas que pueden incluirse en la categoría “por debajo del umbral de la pobreza” depende de las estimaciones de la pobreza en todo el Estado facilitadas por la Comisión de Planificación. Los criterios relativos a la situación de las personas por debajo del umbral de la pobreza se han determinado a un nivel que ha sido criticado por ser inferior al mínimo vital necesario. En consecuencia, los activistas argumentan que el “umbral de la pobreza” está más cerca del “umbral del hambre”.<sup>106</sup> Tras la intervención en el Tribunal Supremo por parte de la Campaña por el derecho a la alimentación, el Tribunal dictaminó que el Gobierno de la India no puede reducir el porcentaje de personas beneficiarias del sistema público de distribución a menos del 36%.<sup>107</sup>

Además de la cuestión de la definición del umbral de la pobreza, se cometieron notables errores en 1997 en lo que respecta a la inclusión y exclusión de los beneficiarios del programa del sistema público de distribución. La Comisión de Planificación estima que como máximo el 57% de las familias por debajo del umbral de la pobreza tiene los cupones para alimentos correspondientes.<sup>108</sup>

---

103 Gobierno de la India. Oficina de información y prensa. 2007. Estimaciones de la pobreza para 2004-2005. Nueva Delhi (India). (Disponible en el siguiente enlace: <http://planningcommission.nic.in/news/prmar07.pdf>).

104 Comisión de Planificación. *Decimoprimer plan quinquenal 2007-2012*. Vol. II, Sector social, p. 135.

105 Jalan, Jyotsna y Murgai, Rinku. 2007. *An Effective 'Targeting Shortcut'? (¿Una vía rápida para establecer objetivos con eficacia?) An Assessment of the 2002 Below-Poverty Line Census Method* (Una evaluación del método del censo para determinar las personas que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza en 2002).

106 Guruswamy, Mohan y Abraham, Ronald Joseph. 2006. *The poverty line is a starvation line* (El umbral de la pobreza es el umbral del hambre). (Disponible en el siguiente enlace: <http://infochangeindia.org/agenda/hunger-has-fallen-off-the-map/the-poverty-line-is-a-starvation-line.html>).

107 Orden del Tribunal Supremo del 14 de febrero de 2006, *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.

108 Comisión de Planificación. *Decimoprimer plan quinquenal 2007-2011*. Vol. II, Sector social, p. 135.

Algunos Estados, como Chhattisgarh, han decidido ampliar la categoría de personas por debajo del umbral de la pobreza, utilizando sus propios recursos, a fin de incluir también a las que se contemplaban en esta categoría en estudios anteriores que adoptaron métodos diferentes a este respecto.

La determinación del umbral de la pobreza ha sido criticada internamente por los comisarios del Tribunal Supremo,<sup>109</sup> entre otros, y externamente por el CDESC; este Comité ha recomendado a la India que revise su umbral nacional de la pobreza.<sup>110</sup>

Una comisión nacional examinó el desempleo en la India y señaló que el 77% de la población debería clasificarse como pobre y vulnerable; con bajos gastos diarios, el alto crecimiento económico beneficia fundamentalmente al 23% restante de la población.<sup>111</sup>

### ¿Quiénes son las personas más vulnerables?

Si bien el nivel de pobreza y subnutrición es en general alto, algunos grupos y personas se encuentran en una situación peor que otras. La indigencia es más endémica entre determinados grupos, como las personas con discapacidad, las personas con enfermedades que estigmatizan como la lepra o el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), los ancianos, los jóvenes que no tienen apoyo familiar y las mujeres solteras. Hay personas en situación de indigencia en toda la sociedad india, entre ellas, la población de castas y tribus oprimidas, los vaciadores de letrinas, los mendigos, los trabajadores del sexo, los campesinos sin tierra y los artesanos. Las personas desplazadas por desastres naturales o proyectos de desarrollo se incluyen a menudo en este grupo.

El Tribunal Supremo ha señalado que las personas más vulnerables son los ancianos, los enfermos, los discapacitados, las mujeres y los hombres indigentes en peligro de morir de inanición, las mujeres embarazadas y lactantes y los niños indigentes, especialmente en los casos en que estos o los miembros de su familia no disponen de fondos suficientes para alimentarlos.<sup>112</sup>

En el preámbulo de la Constitución se garantiza la igualdad de género como un derecho fundamental y se faculta también al Estado a adoptar medidas de discriminación positiva en favor de la mujer, a través de la legislación y las políticas. En 1993, la India ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Además, más de un millón de mujeres han sido elegidas como miembros de los *panchayats* locales tras la entrada en vigor de una enmienda aprobada en 1993 a la Constitución por la que un tercio de los escaños elegidos de los órganos de la administración local estará reservado a las mujeres.

---

109 Comisarios del Tribunal Supremo de Justicia. 2007. *Séptimo informe*.

110 CDESC. 8 de agosto de 2008. *Observaciones finales sobre la India*, párr. 68. Documento E/C.12/IND/CO/5 de las Naciones Unidas.

111 Comisión nacional para las empresas del sector no estructurado del Ministerio de Industrias de Pequeña Escala. 2009. *The Challenge of Employment in India* (El desafío del empleo en la India), p. iii.

112 Orden del Tribunal Supremo del 2 de mayo de 2003. *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.



No obstante, las mujeres se enfrentan a riesgos nutricionales especiales porque son por lo general las últimas de la familia en comer y si los alimentos escasean es probable que sean las que menos coman. También, la alfabetización, la educación y los ingresos de las mujeres son inferiores respecto a los hombres. Con arreglo al 11.º plan quinquenal de la India, estos factores, junto con el hecho de que las mujeres y las niñas tienen menos posibilidades que los hombres de acceder a servicios sanitarios en caso de enfermedad, contribuyen a la relación desigual entre los sexos del país (933 mujeres frente a 1 000 hombres).<sup>113</sup>

Más de un tercio de las mujeres indias tienen un índice de masa corporal inferior a 18,5, lo cual muestra un alto grado de deficiencia nutricional. Los problemas nutricionales son más graves para las mujeres rurales, sin educación, de tribus y castas desfavorecidas y de los dos quintiles inferiores de riqueza.<sup>114</sup>

Uno de los rasgos más destacados de la estructura social de la India es el sistema de castas. Hay alrededor de 3 000 castas. De estas, hasta 779 cuentan con una protección especial al amparo de la Constitución como “castas desfavorecidas” porque se encuentran en el extremo inferior de la sociedad. Estas castas se denominaban anteriormente “intocables” pero por lo general se refieren a sí mismas como “dalit”, que significa literalmente “oprimido”. La Constitución de la India de 1950 proscribió la “intocabilidad” y la legislación posterior ha tratado de dispensar una mayor protección, en particular mediante la Ley de protección de los derechos civiles (1955) y la Ley (de prevención de atrocidades) de castas y tribus desfavorecidas (1989).

Sin embargo, el sistema de castas sigue siendo uno de los sistemas institucionalizados más antiguos de opresión en el mundo. La población dalit es mucho más vulnerable que otras a la pobreza y la subnutrición. Las cifras de 2004-2005 muestran que el 36,80% de la población dalit vivía por debajo del umbral de la pobreza en las zonas rurales en comparación con sólo el 28,30% de otros grupos. En las zonas urbanas, la diferencia era ligeramente mayor: El 39,20% de las familias pertenecientes a castas desfavorecidas estaban por debajo del umbral de la pobreza en comparación con el 25,70% entre otros hogares.<sup>115</sup>

Las poblaciones de castas y tribus desfavorecidas constituyen el 16,2% y el 8,2% respectivamente de la población total del país y ambas viven principalmente en las zonas rurales. Con respecto a la población dalit, la proporción de residentes en las zonas rurales se aproxima al 80%.<sup>116</sup>

Las tribus desfavorecidas o adivasi –la población autóctona de la India– también gozan de una protección especial en virtud de la Constitución. Hay más de 700 de estas tribus, con un total de 84,3 millones de personas (datos de 2001). La mayoría viven en la zona central y oriental de la India y en el noreste del país. Gran parte de la población adivasi

---

113 Comisión de Planificación. *Decimoprimer plan quinquenal 2007-2011*. Vol. II, Sector social, p. 132.

114 IIPS y Macro International. 2007. *Tercera encuesta nacional de salud familiar, 2005-2006*, Conclusiones principales, p. 305. Mumbai (India).

115 Comisión de Planificación. *Decimoprimer plan quinquenal 2007-2012*. Vol. I, pp. 106 a 107.

116 Comisión de Planificación. 2005. *Report of the Task Group on development of scheduled castes and scheduled tribes on selected agenda items of the national common minimum programme* (Informe del Grupo de trabajo sobre el desarrollo de las castas y tribus desfavorecidas de determinados temas del programa nacional mínimo común), p. 66.

perdió el acceso a sus tierras tradicionales y vive principalmente en montañas, colinas, bosques, desiertos o zonas de nieves perpetuas. No tienen acceso a servicios públicos tales como el sistema público de distribución y su aislamiento geográfico, social y político los deja con frecuencia fuera del alcance de los servicios y regímenes de previsión social.<sup>117</sup>

Los niños pertenecientes a las castas y tribus desfavorecidas, u otras clases marginadas, presentan niveles relativamente altos de retraso del crecimiento y emaciación. Los niños de las tribus oprimidas tienen la situación nutricional más pobre en casi todos los aspectos y la alta prevalencia de emaciación en este grupo (28%) es particularmente notable.<sup>118</sup>

Los análisis de los datos procedentes de los estudios realizados por el gobierno suelen clasificar a la población por lo general en quintiles de ingresos que ponen de relieve factores relacionados con la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, esta clasificación no logró identificar a grupos tales como la población dalit y adivasi que se enfrentan a la discriminación social; a estos grupos rara vez se les presta atención incluso actualmente. Los comisarios del Tribunal Supremo, si bien lamentan la falta de datos oficiales, han observado numerosos casos de discriminación y exclusión social. Estos han instado a que se examinen las metodologías de recopilación de datos para hacer frente a la falta de información y se determinen más acertadamente los grupos más vulnerables.<sup>119</sup> La última encuesta nacional de salud familiar y el último plan quinquenal del gobierno contenían datos desglosados sobre la situación de la población dalit y adivasi, lo cual constituye un avance positivo.

### 3. Evaluación de leyes, políticas e instituciones

La India cuenta con diversas instituciones para evaluar políticas, leyes y organismos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, como la Comisión de Planificación, cuando se prepara para diseñar los planes quinquenales. Sin embargo, estas evaluaciones se centran únicamente en la ejecución y el funcionamiento de los distintos programas y planes y no abordan de forma específica el derecho a la alimentación.

A petición del Gobierno de la India, la Comisión Nacional de Derechos Humanos está llevando a cabo una evaluación exhaustiva de la situación de la realización del derecho a la alimentación que podría servir como base para un plan de acción nacional al respecto. Dicho plan debería incorporar los programas gubernamentales en curso y tratar de determinar las lagunas e incoherencias.

---

117 Red por los Derechos a la Vivienda y a la Tierra, y Coalición Internacional del Hábitat (HIC). 2008. *The Human Rights to Adequate Housing and Land in India* (El derecho a una vivienda adecuada y a tierras en la India). Informe paralelo presentado al CDESC. Examen del artículo 11.1 del PIDESC, p. 6; y FIAN Internacional. Informe paralelo: El derecho a una alimentación adecuada en la India. Referencia: Informes periódicos combinados segundo a quinto de la India. Documento E/C.12/IND/5 de las Naciones Unidas presentado al CDESC, 40.º período de sesiones, pp. 36 y 39.

118 IIPS y Macro International. 2007. *Tercera encuesta nacional de salud familiar, 2005-2006*. Vol. I, p. 272. India.

119 Comisarios del Tribunal Supremo. 2007. *Séptimo informe* (noviembre de 2007). El octavo informe de los comisarios (2008) se centra en una serie de grupos marginados y propugna la concesión de derechos específicos para ellos. Entre las comunidades tomadas en consideración en el informe cabe citar la población adivasi, personas sin hogar en las zonas urbanas o que trabajan en condiciones de servidumbre y la mayoría de los grupos más discriminados de población dalit.



El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación visitó la India en 2005 y presentó un informe a la Comisión de Derechos Humanos<sup>120</sup> Aunque el informe no es una evaluación nacional sobre el derecho a la alimentación, analiza los marcos jurídicos, institucionales y de políticas, así como las estadísticas sobre el hambre y la desnutrición, y un panorama general de las violaciones directas del derecho a la alimentación.

La India, en calidad de Estado parte en el PIDESC, está obligada a presentar informes periódicos al CDESC. En 2007, presentó sus informes periódicos combinados segundo, tercero, cuarto y quinto proporcionando estadísticas y descripciones concretas de las principales iniciativas y programas relacionados con el derecho a la alimentación. Estas iniciativas incluían no sólo los planes de suministro de cereales alimentarios y apoyo a los agricultores sino también las iniciativas de distribución de tierras.<sup>121</sup>

Como parte del proceso de examen de los informes de los Estados Partes en el Pacto, FIAN Internacional presentó un informe paralelo sobre el derecho a la alimentación. Este informe contiene análisis detallados y critica varios aspectos del marco jurídico y normativo de la India sobre el derecho a la alimentación.<sup>122</sup>

En la sentencia de la causa *PUCL contra la Unión de la India y otros*, que se conoce como el **proceso del derecho a la alimentación**, el Tribunal Supremo de Justicia dictaminó<sup>123</sup> que se estableciera un Comité Central de Vigilancia del Sistema Público de Distribución, presidido por un magistrado jubilado del Tribunal Supremo y asistido por los comisarios del derecho a la alimentación del Tribunal. La Comisión tiene el mandato de investigar “las deficiencias que afectan al buen funcionamiento del sistema público de distribución” y de centrarse en los siguientes aspectos: a) el método de designación de los distribuidores; b) la comisión adecuada o las tasas pagaderas a los distribuidores; c) cómo pueden funcionar mejor los comités existentes; d) cómo lograr que la asignación de las existencias de alimentos vendidos sea más transparente. El Comité presentó su informe final relativo al Estado de Delhi en agosto de 2007,<sup>124</sup> y formuló una serie de recomendaciones detalladas. Posteriormente, presentó informes sobre 12 Estados de la India; está previsto que presente un informe sobre todo el país.

Diversos actores han realizado, por tanto, una serie de evaluaciones de los diferentes aspectos del derecho a la alimentación. Aunque ninguna de ellas se ajusta a la evaluación nacional recomendada en la Directriz n.º 3 sobre el derecho a la alimentación, tanto en lo que respecta al ámbito como al proceso, es evidente que se dispone de suficiente información en la India para llevar a cabo dicha evaluación, en caso de que el Gobierno decida adoptar una estrategia nacional al respecto.

---

120 Naciones Unidas. 2006. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler . Adición. Misión a la India*. Documento E/CN.4/2006/44/Add.2. de las Naciones Unidas.

121 CDESC. *Informes periódicos combinados segundo, tercero, cuarto y quinto de la India*. Documento E/C.12/IND/5 de las Naciones Unidas, 1.º de marzo de 2007.

122 FIAN Internacional. 2008. Informe paralelo: *El derecho a una alimentación adecuada en la India*. Referencia: *Informes periódicos combinados segundo a quinto de la India*. Documento E/C.12/IND/5 de las Naciones Unidas, presentado al CDESC, 40.º período de sesiones.

123 Orden del Tribunal Supremo del 12 de julio de 2006, *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.

124 Comité Central de Vigilancia del Sistema Público de Distribución. 2007. Informe final. (Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://pdscvc.nic.in>).

## 4. Políticas acertadas de seguridad alimentaria

La estrategia adoptada por la India es doble. Por un lado, el objetivo es aumentar la producción de cereales alimentarios y proporcionar un incentivo de precio mínimo a los agricultores – que no sólo se añade a las reservas de cereales alimentarios sino que también se suma a la renta de los agricultores, aumentando de ese modo su poder adquisitivo –. Por otro, promueve intervenciones dirigidas a diferentes grupos de población y a la distribución de cereales alimentarios, comidas preparadas y efectivo.

Del lado de la producción, la India adoptó en los decenios de 1960 y 1970 las variedades de rendimiento elevado y formaba parte de la “revolución verde”.<sup>125</sup> La Misión nacional de seguridad alimentaria proporciona el marco político actual del Ministerio de Agricultura.<sup>126</sup> La sección que figura a continuación se centrará en temas concretos que también podrían ser de interés para otros países distintos de la India.

### Sistema público de distribución

El sistema público de distribución tiene tres objetivos: 1) garantizar un incentivo de precio mínimo a los agricultores en apoyo de sus medios de vida; 2) controlar el precio de mercado mediante el almacenamiento y la puesta en venta controlada; 3) poner los cereales a disposición de las personas pobres por medio de ventas subvencionadas en tiendas de precios justos, programas de alimentos por trabajo y comidas gratuitas proporcionados en el marco de los servicios integrados para el desarrollo del niño, el programa de comidas y otras iniciativas.

El sistema público de distribución ha evolucionado con el tiempo, pasando de un sistema universal a uno selectivo, de modo que únicamente las personas que tienen cupones para alimentos debido a que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza pueden adquirir cereales subvencionados.<sup>127</sup>

Tras la introducción del sistema público de distribución selectiva (en 1997), las existencias públicas de cereales aumentaron drásticamente entre 1997 y 2001, ya que la selección de beneficiarios comportaba una menor distribución de cereales. Sin embargo, las reservas se redujeron entre 2001 y 2007, período durante el cual las existencias de trigo disminuyeron de 25,5 a 4,5 millones de toneladas y las existencias de arroz de 32 a 13 millones de toneladas.<sup>128</sup>

Según la Comisión de Planificación de la India, el sistema público de distribución no ha logrado que los cereales sean accesibles a las personas pobres ya que el consumo de estos productos disminuyó en los últimos dos decenios sin haberse sustituido por otros alimentos. La Comisión determinó las principales deficiencias del sistema, entre ellas: 1) errores generalizados de exclusión e inclusión de beneficiarios; 2) la falta de viabilidad de las tiendas de precios justos; 3) el incumplimiento del objetivo de estabilización de los precios; 4) las pérdidas.<sup>129</sup>

---

125 Véase Ganguli, S. 2002. *From Bengali famine to green revolution* (De la hambruna de Bengala a la revolución verde). Publicado en One stop India.  
(Disponible en el siguiente enlace: <http://www.indiaonestop.com/Greenrevolution.htm>).

126 <http://www.indg.in/agriculture/rural-employment-schemes/national-food-security-mission>

127 Sitio de Internet del Departamento de Alimentación y Distribución Pública de Alimentos. (Disponible en el siguiente enlace: <http://fcamin.nic.in/dfpd/EventDetails.asp?EventId=26&Section=PDS&ParentID=0&Parent=1&check=0>).

128 Comisión de Planificación. *Decimoprimer plan quinquenal 2007-2012*, p. 133.

129 Comisión de Planificación. *Decimoprimer plan quinquenal 2007-2012*, p. 135. Véase también Organización de Evaluación de Programas (PEO) de la Comisión de Planificación. 2005. *Performance Evaluation of the Targeted Public Distribution System* (Evaluación del rendimiento del sistema público de distribución selectiva). Informe n.º 189 de la PEO, p. ii. Nueva Delhi.



Los estudios citados en el 11.º plan quinquenal revelan que el despilfarro del sistema público de distribución disminuye cuando existen un compromiso político firme, un seguimiento minucioso por parte de las autoridades, toma de conciencia por parte de los titulares de derechos, altas tasas de alfabetización y organizaciones de base activas.<sup>130</sup> La eliminación de los puntos privados de venta al por menor también ha contribuido a detener las pérdidas, como se ha demostrado en Chhattisgarh.<sup>131</sup>

## Autosuficiencia

La India ha optado por la autosuficiencia en alimentos básicos como una estrategia de seguridad alimentaria. Ello implica apoyar la producción y controlar las exportaciones para garantizar que se exporte únicamente la producción excedentaria. El país es demasiado grande para garantizar la disponibilidad de alimentos por medio de los mercados internacionales puesto que sus necesidades son mucho mayores respecto a los productos disponibles a través de importaciones procedentes de otros países. En el pasado se han producido cantidades no desdeñables de excedentes con el consiguiente resultado de que los precios del mercado mundial se vieron notablemente influenciados por las cosechas y las restricciones a la exportación de la India.

La India reaccionó a la crisis de precios de alimentos de 2007-2008 imponiendo restricciones a la exportación. Este país, prohibió la exportación de todo el arroz basmati salvo con el fin de mantener los precios internos estables y la justificación de “alimentar en primer lugar a su propia población”. Según el informe del Banco Mundial titulado “Global Development Finance” (Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo) estas políticas han ejercido una presión alcista sobre los precios internacionales de cereales y constituyen un desincentivo a largo plazo para los agricultores respecto al aumento de la productividad y la inversión en la agricultura.<sup>132</sup> El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación recordó recientemente a los Estados partes en el PIDESC las obligaciones internacionales contraídas con respecto a los países importadores de alimentos.<sup>133</sup>

## Regímenes de previsión social

Hay una infinidad de programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional en la India – 80 según algunas estimaciones –. Estos programas han fijado objetivos y poblaciones beneficiarias similares pero son ejecutados por diferentes organismos, lo cual conduce a la ineficacia, la duplicación de esfuerzos y lagunas en cuanto al alcance tal como se infiere de la siguiente observación formulada por la Comisión de Planificación:

*“El sistema actual de seguridad social en la India presenta diversas características. Hay un gran número de programas administrados por diferentes organismos, cada uno de ellos ha sido diseñado para una finalidad y grupo de beneficiarios específicos, puesto que han sido*

---

130 Comisión de Planificación. *Decimoprimer plan quinquenal 2007-2012*, p. 136.

131 Chhattisgarh. 2004. Orden (de control) del sistema público de distribución.

132 Banco Mundial. 2008. *Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo 2008: The Role of international Banking* (La función de la banca internacional), p. 25. Washington, D. C.

133 Naciones Unidas. 2008. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. *Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial*, párrs. 24 a 52. Documento A/HRC/9/23 de las Naciones Unidas, 8 de septiembre de 2008.

*propuestos por los gobiernos centrales y estatales, así como por organizaciones voluntarias en respuesta a su propia percepción de las necesidades del momento. El resultado es a menudo ambiguo. Muchas veces algunos programas podrían ser responsables de “excluir” a un gran número de personas que “necesitan de forma más apremiante el apoyo del proceso de planificación” por razones de conveniencia o para proteger los intereses de las personas que se encuentran “dentro”. Existen grandes lagunas en cuanto al alcance (un gran número de habitantes aún no está cubierto por ningún régimen) y la acumulación de prestaciones (un sector de la población está cubierto por dos o más regímenes)”.*<sup>134</sup>

Muchos de los beneficios previstos en los distintos regímenes van a las familias en lugar de a las personas. Ello puede tener efectos discriminatorios. Por ejemplo, en el marco del sistema público de distribución de raciones, se proporcionan subsidios adicionales para cereales alimentarios pero en el supuesto de que la familia media esté integrada por cinco miembros. Ello concita grandes problemas para las familias más numerosas y también es incompatible con la noción básica según la cual los derechos humanos son inherentes a las personas. El sistema también puede perjudicar a las mujeres: si bien los cupones para alimentos de las familias por debajo del umbral de la pobreza deberían incluir los nombres de todos sus miembros, se observan casos que apuntan a que las mujeres tienen dificultad para acceder a las raciones sin la presencia de sus maridos. A continuación figura un cuadro en el que se ofrece una visión de conjunto de los principales regímenes y las prestaciones otorgadas.

Visión de conjunto de los principales regímenes públicos de alimentación y nutrición	
Programa	Prestaciones
Almuerzos	Comidas escolares preparadas para todos los niños de escuelas primarias financiadas por el gobierno en zonas afectadas por la sequía, también durante las vacaciones. Como mínimo 450 Calorías y 12 gramos de proteínas por comida.
Servicios integrados para el desarrollo del niño	Raciones para llevar a casa o comidas preparadas para todas las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes (500 calorías y de 20 a 25 gramos de proteínas), y los niños menores de seis años (300 calorías y de 8 a 10 gramos de proteínas) que se acercan al centro de servicios integrados para el desarrollo del niño. Además: alimentación complementaria, educación nutricional y otras cuestiones.
Sistema público de distribución selectiva	Distribución de cereales alimentarios y otros productos básicos a precios subvencionados a través de tiendas de precios justos. Las familias por debajo del umbral de la pobreza y por encima del mismo tienen derecho a comprar 35 kilogramos de cereales al mes a precios diferentes en función de su situación de pobreza.



## Visión de conjunto de los principales regímenes públicos de alimentación y nutrición

Programa	Prestaciones
Prestaciones nacionales por maternidad	Pago único de 500 rupias indias para las mujeres embarazadas efectuado entre 8 y 12 semanas antes del parto.
Prestaciones nacionales familiares	Suma global de 10 000 rupias indias a familias por debajo del umbral de la pobreza por el fallecimiento del sostén principal del hogar, es decir, una persona entre 18 y 65 años cuyos ingresos han contribuido notablemente a la renta familiar.
Plan nacional de pensiones de vejez	Todas las personas mayores de 65 años por debajo del umbral de la pobreza reciben 200 rupias indias al mes del gobierno central. Se ha instado a los Estados a proporcionar la misma cantidad.
<i>Antyodaya Anna Yojana (AAY)</i>	Los titulares de las cartillas AAY (personas y familias consideradas indigentes) tienen derecho a 35 kilogramos de arroz o trigo subvencionados al mes de la tienda local del Estado designada. El precio subvencionado cobrado es de dos rupias indias por kilogramo de trigo y tres rupias indias por kilogramo de arroz.
<i>Annapoorna</i>	Los indigentes de más de 65 años tienen derecho a percibir una pensión de vejez pero si no la reciben, se les proporciona gratuitamente 10 kilogramos de cereales al mes.
<i>Sampoorna Gramin Rozgar Yojana</i> (programa universal de alimentos por trabajo)	Los planes de empleo patrocinados centralmente están abiertos a todas las personas pobres de las zonas rurales que necesitan un empleo asalariado y desean realizar trabajos manuales no cualificados próximos a su pueblo o entorno. Se dará preferencia a los trabajadores agrícolas y no agrícolas no cualificados, los agricultores marginales, las mujeres, los miembros de las castas y tribus desfavorecidas, los padres de niños trabajadores que han sido retirados de ocupaciones peligrosas, los padres de niños discapacitados o los hijos mayores de edad de padres discapacitados que desean un empleo asalariado.
Banco comunal de cereales	En zonas propensas a la sequía, desérticas de clima caliente y frío, tribales o montañosas inaccesibles, derechos relacionados con las prestaciones para las categorías AAY o por debajo del umbral de la pobreza.

La India emplea grandes cantidades de recursos humanos, financieros y organizativos en el sistema público de distribución y en los diferentes planes. Aunque debería haber fondos suficientes para evitar el hambre y la desnutrición, problemas como la duplicación del trabajo, la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción, entre otras cuestiones, impiden los progresos. Se requiere un cambio sistémico, así como “tolerancia cero” de la inanición y la desnutrición. Es difícil decir en qué medida son insuficientes las estrategias y en qué medida es su aplicación lo que falla.

## 5. Asignación de funciones y responsabilidades

Hay una serie de instituciones importantes en la India que contribuyen a la realización del derecho a la alimentación. Además de los organismos que ejecutan hasta 80 programas y proyectos cuyo objetivo es la disponibilidad y accesibilidad a alimentos adecuados, existen instituciones con el fin de garantizar la rendición de cuentas, como el Tribunal Supremo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se analizarán más adelante.

Los desafíos especiales relativos a la coordinación están vinculados a las dimensiones del país: la mayoría de los Estados constituyentes serían considerados países grandes por derecho propio en cuanto a la población si hubieran sido independientes. Sin embargo, pese a los retos de seguridad alimentaria a los que se enfrenta la India, no dispone de un órgano de coordinación encargado específicamente de la seguridad alimentaria y la nutrición. Existe una Comisión de Planificación, que es un órgano de coordinación presidido por el Primer Ministro, pero es responsable de todos los sectores.

El Ministerio de Consumo, Alimentación y Distribución Pública es un actor fundamental en los regímenes que reconocen el derecho a recibir alimentos y suministran cereales alimentarios para distribución por medio de diferentes regímenes. La Corporación de Alimentos de la India, actúa como una organización autónoma, aplicando criterios comerciales en cuanto a las compras, el almacenamiento, el traslado, el transporte, la distribución y la venta de cereales de consumo humano y otros productos alimenticios.<sup>135</sup> Otros ministerios como el Ministerio de Desarrollo Rural, pueden participar posteriormente en la ejecución de los programas. Las contribuciones del gobierno central suelen corresponderse con las que realizan los gobiernos del territorio de la Unión o los Estados. Algunos Estados han aplicado satisfactoriamente programas financiados de forma centralizada mientras que otros no se han logrado llevar a cabo. Las razones de ello varían y pueden atribuirse a diferencias en recursos, problemas de gobernanza y la cultura.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha defendido en varias ocasiones una “convergencia” en la concesión de los diversos beneficios, por lo que los funcionarios de los niveles más bajos se encargarían del conjunto de beneficios y prestaciones de un hogar.<sup>136</sup> Tal convergencia podría incrementar tanto la eficiencia como la coherencia, y liberar recursos humanos para mejorar las actividades de seguimiento y evaluación.

---

135 PEO. Comisión de Planificación. 2005. Evaluación del Rendimiento del sistema público de distribución selectiva. Informe n.º 189 de la PEO, p. ii. Nueva Delhi (India).

136 Véase, por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe anual 2004-2005*, p. 134.



De ello se infiere que salvo que exista una coordinación adecuada entre las políticas y los programas y se garantice que los funcionarios a nivel local pueden prestar asistencia y rendir cuentas de forma eficaz, se producirá necesariamente una superposición y duplicación de esfuerzos.

## 6. Marco jurídico para la realización del derecho a la alimentación

En general, la India tiene un marco jurídico adecuado para el derecho a la alimentación: la protección constitucional de este derecho es muy sólida y las disposiciones jurídicas de los diversos derechos también son adecuadas y cuentan con el apoyo de iniciativas tanto del Parlamento como del Tribunal Supremo, además de órdenes gubernamentales detalladas. Uno de los aspectos que debe mejorarse, no obstante, es la coordinación institucional. Esta cuestión podría abordarse mediante la aprobación de una ley marco o especial sobre el derecho a la alimentación.

### Disposiciones constitucionales

El derecho a la alimentación es inherente a varias disposiciones de la Constitución de la India, incluidos los compromisos del preámbulo para garantizar una "justicia social y económica" y la "igualdad de oportunidades", junto con el compromiso de promover la "dignidad de la persona". Los siguientes artículos de la Constitución ponen de relieve, en su conjunto, la obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria como un derecho.

En el artículo 21 de la Parte III de los derechos fundamentales, se estipula que: "*ninguna persona será privada de su vida o libertad personal, salvo de conformidad con el procedimiento establecido por la ley*". Sin embargo, el término "vida" en este artículo ha sido interpretado judicialmente como el derecho a vivir con dignidad humana, y no solo a sobrevivir o existir. En particular, el Tribunal Supremo señala que: "*el derecho a la vida incluye el derecho a vivir con dignidad humana y con todo lo que conlleva, a saber, las necesidades básicas para la vida, tales como alimentación, vestido y vivienda adecuados*".<sup>137</sup> Por tanto, incluye todos los aspectos que harían la vida significativa y completa.

En el artículo 39 a), en la Parte IV sobre los principios rectores de la política del Estado se establece que "*el Estado orientará, en particular, sus políticas a garantizar a) el disfrute del derecho a unos medios de vida adecuados por parte de todos los ciudadanos, hombres y mujeres, en igualdad de condiciones*". Además, en el artículo 47, también en la Parte IV, se estipula lo siguiente: "*el Estado considerará la posibilidad de mejorar la alimentación y el nivel de vida de su población, así como la salud pública entre sus funciones principales*".

El Tribunal Supremo ha ampliado de forma más completa el significado del artículo relativo al derecho a la vida al referirse a las disposiciones de la Parte IV, que inicialmente no estaban pensadas para suscitar reclamaciones individuales. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el tenor del artículo 21 junto con los artículos 39 a) y 47, el Tribunal Supremo "*sitúa la cuestión de la seguridad alimentaria en la perspectiva correcta*", proclamando el derecho a la alimentación como un derecho fundamental garantizado, exigible por el Tribunal Supremo en virtud del recurso previsto en el artículo 32 de la Constitución. A la luz de lo anterior,

137 Tribunal Supremo de la India. 1981. *Francis Coralie Mullin contra el Administrador del Territorio de la Unión de Delhi* (AIR 1981 SC 746 (1981) 1 SCC 608, 1981 LJ 306).

el Estado está obligado a garantizar el disfrute de un nivel de vida y nutrición adecuados y a satisfacer las necesidades de subsistencia mínimas.<sup>138</sup>

Por consiguiente, la Constitución da efecto jurídico al artículo 11 del Pacto, que fue ratificado por la India en 1979. La enseñanza que cabe extraer de ello es que el derecho a la alimentación puede ser justiciable aun en el supuesto de que las disposiciones constitucionales no lo sean explícitamente.

### **Marco jurídico del sistema público de distribución**

La *Ley de productos básicos* aprobada en 1955 constituye el fundamento jurídico del sistema público de distribución que actualmente se denomina sistema público de distribución selectiva. Estipula asimismo el control y la regulación de la producción, la elaboración y la distribución de los productos básicos en el país en aras del bien público en general. Además, confiere al Estado notables facultades para regular y supervisar las operaciones de los agentes privados, con objeto de controlar las contingencias del mercado.

Cuando se produjo una grave sequía en 1980-1981, la *Ley (de disposiciones especiales) de productos básicos* aprobada en 1981 fue promulgada “por un período temporal con objeto de abordar con mayor eficacia situaciones de personas involucradas en el acaparamiento y la comercialización de productos básicos en el mercado negro y la especulación al respecto y en el nefasto círculo vicioso de los efectos inflacionistas sobre los precios y cuestiones conexas o accesorias”.<sup>139</sup>

Esta Ley puede ser invocada en momentos de crisis. Esto se hizo, por ejemplo, cuando el precio de las cebollas se volvió exorbitante. A esta norma jurídica se añade la *Ley de lucha contra la comercialización en el mercado negro y la retención de suministros* aprobada en 1980. La Ley permite la detención en determinados casos para evitar la comercialización en el mercado negro y la retención de los suministros de productos básicos para la comunidad.

La *orden (de control) del sistema público de distribución* de 2001 abarca una serie de esferas relativas a la correcta identificación de las familias por debajo del umbral de la pobreza, la emisión de los cupones para alimentos y la adecuada distribución y supervisión de las operaciones relacionadas con el sistema público de distribución. El incumplimiento de la orden será sancionado en virtud de la Ley de productos básicos.

El gobierno central hizo pública una *Carta del Ciudadano* en 1997 (revisada en julio de 2007) con vistas a su aprobación y aplicación por parte de los gobiernos estatales en relación con el aumento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en el sistema público de distribución. Contiene, entre otras cosas, información básica de interés para los consumidores un procedimiento modelo y un calendario de servicios. La Carta contiene también datos sobre las prestaciones de las familias por debajo del umbral de la pobreza, el promedio de calidad razonable de los cereales alimentarios, las tiendas con precios equitativos y los procedimientos relativos a la emisión de los cupones para alimentos, inspecciones y controles, el derecho a

---

138 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe anual 2002-2003. Caso n.º 37/3/97-LD. Fragmento de las actas de la reunión de la Comisión celebrada el 17 de enero de 2003 en relación con las denuncias de defunción por inanición en los distritos de Koraput, Bolangir y Kalahandi de Orissa*, p. 333.

139 [http://business.gov.in/starting\\_business/infrastructure.php](http://business.gov.in/starting_business/infrastructure.php)



la información, la vigilancia y la participación del público. Sin embargo, estas cartas no han despertado el interés del público en la medida en que cabría esperar.

Los productos básicos están regulados de forma más estricta que en la mayoría de los demás Estados modernos y en dicho instrumento se detallan las disposiciones jurídicas por las que se rige el sistema público de distribución. Sin embargo, estas estipulaciones no han logrado evitar las principales deficiencias del sistema examinadas anteriormente. Desde 1991, los economistas vienen proponiendo la desregulación del mercado de cereales, pero nunca ha sido factible políticamente.

## **Derecho a la información**

La *Ley sobre el derecho a la información* aprobada en 2005 establece el libre acceso seguro a la información bajo el control de las autoridades públicas, protegiendo el interés público. El objetivo de esta medida es promover la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración y en relación con asuntos conexos o accesorios.

En virtud de esta Ley, las autoridades públicas tienen la obligación de proporcionar información previa solicitud y de garantizar asimismo de forma proactiva que las personas reciban información sobre políticas, planes y programas importantes. Las OSC han utilizado con éxito la Ley de libertad de información para detectar irregularidades en la aplicación del sistema público de distribución y exigir a las autoridades locales que rindan cuentas con vistas a examinar su actuación.<sup>140</sup>

La Ley sobre el derecho a la información ha tenido notables repercusiones en la gobernanza del país y ya está teniendo efectos duraderos en la lucha contra la corrupción a todos los niveles. También ha proporcionado un instrumento para la acción, no solo a los activistas y las ONG, sino también al público en general que invocan sus disposiciones para mejorar la vida cívica y el acceso a servicios públicos sin precedentes.

## **Garantía del empleo**

En la Ley nacional de garantía del empleo rural de 2005 se estipula que todo adulto que viva en una zona rural y esté dispuesto a realizar una labor manual no cualificada cobrando el salario mínimo tiene derecho a trabajar en obras públicas locales en un plazo de 15 días a partir de la presentación de su solicitud. Si transcurrido dicho plazo no se le ofrece ningún empleo al solicitante, este tendrá derecho a percibir una prestación de desempleo por lo menos de una cuarta parte del salario mínimo durante los primeros 30 días y al menos la mitad del salario mínimo en lo sucesivo. En virtud de la Ley, toda familia nuclear se considera un hogar y cada uno tiene derecho a 100 días de empleo al año. Los trabajos deberían ofrecerse dentro de un radio de cinco kilómetros del lugar de residencia o, de lo contrario, se pagarán gastos de viaje.

En todos los Estados, los trabajadores agrícolas tienen derecho al salario mínimo legal que se pagará directamente al jornalero con una periodicidad semanal ante la comunidad. La Ley también establece servicios obligatorios tales como agua potable, sombra, asistencia médica y una guardería infantil, si hay más de cinco niños menores de seis años, que habrá de prestar el organismo de ejecución.

---

140 Véase, por ejemplo, Comisarios del Tribunal Supremo. *Séptimo informe, 2007*, p. 156.

Se contemplan asimismo disposiciones especiales para proteger los derechos de las mujeres contra todo tipo de discriminación; tanto las mujeres como los hombres percibirán el mismo salario. Se otorgará prioridad a las mujeres en la adjudicación del trabajo, y el 33% de los jornaleros como mínimo deberían ser mujeres.

Todos los documentos relacionados con la aplicación de la Ley deben estar disponibles con vistas a su examen público; han de proporcionarse ejemplares de los documentos a un costo simbólico y los registros de cobros se mostrarán de forma proactiva en el edificio administrativo de cada *panchayat*, esto es, la unidad administrativa gubernamental creada tradicionalmente a nivel de la aldea. Además, la Ley prevé controles sociales por asamblea local; a estos efectos, el Consejo de la aldea y otros organismos de ejecución deberán proporcionar todos los documentos pertinentes.

En la Campaña de la India por el derecho a la alimentación se promovió de forma activa esta Ley, lo cual se considera uno de sus principales logros.<sup>141</sup> También fue uno de los escasos ejemplos en que el Estado y la sociedad civil colaboraron estrechamente sobre una ley en favor de los pobres con una participación activa de la sociedad civil en todas las etapas de su elaboración.

Se han encontrado dificultades en la aplicación de la Ley, en concreto, la falta de personal técnico y administrativo para garantizar la observancia de sus disposiciones sobre todo en lo que respecta a las medidas de transparencia. Esto ha concitado dificultades en cuanto a la verificación de la prestación de servicios a los titulares de derechos. En las auditorías del gobierno también se han observado numerosos casos de desvío y el uso indebido de fondos, así como demoras en las transferencias.<sup>142</sup>

La promulgación de esta Ley pone de manifiesto la estrecha relación entre el derecho a la alimentación y el derecho al trabajo. También es innovadora desde una perspectiva jurídica de los derechos humanos, ya que introduce directamente la medida de la red de seguridad de las obras públicas en el ámbito del estado de derecho y la habilitación jurídica de los pobres. Por tanto, la Ley nacional de garantía del empleo rural constituye uno de los principales logros de la India y puede considerarse como un hito en la aplicación del derecho a la alimentación en el país.

## Códigos de socorro

El socorro en casos de catástrofe es responsabilidad de los distintos Estados; la autoridad nacional encargada de la gestión de las actividades de socorro en estos casos es el organismo superior a nivel nacional con el mandato del Gobierno de la India de elaborar políticas, planes y directrices para el manejo de desastres con objeto de garantizar una respuesta efectiva y oportuna al respecto.<sup>143</sup> El mecanismo de gestión institucional de los desastres a nivel estatal

---

141 Véase el sitio de Internet de la campaña (disponible en el siguiente enlace: [http://www.righttofoodindia.org/Irtowork/ega\\_intro.html](http://www.righttofoodindia.org/Irtowork/ega_intro.html)).

142 Interventor y Auditor General 2007. Borrador de auditoría de resultados de la aplicación de la Ley nacional de garantía del empleo rural, p. 95; citado en Datt, Ruddar, 2008. *Dismal Experience of NREGA: Lessons for the Future* (Experiencias desalentadoras de la Ley nacional de garantía del empleo rural. Lecciones para el futuro). 2008. Vol. XLVI, n.º 17.

143 <http://ndma.gov.in/wps/portal/NDMAPortal>



se basa en los códigos de socorro (denominados en algunos Estados códigos de escasez o de hambrunas, manuales de socorro, etc.); estos se centran en los aspectos relativos a las operaciones de socorro de la gestión de los desastres. Estos documentos se actualizan periódicamente, si bien el marco básico se remonta a un modelo de código de hambrunas de 1910 elaborado por la administración colonial británica.<sup>144</sup>

Los códigos de socorro se invocan principalmente en épocas de escasez y dan una descripción detallada de las circunstancias en las que podría declararse una hambruna, la medición de su intensidad y las medidas de socorro que han de adoptarse en tales casos. Los códigos de socorro suelen contemplar derechos específicos a determinadas cantidades de cereales y proteínas al día. Estos productos se suministran en forma de alimentos por trabajo a los adultos sanos y de “socorro gratuito” a los que no puedan trabajar. El Tribunal Supremo ha declarado que los códigos de socorro son de obligado cumplimiento para el Estado de que se trate –a menos que existan otras medidas más adecuadas– creando de ese modo derechos jurídicamente vinculantes.<sup>145</sup>

Sus disposiciones más controvertidas guardan relación con la rendición de cuentas oficial y el pago de una indemnización en el caso de defunción por inanición. La definición estricta de inanición y los vínculos con la responsabilidad han causado un profundo rechazo a nivel estatal, donde se hace todo lo posible para que no se reconozcan las defunciones por inanición; en cambio, no concita problemas el reconocimiento de la desnutrición.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha examinado el código de socorro del Estado de Orissa y ha llegado a la conclusión de que debería revisarse a fin de lograr un cambio de paradigma de la “benevolencia” al “derecho”; pasar de evaluar la cosecha en relación con sus intervenciones a evaluar el hambre; cambiar el momento de apoyo para incluir la temporada de carestía y definir la inanición y la indigencia con vistas a su conocimiento, en lugar de realizar autopsias médicas de defunciones por inanición.<sup>146</sup>

El Ministerio del Interior ha propuesto a los Estados que transformen los códigos o manuales de socorro existentes en códigos o manuales generales de gestión de desastres, incorporando los aspectos relativos a las medidas de planificación y mitigación, así como para afrontar situaciones de urgencia en todos los niveles.<sup>147</sup> Cabe suponer, por tanto, que estos códigos de socorro pronto tendrán únicamente una importancia histórica. No obstante, han sido decisivos en el debate de la India sobre el derecho a la alimentación desde 1996.

---

144 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe anual 2002-2003. Caso n.º 37/3/97-LD. Fragmento de las actas de la reunión de la Comisión celebrada el 17 de enero de 2003 en relación con las denuncias de defunción por inanición en los distritos de Koraput, Bolangir y Kalahandi de Orissa*, p. 333.

145 Orden del Tribunal Supremo del 2 de mayo de 2003. *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.

146 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe anual 2002-2003. Caso n.º 37/3/97-LD. Fragmento de las actas de la reunión de la Comisión celebrada el 17 de enero de 2003 en relación con las denuncias de defunción por inanición en los distritos de Koraput, Bolangir y Kalahandi de Orissa*, pp. 334 y 335.

147 División Nacional de Gestión de Desastres del Ministerio del Interior. 2004. *Disaster management in India: A status report (La gestión de los desastres en la India: un informe de situación)*, p.12. (Disponible en el siguiente enlace: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN029426.pdf>).

## Anteproyecto de ley sobre seguridad alimentaria

El partido del Congreso incluyó la elaboración de una ley sobre el derecho a la alimentación en su programa electoral para las elecciones legislativas de 2009 sobre la base de la percepción del éxito de la Ley nacional de garantía del empleo rural. El gobierno comenzó a elaborar un proyecto de ley sobre seguridad alimentaria y se le encargó al Grupo de ministros de alimentación facultado para ello la tarea de definir el marco del proyecto de ley. La sociedad civil –en particular, la Campaña por el derecho a la alimentación– siguieron de cerca el proceso y presentaron varias peticiones con objeto de que se ampliara el alcance de los beneficios y beneficiarios–. El propio proyecto de ley no estableció un nuevo marco institucional para la coordinación o definición del derecho a la alimentación pero se centró en algunos derechos específicos de las personas pobres que padecen inseguridad alimentaria. Se centró asimismo en el sistema público de distribución y sobre todo en los derechos pertinentes objeto de examen por el Tribunal Supremo. Está previsto que el debate dure hasta bien entrado el 2010 y quizás más allá.

## 7. Vigilancia del derecho a la alimentación

La vigilancia técnica corresponde a numerosos departamentos gubernamentales, así como la Comisión de Planificación. La vigilancia centrada en los derechos humanos la realizan principalmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los comisarios del Tribunal Supremo.

### Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue establecida por la *Ley de protección de los derechos humanos de 1993*, y fue la primera institución de este tipo que se estableció en Asia meridional. El mandato y la independencia de la Comisión están en consonancia con los Principios de París de las Naciones Unidas relativos al estatuto y el funcionamiento de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.<sup>148</sup>

En la Ley antedicha se estipula que la pertenencia en calidad de miembro a la Comisión, tomando especialmente en consideración la experiencia de los jueces superiores, estará integrada por cinco personas, tres de la judicatura y dos con experiencia práctica en materia de derechos humanos. Además, se considera que todos los presidentes de las comisiones nacionales de minorías, castas y tribus desfavorecidas y mujeres, son miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a efectos de desempeñar funciones distintas de las indagaciones relacionadas con las violaciones de los derechos humanos o abandonadas por parte de los funcionarios públicos.

La Comisión Nacional tiene un gran número de casos: entre el 1.º de abril de 2004 y el 31 de marzo de 2005 recibió 74 401 quejas y abordó un total de 85 661.<sup>149</sup> Los distintos Estados han comenzado también a establecer comisiones estatales de derechos humanos. En mayo de 2009, se habían creado 18 de esas comisiones de 35 Estados y territorios de la Unión.<sup>150</sup> A medida que estas comisiones entren en funcionamiento, deberían reducir el número de casos de la Comisión Nacional.

---

148 Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993.

149 Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe anual 2004-2005, p. 2.

150 Sitio de Internet de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.  
(Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://nhrc.nic.in>).



La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha estado activa en lo que respecta al derecho a la alimentación y ha investigado las denuncias actuales relativas a la inanición en Orissa. La Comisión supervisa a menudo una situación particular por un período de tiempo prolongado, solicitando evaluaciones trimestrales de los resultados relacionados con la consecución de los objetivos materiales y financieros a corto y largo plazo. Así se procedió respecto a los distritos de Koraput, Bolangir y Kalahandi en el Estado de Orissa.<sup>151</sup> A estos efectos, se nombró a un relator especial, así como para los casos de los suicidios de agricultores en Andhra Pradesh, Kerala y Karnataka. En el informe anual de la Comisión se dedica una sección a la seguridad alimentaria.<sup>152</sup>

La Comisión constituyó un grupo central sobre el derecho a la alimentación en enero de 2006 integrado por expertos de todo el país que han contribuido al debate sobre el derecho a la alimentación. Este grupo brinda asesoramiento a la Comisión y ha recomendado la elaboración de un plan de acción nacional.

La labor de la Comisión es extraordinaria por su compromiso a largo plazo con un Estado sobre un problema recurrente de derechos humanos, esto es, el derecho a la alimentación, y también sobre el análisis de los códigos de hambrunas, que eran incompatibles en cierta medida con el derecho a la alimentación.

## Comisarios del Tribunal Supremo

En el proceso en curso sobre el derecho a la alimentación, el Tribunal Supremo designó a comisarios con el fin de supervisar la ejecución de las órdenes del Tribunal.<sup>153</sup> Estos comisarios tienen facultades para efectuar averiguaciones sobre las violaciones de estas órdenes y exigir una reparación con la plena autoridad del Tribunal Supremo. Asimismo, informan periódicamente al Tribunal Supremo y pueden solicitar, en su caso, intervenciones más allá de las órdenes existentes. Los comisarios también están facultados para vigilar e informar al Tribunal sobre la aplicación de las diversas medidas y regímenes de previsión social por parte de los gobiernos central y estatal.<sup>154</sup>

Los comisarios presentan informes periódicos al Tribunal Supremo. Normalmente, en estos informes se aborda ante todo la aplicación de las órdenes del Tribunal Supremo. Además, se intentan destacar cuestiones que requieren nuevas directrices del Tribunal. Los informes se basan en una intensa correspondencia con los gobiernos estatales, en la opinión de los asesores de los comisarios y en la interacción con las organizaciones de ciudadanos, así como en las visitas realizadas por los comisarios. Hasta la fecha, se han presentado ocho informes, así como algunos documentos provisionales. Esta documentación es una fuente rica de información sobre la situación alimentaria en la India, la aplicación de las órdenes provisionales y el funcionamiento de los distintos regímenes. En los informes también se formulan recomendaciones detalladas para el Tribunal Supremo.<sup>155</sup>

---

151 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe anual 2002-2003*, p. 197

152 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informes anuales 2002-2003 y 2004-2005*.

153 Orden del Tribunal Supremo del 8 de mayo de 2002, *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.

154 Orden del Tribunal Supremo del 29 de octubre de 2002, *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.

155 Para una información más detallada, véase el sitio de Internet de los comisarios (disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.sccommissioners.org>).

Los comisarios también realizan visitas a terreno en los Estados para llevar a cabo evaluaciones a nivel de base y hacer cumplir las resoluciones del Tribunal Supremo, así como para recabar la participación de los gobiernos estatales y negociar con ellos. Están representados tanto en los grupos de la sociedad civil como en los órganos gubernamentales encargados de la formulación de políticas sobre cuestiones relativas al derecho a la alimentación; han dado cabida asimismo a una interfaz sólida entre la sociedad civil y el Estado. De hecho, constituyen un mecanismo único en el mundo de vigilancia del derecho a la alimentación.

## 8. Mecanismos de recursos administrativos y jurídicos

Cabe describir al Tribunal Supremo de la India como un órgano “activista”. No ha temido adaptar la interpretación de las disposiciones de la Constitución a las necesidades de los tiempos, alcanzando de ese modo de forma eficaz sus objetivos de justicia social.

Por ejemplo, con arreglo a la Constitución, los tratados y convenios internacionales ratificados por la India no entran a formar parte de forma automática del ordenamiento jurídico interno. La aplicación de una ley debe ser aprobada por el Parlamento y, a continuación, incorporada en el derecho interno. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha sostenido que los convenios internacionales sobre derechos humanos se debían incorporar a la legislación de la India.<sup>156</sup>

El Tribunal Supremo también ha elaborado una doctrina que permite promover una acción de interés público. Cualquier persona o grupo puede presentar un recurso ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia en relación al cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas pobres, analfabetas y oprimidas.<sup>157</sup> Otra innovación reside en la función del Tribunal Supremo cuando tal acción se presenta de forma satisfactoria. El Tribunal considera que tienen el deber de reunir pruebas, a través de la designación de los comisarios o por otros medios. Además, la carga de la prueba recae en el Estado que, por consiguiente, tiene que demostrar que sus acciones son legales.<sup>158</sup>

Por último, el Tribunal Supremo sostiene que cuando se trata de la aplicación de los derechos humanos, no admitirá planteamientos por parte del Estado relativos a sus recursos financieros, a los que se refiere como una “lógica perversa de gastos”.<sup>159</sup> Se han presentado cientos de acciones de interés público ante el Tribunal Supremo relativas a la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Este estudio se centra en el caso más famoso en relación con el derecho a la alimentación.

---

156 Gonsalves, C. 2007. *From international to domestic law: the case of the Indian Supreme Court in response to ESC rights and the right to food* (Del derecho internacional al derecho interno: el caso del Tribunal Supremo de la India en respuesta a los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho a la alimentación), en Wenche Barth Eide y Uwe Kracht. 2009. *Food and human rights in development* (La alimentación y los derechos humanos en el desarrollo). Vol. II: *Evolving issues and emerging applications* (Cuestiones en constante evolución y nuevas aplicaciones). Antwerp-Oxford, p. 217.

157 *Ibidem*, p. 218.

158 *Ibidem*, p. 219.

159 *Ibidem*, p. 220.



## PUCL contra la Unión de la India y otros (el proceso del derecho a la alimentación)

La PUCL de Rajasthan presentó una acción de interés público en abril de 2001 ante el Tribunal Supremo de la India, después de una serie de defunciones por inanición en el Estado de Rajasthan que ocurrieron a pesar de que los almacenes gubernamentales conservaban una gran cantidad de cereales. El proceso se amplió posteriormente para abarcar la totalidad del territorio de la Unión de la India y todos sus Estados y regiones. El Tribunal Supremo señaló lo siguiente en relación a este proceso:

“En esta petición [...] se han planteado diversas cuestiones muchas de las cuales pueden tener una relación importante directa con la existencia misma de la población pobre: el derecho a la vida y a la alimentación de las personas que no pueden ofrecer a sus familias dos comidas al día. [...] es de suma importancia constatar que se proporcionan alimentos a ancianos, enfermos, discapacitados, mujeres y hombres indigentes que corren el riesgo de morir de inanición, mujeres embarazadas y lactantes y niños indigentes, especialmente en los casos en que estos o los miembros de su familia no tienen fondos suficientes para alimentarse. En el caso de una hambruna, puede haber escasez de alimentos, pero en este proceso hay carestía en la abundancia. Se dispone de grandes cantidades de alimentos, sin embargo, la distribución de los mismos entre las personas más pobres y los indigentes es escasa o inexistente, lo cual provoca malnutrición, inanición y otros problemas conexos”.<sup>160</sup>

El argumento básico de la PUCL consistía en que el derecho a la alimentación era un elemento fundamental del “derecho a la vida” consagrado en el artículo 21 de la Constitución de la India. El demandante solicitó la ejecución de los diversos planes alimentarios y códigos de hambrunas (que permiten la movilización de las reservas de cereales en períodos de hambruna).

El Tribunal dictaminó varias órdenes provisionales a lo largo de un decenio y ha interpretado el derecho constitucional a la vida a la luz de los principios rectores relativos a la obligación del Estado de mejorar la nutrición y el nivel de vida de su población. Además, declaró que evitar el hambre y la inanición “es una de las principales responsabilidades del Gobierno – central o estatal –”.<sup>161</sup> En una etapa temprana del proceso, el tribunal transformó los beneficios de ocho planes relacionados con la alimentación en “derechos legales” por orden provisional y ordenó a los gobiernos de los Estados que aplicaran plenamente estos planes con arreglo a las directrices oficiales.<sup>162</sup> En concreto:

- los servicios integrados para el desarrollo del niño;
- el programa de almuerzos;
- el sistema público de distribución selectiva;

---

160 Orden del Tribunal Supremo del 2 de mayo de 2003, *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.

161 Orden del Tribunal Supremo del 20 de agosto de 2001, *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001..

162 Orden del Tribunal Supremo del 28 de noviembre de 2001, *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.

- AAY (cereales muy subsidiados para los indigentes);
- *Sampoorna Gramin Rozgar Yojana* (programa de alimentos por trabajo);
- el plan nacional de pensiones de vejez;
- el plan de prestaciones familiares;
- *Annapoorna Yojana* (cereales alimentarios gratuitos para las personas pobres indigentes mayores de 65 años).

El Tribunal ordenó la aplicación del código de hambrunas de Rajasthan durante tres meses; la duplicación de la asignación de cereales en el marco del programa de alimentos por trabajo y el aumento del apoyo financiero de los planes; los licenciatarios de las tiendas del Estado deben permanecer abiertos y suministrar cereales a las familias por debajo del umbral de la pobreza al precio establecido; el derecho a cereales de estas familias deberá hacerse público; se concederá a todas las personas sin recursos (ancianos, viudas, adultos discapacitados) un cupón AAY para cereales; los gobiernos de los Estados deberían introducir una comida caliente al día en las escuelas. Además, se han formulado propuestas con vistas a modificar los planes nacionales de prestaciones por maternidad. El tribunal ha prestado especial atención a la situación de la población dalit en la aplicación del plan de almuerzos a efectos de que todos los niños coman juntos y que los cocineros provengan también de esta casta.<sup>163</sup>

Es interesante observar que el Tribunal Supremo no solo ordenó a los Estados que formularan planes apropiados para la distribución de alimentos, como se ha señalado anteriormente en varios casos, sino que fue mucho más allá al ordenar la estricta aplicación de los planes que ya se habían formulado en un determinado plazo y la transformación de los mismos en derechos, además de garantizar la rendición de cuentas. Las instrucciones detalladas del Tribunal de las resoluciones provisionales han servido como legislación para elaborar leyes y es probable que hayan sustituido la necesidad de recurrir al Parlamento para aprobar un marco jurídico sobre las distintas prestaciones.

Las órdenes del Tribunal Supremo del proceso del derecho a la alimentación revisten una importancia histórica en el debate sobre los derechos económicos. Lejos de ser un ejemplo abstracto, el proceso ha tenido consecuencias reales sobre el terreno. Un ejemplo de ello es la universalización del plan de almuerzos, por el que se proporciona una comida escolar a todo niño en el país que asista a la escuela primaria: 120 millones de niños están actualmente cubiertos por este programa. Se ha producido un efecto similar sobre el programa de servicios integrados para el desarrollo del niño que potencialmente puede hacer frente a las necesidades de complementos nutricionales, educación preescolar, vacunación y asistencia sanitaria de 160 millones de niños en todo el país.<sup>164</sup>

---

163 Para consultar los resúmenes y los textos completos de las diversas resoluciones, véase el siguiente enlace:  
<http://www.righttofoodindia.org/orders/interimorders.html>.

164 Véase, Comisarios del Tribunal Supremo. 2007. *Séptimo informe*.



## Proceso de inanición de Orissa

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre los informes de muchos casos de inanición en el Estado de Orissa, en particular los distritos de Kalahandi, Bolangir y Koraput, en respuesta a la denuncia de una persona física, así como los asuntos remitidos por el Tribunal Supremo de la India.<sup>165</sup> La situación en estos distritos fue particularmente grave: estas zonas son notorias por el hambre y la inanición. La Comisión celebró una serie de audiencias en lo que se conoció como el proceso de inanición de Orissa de 1997 a 2006 (cuando se cerró oficialmente el caso) y dictó órdenes concretas en 1998 y 2003.

La Comisión adoptó medidas a corto y largo plazo encaminadas a aliviar el sufrimiento y ayudar a la población. Se hizo un seguimiento de la situación en los distritos de Kalahandi, Bolangir y Koraput a través de los informes de un Relator Especial de la Comisión, así como los informes trimestrales recibidos del gobierno estatal. Se recomendó adoptar un planteamiento integral y convergente que fue aprobado para abarcar los diferentes ámbitos que directa e indirectamente afectan al derecho a la alimentación. Entre ellos, cabe incluir los regímenes de previsión social tales como las pensiones de vejez, viudez y discapacidad, el programa de alimentación de emergencia, los programas de alimentación complementaria, el sistema público de distribución y el plan nacional de prestaciones familiares; todos ellos fueron supervisados. También se prestó atención a los planes de asistencia sanitaria, abastecimiento de agua y generación de empleo.<sup>166</sup> Como parte del mismo caso, la Comisión examinó también el código de socorro de Orissa y la naturaleza del derecho a la alimentación. A este respecto, recomendó llevar a cabo un proceso de revisión del código con el fin de garantizar el respeto de los derechos humanos.<sup>167</sup>

## Recursos administrativos relativos a la ejecución de los planes

La interposición de recursos administrativos forma parte integrante del sistema jurídico de la India y las personas tienen derecho a presentar denuncias ante las autoridades a todos los niveles. Sin embargo, la exclusión social y la falta de poder político puede anular en la práctica los derechos que las personas ostentan sobre el papel.

Además, el proceso sobre el derecho a la alimentación ha dado lugar a que el Tribunal Supremo emprenda iniciativas legislativas con vistas a establecer un mecanismo de reclamación y reparación.<sup>168</sup>

Las *Gram Sabhas* (asambleas de las aldeas) están facultadas para llevar a cabo un control social de todos los planes de alimentación y empleo e informar sobre todos los casos de uso indebido de fondos a las autoridades de ejecución competentes que, al recibir tales denuncias, deberán investigar los hechos y tomar las medidas apropiadas de conformidad con la ley.

---

165 Solicitud de orden judicial (civil) n.º 42/97 presentada por el Consejo de la India de Asistencia y Asesoramiento Jurídico alegando que seguían produciéndose defunciones por inanición en determinados distritos del Estado de Orissa (en concreto, en Kalahandi, Bolangir y Koraput)..

166 Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe anual 2004-2005*, p. 94.

167 Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2003. *Actuaciones relativas a las defunciones por inanición de Orissa con fecha de 17 de enero de 2003*. Estos datos también se recogen en el Anexo 18 del informe anual de 2002-2003.

168 Orden del Tribunal Supremo del 8 de mayo de 2002. *PUCL contra la Unión de la India y otros*. Solicitud de orden judicial (civil) n.º 196 de 2001.

El Tribunal Supremo precisó las obligaciones de los jefes ejecutivos o administradores de distrito o *panchayat* con respecto a la recepción, tramitación y resolución de las denuncias. Por último, los comisarios del Tribunal Supremo están facultados para recomendar la adopción de medidas correctivas y las administraciones del Estado o territorio de la Unión deberán actuar en consecuencia e informar sobre su aplicación.

## 9. Fortalecimiento de la capacidad: la función esencial de la sociedad civil

La Campaña por el derecho a la alimentación de la India está estrechamente relacionada con el recurso interpuesto por la PUCL ante el Tribunal Supremo, pero actualmente ha sobrepasado con creces este proceso. Esta iniciativa es una red informal integrada casi por 1 500 organizaciones en todo el país, entre ellos, sindicatos, movimientos populares, ONG, grupos y redes de mujeres, así como de personas comprometidas con el derecho a la alimentación. Entre las actividades de la Campaña cabe citar la promoción de la acción legislativa, exigir que se rindan cuentas por medio de medidas locales y velar por la ejecución de las órdenes del Tribunal Supremo. Puesto que es una red descentralizada, se basa en iniciativas locales y la cooperación con carácter voluntario. La Campaña tiene una secretaría muy pequeña gestionada por voluntarios.<sup>169</sup>

La Campaña por el derecho a la alimentación incluye una amplia gama de aspectos relacionados con el derecho a la alimentación. Entre sus principales reivindicaciones cabe citar:

- la aprobación de una ley nacional de garantía del empleo;
- la ejecución del plan universal de almuerzos en las escuelas primarias;
- la universalización de los servicios integrados para el desarrollo de niños menores de seis años;
- la aplicación efectiva de todos los programas relacionados con la nutrición;
- la reactivación y universalización del sistema público de distribución;
- prestaciones de seguridad social para las personas que no puedan trabajar;
- derechos equitativos sobre la tierra y los bosques.<sup>170</sup>

Algunas de estas reivindicaciones ya se han obtenido en cierta medida. Por ejemplo, la Ley nacional de garantía del empleo rural fue aprobada en agosto de 2005 y se ha introducido el programa de comidas preparadas en todas las escuelas primarias. La Comisión de Planificación apoya la universalización de los servicios integrados para el desarrollo del niño.<sup>171</sup> Es probable que se incluyan otras cuestiones a medida que se amplíe la Campaña.

La Campaña comenzó con el proceso del derecho a la alimentación incoado por la PUCL ante el Tribunal Supremo. Como se ha mencionado anteriormente, la resolución del litigio de interés público ha sido favorable. En diciembre de 2009, no se había cerrado aún la causa; sin embargo, pronto se hizo evidente que el proceso jurídico en sí no iría muy lejos. Ello fomentó la organización de una campaña pública por el derecho a la alimentación de mayor alcance.

---

169 <http://www.righttofoodindia.org/index.html>

170 <http://www.righttofoodindia.org/campaign/campaign.html>

171 Comisión de Planificación. *Decimoprimer plan quinquenal*. Vol. II, p. 141.



Por tanto, se ha emprendido una amplia gama de actividades en apoyo a las reivindicaciones de la Campaña. A este respecto, cabe citar algunos ejemplos, como las audiencias públicas, mítines, piquetes y marchas, convenios, investigaciones orientadas a la acción, actividades de promoción en los medios de comunicación y de presión a los parlamentarios. A título de ejemplo, se organizaron actividades de este tipo el 9 de abril de 2002 en todo el país como parte de un “día nacional de acción por los almuerzos”. Este evento fue decisivo para persuadir a varios gobiernos estatales a que emprendieran programas de comidas preparadas en las escuelas primarias. Asimismo, en mayo y junio de 2005, la Campaña desempeñó una función destacada en el acontecimiento “*Rozgar Adhikar Yatra*”, una gira de 50 días por los distritos más pobres de la India para exigir la promulgación con efecto inmediato de una ley nacional de garantía del empleo. Se han celebrado tres convenciones nacionales hasta la fecha –en Bhopal en junio de 2004, en Calcuta en noviembre de 2005 y en Bodhgaya en abril de 2007–.<sup>172</sup>

## 10. Conclusiones

La India es un país donde el derecho a la alimentación está lejos de ser una realidad para todos. A pesar del crecimiento económico y las políticas destinadas a garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos de las personas pobres, el hambre sigue siendo un fenómeno generalizado. Algunos grupos sociales y étnicos son más vulnerables que otros, en particular la población dalit y adivasi, y la posición social de la mujer sigue siendo baja, pese a la reforma legislativa.

No obstante, la India es uno de los países en que ha habido un debate en mayor profundidad sobre el derecho a la alimentación, al menos en los círculos jurídicos y no gubernamentales. La presentación de acciones de interés público relativas al derecho a la alimentación es una forma de garantizar el acceso a la justicia para las personas pobres. El Tribunal Supremo no solo ha reconocido que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental consagrado en la Constitución de la India, sino que ha dictaminado órdenes detalladas de naturaleza “cuasi legislativa”. Esto es de suma importancia ya que muestra a los abogados y jueces del mundo entero cómo ser creativo y cómo trabajar en un ordenamiento jurídico concreto asumiendo al mismo tiempo una función de liderazgo en la promoción de la realización progresiva del derecho a la alimentación en el país de que se trate.

El compromiso a largo plazo con la realización del derecho a la alimentación es un elemento esencial de la metodología del Tribunal Supremo. El proceso sobre el derecho a la alimentación ha estado abierto desde el año 2001 y hasta el momento de revisión del presente documento (diciembre de 2009), el Tribunal Supremo no muestra signos de dictar una sentencia definitiva. Ello ha permitido al Tribunal mantener, con el apoyo de sus comisarios, esta cuestión bajo un examen activo y constante – otra forma innovadora de reunir la vigilancia y la interposición de un recurso –. Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos investigó y realizó un seguimiento de la situación de la inanición en el Estado de Orissa durante todo un decenio – desde 1997 hasta 2006 – enviando relatores especiales y exigiendo la presentación de informes trimestrales sobre los avances del gobierno respecto a las reformas propuestas.

---

172 <http://www.righttofoodindia.org/campaign/campaign.html>

Si bien las leyes marco sobre el derecho a la alimentación se han adoptado en diversos países, la India ha optado por una legislación detallada sobre programas sociales concretos, a través del Parlamento y las resoluciones del Tribunal Supremo. Por tanto, los derechos de los niños en edad escolar con respecto a las comidas preparadas son muy precisos, como los derechos de los hogares rurales para conseguir un empleo garantizado en obras públicas por un salario mínimo.

Aun así, cabe extraer algunas enseñanzas importantes de la India, si bien el debate continúa. Es evidente que una acción judicial con objetivos *estratégicos* puede tener notables repercusiones sobre el terreno, en particular si se vincula a una campaña pública. Aparte de la Campaña por el derecho a la alimentación, la India dispone de diversos planes vigentes para promover la seguridad alimentaria y la nutrición. Sin embargo, teniendo en cuenta las dimensiones del país, no es fácil coordinar estos planes y garantizar su coherencia. Los principales problemas que se presentaron guardan relación con el diseño de los planes existentes así como con la duplicación de iniciativas, la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción – todos ellos están impidiendo la aplicación de los diferentes programas –. Con una coordinación adecuada de las políticas y los programas, la convergencia de la prestación de servicios y los derechos a nivel local, y mecanismos más sólidos de rendición de cuentas, la lucha contra el hambre y la malnutrición en la India podría ser mucho más eficaz. Cabe asimismo señalar que en el caso de la India, la protección constitucional del derecho a la alimentación es sólida e inherente a varias disposiciones constitucionales. De hecho, el Tribunal Supremo ha incluido el derecho a la alimentación en el derecho a la vida consagrado en el artículo 21, lo cual le confiere fuerza ejecutoria al amparo de la Constitución. Por tanto, si bien los parlamentos tienen un papel decisivo en la promoción de políticas y la aprobación de leyes sobre programas sociales que garantizan el derecho a la alimentación, los tribunales también desempeñan una función primordial en la protección de este derecho a través de una interpretación más amplia de otros derechos fundamentales.



## Recomendaciones

- Se recomiendan encarecidamente las actuaciones legales como un instrumento, en particular cuando se combinan con un objetivo estratégico para promover el derecho a la alimentación y cuando se vinculan con campañas públicas de promoción.
- En los lugares en que existen diversos planes para promover la seguridad alimentaria, es esencial establecer un mecanismo para la coordinación de los mismos en aras de garantizar la coherencia en la formulación y aplicación de las políticas.
- La realización de un análisis detallado del diseño de los programas y el examen de los riesgos de duplicación, ineficiencia, despilfarro y corrupción debería ser una cuestión prioritaria que oriente la aplicación de las políticas sobre el derecho a la alimentación.
- La coordinación de las políticas y los programas es la mejor forma de convergencia entre los servicios y las prestaciones a nivel local, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas con objeto de garantizar la transparencia de los procesos de aplicación.
- Se recomienda conferir fuerza ejecutoria del derecho a la alimentación al amparo de la constitución como una forma sólida de protección de los derechos. Pero cuando el derecho a la alimentación no figura explícitamente en la constitución, aún puede protegerse mediante una interpretación judicial activa de los derechos fundamentales consagrados en sus disposiciones como un mecanismo de protección consustancial del mismo.





## V. MOZAMBIQUE

### Cómo luchar contra el hambre adoptando un enfoque basado en los derechos humanos

#### Aspectos destacados

- Al igual que muchos países subsaharianos, Mozambique se enfrenta a la “triple amenaza” de la pobreza, el hambre y el VIH/SIDA. El Gobierno ha asumido el reto adoptando un enfoque basado en los derechos humanos para abordar el problema del hambre.
- El Presidente de Mozambique dirige un programa nacional multisectorial con objeto de llevar a cabo una revolución verde para acabar con el hambre y la pobreza, y crear puestos de trabajo, especialmente en los distritos afectados. La finalidad de este programa es adoptar un enfoque holístico, destacando el derecho de todas las personas a tener acceso a alimentos aceptables desde el punto de vista cultural, nutricionalmente adecuados y en cantidades suficientes para que las personas puedan llevar una vida sana y activa. El Gobierno considera que la alimentación es un derecho humano fundamental y no caridad.
- La aplicación de la segunda ESAN en 2008, es reflejo del compromiso asumido por el Gobierno respecto a la realización del derecho a la alimentación.
- Para que los programas de alimentación y nutrición sean eficaces es preciso que exista una ley para hacerlos cumplir. Los Ministerios de Agricultura y Justicia esperan tener un anteproyecto de ley sobre el derecho a la alimentación listo para el año 2010. El proceso es consultivo y participativo, y sensibilizará tanto a los titulares de derechos como de obligaciones en cuanto a su contenido.

#### 1. Antecedentes

Aunque Mozambique aún no ha ratificado el PIDESC, el país ha avanzado en la aplicación del derecho a la alimentación. Desde comienzos del nuevo Milenio, un número cada vez mayor de actores gubernamentales y de la sociedad civil viene promoviendo activamente la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en la lucha contra el hambre. El Gobierno considera que la alimentación es un derecho humano fundamental, y no caridad, y utiliza las redes sociales para llegar a los grupos más vulnerables. Además, está tratando de mejorar el sistema de alerta temprana con el fin de reducir al mínimo los efectos de los desastres naturales.

Cuando Mozambique se independizó en 1975, después de una larga y devastadora guerra civil, la inseguridad alimentaria y la pobreza eran omnipresentes. El país ha sufrido más de 20 años de conflicto<sup>173</sup> con terribles consecuencias para la población y las infraestructuras hasta el punto de que desde hace bastante tiempo, Mozambique era conocido como el país de mayor inseguridad alimentaria en el mundo.<sup>174</sup>

173 Tras un conflicto armado por la independencia entre la guerrilla del Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) y Portugal, que duró casi 11 años (1964-1975) y se tradujo en una independencia negociada en 1975, estalló una guerra civil de 12 años (1980-1992) entre el FRELIMO y el movimiento de Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO).

174 FAO. 2002. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002. Roma.

Desde la firma del Acuerdo General de Paz en Roma en 1992, Mozambique ha registrado un rápido crecimiento económico, con un incremento anual medio del 6,3% del PIB per cápita de 1996 a 2003 y el 7,5% de 2003 a 2006. También ha registrado una considerable disminución en los niveles de pobreza: la población que vivía por debajo del umbral de la pobreza en 1997 se redujo del 69% al 54% en 2003 (PARPA II, 2006).<sup>175</sup> Además, las previsiones económicas apuntan actualmente a una tasa de crecimiento del 6,5% anual entre 2010 y 2014.<sup>176</sup>

Sin embargo, a pesar del desarrollo económico, no ha habido ninguna mejora significativa en la seguridad alimentaria y la nutrición; Mozambique aún se encuentra entre los 10 países con una mayor proporción de personas subnutridas en el mundo.<sup>177</sup> Sin embargo, a pesar del desarrollo económico, no ha habido ninguna mejora significativa en la seguridad alimentaria y la nutrición; Mozambique aún se encuentra entre los 10 países con una mayor proporción de personas subnutridas en el mundo<sup>178</sup> preparada por la SETSAN en 2004, la malnutrición crónica en niños menores de cinco años aumentó del 36% en 1997 al 46% en 2006, y el 35% de los hogares siguen siendo muy vulnerables a la inseguridad alimentaria.

Los datos mencionados anteriormente han sido corroborados por la encuesta agrupada de indicadores múltiples (MICS)<sup>179</sup> publicada en 2009; esta encuesta refleja que, si bien ha habido una reducción significativa en la malnutrición crónica en este período – del 48% en 2003 al 44% en 2009 – uno de cada dos niños en Mozambique sigue padeciendo malnutrición (el 41%) y el 15% presenta bajo peso al nacer.

## 2. Identificación de los hambrientos

Tras la guerra civil que terminó en 1992, Mozambique logró una drástica reducción de la prevalencia de la subnutrición. No obstante, aparte de los rápidos avances registrados en los primeros años debido principalmente a un punto de partida sumamente bajo, la SETSAN señala que la situación de la seguridad alimentaria del país está empeorando y que a pesar del fuerte crecimiento económico y la reducción de la pobreza, no ha habido una disminución paralela en la incidencia de la malnutrición crónica; de hecho, subraya que hay más personas que pasan hambre. Estos datos sugieren que aplicar únicamente políticas de desarrollo basadas en el mercado no es suficiente para el desarrollo humano. La SETSAN llegó a la conclusión de que faltaban los principios de justicia social, rendición de cuentas y habilitación en las iniciativas que se venían realizando con miras a reducir la pobreza.

En los últimos decenios, Mozambique ha aumentado su producción alimentaria y la disponibilidad de productos alimenticios básicos como el maíz, la yuca y los frijoles. Esto significa que el país necesita menos ayuda alimentaria y, de hecho, debido a la progresiva tendencia hacia la estabilidad económica y el crecimiento del PIB per cápita en el último lustro (2005-2009), está previsto que el número de personas que vive por debajo del umbral de la pobreza disminuya

---

175 Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2006. PARPA II. Maputo (Mozambique). (La versión inglesa del segundo plan de acción está disponible en el siguiente enlace: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0737.pdf>).

176 Mozambique. 2008. *Report on the Millennium Development Goals* (Informe sobre los ODM), p. 9.

177 FAO. 2006. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006*. Roma.

178 SETSAN. 2006. *Baseline Survey of Food Security and Nutrition in Mozambique* (Encuesta previa de la seguridad alimentaria y la nutrición en Mozambique). Maputo (Mozambique).

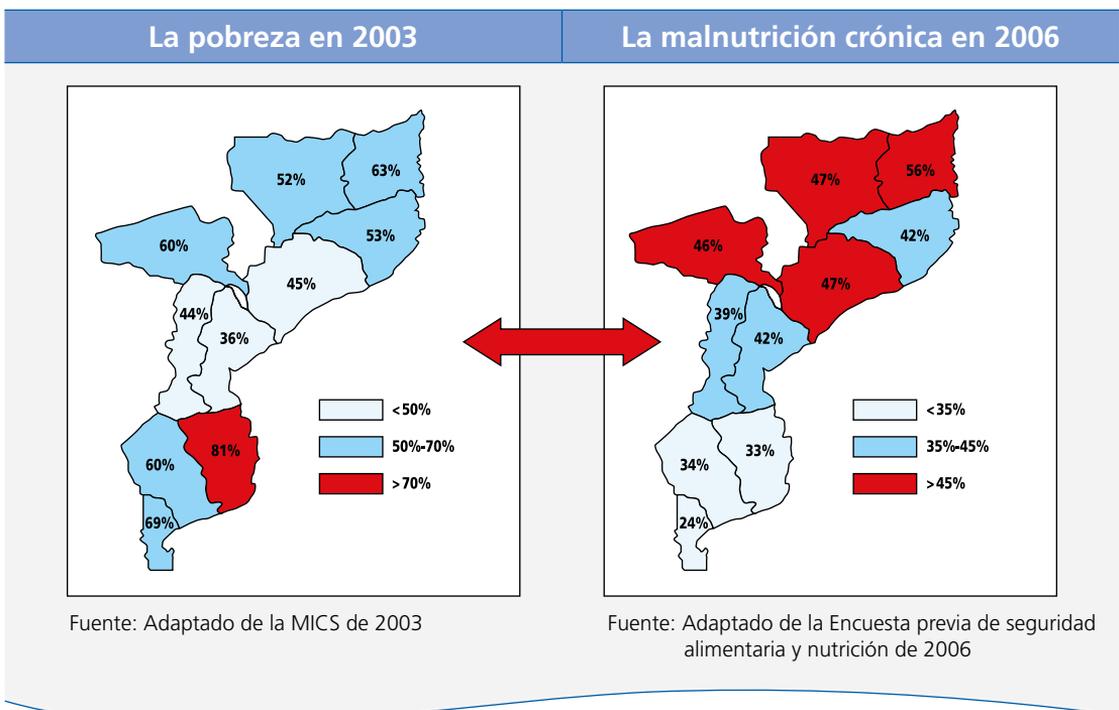
179 Mozambique. 2009. INE. MICS, 2009



del 54% al 45%.<sup>180</sup> En el período comprendido entre 2003 y 2009, la malnutrición crónica disminuyó del 48% al 44%; la insuficiencia ponderal se redujo del 22% al 18%; y la malnutrición aguda (bajo peso para la altura) del 5% al 4%.

No obstante, si bien los indicadores de nutrición e inseguridad alimentaria muestran tendencias positivas, no han mejorado tanto como cabría esperar a tenor de las estadísticas económicas y de producción mencionadas anteriormente. El bajo peso al nacer todavía es prácticamente del 15%; además, el 41% de los niños sufren malnutrición.<sup>181</sup>

Es evidente que la escasez de alimentos y el hambre se ven agravados por los desastres naturales como la sequía, las inundaciones y los ciclones. A ello se añade la alta prevalencia del VIH/SIDA, que afecta al 16% de la población;<sup>182</sup> además, la mortalidad del 30% al 40% en niños menores de cinco años se debe a la malaria.<sup>183</sup> Una alimentación insuficiente y unos hábitos alimenticios inadecuados, combinados con unas elevadas pérdidas después de la cosecha, pueden tener efectos desastrosos; por ello, es apremiante adoptar un enfoque holístico para erradicar la pobreza y el hambre.



180 Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2006. PARPA II. Maputo (Mozambique). (La versión inglesa del segundo plan de acción está disponible en el siguiente enlace: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0737.pdf>).

181 Mozambique. 2003. INE. MICS, 2009

182 Mozambique. 2004. *Demographic Impact of HIV and AIDS in Mozambique* (Consecuencias demográficas del VIH/SIDA en Mozambique).

183 Mozambique. 2009. *National Survey of Under Five Mortality* (Encuesta nacional de mortalidad de los menores de cinco años).

Al comparar los dos mapas *supra*, es evidente que la pobreza y la malnutrición crónica están relacionadas, pero no son sinónimos. El hecho de que la mayor prevalencia de la subnutrición se encuentre en las provincias septentrionales, donde la producción de alimentos es más elevada y los niveles de pobreza (en cuanto a los ingresos) están en la media, representa la “paradoja de Mozambique”. Ello se explica porque las personas que viven en las provincias meridionales de Sofala, Inhambane, Gaza y Maputo disponen, en promedio, de un mayor capital financiero, social, humano, físico y natural y, por tanto, se encuentran en mejores condiciones para hacer frente a las crisis repentinas.

Muchas personas están atrapadas por la “triple amenaza” de la pobreza, la inseguridad alimentaria y el VIH/SIDA mencionada anteriormente y es difícil, si no imposible, que puedan escapar de ella.

Al describir los medios de vida de los grupos más vulnerables, la encuesta previa de 2006 muestra que los dos grupos más desfavorecidos son a) los agricultores de subsistencia con pocos activos y b) el sector no estructurado.

- (a) **Los agricultores de subsistencia con pocos activos:** las personas de esta categoría tienen un acceso limitado a todo tipo de recursos. Existe una alta tasa de dependencia y una elevada proporción de hogares encabezados por una mujer (más del 40%) o por personas ancianas (casi un 25%). Solo un tercio de los cabezas de familia saben leer y escribir y alrededor del 60% nunca ha asistido a la escuela. Para estas personas, la agricultura consiste únicamente en unos pocos cultivos (monocultivo). Los agricultores de subsistencia con pocos activos son muy vulnerables y están marginados económicamente. El 6% del total de la población rural está englobado en esta categoría y está dispersa por todo el país a pesar de que existe una mayor concentración en Cabo Delgado, Nampula e Inhambane.
- (b) **El sector no estructurado:** el mayor número de hogares vulnerables a la inseguridad alimentaria pertenece al sector no estructurado. La mayor parte de sus ingresos proviene de este sector o del trabajo estacional en las explotaciones agrícolas; algunos de ellos consiguen producir alimentos para su propio consumo. El sector no estructurado se caracteriza por una escasa base de activos. Geográficamente, la mayor concentración de hogares pertenecientes a este sector se encuentra en Nampula (del 20% al 30%) y en Zambezia, Tete e Inhambane (del 10% al 20%).

El Gobierno y otras partes interesadas han hecho un uso extensivo de la encuesta previa al examinar la ESAN en 2006.<sup>184</sup> La encuesta aborda la relación existente entre la producción de alimentos y la incidencia de la malnutrición crónica, lo cual muestra que las iniciativas encaminadas a incrementar la producción de alimentos por sí solas han tenido únicamente un efecto limitado en la reducción del hambre. El Estado ha de mejorar sus servicios y adoptar medidas conexas, como por ejemplo, la educación nutricional, la habilitación, la creación de capacidad, la promoción de la higiene y el saneamiento ambiental.

Se considera que la encuesta previa es un paso adelante importante en la comprensión del problema de la pobreza y las causas profundas del hambre. Puesto que hay muchas razones por las que algunas personas no pueden realizar su derecho a la alimentación, se necesitan diferentes respuestas normativas.

---

184 SETSAN. 2007. ESAN II. Maputo (Mozambique).



### 3. Evaluación de leyes, políticas e instituciones

En 2004 se realizó un estudio de casos sobre el derecho a la alimentación en Mozambique para la 32.ª reunión del Comité Permanente de Nutrición<sup>185</sup> y para la evaluación<sup>186</sup> de la primera ESAN de 2005. El estudio puso de relieve una serie de deficiencias que debían abordarse en una estrategia revisada. La estrategia antedicha se consideraba como una cuestión sectorial en lugar de transversal. En consecuencia, en la segunda estrategia se hizo un esfuerzo para asignar funciones y responsabilidades claras a los ministerios competentes. Además, la primera ESAN, elaborada en 1998, carecía de un enfoque basado en los derechos humanos y una colaboración institucionalizada con grupos de la sociedad civil.

Se ha realizado una evaluación similar en el marco del primer PARPA<sup>187</sup> aprobado en 2002. El segundo PARPA, el plan de acción general para reducir la pobreza del país en el período de 2006 a 2009 (ampliado hasta 2010), se diferencia de su predecesor en la definición de la pobreza. Mientras que el primer plan de acción tenía una visión muy cerrada de las razones por las que persistía la pobreza en Mozambique, no preveía la creación de un entorno que permitiera a las personas superar el umbral de la pobreza y consideraba que el Estado no era capaz de prestar servicios, el segundo plan introdujo un enfoque más amplio.

El segundo plan de acción se basa en tres pilares principales: *la gobernanza, el capital humano y el desarrollo económico*. Estos sectores son mucho más amplios que los tradicionales, como la educación, la salud y la agricultura. Junto a ocho cuestiones intersectoriales, entre ellas, la seguridad alimentaria y la nutrición, estos principios ponen de relieve el hecho de que las políticas de desarrollo tienen que aplicarse de forma integral adoptando un enfoque basado en los derechos humanos.

En el segundo plan de acción se contemplaba la adopción de una perspectiva del derecho a la alimentación, la aprobación de una ley al respecto y la inclusión de este derecho en la Constitución de 2007. Sin embargo, se consideró que era demasiado ambicioso y se fijó una fecha más realista para la aprobación de un proyecto de ley para el año 2010 sin el objetivo previo conexo de incluir este derecho en la Constitución.

En respuesta al objetivo revisado, la SETSAN llevó a cabo una evaluación del marco jurídico del país. Las conclusiones preliminares reflejaron que el derecho a la alimentación no estaba claramente reconocido en la legislación del país, ni adoptaba un enfoque basado en los derechos humanos en el que se tomara consideración en las leyes conexas promulgadas, con excepción del Código de comercialización de sucedáneos de la leche materna.

La Constitución establece en los incisos c) y e) del artículo 11 que la realización de los derechos humanos y el logro de un nivel de vida adecuado para todos, son objetivos del Estado.

---

185 Comité Permanente de Nutrición. Del 14 al 18 de marzo de 2005. Los cuatro estudios de casos del Comité Permanente de Nutrición: *La integración de las intervenciones en materia de alimentación y nutrición en los planes nacionales de desarrollo con el fin de avanzar en la consecución de los ODM en el contexto de la realización del derecho a una alimentación adecuada. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones*. Trigésimo segunda Reunión del Comité Permanente de Nutrición. Brasilia.

186 SETSAN. 2005. *Avaiiação da Implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional* (Evaluación de la aplicación de la ESAN). Maputo (Mozambique).

187 Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2002. PARPA I. Maputo (Mozambique).

También se garantiza el derecho a la vida (art. 40), la salud (art. 89), los derechos de los consumidores (art. 92) y el derecho a la protección social (art. 95).

Además, la evaluación jurídica muestra que el país ha ratificado la mayoría de los instrumentos de derechos humanos vinculantes importantes para la realización del derecho a la alimentación, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>188</sup> y la Convención sobre los derechos del niño.<sup>189</sup> También se reconoce la Declaración universal de derechos humanos (art. 42 de la Constitución). El Gobierno ha asumido asimismo un compromiso con respecto a la Declaración del Milenio y aprueba los ODM como los objetivos generales de sus programas de desarrollo. La segunda ESAN apunta a la necesidad de que Mozambique ratifique el PIDESC, una cuestión que también ha sido reflejada en una campaña por el derecho a la alimentación de la sociedad civil.

En una serie de estudios de casos encargados por la FAO en 2004<sup>190</sup> se refleja claramente la necesidad de establecer una institución con el mandato de coordinar la aplicación del derecho a la alimentación. En cierto sentido, la SETSAN realiza esta función.

La SETSAN se estableció como seguimiento de la CMA de 1996, celebrada en Roma. En la Declaración de la Cumbre se afirma la necesidad de formular estrategias en materia de alimentación y nutrición. El Presidente de Mozambique firmó la Declaración y decidió comenzar inmediatamente esta tarea.

En 1997, se creó un grupo multisectorial para preparar la estrategia y en 1998 el Gobierno aprobó la ESAN en virtud del Decreto n.º 23/98 del 23 de diciembre de 1998.

Tal como se señala en la estrategia, es necesario establecer un mecanismo para coordinar la aplicación. En consecuencia, en 1998 el grupo multisectorial se denominó SETSAN y pasó a formar parte del Ministerio de Planificación y Finanzas. En 2002, la Secretaría se trasladó al Ministerio de Agricultura y se incorporó a la Dirección Nacional de Servicios Agrarios (DNSA).

La función principal de la SETSAN es coordinar la estrategia de seguridad alimentaria y nutrición en todos los ámbitos de la gobernanza. En concreto, ha de garantizar la transversalidad de la seguridad alimentaria y la nutrición, la integración de ambos aspectos en todos los planes, políticas, estrategias, programas y leyes conexas, así como en el desarrollo estratégico de Mozambique. La SETSAN es responsable asimismo de promover o influir en las consignaciones presupuestarias para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, así como vigilar su aplicación y las actividades de creación de capacidad y sensibilización.

Si bien la SETSAN tiene la tarea de coordinar y vigilar la seguridad alimentaria y la nutrición, así como actividades sobre el derecho a la alimentación, su capacidad de convocatoria y coordinación es muy limitada debido a su ubicación en el gobierno. La Secretaría está “escondida” en un departamento del Ministerio de Agricultura, lo cual concita grandes dificultades para promover un tema transversal, como la seguridad alimentaria, la nutrición y el derecho a la alimentación. Además, la seguridad alimentaria se ha asociado principalmente con la producción de alimentos – un concepto que reduce considerablemente la motivación de otros ministerios para participar en estas iniciativas –. La SETSAN ha defendido una ubicación de mayor visibilidad e influencia.

---

188 Aprobada por la Resolución n.º 4/93 del 2 de junio de 1993. Asamblea Nacional de Mozambique.

189 Aprobada por la Resolución n.º 19/90 del 23 de octubre. Consejo de Ministros de Mozambique.

190 FAO. 2006. *Las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Documentos informativos y estudios de casos*. Roma.



A pesar de esta deficiencia institucional, la SETSAN ha venido llevando a cabo su labor en consonancia con las recomendaciones formuladas en las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Abarca 11 instituciones públicas autónomas y ministerios estratégicos tales como el Instituto de Acción Social, el Instituto Nacional de Gestión de Desastres, el Consejo Nacional de Lucha contra el VIH/SIDA, OSC y el mundo académico. La SETSAN está presidida conjuntamente por los Ministerios de Agricultura y de Sanidad.

En la segunda ESAN se pone de relieve la necesidad de reorganizar el marco institucional de la seguridad alimentaria y la nutrición, y reforzar el mandato de la SETSAN en cuanto a la coordinación de estas cuestiones como un organismo autónomo.

En el momento de finalización de esta publicación, se estaban realizando considerables esfuerzos en vista de establecer oficialmente la SETSAN y reforzar su posición como institución nacional de seguridad alimentaria y nutrición con su propia autonomía administrativa y jurídica. Está previsto que prosiga con el mandato de coordinación interministerial respecto a la aplicación de la ESAN y los programas y las actividades relacionados con la seguridad alimentaria, la nutrición y el derecho a la alimentación. La SETSAN estaría presidida por el Ministro de Agricultura, junto con el Ministro de Sanidad en calidad de vicepresidente.

#### **4. Políticas acertadas de seguridad alimentaria**

La integración del derecho a la alimentación en el marco de políticas de Mozambique comenzó con la política más importante del país: el segundo plan de acción para el período de 2006-2009 (ampliado hasta 2010). Este plan reconoce la seguridad alimentaria como una cuestión transversal y señala que toda persona en el país tiene derecho a la alimentación. La estrategia recuerda asimismo los principios de los derechos humanos fundamentales, como el principio de igualdad (incluida la equidad de género y la no discriminación), la promoción de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, la dignidad inherente al ser humano, el estado de derecho y la habilitación. Además, hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque holístico para la seguridad alimentaria y la nutrición y reconoce la protección sanitaria y social como un derecho humano.

En el párrafo 210 del segundo plan de acción figura la siguiente definición del derecho a la alimentación:

“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar. El acceso regular y predecible a los alimentos es un derecho fundamental de todas las personas y una premisa básica para su bienestar. La seguridad alimentaria y nutricional conlleva que todas las personas tengan, en todo momento, acceso económico y físico a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos que sean aceptables en un determinado contexto cultural con el fin de satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias para que puedan llevar una vida activa y sana. Los cuatro componentes de la seguridad alimentaria y nutricional son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización de los alimentos”.<sup>191</sup>

191 Mozambique, PARPA II para 2006-2009.

(Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0737.pdf>).

La sección sobre la supervisión contiene el lenguaje más contundente adoptado en la causa del derecho a la alimentación. Hasta la fecha, se han aprobado dos indicadores de seguridad alimentaria. El primero, la proporción de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal, es el indicador aceptado del primer ODM.<sup>192</sup> El segundo, un indicador estructural que mide si un marco jurídico es adecuado o no en relación con el derecho a la alimentación, se establecería para el año 2007. Este indicador aumentó la labor de los promotores del derecho a la alimentación de Mozambique: la estrategia más importante del país no solo reconoció este derecho, sino que solicitó oficialmente que se abordara la dimensión jurídica del mismo.

La evaluación sobre la aplicación de la primera ESAN realizada en 2006 mostró que la estrategia elaborada en 1998 adolecía de graves deficiencias, tales como:

- la falta de un análisis de los vínculos entre el VIH/SIDA y la seguridad alimentaria y la nutrición;
- la ausencia de indicadores de seguimiento, puntos de referencia o metas claros;
- se hace hincapié en los problemas de la inseguridad alimentaria en las zonas rurales a expensas de las zonas urbanas;
- se aborda la inseguridad alimentaria y nutricional principalmente como un fenómeno de emergencia provocado como consecuencia de los desastres naturales;
- se presta escasa atención a la vulnerabilidad estructural que está directamente asociada con las múltiples causas de la pobreza absoluta;
- no se determina de forma coherente quiénes son los beneficiarios;
- no se incluye un plan operativo de coordinación multisectorial y de ejecución de los programas sectoriales;
- no se contempla un presupuesto de ejecución que muestre las limitaciones de recursos y sus efectos restrictivos sobre las actividades de la SETSAN;
- la ausencia de mecanismos que permitan recabar una mayor participación de las comunidades y reconocer el concepto de distrito como unidad básica de planificación;
- no se reconoce la heterogeneidad de las personas que padecen inseguridad alimentaria;
- no se adopta un enfoque sobre el derecho a la alimentación.

A raíz de esta evaluación, la SETSAN revisó la estrategia y el Consejo de Ministros aprobó en 2007 la segunda ESAN, que se basa en los principios de los derechos humanos<sup>193</sup> y es la estrategia general de la seguridad alimentaria y la nutrición de Mozambique. Esta estrategia se diferencia de la primera en que añade la noción según la cual la seguridad alimentaria y la nutrición no deben entenderse como el acceso a una cesta mínima de calorías, proteínas y otros nutrientes específicos. Más bien, se refiere a la inocuidad y la calidad de los alimentos, así como a la diversidad y la sostenibilidad de las prácticas de producción de alimentos y el respeto de la cultura local. El objetivo general declarado de la estrategia revisada es *"garantizar que todos los mozambiqueños tengan en todo momento acceso físico y económico a alimentos suficientes para llevar una vida activa y sana, realizando así su derecho a una alimentación adecuada"*.<sup>194</sup>

---

192 Meta 1.C del primer ODM: 1.8 Proporción de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal; 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria. (Disponible en el siguiente enlace: <http://www.mdgmonitor.org/goal1.cfm>).

193 La estrategia se titula: *Segurança Alimentar e Nutricional, um Direito para um Moçambique Sem Fome e Saudável* (La seguridad alimentaria y nutricional, un derecho para un Mozambique sin hambre y saludable).

194 Mozambique. 2007. ESAN II, capítulo 3.5.



En la segunda ESAN se especifican las obligaciones del Estado de acuerdo con el PIDESC, de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación. También se adoptan como valores fundamentales los principios de los derechos humanos de la universalidad, la equidad, la dignidad humana, la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y transversalidad. Además, la estrategia aclara las funciones de las diferentes partes interesadas.

El concepto del derecho a la alimentación exige un enfoque integrado que comporte, por un lado, la promoción de las actividades que tienen el potencial de garantizar el acceso de las personas a todos los recursos necesarios para la seguridad alimentaria y la nutrición en Mozambique (crédito, seguros y protección social, recursos naturales compartidos), al mismo tiempo que se dispensa, por otro lado, protección a quienes no pueden valerse por sí mismos, mediante la creación y el fortalecimiento de las redes de seguridad social.

Además de los pilares comunes de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, estabilidad del suministro y utilización), en la segunda ESAN se hace hincapié en una “alimentación adecuada” al examinar la cuestión relativa a los “alimentos aceptables desde el punto de vista social, cultural y ambiental”. En la estrategia se mencionan asimismo los posibles retos de su ejecución. Entre ellos, cabe citar los siguientes:

- establecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación como elementos centrales de las estrategias sectoriales;
- cumplir los tres niveles de obligaciones del Estado;
- establecer mecanismos de recurso;
- aplicar la segunda ESAN de forma multisectorial e interinstitucional;
- tomar en consideración las causas raíz de la inseguridad alimentaria en las intervenciones en esta esfera;
- reforzar la función de la sociedad civil en la supervisión de la realización del derecho a la alimentación.

El segundo Simposio de seguridad alimentaria y nutricional organizado por la SETSAN<sup>195</sup> en junio de 2008 aprobó una declaración que validaba la estrategia y recomendaba encarecidamente la asignación de recursos para su aplicación. Además, las instituciones gubernamentales, la sociedad civil, los donantes y las Naciones Unidas acordaron iniciar el proceso de elaboración de la ley sobre el derecho a la alimentación, con una amplia participación en todo el país.

## 5. Asignación de funciones y responsabilidades

La segunda ESAN incluye una sección sobre las funciones y responsabilidades. En la estrategia se describen los diferentes tipos de responsabilidades y obligaciones de los actores estatales y no estatales y se recuerda que compete al Estado garantizar el derecho a una alimentación adecuada y establecer mecanismos de recurso. Asimismo, se señala la función decisiva de la sociedad civil en materia de sensibilización e información. En la estrategia se asigna también una función al sector privado y al mundo académico para garantizar un enfoque integrado.

Se establecen asimismo instituciones dedicadas a la protección, vigilancia y promoción de los derechos humanos, tales como la Comisión de Derechos Humanos (en 2009) y el sistema del Defensor del

---

195 SETSAN. 2008. *Declaración del segundo Simposio de seguridad alimentaria y nutricional (junio de 2008)*. Maputo (Mozambique).

Pueblo (en 2007). Los nombramientos de estos cargos todavía están pendientes de aprobación en el Parlamento.

El borrador de la segunda ESAN presentado al Consejo de Ministros preveía la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, CONSAN). Este órgano autónomo administrativa y financieramente tendría el cometido de garantizar la coordinación de todas las actividades del Gobierno relacionadas con la seguridad alimentaria y de vigilar si los diferentes ministerios están realizando las actividades previstas en la segunda ESAN.

En 2007, tras la experiencia positiva de otros países respecto a la ubicación de este consejo a nivel supraministerial, la SETSAN propuso que el CONSAN estuviera adscrito a la oficina del Primer Ministro y que presentara directamente informes al Gabinete. En la estructura propuesta, la SETSAN desempeñaría entonces la función de un órgano ejecutivo al coordinar la aplicación de las decisiones adoptadas. Este órgano contaría con el apoyo de un comité técnico integrado por el personal de los ministerios competentes y representantes de la sociedad civil que proporcionan información sobre la situación de la seguridad alimentaria en el país.

La petición de crear un consejo de seguridad alimentaria y nutricional fue planteada nuevamente por los participantes en el segundo Simposio de seguridad alimentaria y nutricional celebrado en 2008. Es probable que esta cuestión sea examinada en el proceso de elaboración de la ley sobre el derecho a la alimentación. La estrategia a largo plazo de la SETSAN consiste en convertir el Simposio anual de alto nivel de seguridad alimentaria en un foro permanente de coordinación como el CONSEA.

Se han registrado considerables progresos a nivel de distrito (esto es, el nivel administrativo inferior del país). Se han establecido consejos de distrito con una mayoría de la sociedad civil para examinar y aprobar planes de desarrollo a este nivel. Si bien se estima que las necesidades de capacidad de estos consejos son enormes, su propia existencia es ya un primer paso importante. A medida que estén mejor informados los miembros de los consejos, incrementarán su eficacia.

## **6. Integración de la seguridad alimentaria, la nutrición y el derecho a la alimentación en el marco de políticas**

La SETSAN tiene el mandato de integrar el derecho a la alimentación en las políticas y los programas pertinentes, otorgando prioridad a las esferas transversales a las que se refiere la segunda ESAN. Por tanto, varias políticas y programas, como la metodología para la integración de la seguridad alimentaria y la nutrición en la planificación del desarrollo de los distritos y el plan de acción sobre nutrición, apoyan plenamente los principios del derecho a la alimentación. Se viene impartiendo capacitación sobre este enfoque con el apoyo de la FAO.

Actualmente, se están tomando medidas para integrar el derecho a la alimentación en el plan nacional de promoción de los derechos humanos. Los componentes de este plan se basarán en los aspectos incluidos actualmente en el PARPA II y la ESAN II. No obstante, se aprovechará la oportunidad para promover la inclusión de la ratificación del PIDESC en el plan de acción, así como el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación en la Constitución. Además, el derecho a la alimentación se incluirá en 2010 en el Plan de acción para la reducción de la pobreza (que sustituye al segundo PARPA), así como en el Plan nacional de acción para la reducción de la malnutrición crónica, en el mismo año.



## 7. Marco jurídico para la realización del derecho a la alimentación

En la Constitución de Mozambique no se menciona explícitamente el derecho a la alimentación y el país aún no se ha adherido al PIDESC. Estos hechos, unidos a las deficiencias de las instituciones jurídicas y la inexistencia de leyes sobre el derecho a la alimentación, significan que la protección jurídica de este derecho es únicamente indirecta y, en el mejor de los casos, en virtud de la disposición constitucional sobre el derecho a la vida (art. 40). La Constitución<sup>196</sup> también reconoce el derecho a la salud (art. 89), los derechos de los consumidores (art. 92) y el derecho a la protección social (art. 95), como se ha señalado anteriormente. La protección de los derechos humanos y el bienestar socioeconómico son también objetivos del Estado con arreglo a la Parte II, secciones II y III de la Constitución. El Gobierno ha aprobado el Código nacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna de forma análoga a su equivalente internacional,<sup>197</sup> por el que se reconoce el derecho a la alimentación y los derechos de los niños.

Se vienen realizando esfuerzos para garantizar la protección jurídica del derecho a la alimentación. Se ha mencionado anteriormente que en el segundo PARPA se prevé la elaboración de una ley marco sobre el derecho a la alimentación para el año 2010. La FAO apoya las iniciativas emprendidas a este respecto por la SETSAN, el Ministerio de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Justicia y la red de la sociedad civil denominada *Rede das organizações da soberania alimentar (ROSA)*. Se ha establecido un grupo de trabajo para elaborar esta ley coordinado por la SETSAN; este grupo incluye representantes de alto nivel de los ministerios pertinentes. El proceso es muy participativo e incluye la formación y la sensibilización para promover el consenso y facilitar la aprobación de la ley. La labor se basa en la Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación publicada por la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO en 2009.

El derecho a la alimentación es un nuevo concepto adoptado en el segundo PARPA pero, a pesar de algunas actividades de sensibilización y fomento de la capacidad realizadas por la SETSAN y la FAO, muchas partes interesadas aún no lo comprenden plenamente. En consecuencia, el grupo de trabajo sobre la ley del derecho a la alimentación es consciente de la necesidad de mejorar la comprensión de este concepto en general y de la ley marco en particular. Esto facilitará también la formulación, aprobación y aplicación de la ley.

La experiencia en otros procesos legislativos y de formulación de políticas ha demostrado que la inclusión de las instituciones a todos los niveles del gobierno, junto con el público en general, garantizarán mejores resultados y la buena marcha del proceso iterativo. Por tanto, una de las medidas consistía en organizar un seminario con los ministerios interesados (agricultura, sanidad, justicia, planificación y desarrollo, la mujer y la acción social, educación, cultura, la administración pública, industria y comercio, coordinación ambiental, pesca, obras públicas, transportes y comunicaciones), los organismos de las Naciones Unidas especializados en esta esfera y la sociedad civil a fin de dar a conocer el proceso y recabar sus aportaciones.

El proceso participativo para la elaboración de la ley sobre el derecho a la alimentación también incluye amplias consultas a nivel de distrito. Abarca asimismo actividades de creación de

---

196 Mozambique. 1990. Constituição da Republica (Constitución de la República). Maputo (Mozambique). (Las versiones portuguesa e inglesa están disponibles en los siguientes enlaces: <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf> y <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/moz.pdf>.)

197 Organización Mundial de la Salud (OMS). 1981. *Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna*. Ginebra.

capacitación y la difusión de información tanto a los titulares de deberes como de obligaciones. La plena participación de los funcionarios públicos a nivel de distrito y de comunidad es fundamental para la aplicación de la futura ley. Estos son los niveles en que se reúnen los titulares de deberes y de obligaciones y en que la aplicación del derecho a la alimentación supondrá un cambio para las vidas de las personas afectadas.

Los resultados preliminares del proceso para elaborar la ley sobre el derecho a la alimentación apuntan actualmente a que el Parlamento es uno de los actores más importantes. Si bien el Poder Ejecutivo desempeña un papel decisivo en la elaboración propiamente de la nueva ley, los parlamentarios tienen que examinarla y aprobarla de forma definitiva. Para aumentar la probabilidad de una rápida aprobación después de su presentación, es necesaria la participación de los parlamentarios desde el comienzo, proporcionarles información y aclaraciones sobre el significado del derecho a la alimentación, su finalidad y las razones por las que es necesario. La interacción con ellos desde el principio ya puso de manifiesto algunos de los principales retos que deben afrontarse.

Se celebrarán seminarios con los parlamentarios para examinar el contenido de la ley, promover su aprobación y familiarizarlos con la aplicación del derecho a la alimentación en otros países. Los medios de comunicación y el sector privado también participan en el proceso. Las contribuciones de estos últimos incluyen la difusión de mensajes sobre la seguridad alimentaria y la nutrición y el proceso legislativo en el contexto de sus comunicaciones institucionales y por conducto de los diversos medios de comunicación –como espacios publicitarios en la radio, la televisión, los periódicos y las revistas–, combinando de ese modo la publicidad con la difusión de la información.

En el segundo Simposio de seguridad alimentaria y nutricional celebrado en 2008 se propuso la elaboración de una ley marco en lugar de una ley concreta al reconocer el carácter intersectorial del derecho a la alimentación y la necesidad de incorporar sus normas y principios en toda la legislación del país. Ello significa que después de la aprobación de la ley sobre el derecho a la alimentación, Mozambique ha de llevar a cabo un análisis de compatibilidad de las leyes sectoriales.

La ley marco sobre el derecho a la alimentación influirá en la legislación presente y futura en esferas tales como la tierra, el agua y los recursos naturales, la sanidad, la nutrición y los derechos de los consumidores. La SETSAN y los grupos de la sociedad civil están promoviendo actualmente la inclusión de disposiciones sobre el derecho a la alimentación en los anteproyectos de ley actuales tales como las propuestas relativas al estatuto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley sobre los derechos de las personas aquejadas del VIH/SIDA y la Ley sobre los derechos de los consumidores.

La información y la formación son requisitos previos para conseguir que los principales actores tengan conocimiento del derecho a la alimentación. Una lección que se desprende de las leyes recientemente aprobadas por el Parlamento (tales como la Ley de protección contra la trata de seres humanos)<sup>198</sup> muestra que la capacitación y la promoción han facilitado una comprensión clara de las consecuencias de la Ley, un debate informado y una aprobación sin contratiempos en el Parlamento. La defensa jurídica parece tener efectos en otros frentes también. Después de llevar a cabo los actores de la sociedad civil una campaña intensa de dos años de duración para lograr la ratificación del PIDESC, los Ministerios de Relaciones Exteriores y Justicia están intensificando actualmente los debates al respecto. La sociedad civil recomienda asimismo la inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución.

---

198 Mozambique. Ley n.º 6/2008 del 9 de julio de 2008.



## 8. Vigilancia del derecho a la alimentación

En las matrices de evaluación del PARPA II y la ESAN II se incluyen algunas disposiciones jurídicas. Mientras que el primero se ha mencionado anteriormente, esta última se refiere a los mecanismos de recurso y la inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución.

Con el fin de mejorar el proceso por el que se formula y aplica el segundo PARPA, Mozambique ha recabado una mayor participación de la sociedad civil. A este respecto se encontró una solución en la creación del *Observatorio da Pobreza* (el Observatorio de la pobreza). Esta plataforma de la sociedad civil refuerza la participación ciudadana y la responsabilidad social en los procesos de ejecución y seguimiento del segundo PARPA.

El Observatorio de la pobreza se concibió como una plataforma consultiva de diálogo sobre la reducción de la pobreza, la ejecución del segundo PARPA y la mejora de la gobernanza. Su finalidad es proporcionar información al gobierno nacional y el Parlamento por conducto de la SETSAN. El Observatorio ha estado en funcionamiento desde 2002 y está integrado por representantes del gobierno nacional, donantes internacionales y la sociedad civil local. El "grupo de los veinte" (G-20), cuyo nombre surgió de las 20 OSC que participaron en el primer Observatorio de la pobreza en 2003, está compuesto actualmente por más de 400 organizaciones y redes. Este grupo realiza anualmente un análisis complementario de la pobreza titulado *Relatorio Annual da Pobreza* (Informe anual de la pobreza).

La función de vigilancia de la seguridad alimentaria de la SETSAN aún no sigue un enfoque basado en los derechos humanos. Su grupo de trabajo sobre la evaluación y la vigilancia de la vulnerabilidad publica trimestralmente una evaluación al respecto. Se trata de un documento técnico sobre las tendencias generales a nivel provincial.

A raíz del segundo Simposio de seguridad alimentaria y nutricional celebrado en Maputo en junio de 2008, los especialistas están tratando de crear un Observatorio del derecho a la alimentación adscrito al Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Eduardo Mondlane (UEM). Esta institución llevará a cabo evaluaciones de investigación y promoverá la educación cívica, así como contribuciones jurídicas y normativas sobre el derecho a la alimentación.

## 9. Mecanismos de recursos administrativos y jurídicos

Durante el proceso de elaboración de la segunda ESAN, hubo un debate sobre el establecimiento de mecanismos de recurso, sin embargo, no fue fácil lograr un consenso a este respecto. Esta cuestión, que forma parte del plan de trabajo para aplicar la segunda estrategia, fue aplazada con objeto de que se abordara en mayor profundidad durante la elaboración de la ley.

La creación de la Comisión de Derechos Humanos,<sup>199</sup> en consonancia con los Principios de París, marca sin duda un hito en la promoción y la protección del derecho a la alimentación en Mozambique. A este ente se le asignarán competencias para ocuparse de los casos de violaciones de los derechos humanos, informar al respecto a los órganos internacionales pertinentes y tomar decisiones sobre la intervención obligatoria de las instituciones públicas. Los miembros de la Comisión serán elegidos por la Asamblea Nacional. Otra iniciativa consiste

---

199 Mozambique. Ley n.º 33/2010 del 22 de diciembre de 2009.

en la creación en 2007 de la Oficina del Defensor del Pueblo<sup>200</sup> en el Parlamento, que tendrá la facultad de recibir casos y recomendará las medidas que habrían de adoptar las instituciones públicas. El Defensor del Pueblo también será elegido por la Asamblea Nacional

## 10. Desarrollo de la capacidad

Como en muchos otros países, la presión de la sociedad civil en Mozambique inició el movimiento sobre el derecho a la alimentación. El tema fue impulsado principalmente por la Liga dos Direitos Humanos (Liga de Derechos Humanos). Otras ONG de la red de la sociedad civil ROSA incluyeron el derecho a la alimentación en su labor de promoción. Sin embargo, la campaña fue relativamente débil debido al contexto de ONG dependientes de donantes y con escasa financiación nacional.

La SETSAN ha incorporado actualmente el derecho a la alimentación en su trabajo diario. Durante la preparación de los materiales de capacitación sobre la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel provincial, se incluyó un módulo sobre el derecho a la alimentación dirigido a los administradores y los medios de comunicación. La capacitación se ampliará a los 128 administradores, así como a profesionales de los medios de comunicación principales.

La estrategia del proyecto sobre el derecho a la alimentación de la SETSAN consiste en defender y promover la adopción progresiva de un enfoque basado en los derechos humanos para la seguridad alimentaria y la nutrición. Al mismo tiempo, en el marco del proyecto se preparan acontecimientos y materiales de sensibilización para el público en general y se ofrece la creación de capacidad sistemática y estratégica a la red de soberanía alimentaria ROSA y otras ONG nacionales y locales. A este respecto, se incluyen los medios de comunicación entre las partes interesadas. En 2007, se organizaron dos sesiones de formación sobre el derecho a la alimentación para los periodistas de Maputo y Beira; a raíz de estas sesiones, las publicaciones en materia de seguridad alimentaria han mejorado su calidad. Se están organizando actualmente nuevas sesiones de formación y sensibilización dirigidas a los medios de comunicación.

La SETSAN también adoptará el aprendizaje orientado a las soluciones en el proceso de elaboración de la ley sobre el derecho a la alimentación. Todos los participantes se enfrentarán al reto de contribuir y proporcionar aportaciones concretas respecto a las cuestiones que figuran en la ley. La Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación de la FAO servirá para desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos y los miembros de la sociedad civil en el proceso de elaboración de la ley.

El mundo académico también participa en la promoción del derecho a la alimentación. En el Proyecto sobre el derecho a la alimentación se organizó, en colaboración con el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UEM, un seminario para 26 profesores de 12 universidades de todo el país y algunos activistas de la sociedad civil. Esta iniciativa se tradujo en 2009 en la adopción del derecho a la alimentación como tema de la competición tradicional de tribunales simulados (una sentencia ficticia de violación de los derechos humanos) entre los estudiantes de derecho de estas universidades, que incluía un seminario sobre el derecho a la alimentación y los derechos del niño.

---

200 Mozambique. Ley n.º 7/2006 del 16 de agosto de 2007.



Las universidades han integrado el derecho a la alimentación como un tema del programa de los derechos fundamentales. Además, el curso de posgrado de la Facultad de Derecho de la UEM y el de derechos humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pretoria, han integrado el derecho a la alimentación en sus planes de estudio, inspirados por la publicación de la FAO de 2009 sobre cómo elaborar el plan de estudios sobre el derecho a la alimentación.<sup>201</sup> Tanto los profesores como los alumnos apoyarán a la SETSAN en la elaboración de la ley marco sobre el derecho a la alimentación.

## 11. Conclusiones

Después de la aprobación del segundo PARPA, el mayor éxito en la realización del derecho a la alimentación en Mozambique ha sido la aprobación de la segunda ESAN en 2007 y su aplicación posterior en 2008. Esta estrategia adoptó un enfoque basado en los derechos humanos con arreglo a los objetivos de los instrumentos internacionales en esta materia, prestando especial atención al PIDESC, la Observación general n.º 12 y las Directrices sobre el derecho a la alimentación.

El gobierno ha reconocido las deficiencias del marco jurídico y se están adoptando medidas correctivas en consecuencia. Lo que marca la diferencia en la aplicación del derecho a la alimentación en Mozambique es el hecho de que este concepto y la seguridad alimentaria y la nutrición pueden considerarse complementarios entre sí. Por ejemplo, el segundo PARPA adopta un enfoque global respecto al derecho a la alimentación. Hace hincapié asimismo en el acceso regular y previsible a los alimentos como un derecho fundamental y la base para el bienestar. También adopta una definición de seguridad alimentaria y nutricional como el derecho a tener en todo momento acceso físico y económico a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos aceptables en el contexto cultural y nutricionalmente adecuados en función de las necesidades y preferencias de cada persona para llevar una vida activa y sana. Por tanto, el concepto del derecho a la alimentación, la alimentación en general y la nutrición en particular, están relacionados entre sí de tal manera que este derecho comporta la existencia de los cuatro elementos de la seguridad alimentaria –disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad–. Aparte del segundo plan de acción, la estrategia revisada complementa la definición del derecho a la alimentación y cómo se aplica vinculando el VIH/SIDA con la seguridad alimentaria y la nutrición, el cambio climático, el género y los derechos de la mujer. Toma en consideración la vulnerabilidad rural; además, se hace un llamamiento para reforzar la capacidad institucional y un aumento de los recursos asignados a la seguridad alimentaria y la nutrición. Establece asimismo procedimientos adecuados de evaluación, rendición de cuentas y seguimiento.

En cuanto al reconocimiento explícito del derecho a la alimentación, Mozambique prevé la elaboración de un proyecto de ley al respecto para finales de 2010. El grupo de trabajo que se ocupa de esta norma jurídica, incluye al gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y otras partes interesadas. El proceso es consultivo y participativo. Además, la ley marco sobre el derecho a la alimentación es una de las prioridades de la SETSAN y el Ministerio de Justicia. El gobierno está considerando la posibilidad de aprobar una enmienda a la Constitución y adherirse también al PIDESC. El establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos facilitará notablemente la aplicación de este derecho.

---

201 [http://www.fao.org/righttofood/publi\\_es.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_es.htm)

El mayor desafío será utilizar este marco normativo y jurídico propicio en beneficio de los titulares de derechos, especialmente las personas vulnerables y garantizar más consignaciones presupuestarias para el derecho a la alimentación. La SETSAN está tratando de reforzar sus oficinas provinciales y está considerando la posibilidad de enviar representantes de distrito. Estas medidas se aplicarán en consonancia con un gobierno central que presta especial atención a la planificación y ejecución subnacional. Sin embargo, hay que tomar debidamente en consideración la formación de los funcionarios de distrito y los representantes de la sociedad civil sobre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

Otro enorme desafío guarda relación con la capacidad de los titulares de derechos de reclamarlos y de los titulares de obligaciones de cumplir sus deberes. A pesar de los progresos realizados, todavía existe una falta de entendimiento entre las partes interesadas en cuanto al derecho a la alimentación y sus implicaciones prácticas. El fomento de la capacidad y la difusión de la información seguirá siendo de gran importancia.

Por último, la justiciabilidad del derecho a la alimentación es otra medida que se está tomando en consideración. Con la creación de las instituciones nacionales de derechos humanos mencionadas anteriormente, el país ha introducido mecanismos de reclamación inicial administrativa y cuasi judicial en esta esfera. Se han establecido además mecanismos judiciales, tales como el Gabinete del Fiscal General, el Tribunal de Justicia, el Tribunal Administrativo y el Tribunal de Trabajo. Estos mecanismos no hacen una referencia expresa al derecho a la alimentación, pero se supone que un abogado puede interponer demandas ante los tres tribunales según el carácter del infractor y la competencia judicial para conocer el caso.

Los logros del gobierno en la mejora del marco normativo, institucional y jurídico han sido considerables. Sin embargo, esta labor no se ha completado todavía. El reto principal consistirá en utilizar estos marcos en beneficio de las personas y en ayudarlas a que se alimenten por sus propios medios y realicen su derecho a la alimentación.



## Recomendaciones

- Una estrategia de seguridad alimentaria nutricional basada en el derecho a la alimentación debe adoptar un planteamiento verdaderamente global. La definición de seguridad alimentaria establecida en la CMA de 1996 incorpora los conceptos complementarios de la seguridad alimentaria, la nutrición y el derecho a la alimentación a través de los cuatro pilares de la seguridad alimentaria –acceso, disponibilidad, utilización y estabilidad–.
- El derecho a la alimentación como una estrategia debe definirse teniendo en cuenta el concepto de la seguridad alimentaria, incorporando al mismo tiempo las cuestiones relacionadas con la nutrición, el cambio climático, el género y los derechos de la mujer; estas cuestiones influyen en el acceso, la disponibilidad, la utilización y la estabilidad del derecho a la alimentación.
- Las poblaciones rurales son a menudo considerablemente más vulnerables y no deberían pasarse por alto al elaborar las políticas sobre el derecho a la alimentación.
- La estructura institucional, la capacidad y los recursos con el fin de promover la seguridad alimentaria y la nutrición son fundamentales en las iniciativas de evaluación, rendición de cuentas y seguimiento adecuados y eficaces.
- Es esencial organizar actividades de extensión y desarrollo de la capacidad dirigidos a la sociedad civil y los parlamentarios para aumentar la probabilidad de poner de relieve y aprobar la ley sobre el derecho a la alimentación.
- Los medios de comunicación son un instrumento fundamental de difusión de la información sobre la nueva ley y los derechos de las personas, por lo que deberían aprovecharse plenamente.
- El derecho a la alimentación es un concepto nuevo para muchos países. Los procesos de elaboración de leyes requieren inversiones en actividades de desarrollo de capacidades y sensibilización. Por tanto, el proceso es una tarea a largo plazo. Los posibles retrasos no deberían considerarse estrictamente como un aspecto negativo; más bien, reflejan que se requiere tiempo para crear las condiciones con vistas a la aprobación definitiva de la nueva ley y aumentar la probabilidad de que se aplique de forma eficaz y duradera.





## VI. UGANDA

### Aunando fuerzas en pro del derecho a la alimentación

#### Aspectos destacados

- La prevalencia de la pobreza en Uganda disminuyó del 56% al 31% de 1992 a 2006,<sup>203</sup> sin embargo, el número real de personas que sufren subnutrición aumentó de 3,6 a 4,4 millones durante el mismo período.<sup>204</sup> La persistencia de la vulnerabilidad y la inseguridad del país se debe principalmente a cuestiones relacionadas con conflictos armados, cambios demográficos y la pobreza.
- Tras la ratificación del PIDESC en 1987, Uganda reconoció el derecho a una alimentación adecuada en su Constitución, aprobada en 1995, y en la política nacional de alimentación y nutrición progresista, aprobada en 2003. En esta política se reconoce expresamente el derecho a la alimentación y se asume un compromiso respecto a su realización.
- Posteriormente, se elaboró en 2005 la estrategia nacional de alimentación y nutrición y el plan de inversiones correspondiente; actualmente, hay iniciativas en curso encaminadas a aprobar la ley sobre alimentación y nutrición –una ley marco para amparar las obligaciones jurídicamente vinculantes respecto a la realización del derecho a la alimentación–. Esta ley facilitará asimismo el establecimiento del UFNC, un organismo nacional multisectorial concebido para coordinar la aplicación de la política nacional de alimentación y nutrición.
- Gracias a la aplicación del Plan de acción para la erradicación de la pobreza (PEAP), Uganda está avanzando hacia el logro de la seguridad alimentaria para todos y todas, cuenta así con el firme apoyo de los grupos de la sociedad civil, las ONG y la Comisión de Derechos Humanos del país.

#### 1. Antecedentes

Uganda ha participado activamente en la labor del GTIG para la elaboración de las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Al igual que los otros Estados Miembros de la FAO, este país se comprometió a aplicar las Directrices en sus esfuerzos para realizar el derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

La FAO ha apoyado las actividades realizadas en Uganda para promover la sensibilización acerca del derecho a la alimentación y aplicar las Directrices. Algunas de estas iniciativas también se centran en la elaboración de instrumentos metodológicos para la vigilancia de este derecho a nivel nacional. Con el objetivo de promover la utilización de las Directrices a todos los niveles, la FAO ha facilitado la preparación de un estudio de casos con vistas a elaborar un manual vinculando las consignaciones presupuestarias con el derecho a la alimentación titulado “How Budget Analysis Can Strengthen Right to Food Advocacy” (Cómo puede reforzar el

202 Oficina de Estadística de Uganda, 2010 Statistical Abstract.

(Disponible en: <http://www.ubos.org/onlinefiles/uploads/ubos/pdf%20documents/2010StatAbstract.pdf>).

203 FAO. 2009. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma.

análisis presupuestario la promoción del derecho a la alimentación). La FAO ha prestado apoyo en la elaboración de la norma jurídica principal sobre el derecho a la alimentación titulada “Proyecto de ley sobre alimentación y nutrición” que, si se aprueba, pasará a ser la Ley nacional en esta materia. Se han celebrado seminarios de la sociedad civil organizados por FIAM para promover la sensibilización general acerca de las Directrices y preparar un informe sobre la situación respecto al cumplimiento de los compromisos de Uganda sobre el derecho a la alimentación.

## 2. Identificación de los hambrientos en Uganda

La Oficina de Estadística de Uganda (UBOS) ha recibido el mandato de evaluar, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Sanidad, la situación de la seguridad alimentaria y nutricional del país. El balance alimentario proporciona asimismo una valiosa información sobre el nivel de consumo de calorías (energía) per cápita al día y es, por tanto, esencial para la planificación de los programas sobre el derecho a la alimentación pertinentes.

Uganda ha registrado una reducción progresiva de la pobreza en los últimos años. En 1992, más de la mitad de la población (el 56%) era pobre. Ese número se ha reducido 25 puntos porcentuales. Según la UBOS, Uganda tenía una tasa de pobreza del 31% en 2006<sup>204</sup> y, con arreglo a las previsiones, alcanzará aproximadamente el 28% en 2010. Un cálculo ligeramente diferente del nivel de la pobreza según el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, muestra un índice de pobreza humana (IPH) de 34,7.<sup>205</sup> A pesar de que los resultados de Uganda respecto a la reducción de la pobreza son importantes, existe una diferencia geográfica de incidencia de la pobreza en el país. Mientras que el 13,7% de la población urbana es pobre, el 34,2% sufre la pobreza en las zonas rurales, según el Informe de población del Estado de Uganda de 2007.<sup>206</sup> Además, a pesar de un crecimiento económico razonable en el último decenio, la desigualdad parece haber aumentado a nivel nacional.

Según el Banco Mundial, la tasa de crecimiento del PIB ha pasado del 7,3% en 1992 al 10,8% en 2006 y está previsto que siga siendo del 8% para 2010.<sup>207</sup> Además, la desigualdad, calculada según el coeficiente de Gini, aumentó de 0,37 en 1992 a aproximadamente 0,41 en 2006.<sup>208</sup> Esta tendencia, que marca una gran diferencia entre los ingresos obtenidos por los ricos y los pobres, es más acentuada en las zonas urbanas, donde el coeficiente de Gini en 2009 era de 0,43 frente a 0,36 en las zonas rurales.<sup>209</sup>

---

204 UBOS, Resumen estadístico de 2010.

(Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ubos.org/onlinefiles/uploads/ubos/pdf/%20documents/2010StatAbstract.pdf>).

205 [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_SP\\_Indictables.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Indictables.pdf)

206 Informe de población de Uganda de 2007 citado en el Plan nacional de desarrollo de la República de Uganda, Cuadro 6.6, p. 185. (Disponible en el siguiente enlace: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10141.pdf>).

207 Banco Mundial. Indicadores del desarrollo mundial de Uganda.

(Disponible en el siguiente enlace: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>).

208 República de Uganda. 2010. Plan nacional de desarrollo (2010/11-2014/15), Cuadro 2.2, p. 16.

(Disponible en el siguiente enlace: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10141.pdf>).

209 *Ibidem*, Cuadro 6.6, p. 185 y Cuadro 2.2, p. 16.



Las exportaciones de alimentos transfronterizas entre Uganda y las zonas afectadas por los conflictos de los países vecinos, como la República Democrática del Congo, Kenya, Rwanda y el sur del Sudán, han aumentado los precios de los alimentos en el mercado interno con otras consecuencias negativas sobre la capacidad de las personas pobres y vulnerables para acceder a alimentos adecuados. Además, aunque las políticas económicas estrictas han conducido a una disminución de la tasa de inflación del 42% en 1992 al 12,6% en 2009, la población de Uganda sufre actualmente un bajo poder adquisitivo con una tasa anual de inflación muy por encima de la tasa del 5% fijada como objetivo por el Banco de Uganda.

En un período de dos decenios, entre 1979 y 1999, el porcentaje de personas subnutridas en Uganda disminuyó del 33% al 19%; sin embargo, entre 1990-1992 y 2004-2006, el número real de personas subnutridas aumentó en 800 000, de 3,6 a 4,4 millones.<sup>210</sup> En el mismo período, el suministro de energía alimentaria (SEA)<sup>211</sup> aumentó de 2 270 a 2 370 kilocalorías diarias per cápita en 2004-2006,<sup>212</sup> lo cual apunta a que el suministro de alimentos disponible para consumo humano era de hecho suficiente para la población de Uganda, si bien el acceso a los alimentos seguía siendo un problema. La mayor disponibilidad de alimentos, unida a las tasas de crecimiento económico sostenido, como se ha mencionado anteriormente y el incremento del número de personas subnutridas, coincidieron con un aumento de la población del 3,4% en promedio. Aunque quizá sea necesario controlar el crecimiento demográfico, deben emprenderse asimismo iniciativas encaminadas a estudiar las causas estructurales raíz del hambre con el fin de aumentar el acceso a los alimentos de la población subnutrida. Además, son imprescindibles los sistemas de generación de ingresos, la inversión en educación y la creación de oportunidades de empleo para luchar contra la inseguridad alimentaria a largo plazo.

En 2004, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Sanidad realizaron una evaluación conjunta de la situación alimentaria y nutricional en Uganda. Esta evaluación proporcionó datos para la formulación de la estrategia nacional de alimentación y nutrición y el plan de inversiones correspondiente en 2005<sup>213</sup> Además, en 2003 y 2005, el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico elaboró un informe sobre la vulnerabilidad nutricional en relación con la pobreza en el contexto de un análisis de la situación de esta lacra. Se elaboraron categorías de vulnerabilidad con arreglo a tres factores causales, a saber, cuestiones relativas a los conflictos armados, la demografía y la pobreza.<sup>214</sup> La inseguridad alimentaria en relación con la falta de acceso a los alimentos es un fenómeno generalizado entre las poblaciones afectadas por los conflictos armados internos y transfronterizos.

---

210 [http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food\\_security\\_statistics/country\\_profiles/eng/Uganda\\_E.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/country_profiles/eng/Uganda_E.pdf).

211 El SEA se refiere al conjunto de alimentos disponibles en un país para consumo humano. Se expresa en kilocalorías per cápita al día. Véase también FAO. 2008. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma.

212 FAO. 2009. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Anexo técnico. Cuadro 2, p. 55. Roma.

213 República de Uganda, Borrador definitivo de la *Estrategia nacional de alimentación y nutrición*, noviembre de 2005. (Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.health.go.ug>).

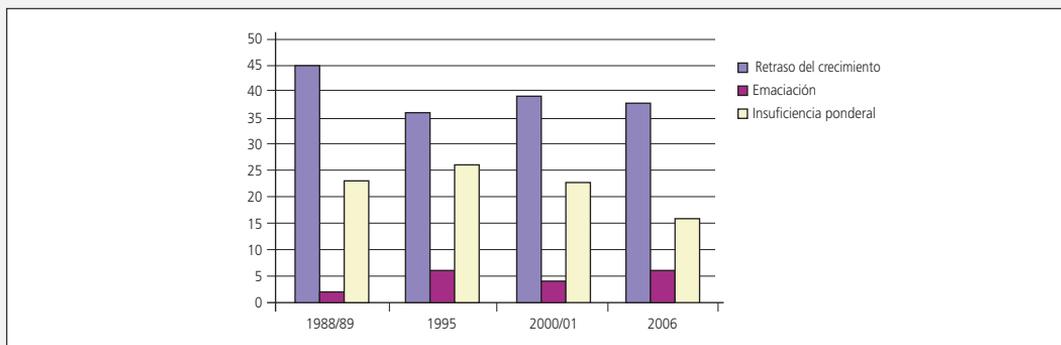
214 Esta categoría se incluyó inicialmente en el informe sobre la situación de la pobreza de 2003 elaborado por el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico. Se aprobó asimismo en el borrador de estrategia sobre alimentación y nutrición y el plan de inversiones correspondiente de Uganda de 2005.

Antes de 2009, había más de un millón de personas desplazadas internamente en el norte y el noreste de las regiones de Uganda y más de 200 000 refugiados que dependían de la ayuda alimentaria.<sup>215</sup> La inseguridad alimentaria es también un fenómeno común entre los huérfanos y las familias aquejadas por el VIH/SIDA –una pandemia que afecta a más de dos millones de personas (el 6,8%)–.<sup>216</sup> El Ministerio y la UBOS vienen realizando esfuerzos para llevar a cabo una segunda encuesta.

En el noreste de la región semiárida de Karamoja, las sequías periódicas han persistido en los últimos años amenazando con causar una hambruna: la mortalidad humana y del ganado parece estar aumentando debido a la escasez de alimentos y agua. Además de la sequía, la proliferación de pequeñas armas de fuego (pistolas) en las regiones donde la vida nómada y el movimiento del ganado son comunes, ha dado lugar a brutales guerras tribales a lo largo de los años. Los hogares se han visto privados forzosamente del acceso a sus propios recursos alimentarios debido a la sustracción de ganado, el robo a mano armada y enfrentamientos tribales periódicos en tierras de pastoreo, convirtiendo a Karamoja en una de las regiones más pobres e inseguras del país.

Las cifras que figuran a continuación muestran la falta de mejoras significativas en los indicadores de malnutrición. En Uganda, el retraso del crecimiento, un indicador de la desnutrición crónica, todavía afecta a casi el 40% de los niños menores de cinco años.

### La malnutrición entre los niños de edades comprendidas entre 6 y 59 meses (porcentaje)



Fuente: Encuestas demográficas y de salud de Uganda: 1988-1989, 1995, 2000-2001 y 2006.

Aunque se ha identificado a los grupos vulnerables, no hay datos disponibles sobre la seguridad alimentaria desglosados respecto a determinados grupos vulnerables, como los niños,

215 FAO. 2004. *Right to Food Case Study: Uganda* (Estudio de casos sobre el derecho a la alimentación: Uganda). IGWG RTFG/INF 4/APP.4: Cuadro 5, p. 16. Roma. (Disponible en el siguiente enlace: <http://www.internal-displacement.org/countries/uganda>). Desde entonces, dos tercios de los 1,5 millones de personas desplazadas internamente que habían vivido en los campos de refugiados han regresado a sus lugares de origen.

216 Ministerio de Sanidad y ORC Macro. 2005. *National HIV/AIDS Sero Behavioral Survey* (Encuesta nacional de comportamiento en relación con la seroprevalencia del VIH/SIDA). (Disponible en el siguiente enlace: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/AIS2/AIS2.pdf>).



los ancianos, los enfermos crónicos, las minorías étnicas, las personas con discapacidad y otros colectivos. Este problema está relacionado con el hecho de que Uganda carece de un sistema nacional completo de datos. Hay una iniciativa en curso para mejorar la calidad y la fiabilidad de las estadísticas sobre la alimentación y la agricultura en el país con el fin de armonizar los datos nacionales y subnacionales y los metadatos con el objetivo de luchar contra el hambre. La FAO ha emprendido la iniciativa denominada CountrySTAT<sup>217</sup> que está siendo ejecutada conjuntamente por la UBOS y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

*“Se necesitan sistemas de gestión y recolección de datos científicos sistemáticos, especialmente datos nacionales para la identificación de los grupos vulnerables con objeto de que los titulares de obligaciones adopten decisiones importantes informadas sobre el modo de intervenir a favor de todos ellos, si ha de realizarse el derecho a una alimentación adecuada [...]”.*

(Joel Aliro Omara, antiguo miembro de la Comisión de Derechos Humanos de Uganda)

A raíz de la experiencia de Uganda, es evidente que es necesario realizar una evaluación específica previa sobre el derecho a la alimentación, con indicadores que abarquen tanto los procesos como los resultados que afectan a la realización de este derecho. Este tipo de evaluación debería incluir las repercusiones de los programas en curso de seguridad alimentaria y nutricional, seguridad social, erradicación de la pobreza y habilitación de las personas. Además, los métodos actualmente disponibles de evaluación de la alimentación pueden ofrecer herramientas relativamente sencillas para identificar a los grupos vulnerables que padecen inseguridad alimentaria.

### 3. Evaluación de leyes, políticas e instituciones

Con arreglo a la Directriz n.º 17.2 sobre el derecho a la alimentación, “los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular.” Todavía no se han llevado a cabo estas evaluaciones en Uganda a nivel estatal. No obstante, los actores no estatales han realizado evaluaciones independientes con objeto de sensibilizar al público en general acerca de este derecho.<sup>218</sup>

Todo apunta al surgimiento de un entorno político, social y económico en Uganda, que incluye medidas encaminadas al restablecimiento de la gobernanza democrática, la paz y los derechos humanos, mediante la creación de una comisión independiente de derechos humanos, así como un marco de cooperación internacional activa con ONG y donantes bilaterales y

217 <http://www.countrystat.org/uga>

218 Por ejemplo, se han presentado documentos ocasionales sobre los efectos de las políticas y los marcos jurídicos sobre el derecho a la alimentación de los ugandeses en el seminario nacional sobre este tema organizado por la Comisión de Derechos Humanos, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Universidad de Makerere de Uganda. Los resultados del seminario nacional han servido de base para la preparación de un estudio de casos sobre la situación del derecho a la alimentación en Uganda. Además de proporcionar información significativa a los responsables de la adopción de políticas y su aplicación, el informe sobre el estudio de casos de Uganda (de febrero de 2004) también ha aportado datos al GTIG para la elaboración de las Directrices sobre el derecho a la alimentación.

multilaterales. Además, se han realizado importantes avances con respecto a las reformas legislativas y de políticas centradas en la seguridad alimentaria, la nutrición y el derecho a la alimentación. La política de Uganda en materia de alimentación y nutrición que reconoce expresamente el derecho a la alimentación fue aprobada en 2003 y la estrategia sobre seguridad alimentaria y nutricional y el plan de inversiones correspondiente se elaboraron en 2005 como un mecanismo multisectorial de coordinación para el logro de los objetivos de esta política. Sin embargo, sigue habiendo deficiencias en cuanto a la aplicación de la política antedicha al no haberse promulgado el proyecto de ley sobre alimentación y nutrición, que constituye el fundamento jurídico de la misma.

La inexistencia de leyes sobre el salario mínimo ha contribuido a aumentar el número de trabajadores con salarios bajos tanto en el sector formal como informal, y entre los ocupantes ilegales pobres sin tierra de las zonas urbanas. Ello puede limitar gravemente el acceso de los grupos vulnerables de la población a la variedad de alimentos necesaria para lograr una alimentación nutricional adecuada.

El desafío principal de la experiencia de Uganda ha sido la disparidad entre las declaraciones de las políticas y la práctica. Las políticas generales de crecimiento macroeconómico, especialmente en las estrategias de reducción de la pob.<sup>219</sup> Además, Uganda no ha presentado ningún informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en virtud de los artículos 16 y 17 del PIDESC. El quinto informe debería haberse presentado en junio de 2010.<sup>220</sup>

Ello puede deberse a la falta de capacidad institucional para llevar a cabo una evaluación sobre los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual corrobora la necesidad de potenciar los programas de creación de capacidad y promoción. En este contexto, las Directrices sobre el derecho a la alimentación pueden servir como una herramienta para el fortalecimiento de la capacidad.

El hecho de que Uganda no haya aplicado la “Declaración sobre la agricultura y la seguridad alimentaria en África” aprobada en la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Maputo en 2003 por la que los países africanos se comprometen a destinar un 10% como mínimo de los presupuestos nacionales a la agricultura y la seguridad alimentaria es un ejemplo similar de la falta de capacidad institucional. De hecho, la agricultura es uno de los sectores que menos financiación recibe, puesto que ha obtenido siempre menos del 5% del presupuesto nacional.<sup>221</sup>

---

219 Véase el estudio de casos sobre el derecho a la alimentación de Uganda presentado al GTIG que elaboró las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación*. (Disponible en el siguiente enlace: <http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH258.pdf>).

220 Pueden consultarse más detalles sobre la situación de Uganda en cuanto a la presentación de informes sobre el PIDESC en el siguiente enlace: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAIISPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=182.5#182.5>.

221 Folleto n.º 5 del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República de Uganda. Octubre de 2009. (Disponible en el siguiente enlace: <http://www.nepad-caadp.net/pdf/stocktaking%20-%20uganda.pdf>). Véase asimismo el informe de la FAO sobre los progresos realizados respecto a la Declaración de Maputo. (Disponible en el siguiente enlace: <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/J1604s.htm>).



## 4. Estrategias acertadas de seguridad alimentaria

### Las estrategias para la erradicación de la pobreza de Uganda y las Directrices sobre el derecho a la alimentación

En 1997, Uganda, al igual que otros países pobres muy endeudados, elaboró un DELP que posteriormente fue aprobado como un PEAP; este instrumento constituyó la política general institucional y de desarrollo nacional, así como el marco de planificación correspondiente de este país para erradicar la pobreza mediante el crecimiento económico como el objetivo primordial de todos los programas nacionales de desarrollo. El segundo DELP, el PEAP de 2004/05-2007/08, fijó el objetivo de reducir la pobreza por ingresos al 10% para 2017 y se basa en cinco pilares. En concreto:

- gestión económica;
- aumento de la producción, la competitividad y los ingresos;
- seguridad, resolución de conflictos y gestión de desastres;
- buena gobernanza;
- desarrollo humano.

Las medidas y opciones de políticas de cada pilar guardaban una estrecha relación con la realización del derecho a la alimentación en Uganda y podrían haber tenido efectos tanto positivos como negativos. El objetivo principal del **primer pilar** era fomentar el crecimiento económico mediante el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la promoción del sector privado. Deberían haberse tomado en consideración las Directrices sobre el derecho a la alimentación al aplicar las políticas de desarrollo económico, en particular las directrices n.º 2.4, 2.6 y 2.7. En este instrumento se propone un enfoque amplio para la formulación de las políticas económicas; lo ideal sería que proporcionaran redes adecuadas de protección social, métodos para mejorar los medios de vida e iniciativas encaminadas a incrementar la capacidad institucional y a garantizar el funcionamiento de los mercados y los marcos reglamentarios. Las Directrices promueven la inversión en las zonas rurales, donde la pobreza y el hambre son predominantes con el objetivo de mejorar el acceso a los factores de producción como la tierra, el capital y la tecnología. Estas medidas deberían fomentarse junto con la participación de abajo a arriba en los procesos de toma de decisiones relativas a las políticas económicas, al mismo tiempo que se hace frente a la tendencia al aumento de la pobreza urbana.

El **segundo pilar** del PEAP 2004/05-2007/08 consistía en promover una agricultura de valor añadido y la transformación socioeconómica como un medio para erradicar la pobreza. Con arreglo a este pilar, se diseñó el plan de modernización de la agricultura para aumentar la productividad, la competitividad y los ingresos en el marco del PEAP. El objetivo del plan de modernización de la agricultura consiste en mejorar los resultados en siete ámbitos prioritarios, a saber: la investigación agrícola; servicios de asesoramiento agrícola; educación agrícola; el acceso a la financiación rural; la comercialización y la elaboración de productos agrícolas; la utilización y la gestión de recursos naturales sostenibles; infraestructuras rurales. No se dirige, en cambio, a las personas pobres, vulnerables y desfavorecidas económicamente; su objetivo es habilitar a las personas pobres activas económicamente que tienen tierras o la capacidad de dedicarse a la agricultura comercial. La finalidad del plan de modernización de la agricultura consiste asimismo en lograr la seguridad alimentaria a través del mercado (la comercialización) sin tomar en consideración las redes nacionales

de protección social para salvaguardar el derecho a la alimentación de los agricultores de subsistencia normales que tienen poca o ninguna capacidad de producir para el mercado. En las directrices n.º 13 y 14 se abordan esos métodos de apoyo a los grupos vulnerables, así como la creación de redes de protección social.

El **tercer pilar** se centra en las personas desplazadas internamente en el norte de Uganda y en la mejora de su seguridad alimentaria y nutricional. El logro de la paz en esta región del país es muy importante para la seguridad alimentaria de más de un millón de personas desplazadas internamente que no han podido dedicarse a actividades agrícolas y comerciales significativas durante más de dos décadas, por lo que dependen únicamente de la ayuda humanitaria. La existencia de personas desplazadas en el país es un asunto político delicado pero es importante garantizar que tengan acceso en todo momento a una alimentación adecuada con arreglo a la Directriz n.º 16.5. En las directrices n.º 16.1 y 16.2 se afirma asimismo que la alimentación debería considerarse como un recurso estratégico nacional pero no debería utilizarse como un instrumento de negociación para crear presión política y económica. Al referirse al Convenio de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, en las Directrices sobre el derecho a la alimentación se afirma la importancia del derecho humanitario y de garantizar que la inanición no se utilice como un instrumento político. En 1999, el Consejo de Ministros de Uganda aprobó un marco nacional institucional y normativo de preparación para casos de desastre que fue revisado en 2003. Posteriormente, en consulta con la Comisión de Derechos Humanos de Uganda y los organismos de las Naciones Unidas, el Gobierno aprobó una política nacional sobre los desplazamientos internos y un marco normativo de gestión y preparación para casos de desastre que habían de aplicarse por conducto de la Oficina del Primer Ministro. El objetivo era establecer un marco coordinado en respuesta a las emergencias que requieren ayuda humanitaria y alimentaria de socorro. En virtud de la política en materia de personas desplazadas internamente, el Estado se comprometió a proteger sus derechos y prestaciones durante los desplazamientos y promovió su reasentamiento y reintegración en la sociedad. Con arreglo a la política, la responsabilidad de proteger la seguridad alimentaria de los desplazados internos es del Estado, sin embargo, no se ha aplicado de forma eficaz en relación con la mayoría de estas personas, desarraigadas como resultado del conflicto entre el Estado y el Ejército de Resistencia del Señor. Además, a partir de 2009, aunque más de la mitad de los desplazados internos regresaron a sus territorios originales, este retorno masivo ha dejado atrás el plan de recuperación de Uganda.<sup>222</sup> En cuanto al programa de desarrollo y recuperación y consolidación de la paz de las Naciones Unidas para el norte de Uganda y su objetivo de armonizar la intervención de las Naciones Unidas con el marco normativo sobre los desplazados internos de este país, todavía han de evaluarse los resultados.

El objetivo del **cuarto pilar** de la buena gestión pública era proseguir la democratización para garantizar el respeto de los derechos humanos con objeto de que el gobierno asumiera su responsabilidad y actuara con transparencia, estableciendo un sistema judicial efectivo y eficaz. En varias Directrices sobre el derecho a la alimentación se recomienda explícitamente la buena gobernanza, en particular, en la Directriz n.º 1 titulada “Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho” y la Directriz n.º 7 sobre los marcos jurídicos, así como la Directriz n.º 18 conforme a la cual se alienta a los Estados a utilizar instituciones nacionales de derechos humanos a fin de fomentar la realización del derecho a la alimentación. Las estructuras institucionales existentes en

---

222 [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/04678346A648C087802570A7004B9719?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/04678346A648C087802570A7004B9719?OpenDocument)



Uganda no han asumido responsabilidades específicas respecto al derecho a la alimentación debido a las limitaciones presupuestarias y de capacidad. La Comisión de Derechos Humanos de Uganda no ha otorgado prioridad a la vigilancia del derecho a la alimentación debido a la falta de recursos, mientras que respecto al proceso de reforma del sector de la justicia, la legislación y el orden público, la Comisión de Reforma Legislativa y el Parlamento de Uganda no han tomado medidas significativas para vigilar la aplicación de las disposiciones sobre el derecho a la alimentación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que Uganda es un Estado parte.

El **quinto y último pilar** hacía hincapié en la importancia del desarrollo humano a través de mejoras en la educación y el desarrollo de aptitudes, la salud materna e infantil, servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, el desarrollo social y cuestiones transversales – especialmente la malnutrición, el VIH/SIDA y el crecimiento demográfico –. Estos objetivos son equiparables a las recomendaciones formuladas en las Directrices sobre el derecho a la alimentación como la Directriz n.º 11 sobre la educación, la Directriz n.º 8 sobre el acceso a recursos y activos y la Directriz n.º 10 sobre nutrición. Uganda ha elaborado una política nacional de sanidad en 1999 que proporciona el fundamento para formular el primer y segundo plan estratégico del sector sanitario con el objetivo de mejorar la nutrición infantil y el acceso a la atención primaria de salud. Sin embargo, no se ha tomado en consideración la atención nutricional de otros grupos vulnerables en el marco de dichos planes. Uganda ha aplicado el programa de enseñanza primaria universal cuyo objetivo es garantizar el desarrollo humano mediante la educación para todos.

## Políticas de apoyo al derecho a la alimentación

Después de más de 10 años de negociaciones y debates entre actores de múltiples sectores representados en el UFNC, en julio de 2003 se aprobó la política en materia de alimentación y nutrición de Uganda al amparo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Sanidad.<sup>223</sup> Esta política reconoce expresamente el derecho a una alimentación adecuada y se compromete a apoyar la realización progresiva del mismo en el país.<sup>224</sup>

En la sección del prólogo de la política nacional en materia de alimentación y nutrición, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Sanidad reiteraron el compromiso de Uganda de abordar la inseguridad alimentaria y nutricional señalando lo siguiente: *“el Gobierno se compromete a cumplir la obligación constitucional de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los ugandeses. Esta política en materia de alimentación y nutrición, por tanto, es importante, ya que proporciona el marco para abordar estas cuestiones en el país”*.<sup>225</sup>

---

223 [http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Uganda/Uganda\\_foodandnutritionpolicy.pdf](http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Uganda/Uganda_foodandnutritionpolicy.pdf)

224 En Nile Resort Hotel (en el distrito de Jinja) se celebró un seminario nacional de tres días del 22 al 24 de enero de 2003 sobre el tema *“Hacia la realización del derecho a una alimentación adecuada en Uganda”*. El seminario atrajo la atención de las partes interesadas de instituciones gubernamentales, OSC nacionales e internacionales, el sector privado y los agricultores. Este acontecimiento fue organizado conjuntamente por la Comisión de Derechos Humanos, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Universidad de Makerere de Uganda y el Proyecto internacional sobre el derecho a la alimentación en el desarrollo de Oslo. Los debates a raíz del seminario de Jinja contribuyeron significativamente a la elaboración del texto definitivo sobre el derecho a la alimentación de la política de Uganda en materia de alimentación y nutrición.

(Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ajfand.net/IssueIV%20files/IssueIV-News%20Bits%20-%20National%20seminar.htm>).

225 República de Uganda. 2003. Política en materia de alimentación y nutrición de Uganda. (Disponible en el siguiente enlace: [http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Uganda/Uganda\\_foodandnutritionpolicy.pdf](http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Uganda/Uganda_foodandnutritionpolicy.pdf)).

En la sección de “Antecedentes” de esta política se reconocen los instrumentos internacionales de derechos humanos que contemplan el derecho a la alimentación, mencionando expresamente el apartado 1) del artículo 25 de la Declaración universal de derechos humanos<sup>226</sup> y los incisos 1) y 2) del artículo 11 del Pactos.<sup>227</sup> La política en materia de alimentación y nutrición de Uganda aborda en mayor profundidad la génesis del debate sobre el derecho a la alimentación en las conferencias internacionales y las CMA de 1996 y 2002.

Como Uganda es parte en el PIDESC (ratificado en 1987), en esta política se compromete a dirigir el proceso de aplicación del derecho a la alimentación. El Objetivo estatutario n.º XXII de la Constitución de 1995 también se ocupa del compromiso de lograr la mayor seguridad alimentaria y nutricional con el fin de alcanzar el grado más alto posible de salud y bienestar para todas las personas en Uganda.<sup>228</sup> Las disposiciones pertinentes a la aplicación de la política nacional en materia de alimentación y nutrición se basan en los principios de los derechos humanos y otorgan a los actores responsables el mandato necesario para promover medidas de derechos humanos relacionadas con la lucha contra el hambre.

El objetivo de esta política es mejorar el estado nutricional de todos mediante la coordinación de las intervenciones multisectoriales centradas en la seguridad alimentaria y nutricional junto con un aumento de los ingresos: el objetivo general es lograr una nación fuerte y un bienestar económico y social sostenible. En la política se señalan 12 esferas de intervención: 1) suministro de alimentos y acceso a los mismos; 2) elaboración y conservación de alimentos; 3) almacenamiento, comercialización y distribución de alimentos; 4) comercio exterior de alimentos; 5) ayuda alimentaria; 6) normas alimentarias y control de calidad; 7) nutrición; 8) salud; 9) información, educación y comunicación; 10) cuestiones de género, alimentación y nutrición; 11) alimentación, nutrición y vigilancia; 12) investigación.

El hecho de que no se hayan establecido oficialmente ni jurídicamente el UFNC y la Secretaría, ha supuesto un obstáculo para la aplicación de la política nacional en materia de alimentación y nutrición en el gobierno local. El proyecto de ley sobre alimentación y nutrición que se está examinando actualmente proporciona el fundamento para establecer el marco institucional necesario y podría ser la clave para la aplicación de las iniciativas normativas a nivel local. En la política nacional a este respecto se prevé la coordinación entre los consejos locales y el nacional en cuanto al establecimiento de comités de alimentación y nutrición de distrito y en los niveles inferiores, así como la generación de datos de seguridad alimentaria y nutrición para su uso en la planificación de las políticas nacionales.

Entre otras políticas de apoyo al derecho a una alimentación adecuada en Uganda cabe citar: la política nacional de salud de 1999, aplicada por el Ministerio de Sanidad; la política nacional de niños vulnerables y huérfanos de 2004, aplicada por el Ministerio de Cuestiones de Género, Trabajo y Desarrollo Social; la política nacional para las personas desplazadas internamente de 2004, aplicada por la Oficina del Primer Ministro; la política nacional de cultura de 2006. Las partes interesadas vienen examinando un proyecto de política nacional agraria desde 2009; no obstante, ha generado un debate que ha concitado división de opiniones y la oposición entre

---

226 <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>

227 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

228 [http://www.ugandaembassy.com/Constitution\\_of\\_Uganda.pdf](http://www.ugandaembassy.com/Constitution_of_Uganda.pdf)



miembros de instituciones de protección de cultivos y del público, los cuales consideran que el proceso es un modo no transparente de “acaparar” las tierras de las personas vulnerables.

## **La estrategia sobre alimentación y nutrición de Uganda y el plan de inversiones correspondiente y el derecho a la alimentación**

EL UFNC ha elaborado la estrategia sobre alimentación y nutrición de Uganda y el plan de inversiones correspondiente, que fueron aprobados en noviembre de 2005 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Sanidad. En la actualidad está pendiente de aprobación por el Consejo de Ministros antes de que pueda presentarse en el Parlamento para debate. La estrategia y el plan de inversiones se centran en la promoción de una buena gestión pública, la coordinación intersectorial, la habilitación de los titulares de derechos y de obligaciones, la descentralización de las políticas y la igualdad de género –con el objetivo de prestar apoyo en materia de nutrición a todas las mujeres en edad de procrear–. Una vez aprobada íntegramente, esta estrategia y el plan de inversiones correspondiente ofrecerán de hecho una plataforma con vistas a que el gobierno destine recursos políticos, financieros y administrativos para cumplir las obligaciones nacionales e internacionales jurídicamente vinculantes contraídas en relación con la seguridad alimentaria y la nutrición, incluida la realización del derecho a la alimentación de las comunidades y los hogares en todo el país.

Habiendo reconocido el derecho a una alimentación adecuada y reafirmado el compromiso de Uganda con respecto a la realización de este derecho, en el proyecto de estrategia y el plan de inversiones conexo se explica por qué la inseguridad alimentaria y nutricional son cuestiones de políticas y cómo se presentan. Se examinan asimismo las causas y las consecuencias del ciclo de la malnutrición infantil y se identifica a los grupos nutricionalmente vulnerables del país con arreglo a tres factores causales –la vulnerabilidad debido a la evolución demográfica o el estado de salud, los conflictos y las estrategias de subsistencia–. Siguen faltando, no obstante, una serie de elementos importantes: i) la identificación de los indicadores de seguimiento; ii) la capacidad financiera y otros recursos importantes necesarios para aplicar eficazmente la política nacional en materia de alimentación y nutrición; iii) un plan de inversiones; iv) las herramientas y los recursos necesarios para garantizar la formulación de una estrategia de ejecución acertada. Es imperativo acelerar la aprobación de la estrategia y el plan de inversiones conexo, así como ofrecer una plataforma y un programa para la realización del derecho a la alimentación.

## **5. Asignación de funciones y responsabilidades**

El compromiso político de Uganda de realizar progresivamente el derecho a la alimentación se remonta a 1987 cuando el país ratificó el Pacto. El UFNC se estableció en el mismo año, aunque en condiciones especiales, para asesorar al gobierno sobre la planificación, formulación, programación, ejecución, investigación, vigilancia y evaluación de las políticas en materia de alimentación y nutrición. El Consejo cuenta con 13 delegados de instituciones o sectores para lograr una representación y participación efectiva. El presidente es nombrado por el Ministerio de Alimentación, Ganadería y Pesca. Sin embargo, el Consejo carece de las estructuras operacionales y el mandato jurídico necesarios para asumir en el momento presente estas responsabilidades. Cuando se promulgue el anteproyecto de ley sobre alimentación y nutrición, éste debería determinar el perfil de los miembros del Consejo y recomendar que la Comisión de Derechos Humanos de Uganda tenga un puesto en el Consejo.

Las instituciones tales como la Comisión de Derechos Humanos de Uganda se han establecido para la promoción de los principios de la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos. La Comisión se ha instituido en virtud del artículo 52 10) h) de la Constitución de 1995 como un órgano autónomo para vigilar el cumplimiento por parte del Estado de los instrumentos y tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que Uganda es parte. El sector de la justicia, la legislación y el orden público forma parte de un proceso de reforma de la rama judicial que se ha establecido para garantizar el trato humano a todos los prisioneros y su acceso a la justicia a través de la coordinación entre las diversas instituciones del poder judicial del Estado. Además, existe un “órgano de inspección del gobierno” autónomo bien definido gestionado por un “órgano de inspección general del gobierno”, con el mandato de combatir la corrupción a través de la investigación y el enjuiciamiento, así como la denuncia y el descrédito de personas o instituciones corruptas o involucradas de otro modo en prácticas o actividades conexas.

Uganda estableció en 1997 un plan de modernización de la agricultura como parte de su segundo plan de reducción de la pobreza para transformar la agricultura de subsistencia del país en un sector orientado al comercio. Este plan proporciona un marco estratégico y directrices para la planificación de las inversiones y las políticas tanto sectoriales como intersectoriales a nivel local y nacional y ayuda al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca a garantizar la estabilidad de la economía de los sectores agrícola y alimentario. La Oficina Nacional de Normas de Uganda (UNBS) colabora con el Ministerio de Sanidad para garantizar el control y la prevención de enfermedades y la inocuidad de los alimentos, una atención adecuada y, en última instancia, mejorar la seguridad nutricional. En el marco institucional de Uganda no se hace hincapié en objetivos y mandatos específicos al derecho a la alimentación; más bien, se consideran como hitos que deben alcanzarse gradualmente a través de los objetivos de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

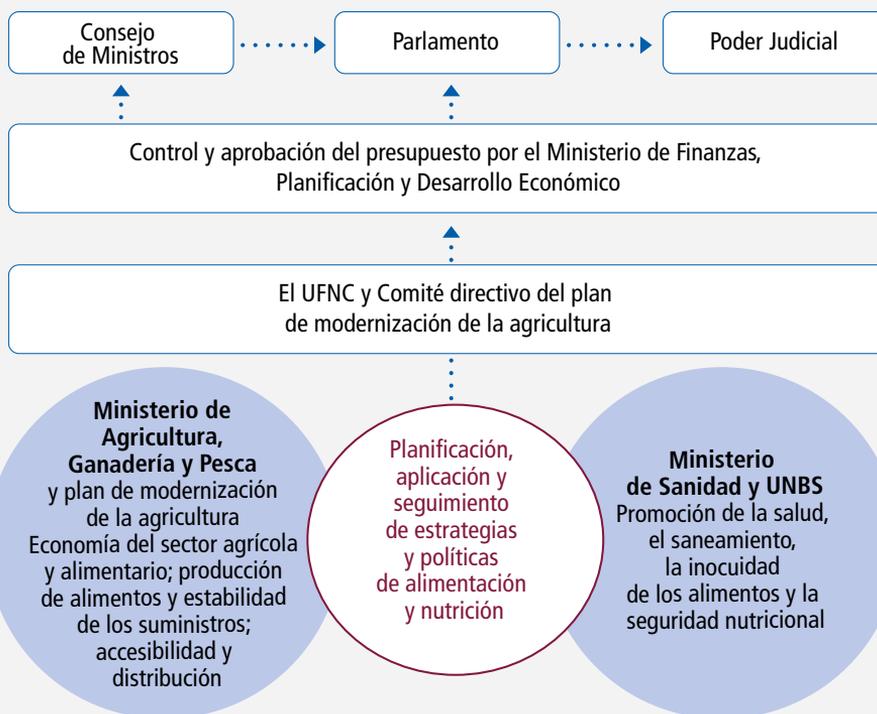
El Comité directivo y la Secretaría del plan de modernización de la agricultura siguen desempeñando un papel importante en la facilitación de los procesos de planificación y elaboración de políticas, estrategias y leyes en el marco del UFNC especial. Ello puede ofrecer una oportunidad para establecer prioridades respecto a las intervenciones presupuestarias para el derecho a una alimentación adecuada. A pesar de su función de apoyo, el plan de modernización de la agricultura ha sido criticado por hacer hincapié en un programa fundamentalmente comercial que incluye la habilitación de agricultores ya organizados y aquellos que son considerados únicamente como “pobres activos” y por lograr la seguridad alimentaria mediante el desarrollo agrícola comercial sin tener en cuenta a la población pobre y vulnerable que no puede permitirse el lujo de producir para el mercado.<sup>229</sup>

---

229 El sector agrícola creció en su conjunto un 0,7% en 2006-2007, mientras que el subsector de los cultivos alimentarios disminuyó un 0,9%. Sin embargo, se prevé que aumente debido al incremento de los compromisos presupuestarios y la reestructuración de los servicios nacionales de asesoramiento agrícola, por lo que pueden destinarse a la producción de cultivos alimentarios como un medio para mejorar la seguridad alimentaria de los hogares. Véase: Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico. 2008. *Background to the Budget 2008-2009* (Antecedentes del presupuesto de 2008-2009), p. 13. (Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.finance.go.ug>).



## Marco institucional de apoyo al derecho a la alimentación en Uganda



Este análisis reafirma la necesidad de que el UFNC y el plan de modernización de la agricultura otorguen importancia a las estrategias y actividades encaminadas a establecer prioridades de producción alimentaria interna y a la habilitación de los titulares de derechos para tener acceso a alimentos adecuados y reclamarlos, prestando especial atención a las zonas rurales. Puesto que el hambre predomina en los distritos del norte y el noreste de Uganda debido a los conflictos y la sequía, los marcos institucionales existentes deben formular planes de acción que aseguren una distribución equitativa de los suministros de alimentos entre las zonas con excedentes de alimentos y aquellas con déficit.

En el marco del UFNC, participan asociaciones del sector público y del privado haciendo hincapié en la representación efectiva de todas las partes interesadas en los alimentos y la nutrición, incluidos los representantes de las OSC, el sector privado y los agricultores. De conformidad con la política de Uganda en materia de alimentación y nutrición, han de establecerse consejos locales que se ocupen de estas esferas a nivel de distrito, circunscripción, condado, subcondado, parroquia y aldea para coordinar las medidas adoptadas con el UFNC con miras a lograr la seguridad alimentaria y nutricional en el plano local.

A pesar de que las funciones y responsabilidades de las instituciones del UFNC respecto al sector se centran en los objetivos de la seguridad alimentaria y la nutrición, las obligaciones del derecho a la alimentación de respetar, proteger y lograr (facilitar y garantizar) su realización,

no se han destacado explícitamente en el marco del Consejo. Es imperativo, por tanto, que las partes interesadas pertinentes consideren la posibilidad de integrar los principios y las normas internacionales de derechos humanos en las actividades del UFNC. En este contexto, debería prestarse especial atención a la Observación general n.º 12 y las Directrices sobre el derecho a la alimentación.

## 6. Marco jurídico para la realización del derecho a la alimentación

### Disposiciones constitucionales

El reconocimiento del Estado del derecho de toda persona en Uganda a una alimentación adecuada se estipula expresamente en la Constitución de 1995 de la República de Uganda en las disposiciones sobre los *Principios rectores y objetivos nacionales de las políticas del Estado*. En el Objetivo n.º XIV se dispone lo siguiente:

*“El Estado se esforzará para salvaguardar los derechos fundamentales de todos los ugandeses a la justicia social y el desarrollo económico y, en particular, para garantizar que: i) todos los esfuerzos de desarrollo estén dirigidos a lograr el máximo bienestar social y cultural de las personas; ii) todos los ugandeses disfruten de derechos y oportunidades, así como de acceso a la educación, servicios sanitarios, agua potable y limpia, trabajo, vivienda digna, ropa adecuada, seguridad alimentaria, una pensión y prestaciones de jubilación”.*

Además, el Objetivo n.º XXII de la Constitución se refiere específicamente a la seguridad alimentaria y la nutrición haciendo hincapié en lo siguiente:

*“El Estado adoptará: a) medidas apropiadas para alentar a las personas a cultivar y almacenar alimentos adecuados; b) establecer las reservas alimentarias nacionales; c) alentar y promover una nutrición adecuada a través de la generalización de la enseñanza y otros medios apropiados a fin de crear un Estado fuerte”.*

Aunque es evidente que existen preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, el derecho a una alimentación adecuada en sí no se menciona expresamente como un derecho fundamental en el cuarto capítulo de la Constitución titulado *Protección y promoción de los derechos fundamentales y otros derechos humanos y libertades*. Por tanto, cabe inferir que carece de un apoyo legislativo adecuado. Más bien, es un objetivo estatutario establecido por mandato constitucional en los artículos XIV y XXII, así como en la protección implícita en el corpus de derechos fundamentales incorporado en la Constitución. Por tanto, sólo puede realizarse progresivamente mediante la aplicación de políticas. El marco jurídico de Uganda está compuesto, por consiguiente, de actos legislativos aislados sin mecanismos de recurso y reparación para hacer frente a casos de violaciones del derecho a la alimentación o de otros derechos humanos.

### Legislación nacional pertinente al derecho a la alimentación

A continuación figura una serie de leyes que se consideran pertinentes a la realización progresiva del derecho a la alimentación:



- *La Ley de medicamentos y alimentos (1964): regula esencialmente la calidad y la inocuidad de los alimentos.*<sup>230</sup> Sin embargo, la Autoridad Nacional de Medicamentos transformó el componente de medicamentos en la *Ley de medicamentos* de 1993, mientras que el Ministerio de Sanidad encabeza actualmente una iniciativa para elaborar un anteproyecto de ley sobre seguridad alimentaria.
- *La Ley de la Oficina Nacional de Uganda de Normas (1993): establece dicha Oficina como una institución de supervisión y regulación de la calidad y la inocuidad de los alimentos con arreglo a las directrices y las normas internacionales del Codex Alimentarius.*
- *La Ley del agua (1995, revisada en 1997): tiene por objeto garantizar el abastecimiento de suficiente agua limpia y potable para uso doméstico de todos los ugandeses.*
- *La Ley de la infancia, capítulo 59 del Código Legislativo de Uganda y el Código Penal, secciones 157 y 158: en virtud de estas disposiciones, el Estado y los padres tienen la obligación de garantizar una atención adecuada, que incluye el suministro de alimentos a los niños a su cargo y tipifica como delito el incumplimiento por parte de los padres de sus responsabilidades a este respecto.*
- *La Ley n.º 12 de la Oficina de Estadística de Uganda (1998): prevé la evaluación, el análisis y la difusión de todas las estadísticas nacionales obtenidas mediante encuestas.*
- *La Ley de adulteración de productos agrícolas (2000): tipifica como delito penal la adulteración de productos alimenticios.*
- *La Ley de protección fitosanitaria (2000): garantiza el uso de productos químicos agrícolas respetuosos del medio ambiente al tratar las plantas y los animales.*
- *La Ley de servicios nacionales de asesoramiento agrícola (2001): estipula la institucionalización de dichos servicios como un pilar de la aplicación del PEAP en el marco del plan de modernización de la agricultura.*
- *La Ley agraria (2004) (enmienda): aclara cuatro tipos de regímenes de propiedad de la tierra –consuetudinario, comunal, mailo y la propiedad absoluta de la finca– y prevé la adquisición obligatoria por parte del Gobierno de terrenos no utilizados o insuficientemente urbanizados para el desarrollo.*
- *La Ley de productos químicos agrícolas (2007): establece disposiciones relativas a la utilización de los productos químicos agrícolas para proteger la biodiversidad agrícola y promover de ese modo sistemas alimentarios sostenibles y viables.*

## Proyecto de ley sobre alimentación y nutrición de 2009

El Gobierno de Uganda elaboró inicialmente el proyecto de ley sobre alimentación y nutrición en 2003, que fue revisado en 2008. El proyecto actual de 2009 está pendiente de aprobación.<sup>231</sup> Se elaboró como una medida encaminada a garantizar el derecho de toda persona a no pasar hambre y a disfrutar de forma progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Una vez aprobado, la Ley sobre alimentación y nutrición será utilizada también como un instrumento esencial para la aplicación de la estrategia nacional en esta materia y el plan de inversiones conexo.

---

230 Para una información más detallada al respecto, véase el siguiente enlace:

<ftp://ftp.fao.org/codex/ccafrica16/ca1606ae.pdf>. Las leyes de Uganda también pueden consultarse a través de la Biblioteca Nacional de Derecho en línea (disponible en el siguiente enlace: [http://www.ugandaonlinelawlibrary.com/lawlib/law\\_index.asp](http://www.ugandaonlinelawlibrary.com/lawlib/law_index.asp)).

231 Proyecto de ley sobre alimentación y nutrición. 2009. (El proyecto actual está disponible en el siguiente enlace: [http://www.health.go.ug/nutrition/docs/population/FOOD\\_AND\\_NUTRITION\\_BILL\\_2009.pdf](http://www.health.go.ug/nutrition/docs/population/FOOD_AND_NUTRITION_BILL_2009.pdf))

Los objetivos de la Ley son los siguientes:

- (a) reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental;
- (b) proporcionar un fundamento jurídico para la aplicación de la política de Uganda de alimentación y nutrición;
- (c) planificar, elaborar el presupuesto y aplicar la política de Uganda de alimentación y nutrición utilizando un enfoque basado en los derechos y garantizar la participación de los titulares de derechos y la rendición de cuentas de los titulares de obligaciones;
- (d) garantizar que los alimentos se traten como un recurso estratégico nacional;
- (e) promover políticas sobre la alimentación y la nutrición como parte integrante de la política general de desarrollo nacional;
- (f) garantizar la integración de las necesidades de las personas vulnerables en las estrategias de alimentación y nutrición;
- (g) promover la educación y la sensibilización sobre la alimentación y la nutrición especialmente en las zonas rurales para mejorar los efectos de la seguridad alimentaria y nutricional;
- (h) promover la elaboración de estrategias para hacer frente a los problemas relacionados con la alimentación y la nutrición a todos los niveles del gobierno.

Reconociendo que la alimentación adecuada es un derecho humano fundamental, lo cual comporta la concesión de prestaciones a todos sin discriminación alguna, el proyecto de ley prohíbe la inanición de los ugandeses y garantiza el derecho de todos a no padecer hambre y desnutrición. También establece que el Estado debería velar por que se concedan alimentos básicos a los grupos vulnerables, como los ancianos, los lactantes, los niños, los huérfanos, los refugiados, los desplazados internos, las embarazadas y las madres lactantes, las personas con discapacidad, las personas con enfermedades crónicas como el VIH/SIDA, las víctimas de conflictos, los reclusos, los campesinos que viven en situaciones precarias de subsistencia o las poblaciones marginadas en las zonas urbanas. La igualdad y la protección contra la discriminación son también aspectos que se ponen de relieve y se promueven claramente en estas disposiciones puesto que el Estado ha de cumplir las obligaciones contraídas con respecto a los grupos vulnerables en condiciones de igualdad en comparación con el resto de la ciudadanía.

La atención prestada a la lucha contra la discriminación y otras directrices dirigidas a los funcionarios públicos puede apreciarse también en los principios rectores del proyecto de ley que se establecen para regir su aplicación cuando se promulgue la ley. En concreto:

- (a) la equidad y la no discriminación en el acceso físico y económico a los alimentos;
- (b) la coordinación de las iniciativas de las autoridades públicas y su plena participación en cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional;
- (c) la rendición de cuentas de los titulares de obligaciones y la transparencia en el sector de la alimentación, en particular la ayuda alimentaria de urgencia, mediante el acceso libre del público a información oportuna y fidedigna sobre las decisiones y las medidas adoptadas;
- (d) la participación de la población en la planificación, el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las decisiones que les afectan;
- (e) la utilización de procesos de toma de decisiones basadas en datos e investigaciones científicos.



El proyecto de ley hace hincapié en la función de las autoridades públicas y proporciona el nivel de control estatal requerido al respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la alimentación en el país. Este es el criterio que determina el punto de referencia respecto a la labor que el Estado debería realizar: en primer lugar, proporcionar directamente alimentos cuando las personas más vulnerables no son capaces de tener acceso a ellos por razones ajenas a su voluntad; en segundo lugar, adoptar medidas concretas con objeto de que el derecho a la alimentación se realice progresivamente en el país.

En el proyecto de ley figuran medidas para garantizar a todas las personas la disponibilidad y el acceso a los alimentos; que estos sean inocuos y cumplan el valor nutricional requerido; que la educación y los servicios de información acerca de una nutrición adecuada estén disponibles y sean accesibles asimismo para toda la población; que se aborde la cuestión de quién debería ser responsable de la alimentación escolar. Como regla general, se señala que los padres son responsables de proporcionar comidas escolares a los alumnos de las escuelas primarias. Se exige a los jefes de los hogares que garanticen que todos los miembros de sus fincas tengan suficientes reservas alimentarias y realicen trabajos remunerados para evitar el hambre y la pobreza. La carga de alimentar a la familia recae en los jefes de los hogares mientras que se considera que el Estado es directamente responsable de proporcionar la ayuda alimentaria a personas particularmente vulnerables que no tienen acceso a alimentos por sus propios medios.

Este proyecto de ley será la herramienta para formalizar legalmente el UFNC como un organismo nacional multisectorial encargado de coordinar la aplicación del derecho a la alimentación. El Consejo se establece con el objetivo de proporcionar una alimentación adecuada y seguridad alimentaria para todas las personas de Uganda y velar por su salud, así como el bienestar económico y social.

En síntesis, el proyecto de ley:

- reconoce jurídicamente que el acceso a alimentos adecuados es un derecho fundamental de todo ser humano sin discriminación;
- concede derechos razonables cuya aplicación es exigible jurídicamente por las personas cuyos derechos no se respetan;
- subraya la obligación jurídica del Estado de satisfacer las necesidades alimentarias de las personas que no tienen acceso a los alimentos por razones ajenas a su voluntad;
- estipula que el Estado tiene la obligación jurídica de adoptar medidas para garantizar la protección del derecho a la alimentación en el país.

El proyecto de ley establece un mandato legal de aplicar la política nacional en materia de alimentación y nutrición, por lo que es una iniciativa encomiable para hacer frente a la necesidad de consolidar los esfuerzos para combatir la inseguridad alimentaria y nutricional en el país. También es un instrumento esencial a través del cual debería promoverse notablemente la realización del derecho a la alimentación.<sup>232</sup>

## 7. Vigilancia del derecho a la alimentación

A pesar del mandato de vigilar los derechos humanos en virtud del cuarto capítulo, sección 51 de la Constitución de 1995, la Comisión de Derechos Humanos de Uganda se ve limitada por la falta de

---

232 FAO. 2009. *The Right to Food in Uganda – How to make it happen* (El derecho a la alimentación en Uganda: cómo hacerlo realidad). Suplemento de prensa. Roma.

recursos. La Comisión ha estado recibiendo siempre del gobierno central limitadas consignaciones presupuestarias (en algunos casos, inferiores al 50% de los fondos presupuestados).<sup>233</sup> Además, su capacidad podría verse limitada puesto que el derecho a la alimentación no figura como un derecho concreto en la Constitución. La Comisión está saturada y al mismo tiempo no está suficientemente descentralizada, es decir, que solo dispone de oficinas en 10 de los 94 distritos de Uganda. Por tanto, puede tener dificultades para desempeñar una función en la promoción de los derechos humanos – especialmente en lo que respecta al derecho a la alimentación – como una prioridad institucional en las circunstancias presupuestarias, institucionales y sociopolíticas imperantes.

Los abusos y las violaciones del derecho a la alimentación de la población de Uganda han sido denunciados en varios contextos. En el informe de 2005 presentado al Parlamento, la Comisión señaló que la subalimentación – es decir, proporcionar una comida al día o nada en absoluto – era una práctica común en las prisiones públicas, lo cual es una clara violación del derecho a la alimentación de los reclusos, así como de las normas internas e internacionales de protección de sus derechos. En el informe de 2008, la Comisión reconoció una mejora en el suministro de alimentos a los reclusos de las prisiones públicas.

En el marco de una iniciativa encabezada por FIAN, las OSC han realizado, en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos de Uganda, contribuciones significativas a la creación de capacidad sobre la vigilancia del derecho a la alimentación a través de los seminarios nacionales celebrados en 2007. La FAO ha respaldado a la Comisión de Derechos Humanos de Uganda en la elaboración de un instrumento de evaluación del derecho a la alimentación que se pueda adaptar a nivel de distrito para valorar la capacidad de las autoridades de determinar y responder a las violaciones del mismo.<sup>234</sup> En este instrumento figuran indicadores de procesos, efectos y resultados que pueden tomarse en consideración en un proceso racional de vigilancia a nivel de distrito y de la comunidad; pueden utilizarse asimismo para identificar y cartografiar a los grupos vulnerables.

## 8. Mecanismos de recursos administrativos y jurídicos

Para que el derecho a la alimentación sea una realidad, las personas cuyos derechos han sido violados deben tener acceso a medidas correctivas, entre ellas, las actuaciones ante un tribunal u otra institución que proporcionan mecanismos de restitución, indemnización, satisfacción o garantías de no reincidencia. En Uganda no existe jurisprudencia sobre el derecho a una alimentación adecuada, que obligaría por otro medio al Estado a proporcionar suficientes alimentos a las personas más pobres y vulnerables cuyo derecho haya sido violado.

Varias cláusulas del anteproyecto de ley sobre la alimentación y la nutrición hacen hincapié en el papel de las autoridades públicas en relación con el respeto, la protección y la aplicación de este derecho. En ellas se detallan las disposiciones relativas a los recursos jurídicos y administrativos de revisión, incluidos los casos de personas perjudicadas por las medidas adoptadas por las autoridades públicas. Aquellas perjudicadas por las decisiones tomadas por el UFNC apelarán ante el Primer Ministro o el Ministro de Agricultura.

---

233 Véanse los informes de la Comisión de Derechos Humanos de Uganda.  
(Disponibles en la siguiente dirección de Internet: <http://www.uhrc.ug>).

234 [http://www.fao.org/righttofood/publi10/UGANDA\\_assessment\\_EN.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi10/UGANDA_assessment_EN.pdf)



Respecto al derecho a una alimentación adecuada de los niños, en virtud del Capítulo 59 del Código Legislativo de Uganda, conocido como la Ley de la infancia,<sup>235</sup> los padres y los tutores deberán mantener a los niños a su cargo proporcionando una alimentación adecuada, entre otras necesidades. Además, los ciudadanos que tengan conocimiento de casos de violación de los derechos del niño deberán denunciarlos.<sup>236</sup> Sin embargo, el país adolece de una falta de recursos para aplicar las disposiciones de la Ley. Uganda no tiene las instituciones o los recursos financieros necesarios para dotar a las autoridades de facultades a fin de resolver en virtud de la Ley conflictos de derecho consuetudinario relativos a la custodia de los niños, en detrimento de estos últimos.

Ello no quiere decir que se nieguen esas situaciones. De hecho, existen casos en que los tribunales penales han dictado sentencia a favor de los derechos del niño. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia principal de Buganda Road en Kampala instruyó la causa penal n.º CR1376 de agosto de 2000 y el Tribunal Superior conoció la causa n.º 78/2000 relativa a las apelaciones penales al respecto; estas causas proporcionan una jurisprudencia detallada sobre cómo un niño de 12 años fue privado de su derecho a la alimentación y recompensado por un tribunal de justicia. Aunque los dos acusados apelaron al Tribunal Supremo contra la sentencia condenatoria, el juez de primera instancia rechazó la apelación, pero redujo las penas.

En Uganda, el sistema judicial consta de una jerarquía de mecanismos de recursos administrativos y judiciales. Los tribunales que se ocupan específicamente de asuntos de familia y menores y de casos relacionados con el acceso a la tierra pueden proporcionar una plataforma sólida para solicitar jurisprudencia sobre el derecho a la alimentación en Uganda. Las instituciones judiciales “en la base de la pirámide” proporcionan un mayor acceso a la justicia en relación con el derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales conexos, garantizando soluciones jurídicas en los tribunales de familia y los consejos locales. Sin embargo, el acceso de las personas que reclaman sus derechos a estos tribunales se ve limitado por las elevadas costas judiciales y una representación legal inadecuada en las zonas rurales, donde se encuentran la mayoría de los tribunales. Otro obstáculo es la inexistencia de marcos jurídicos nacionales para obligar al Estado a que respalde el acceso a la justicia de la población rural pobre.

Se ha introducido en Uganda un proyecto de asistencia jurídica para apoyar a las personas pobres vulnerables cuyo derecho de acceso a la justicia se ve limitado por los honorarios del letrado. Este proyecto es una iniciativa del Colegio de Abogados de Uganda, con el apoyo de la Asociación Noruega de Abogados.<sup>237</sup> Sin embargo, actúa en tribunales superiores que suelen encontrarse en las zonas urbanas y se centra en prestar asistencia jurídica en causas relativas a la violación de derechos civiles y políticos. Es preciso establecer un mecanismo de protección contra los abusos y las violaciones del derecho a la alimentación en el marco del proyecto de asistencia jurídica.

## 9. Desarrollo de la capacidad

A pesar de disponer de una comisión de derechos humanos e instituciones funcionales de enseñanza superior para la formación de abogados y defensores de los derechos humanos, el nivel de educación

---

235 *Ley de la infancia* de 1997, Capítulo 59 (disponible en el siguiente enlace: [http://www.ulii.org/ug/legis/consol\\_act/ca19975995](http://www.ulii.org/ug/legis/consol_act/ca19975995)).

236 *Ibidem*, Parte II, secciones 5 y 11 (Disponible en el siguiente enlace: [http://www.ulii.org/ug/legis/consol\\_act/ca19975995](http://www.ulii.org/ug/legis/consol_act/ca19975995)).

237 Para más información, véase la página de Internet de referencia del Colegio de Abogados de Uganda sobre el proyecto de asistencia jurídica. (Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.uls.or.ug/legalaid.asp>).

cívica sobre los derechos económicos, sociales y culturales todavía es escaso. Ello puede atribuirse principalmente a la agitada historia política de Uganda caracterizada por golpes militares que impedían el disfrute de las libertades civiles. Como resultado, los educadores cívicos han puesto de relieve los derechos civiles y políticos a expensas de los derechos económicos, sociales y culturales, como un modo de proporcionar un entorno político propicio para la realización de las libertades y los derechos humanos.

Al desarrollar la capacidad necesaria, han de superarse los obstáculos conceptuales e ideológicos relacionados con el derecho a la alimentación. Con el fin de evitar el hambre y la inanición, será necesario emprender iniciativas de creación de capacidad institucional dirigidas tanto a los titulares de obligaciones como de derechos. El desarrollo de la capacidad debería realizarse de una forma transparente, participativa y responsable, con el apoyo de los marcos jurídicos, políticos e institucionales existentes o ampliados.

## 10. Conclusiones

Al abordar la inseguridad alimentaria y la pobreza a través de la aplicación de las políticas e iniciativas nacionales centradas en los derechos humanos, Uganda puede realizar progresivamente el derecho a la alimentación, garantizando que las personas pobres puedan realmente salir de la pobreza y reclamar sus derechos. Pese a las iniciativas positivas encaminadas a lograr la transformación socioeconómica, los responsables de la elaboración del PEAP, aún no han reconocido el derecho a la alimentación ni han promovido un enfoque basado en los derechos humanos con vistas a la ejecución del Plan.

En el marco de la erradicación de la pobreza, los servicios nacionales de asesoramiento agrícola pueden contribuir de manera significativa a la producción sostenible de alimentos proporcionando a los agricultores mejores métodos de cultivo y producción. Sin embargo, ello sólo será factible con la capacidad y los instrumentos necesarios para integrar en sus operaciones los derechos humanos, especialmente el derecho a la alimentación.

Además, el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico desempeñará una función decisiva en la aprobación de financiación para el UFNC, su dotación de personal y funcionamiento. Una vez establecido, el Consejo será el órgano central de orientación y coordinación de todas las actividades relacionadas con la alimentación y la nutrición en el país y asesorará al gobierno en todos los asuntos conexos.

El tercer plan para la erradicación de la pobreza más reciente, denominado “Plan nacional de desarrollo de 2010”, aún no se ha ejecutado, pero es evidente que las Directrices sobre el derecho a la alimentación proporcionan los instrumentos necesarios para adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para todas las iniciativas nacionales de formulación de políticas. La integración de las Directrices en los sistemas nacionales y la promulgación del proyecto de ley sobre la alimentación y la nutrición serán de especial importancia para asegurar que el Estado cumpla las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos y que los grupos vulnerables se transformen en los protagonistas de su propio desarrollo.

El plan para la erradicación de la pobreza más reciente, denominado “Plan nacional de desarrollo de 2010”, aún no se ha ejecutado. En particular, el proyecto de ley sobre la alimentación y la nutrición marcará un hito importante en Uganda porque aclarará una serie de cuestiones, tales como aspectos institucionales, que son un requisito previo para la aplicación de las políticas y estrategias.



## Recomendaciones

- Para proporcionar un fundamento jurídico con vistas a la aplicación de una política global de alimentación y nutrición incorporando cuestiones relativas al derecho a la alimentación a todos los niveles del gobierno, es necesaria la aprobación de leyes que reconozcan y protejan el derecho a la alimentación y aborden asuntos institucionales. Estos asuntos pueden abarcar desde la existencia de un fundamento jurídico para la planificación, presupuestación y aplicación de los programas y las políticas sobre el derecho a la alimentación – como se observa en el caso del proyecto de ley sobre alimentación y nutrición de Uganda – hasta la elaboración de directrices sobre cómo promover el derecho a la alimentación en la política global de desarrollo nacional de un país.
- Debería considerarse como una prioridad la financiación de los organismos asesores – por ejemplo, el UFNC –, así como la dotación de los mismos en recursos humanos y un buen funcionamiento. Una vez establecidos, pueden servir como organismos centrales de orientación y coordinación de todas las actividades relacionadas con la alimentación y la nutrición en el país, logrando de ese modo una coherencia entre las políticas en todos los asuntos conexos.
- Es fundamental desarrollar la capacidad para la realización y la vigilancia del derecho a la alimentación. Es conveniente y necesario establecer instituciones que apoyen la gobernanza democrática y el estado de derecho, tales como la Comisión de Derechos Humanos de Uganda y la Comisión de Reforma Legislativa para reforzar las plataformas en pro del derecho a la alimentación.
- Se recomienda la elaboración de módulos de aprendizaje y planes de estudio específicos basados en las Directrices sobre el derecho a la alimentación para crear capacidad. Los titulares de derechos, especialmente los que pertenecen a grupos vulnerables, deben ser informados acerca de los mismos y la forma de reclamarlos.
- La realización de una evaluación previa específica sobre el derecho a la alimentación permitiría identificar de forma más acertada a los beneficiarios de los programas, además de mejorar la vigilancia de la inseguridad alimentaria y los casos de violaciones de los derechos humanos. Las evaluaciones de la vulnerabilidad deberían incluir indicadores sobre la alimentación y complementarse con otros relativos a los derechos humanos.
- La creación de bancos nacionales de información que contengan datos desglosados sobre la población es un instrumento informativo fundamental a este respecto y debe financiarse como un requisito previo para diseñar políticas y programas adecuados.
- Aparte del reconocimiento del derecho a la alimentación, la cuestión del acceso a alimentos y recursos para obtener o adquirir productos alimenticios debe abordarse como un requisito previo para la realización de este derecho.

## VII. CONCLUSIONES

Al adoptar una visión de conjunto de los estudios de casos presentados en esta publicación, incluidas las observaciones formuladas con ocasión de las sesiones temáticas del Foro del derecho a la alimentación, destaca claramente el tema subyacente de los principios de los derechos humanos, sin los cuales las estrategias y políticas sobre el derecho a la alimentación no pueden afrontar satisfactoriamente el desafío de la lucha contra el hambre en el nuevo Milenio. De los principios PANTHER, los que tienen una relación más estrecha con el derecho a la alimentación son la participación y la habilitación. Si bien en los círculos más desarrollados, el término “participación” suele referirse a la intervención general de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones, en el contexto del derecho a la alimentación se hace hincapié de una forma sencilla en la población destinataria, esto es, las personas más vulnerables que padecen inseguridad alimentaria – pero no a expensas del resto de la sociedad – para recordar a los responsables de la adopción de políticas y a los expertos en el desarrollo que el objetivo es llegar a aquellos que no están normalmente ni siquiera en la esfera del reconocimiento social como personas que pueden contribuir al desarrollo. Estas son las personas que no tienen voz en el modo en que un país regula sus medios de vida. Es imprescindible que los hambrientos compartan sus opiniones sobre lo que esto significa para ellos y lo que necesitan para luchar contra el hambre. En el caso del Brasil, se subraya este aspecto llegando a la población rural, otorgándoles derechos del ciudadano y permitiéndoles reclamar su derecho a la alimentación. Al igual que se reconoce finalmente en la actualidad a las poblaciones autóctonas del Brasil como un sector de la población que requiere una atención específica y no debería ser ignorada, los dalit de la India también han sido incluidos en este momento en el debate como posibles beneficiarios de las políticas que aplican las directrices de los objetivos del derecho a la alimentación.

Con objeto de que esos sectores de la población – los hambrientos – formen parte de la solución del hambre, se requiere un gran número de iniciativas de promoción, sensibilización y educación. Tales iniciativas pueden permitir a las personas que padecen hambre hablar en su propio nombre en los procesos de toma de decisiones, así como en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas para el derecho a la alimentación, además de reforzar la capacidad de los legisladores y los responsables de la adopción de políticas aumentando su comprensión sobre cómo el derecho a la alimentación como marco conceptual y derecho jurídico puede mejorar los esfuerzos gubernamentales para luchar contra el hambre en todos los niveles –local, estatal y nacional–. Todos los casos presentados, en particular Mozambique y Uganda, muestran la importancia de la educación, la capacitación y la sensibilización. Adquirir conocimientos es el primer paso para la habilitación, que a su vez conduce al cambio de una sociedad hacia una gobernanza mejor de la seguridad alimentaria, logrando que sea una realidad para todos y todas.

Como resultado de la habilitación, se incluye en el debate la responsabilidad como un eslabón esencial entre la declaración de un compromiso con los derechos y la aplicación de políticas reales sobre el derecho a la alimentación de una forma transparente y sin discriminación alguna. En Brasil, por ejemplo, los consejos municipales integrados por miembros de la comunidad se esfuerzan para vigilar a los funcionarios públicos a nivel local. En la India, se han establecido mecanismos de rendición de cuentas principalmente a través de una serie de órdenes dictadas por un Tribunal Supremo que elude la estructura de poder subyacente a la cuestión política del hambre. La India es un ejemplo de un país donde las acciones legales pueden utilizarse para



promover el derecho a la alimentación; además, la Campaña por el derecho a la alimentación es un ejemplo de una sociedad civil informada que tiene suficiente poder para establecer el programa al respecto.

La caridad debe reemplazarse por la habilitación en cuanto a la adquisición de conocimientos, ofreciendo oportunidades económicas y sociales para que las personas pobres salgan de una situación de vulnerabilidad.

Por tanto, es preciso tomar nota de que las políticas económicas y sociales son igualmente importantes en cuanto a la coherencia y el apoyo a un compromiso nacional con el derecho a la alimentación o de cualquier estrategia de seguridad alimentaria de hecho. Los resultados de desarrollo humano no pueden lograrse sin políticas nacionales coherentes que aborden el hambre a través de diversas políticas sectoriales; todas ellas pueden afectar al acceso, la disponibilidad, la utilización y la estabilidad de los suministros de alimentos – los cuatro elementos clave de los resultados de seguridad alimentaria –. Un ejemplo típico es Brasil que crea demanda para su propio suministro de alimentos estableciendo un vínculo entre los agricultores y el programa de alimentación escolar. Otro ejemplo es la India, donde la política de empleo vincula a las personas pobres desempleadas con los proyectos de obras públicas.

Aparte de utilizar la política económica y social para promover el derecho a la alimentación, los funcionarios públicos responsables de la ejecución de las políticas deben ser capaces de coordinar el trabajo que realizan en todos los sectores y ministerios. Ello significa que no es suficiente el impulso de un dirigente nacional, como un Presidente que declare el apoyo de un país a no padecer hambre. La labor del gobierno y su estructura institucional son fundamentales. El modo correcto para integrar el derecho a la alimentación en todas las políticas sectoriales comporta ubicar a los órganos consultivos y de coordinación sobre el derecho a la alimentación en el lugar apropiado, esto es, en el rango más elevado en la estructura jerárquica del gobierno. Los órganos de coordinación intergubernamentales son de gran importancia, pero no tienen facultades a menos que se les asigne un grado de autonomía, tengan un mandato jurídico y reciban consignaciones presupuestarias suficientes para llevar a cabo su misión. El caso de la institución de la SESAN de Guatemala y la ley del SINASAN viene a la mente como un ejemplo de este obstáculo que debe superarse para crear un entorno propicio para el derecho a la alimentación.

Aparte de la coordinación de las entidades públicas, el marco jurídico de una sociedad debe apoyar el estado de derecho – no sólo a través de jurisprudencia sobre el derecho a la alimentación, sino también de instituciones tales como las comisiones de derechos humanos respaldadas por el dirigente nacional –. Estas instituciones deben tener un grado de autonomía que garantice el respeto de los derechos humanos a lo largo del proceso de ejecución y prestación de servicios sin corrupción y una mala gestión innecesaria. Los procesos legislativos requieren una enorme cantidad de tiempo; el que se dedique a la adopción de leyes sobre el derecho a la alimentación y la creación de instituciones que las hagan cumplir adhiriéndose al principio clave de los derechos humanos de responsabilidad, estará bien invertido. Los procesos oficiales y extraoficiales son esenciales para que el respeto de los derechos sea una realidad –la capacidad de reclamarlos y hacer cumplir las leyes que se han elaborado para protegerlos–. En este sentido, el derecho a la alimentación como una opción política de desarrollo es una garantía de que no sólo haya alimentos disponibles en el mercado sino de que lleguen a la mesa de los más pobres de entre los pobres.

El derecho a la alimentación precisa derechos, obligaciones y mandatos de todas las partes interesadas, lo cual permite a las víctimas de violaciones ejercer sus facultades y buscar una solución. Ello permite además a la sociedad civil controlar al gobierno y participar en la toma de decisiones, así como la aplicación de las políticas. Fomenta asimismo que los funcionarios públicos asuman responsabilidades y ganen confianza a través de la transparencia. Garantiza que la estructura institucional tanto en el sistema jurídico como en la estructura general del gobierno respalde la realización del derecho a la alimentación mediante la coherencia y la cooperación. También amplía nuestra comprensión del hambre más allá del ámbito limitado de la macroeconomía neoclásica. Esto último es evidente en Uganda, como puede observarse en su primer y segundo DELP y el seguimiento de la introducción de un cambio de políticas en pro del derecho a la alimentación a través del establecimiento del UFNC. Suele haber una diferencia entre el compromiso político respecto al derecho a la alimentación reflejado en las políticas y la puesta en práctica del mismo mediante medidas institucionales, jurídicas y financieras. Esta cuestión se plantea en Uganda en que el Consejo no tiene un poder efectivo salvo que se apruebe el proyecto de ley de alimentación y nutrición. Por consiguiente, se llega a la conclusión de que los principios de los derechos humanos y el derecho a la alimentación colman esta laguna al poner a prueba a los gobiernos y abordar los obstáculos encontrados respecto a la consecución del objetivo de la seguridad alimentaria para todos, proporcionando al mismo tiempo un marco general para lograr la visión de un mundo sin hambre y malnutrición.



**ANEXO**

**I. DISCURSOS DE APERTURA DEL FORO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN . . . . . 171**

1. Discurso de apertura pronunciado por Jim Butler, Director General Adjunto de la FAO . . . . . 171

2. Discurso pronunciado por Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación . . . . . 174

3. Orientación acerca del Foro, por Barbara Ekwall, Coordinadora de la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO . . . . . 179

**II. INFORME DEFINITIVO ELABORADO POR MARC COHEN, RELATOR DEL FORO . . . . . 182**

©FAO / Daniela Verona



©FAO / Gabriele Zanolli





## I. DISCURSOS DE APERTURA DEL FORO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

A continuación se presentan los textos de los tres discursos principales pronunciados en la sesión de apertura del Foro del derecho a la alimentación, en el que se estableció el marco de la labor en curso. Los discursos de apertura fueron pronunciados por Jim Butler, Director General Adjunto de la FAO, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación, Olivier De Schutter; la orientación acerca del Foro, por Barbara Ekwall, Coordinadora de la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO (actualmente denominado Equipo de Derecho a la alimentación). En la síntesis de las reuniones de los grupos se resumen muchas otras contribuciones importantes (SEGUNDA parte del presente informe).

### 1. Discurso de apertura pronunciado por Jim Butler, Director General Adjunto de la FAO

Excelencias, Señoras y Señores:

Quisiera darles la bienvenida a Roma, la FAO y el Foro del derecho a la alimentación en nombre del Director General de la FAO, Jacques Diouf. La presencia de tantos participantes de todo el mundo refleja el compromiso que han asumido con el derecho a la alimentación y la importancia de este tema, especialmente en el contexto de la crisis actual de la seguridad alimentaria.

#### **Mensaje 1: *La FAO ha asumido un compromiso con el derecho a la alimentación.***

Eleanor Roosevelt, al elaborar la relación de derechos humanos, que posteriormente configuró la Declaración de las Naciones Unidas de derechos humanos, aprobada por los líderes del mundo hace casi 60 años, dijo: *“los derechos humanos no son una concesión graciosa sino que son propios de la condición humana”*.

El derecho a la alimentación es un derecho humano. Es el derecho de todo hombre, mujer y niño de poder producir o adquirir alimentos inocuos, nutritivos y aceptables culturalmente, no sólo para no padecer hambre sino también para garantizar la salud y el bienestar. No es caridad; tampoco es el derecho a recibir donaciones.

La erradicación del hambre es uno de los objetivos fundamentales establecidos en la Constitución de la FAO. En la CMA de 1996, los jefes de Estado y de gobierno reafirmaron *“el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.”* También se comprometieron a la plena aplicación del derecho a la alimentación y a la realización progresiva del mismo, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria para todos y todas.



Fue como seguimiento a este compromiso que el Consejo de la FAO aprobó por unanimidad en 2004 las Directrices Voluntarias, en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (Directrices sobre el derecho a la alimentación).

**Mensaje 2: *El enfoque del derecho a la alimentación se centra en la buena gobernanza.***

Las Directrices son una herramienta práctica que refleja un consenso internacional acerca de lo que se debe hacer en 19 ámbitos normativos diferentes para realizar progresivamente el derecho a la alimentación. Proporcionan un conjunto coherente de recomendaciones con la finalidad de crear un entorno propicio para que todos puedan procurarse alimentos dignamente. Asimismo, definen las modalidades para suministrar alimentos a los que no pueden procurárselos por razones ajenas a su voluntad. Al examinar los derechos, las instituciones y los principios de los derechos humanos, las Directrices tratan de abordar las raíces de las causas del hambre.

Es necesario abordar los aspectos de la gobernanza para lograr la eficacia y la sostenibilidad de la labor sobre la seguridad alimentaria. El derecho a la alimentación ofrece un marco coherente en el que se pueden abordar estas dimensiones esenciales relativas a la gobernanza en la lucha contra el hambre y la malnutrición. Además, da voz a los marginados y a una amplia gama de partes interesadas pertinentes. Establece los principios que rigen los procesos de adopción y aplicación de decisiones, tales como la participación, la no discriminación, la transparencia y la habilitación. Por último, se establece un marco jurídico y conceptos de derechos y obligaciones, así como mecanismos para aumentar la rendición de cuentas y el estado de derecho.

Las actividades de la FAO a este respecto se han centrado en la información y el desarrollo de las capacidades, la elaboración de metodologías e instrumentos de ejecución, el asesoramiento en materia de políticas y conocimientos especializados, así como la incorporación del derecho a la alimentación en la labor de la Organización. A medida que se han realizado progresos, se ha adquirido experiencia en varios países mediante la aplicación de medidas concretas para realizar el derecho a la alimentación. El objetivo de este Foro es intercambiar estas experiencias y las enseñanzas extraídas, con vistas a examinar el modo de reforzar la aplicación del derecho a la alimentación en el futuro. El Foro demostró, con ejemplos prácticos, cómo el derecho a la alimentación puede contribuir a promover la seguridad alimentaria para todos.

El derecho a la alimentación respalda la seguridad alimentaria. Aporta un valor añadido a las intervenciones de seguridad alimentaria, concentrándose en aspectos de representación, participación y rendición de cuentas en el proceso de formulación y aplicación de políticas con respecto a las Directrices. El derecho a la alimentación refuerza los cuatro pilares de la seguridad alimentaria – disponibilidad, acceso, estabilidad del suministro y utilización biológica – con las perspectivas de los derechos humanos.

Respecto al proceso, el enfoque contribuye a fortalecer las instituciones públicas pertinentes, integra a asociados como OSC, comisiones de derechos humanos, parlamentarios y sectores gubernamentales que están relacionadas con la agricultura, y proporciona una justificación adicional para invertir en la reducción del hambre. Contribuye asimismo, a crear y mantener la voluntad política. La promoción del derecho a la alimentación supone mejorar las medidas adoptadas por el gobierno, introduciendo mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales,



con el objetivo de ofrecer recursos efectivos que aclaren los derechos y las obligaciones de los titulares y fortalecer el mandato de las instituciones pertinentes. Además, supone potenciar la coordinación de las iniciativas de seguridad alimentaria e incrementar la coherencia entre las políticas.

La aplicación del derecho a la alimentación exige una asociación sólida entre los gobiernos, las OSC, el sector privado y otras partes interesadas. Ello se refleja en la participación en este Foro de representantes de diferentes sectores que se ocupan de actividades relacionadas con el derecho a la alimentación.

### **Mensaje 3: *Aplicación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación para mejorar la respuesta a la crisis alimentaria actual.***

El debate que mantendrán reviste una gran importancia en el contexto actual de los altos precios de los alimentos y la creciente inseguridad alimentaria en el mundo.

Debido al encarecimiento de los alimentos a nivel mundial registrado en los últimos meses, el tema del hambre y la inseguridad alimentaria ocupa un lugar prioritario en el programa internacional. La subida repentina de los precios de los alimentos ha conducido a una crisis alimentaria mundial, con fuertes repercusiones sociales y económicas negativas –especialmente en los países menos desarrollados y de bajos ingresos–. Normalmente, las personas pobres gastan entre un 50% y un 80% de sus ingresos en la compra de alimentos; por consiguiente, se ven perjudicadas por el aumento de los precios en mayor medida que el resto. Un estudio recientemente elaborado por la FAO revela que las mujeres se ven especialmente afectadas.

En las Directrices sobre el derecho a la alimentación se formulan recomendaciones para los países en aras de comprender la situación de la inseguridad alimentaria y determinar la respuesta a la crisis actual. A través de las evaluaciones sobre el derecho a la alimentación y la vigilancia del mismo, los gobiernos pueden identificar a las poblaciones en peligro.

Se pueden elaborar políticas, estrategias y leyes adecuadas, centradas en la inseguridad alimentaria y reforzar la gobernanza de los sistemas alimentarios. La capacidad y los mecanismos institucionales de coordinación, unidos a la participación y la empoderamiento permiten recabar un amplio compromiso de las partes interesadas pertinentes, la coherencia entre las políticas y la adopción de medidas gubernamentales oportunas y eficaces.

En la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial organizada por la FAO en junio de 2008, se reconoció el vínculo existente entre el derecho a la alimentación y los problemas de seguridad alimentaria a los que se enfrenta el planeta en la actualidad. Asimismo, se reconoció la importancia de la cooperación y la respuesta internacionales apremiantes para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los efectos de los elevados precios. En el documento sobre los resultados de la Cumbre, se reafirman las Directrices sobre el derecho a la alimentación como un marco de respuesta de las políticas y medidas adoptadas para hacer frente a estos desafíos.

La FAO estima que, el aumento de los precios, ha llevado a otros 75 millones de hombres, mujeres y niños por debajo del umbral de la pobreza, con lo cual la cifra estimada de personas subnutridas en el mundo se elevaba a 923 millones en 2007. Será imprescindible realizar un enorme esfuerzo global firme, además de adoptar medidas concretas para hacer frente a las causas profundas del hambre, con el objeto de reducir el número de personas que pasan hambre y alcanzar los ODM.

## 2. Discurso sobre el derecho a la alimentación pronunciado por Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas

Señor Presidente, Excelencias, Señoras y Señores:

Lo que realmente quisiera hacer hoy es rendir homenaje a la labor de la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO. Esta Unidad sigue teniendo una voz minoritaria en el amplio debate sobre la alimentación. Existe una voz más fuerte, que a veces es clamorosa, según la cual la disponibilidad de alimentos es el problema principal y la mayor producción alimentaria, la solución. Esta es, de hecho, la actividad principal de la FAO. Es además, la actividad básica de agrónomos y economistas, es decir, lograr la asignación más acertada y eficiente de recursos en un mundo en que escasean; estos especialistas están capacitados para producir más con menos medios –no a distribuirlos equitativamente–.

La opinión manifestada por los defensores del derecho a la alimentación es distinta. Según esta voz minoritaria, la disponibilidad de alimentos puede plantear a veces un problema –por ejemplo tras una sequía o inundaciones, o en situaciones de conflicto, cuando hay que llevar los alimentos desde zonas excedentarias a regiones que carecen de ellos. Sin embargo, añaden, la disponibilidad de alimentos no es el único problema: es una de las causas que pueden provocar el hambre y la malnutrición. La causa de estas lacras sociales puede encontrarse de hecho en la discriminación, la falta de responsabilidad y las desigualdades sociales resultantes, cuando hay personas que padecen hambre y malnutrición aunque haya abundantes alimentos disponibles. Quisiera dejar claro que estos dos puntos de vista no son incompatibles: debe haber alimentos suficientes para todas las personas, antes de poder abordar cuestiones relativas a la accesibilidad y la distribución equitativa de los recursos. Pero tampoco sería absolutamente cierto afirmar que estos dos puntos de vista son complementarios porque, de hecho, no están en el mismo plano. Considero que uno de ellos, el punto de vista minoritario, tiene un diagnóstico más rico que proponer. Es más lúcido acerca de las causas profundas del hambre. También es una voz mucho más inquietante porque se pone en entredicho el poder de los tecnócratas, que consideran la cuestión del hambre como un mero problema técnico –esto es, decidir qué semillas y cuántos plaguicidas y fertilizantes se necesitan para garantizar la producción de suficientes alimentos–. En cambio, abordar el hambre y la malnutrición, desde el punto de vista del derecho a la alimentación plantea la cuestión del poder, cómo se distribuye y se ejerce. No es de extrañar, por tanto, que esta voz minoritaria sea criticada, ignorada o incluso acallada. Lo he presenciado yo mismo, de primera mano, en los intercambios que he realizado con gobiernos y organismos, sobre las medidas que se deben adoptar para hacer frente a la crisis alimentaria mundial.

Muchos de ellos quieren que se produzcan más alimentos, pero se olvidan de preguntarse quiénes habrían de hacerlo y en beneficio de quién –como si la disponibilidad de más alimentos cambiara el destino de los hambrientos–. Esto equivale a decir que el hecho de disponer de más almacenes Wall-Mart en Nueva York solucionaría el problema del hambre en esa ciudad. Quieren invertir más en agricultura y tienen razón en hacerlo: reinvertir en agricultura, un sector descuidado durante tantos años, es absolutamente esencial. Pero se olvidan de preguntarse qué tipo de agricultura: ¿una agricultura industrial? o ¿una agricultura que mantenga de forma duradera a los pequeños





propietarios en sus actividades? Quieren y, de hecho, es algo que todos deseamos, que los precios bajen en los mercados internacionales, pero se olvidan de que durante muchos años los campos empobrecidos han subvencionado a las ciudades, suministrando a los centros urbanos alimentos a un precio irrisorio a expensas de los medios de vida y, en ocasiones, la propia supervivencia de los pequeños agricultores. No se dan cuenta de que el verdadero problema no son los elevados precios, sino más bien el poder adquisitivo insuficiente de los pobres y el aumento de las diferencias entre los precios de los pequeños productores en las áreas de producción y los que pagan los consumidores al final de la cadena alimentaria. Quieren incrementar el comercio internacional. Pero se olvidan de que con demasiada frecuencia, el comercio –si no se regula adecuadamente– beneficia únicamente a una minoría de privilegiados e incrementa las desigualdades y la dualización del sector agrícola marginando aún más a los pequeños agricultores.

¿No es asombroso que 60 años después de la Declaración universal de derechos humanos, sigan siendo una minoría, quienes insisten en la importancia fundamental del derecho a la alimentación en el debate sobre la seguridad alimentaria, quienes insisten en que los alimentos son algo más que una necesidad básica que ha de atenderse mediante políticas públicas, un derecho humano que requiere mecanismos de rendición de cuentas para que sea eficaz, enfrentándose al punto de vista mayoritario?

La Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO está a la vanguardia de un programa de acción: el programa de los defensores del derecho a la alimentación del que forman parte todas las personas presentes hoy en esta sala.

El programa tiene tres componentes: el primero consiste en ampliar y reforzar los recursos disponibles para las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación; el segundo, en garantizar la movilización institucional más allá de los juzgados; el tercero, en elaborar el contenido normativo del derecho a la alimentación.

Este programa habrá de mejorar en primer lugar las vías de satisfacción. Se han realizado progresos importantes hacia la justiciabilidad –la exigibilidad– del derecho a la alimentación, en concreto ante los órganos jurisdiccionales nacionales, a tenor de los principios de no discriminación y no retrocesión (esto es, la prohibición de dar marcha atrás) y la imposición judicial a las autoridades públicas de obligaciones determinadas en virtud de la legislación nacional. De hecho, una de las principales ventajas de una ley marco es que permite definir las tareas con vistas a realizar el control judicial: las leyes marco permiten a los tribunales defender el derecho a la alimentación sin que se les acuse de elaborar leyes judiciales –de “legislar desde el tribunal.”

Abordaré en más detalle esta evolución hacia la justiciabilidad del derecho a la alimentación. Considero que la entrada en vigor del protocolo facultativo del PIDESC tendrá notables consecuencias a este respecto, al aplicarse en los tribunales nacionales.

El segundo componente del programa es la movilización institucional más allá de los juzgados, no solo porque los tribunales protegerán con eficacia el derecho a la alimentación, únicamente si cuentan con el apoyo de un movimiento social más amplio –puesto que este aspecto es una condición de su legitimidad a largo plazo–, sino también porque éstos no siempre están bien adaptados para proteger el derecho a la alimentación por tres razones: *en primer lugar*, han de recibir las reclamaciones o actuaciones presentadas por las víctimas que pueden enfrentarse a muchos obstáculos, sobre todo a falta de demandas o mecanismos de recursos colectivos; *en segundo lugar*, porque los tribunales pueden, en el mejor de los casos, revocar, o no, la legislación pero no pueden crear nuevas leyes para colmar las lagunas del marco reglamentario; *en tercer lugar*, los tribunales intervienen con carácter especial, por lo que en general no pueden seguir de

cerca las soluciones jurídicas que prescriben ni supervisar su aplicación durante largos períodos de tiempo. En situaciones en que, por ejemplo, es necesaria una reforma agraria para mejorar la organización de los agricultores en cooperativas o donde han de establecerse nuevamente juntas de comercialización, los tribunales no tienen facultades para forzar un cambio así. A pesar de que existen algunas excepciones, especialmente del Tribunal Supremo de la India, estas siguen siendo escasas y poco frecuentes, y no es fácil que se apliquen en otras jurisdicciones. Por esta razón, los tribunales nacionales no pueden seguir la evolución tan alentadora que se observa actualmente en el CDESC de las Naciones Unidas –en este momento el Comité está poniendo a prueba el procedimiento de indicadores, modelos de referencia, estudio del alcance y evaluación (IBSA), a iniciativa de Eibe Riedel, Vicepresidente, y FIAN–. Este procedimiento se basa en la definición de los indicadores y puntos de referencia, seguido de un proceso de determinación del alcance, manteniendo un diálogo entre el Comité y los gobiernos, y finalmente una evaluación periódica de los progresos realizados. Tal procedimiento, interesante e innovador, requiere una forma de control que se extiende en el tiempo: seguir de cerca periódicamente los progresos realizados, una tarea para la que no está facultado en general un órgano judicial. Por tanto, es preciso que otras instituciones distintas de los tribunales contribuyan a la realización del derecho a la alimentación.

Recientemente, se ha insistido mucho en el papel de los gobiernos o el poder ejecutivo. Se hace hincapié, por ejemplo, en la coordinación interministerial, en el apoyo al más alto nivel político. Estas son algunas de las “enseñanzas extraídas de Brasil” –por utilizar el título tomado de un folleto preparado en 2007 por la Unidad del Derecho a la Alimentación–. Pero los parlamentos también tienen una función que desempeñar, éstos no están únicamente para legislar, votando las leyes presentadas para su aprobación. En las democracias maduras, desempeñan cada vez más una función de control del poder ejecutivo por medio de la participación de OSC, al examinar las reformas, y pedir al gobierno que explique las decisiones que toma, mejorando así la transparencia y la rendición de cuentas. De hecho, este es el tema en el que centraré las propuestas que presentaré a la reunión de la Unión Interparlamentaria sobre la crisis alimentaria mundial, que se celebrará próximamente en Ginebra.

Las instituciones nacionales de derechos humanos también tienen un papel sumamente importante que desempeñar. Presentan cinco ventajas respecto a los tribunales. *En primer lugar*, esas instituciones adoptan una actitud proactiva en lugar de simplemente reactiva; son proactivas en cuanto a que no dependen de los caprichos de iniciativas individuales sino que pueden prever problemas y proponer soluciones al respecto. *En segundo lugar*, las instituciones o comisiones nacionales de derechos humanos tienen la capacidad de garantizar el seguimiento de sus recomendaciones y pueden ejercer presión sobre los gobiernos con vistas a que se apliquen. *En tercer lugar*, tienen una mayor flexibilidad respecto a las soluciones jurídicas que pueden permitirse, tanto de forma individual, para cada víctima, como colectiva, cuando los problemas son de carácter más estructural. *En cuarto lugar*, es más fácil que las instituciones nacionales de derechos humanos se basen en las obligaciones internacionales de los Estados contempladas en normas que no son de aplicación inmediata y que, por tanto, los tribunales mismos pueden mostrarse reacios a tomar como fundamento para sus decisiones. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden tener en cuenta los tratados internacionales u otras fuentes de derecho internacional en materia de derechos humanos, a pesar de la falta de precisión o claridad de los principios en que se basan. *En quinto lugar*, las instituciones nacionales de derechos humanos se encuentran en una situación privilegiada para recabar la participación de las OSC y ONG en la supervisión de la labor de la rama ejecutiva del gobierno.



Por último, existe un tercer componente del programa de acción que se reservan los defensores del derecho a la alimentación: la elaboración del contenido normativo del derecho a la alimentación. Sugeriría que hay cinco esferas en que los requisitos del derecho a la alimentación no se han elaborado adecuadamente o son difíciles de controlar, por lo que es preciso seguir avanzando al respecto. La primera de ellas es la gestión de la ayuda alimentaria: cómo mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la forma en que la ayuda alimentaria internacional se utiliza y se distribuye. Este es uno de los retos principales en la renegociación del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria que se está examinando actualmente. Hay un segundo aspecto que merece, en mi opinión, atención: se trata del lugar que ocupa el derecho a la alimentación en la negociación de acuerdos internacionales sobre comercio e inversión. Con demasiada frecuencia el poder ejecutivo negocia estos acuerdos con escaso o ningún control por parte de los parlamentos y sin tener en cuenta el derecho a la alimentación. Se pone a los parlamentos ante un hecho consumado cuando se les pide al final de un largo proceso de negociación que ratifiquen todo lo que ha sido negociado. Como mínimo, las evaluaciones de las repercusiones del derecho a la alimentación deberían realizarse sobre los proyectos de propuestas que se presentan en dichas negociaciones. Una tercera esfera, en la que es preciso avanzar más, es en la preparación de los presupuestos públicos. Una vez más, el gobierno es a menudo el único árbitro entre las prioridades en conflicto –la educación, la salud, la agricultura o la defensa nacional– y los parlamentos difieren en general del juicio del poder ejecutivo a este respecto.

Si el derecho a la alimentación ha de tomarse en serio, es necesario exigir a los gobiernos que justifiquen sus opciones, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales impuestas a los mismos.

En estas tres esferas, el control del gobierno por parte de los parlamentos o las OSC es muy escaso o inexistente por diversas razones. Desde mi punto de vista, el desafío está en cómo llevar a cabo en estas esferas –ayuda alimentaria, comercio e inversiones, acuerdos internacionales y la elaboración de los presupuestos públicos– los denominados requisitos “PANTHER” un acrónimo en inglés creado por la Unidad del Derecho a la Alimentación, que se refiere a los valores de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, apoderamiento y estado de derecho. ¿Se debería insistir, por ejemplo, en la ayuda alimentaria que se está distribuyendo de conformidad con la legislación describiendo cómo determinar las necesidades de los hambrientos, con el fin de garantizar una selección adecuada de los beneficiarios? ¿Se deberían imponer las evaluaciones del impacto de los riesgos relacionados con los productores agrícolas locales al distribuir la ayuda alimentaria? ¿Se debería imponer la idea de que un porcentaje predeterminado de los presupuestos públicos se destine a la agricultura o, incluso más específicamente, a apoyar la agricultura familiar? Estas son preguntas difíciles que se plantean en las tres esferas de la ayuda alimentaria, el comercio y la inversión y los presupuestos públicos.

No obstante, nos encontramos también el mismo tipo de dificultades en otras dos esferas. La cuarta esfera se refiere al control de la función de las organizaciones internacionales incluidas, sin ánimo de exhaustividad, las instituciones financieras internacionales. ¿Se debería insistir en que los Estados Miembros de estas organizaciones ejerzan un control con la debida diligencia sobre su funcionamiento? ¿Respetan el derecho a la alimentación? ¿Deberían los Estados Miembros vigilar la aplicación del mismo? De lo contrario, ¿deberían imponerse directamente tales obligaciones en virtud del derecho internacional? O, una vez más, ¿deberían imponerse las obligaciones de proteger y garantizar el derecho a la alimentación en su mandato?

Si se elige este segundo camino, entonces, ¿cómo se pueden garantizar la participación, la transparencia y la toma de decisiones en estas organizaciones? ¿Cómo conciliar esto con el principio de especialidad de las organizaciones internacionales, el principio según el cual solo podrán adoptar medidas en el ámbito de sus mandatos?

Por último, en la quinta y última esfera, la cuestión no consiste únicamente en cómo aplicar el derecho a la alimentación, sino también en lo que significa y cuáles son las obligaciones que impone. Esta quinta esfera es responsabilidad de los actores privados al aplicar el derecho a la alimentación –los proveedores de insumos para la agricultura, los elaboradores de alimentos y los comerciantes y los minoristas alimentarios–. Considero que es apremiante aclarar lo que significa precisamente para estos actores respetar el derecho a la alimentación y, en consecuencia, las medidas que el Estado debería tomar con el fin de regular el comportamiento de agentes privados muy influyentes y cada vez más concentrados del sector alimentario. Tengo la intención de convocar una consulta en Berlín en junio de 2009 para examinar esta cuestión con mayor detalle.

Quisiera terminar con este comentario. Muchas gracias por su atención. Espero con interés que podamos trabajar juntos. Muchas gracias.



### 3. Orientación acerca del Foro, por Barbara Ekwall, Coordinadora de la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO

#### Antecedentes

Hace cuatro años, aún no se sabía si habría Directrices sobre el derecho a la alimentación o, utilizando el título completo, *Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. La aprobación de las Directrices por el Consejo de la FAO en 2004 marca un hito en la evolución del derecho a la alimentación. Ello refleja la visión de la FAO de un mundo sin hambre, que ha hecho posible vincular los instrumentos de la seguridad alimentaria con los derechos humanos y la gobernanza para abordar las causas profundas de esta lacra social. En ese mismo año, el Consejo de la FAO recomendó a los Estados Miembros de la FAO que aplicaran las Directrices sobre el derecho a la alimentación y pidió a la Secretaría que les apoyara en sus esfuerzos. En esta ponencia se examinarán las novedades con respecto a la aplicación de la perspectiva de la FAO.



© FAO / Gabriele Zanoli

#### Las cuatro esferas de actividad

La Unidad del Derecho a la Alimentación fue creada en 2006, con cuatro esferas principales de actividad. En concreto: el primer ámbito guarda relación con el desarrollo de la capacidad y la sensibilización y la comprensión del derecho a la alimentación. Puesto que el derecho a la alimentación es un concepto nuevo, esta actividad era un requisito previo fundamental de trabajo en otros ámbitos.

El Día Mundial de la Alimentación 2007 constituyó una importante contribución al logro de este objetivo: la movilización mundial sin precedentes en esa ocasión confirmó la importancia del derecho a la alimentación y el interés que había generado. Otro logro importante ha sido la creación de un sitio de Internet sobre el derecho a la alimentación con un promedio de 8 500 visitantes al mes. Este sitio se publicó en un principio en el buscador de Yahoo y, a continuación, en Google, usando las palabras clave "derecho a la alimentación".

La segunda esfera de actividad guarda relación con la elaboración de instrumentos, metodologías y estudios para apoyar la aplicación del derecho a la alimentación. Se han elaborado directrices detalladas sobre cómo legislar, supervisar, evaluar y elaborar un presupuesto sobre el derecho a la alimentación. Estas directrices están disponibles para los participantes del Foro.

La tercera esfera se refiere a la inclusión del derecho a la alimentación en la labor de la FAO. La incorporación ha sido especialmente satisfactoria al abordar proyectos concretos y realizar actividades en común con otros departamentos o programas, tales como los que se realizan conjuntamente con la División de Intercambio de Conocimientos y Creación de Capacidad, el Departamento Forestal, la División de Nutrición y Protección del Consumidor y el PESA de la FAO.

El cuarto ámbito y objetivo consiste en prestar apoyo a los países en función de sus peticiones, que han pasado de la asistencia *especial* a procesos específicos, a proyectos más amplios que abarcan varias actividades sobre el derecho a la alimentación que se refuerzan recíprocamente.

## Las siete etapas de aplicación

Las experiencias iniciales demuestran que el proceso de aplicación nacional evoluciona en torno a siete etapas prácticas en que el desarrollo de la capacidad es parte integrante de todas ellas.

En primer lugar, es necesario identificar a las personas que padecen hambre, dónde viven y por qué no se respeta su derecho a la alimentación. El conocimiento profundo de las personas que pasan hambre y de las causas subyacentes de su inseguridad alimentaria es esencial para que los gobiernos puedan orientar las políticas, las leyes, las instituciones y los presupuestos destinados a la realización del derecho a la alimentación. Nunca se puede insistir demasiado en la necesidad de disponer de datos desglosados. Tales evaluaciones se han realizado ya en Bhután y Filipinas.

En segundo lugar, los países pueden evaluar las políticas, instituciones y consignaciones presupuestarias para determinar más acertadamente tanto las limitaciones como las oportunidades para la realización del derecho a la alimentación. Esta evaluación mostrará los cambios normativos y las nuevas medidas necesarias para mejorar la seguridad alimentaria para todas las personas, como un derecho humano. Dicho análisis se ha llevado a cabo en Filipinas y Mozambique.

En tercer lugar, las estrategias de seguridad alimentaria se basarán en la evaluación y el análisis causal antes mencionados, y proporcionarán un plan de coordinación de las medidas gubernamentales con vistas a realizar progresivamente el derecho a la alimentación. Ello incluye la formulación de estrategias de seguridad alimentaria y nutricional con objetivos, plazos, responsabilidades claramente asignadas e indicadores de evaluación conocidos por todos. Las estrategias examinarán las medidas inmediatas de socorro, así como la creación de un entorno propicio que permita a toda persona procurarse alimentos por sus propios medios. Algunos países han elaborado actualmente estrategias de seguridad alimentaria y nutricional, que se centran en el derecho a la alimentación, entre ellos, Tanzania, Kenya y Mozambique.

La cuarta etapa guarda relación con las funciones y responsabilidades de los diferentes sectores y niveles del gobierno que deben definirse y comunicarse de forma clara para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y una coordinación eficaz. Esta etapa es esencial para la aplicación de las estrategias, las políticas y los programas.

Una quinta etapa importante se logra al integrar el derecho a la alimentación en la legislación, por ejemplo, una constitución o ley marco, estableciendo así una norma vinculante a largo plazo para el gobierno y las partes interesadas. En este Foro se examinarán varios ejemplos, como los del Brasil, Bolivia y Guatemala y, más recientemente, la aprobación de la Constitución del Ecuador.

La sexta etapa guarda relación con la vigilancia. El seguimiento de los resultados y los efectos de las políticas, programas o proyectos nacionales permitirá medir los logros de los objetivos fijados, colmar las posibles lagunas y mejorar constantemente las medidas gubernamentales.

Por último, la aplicación del derecho a la alimentación requiere el establecimiento de mecanismos de recurso para que los titulares de derechos exijan al gobierno responsabilidades –la séptima etapa–.



Un derecho no puede considerarse como tal si no puede reclamarse. Estos mecanismos pueden ser judiciales, lo cual comporta presentar un recurso ante los tribunales, o extrajudiciales (el defensor del pueblo o la comisión de derechos humanos). Es esencial que se incorporen mecanismos de recursos administrativos u operacionales en los proyectos o programas para garantizar que se adoptan medidas correctivas sin demora –por ejemplo, en el contexto de la prestación de servicios tales como las redes de protección social o los programas de alimentación escolar–.

Los avances en la aplicación de las Directrices durante el breve período transcurrido desde su aprobación muestran claramente que, en muchos países, el derecho a la alimentación es una realidad que durará.

### **¿De qué trata este Foro?**

El Foro demostrará, con ejemplos prácticos, cómo el derecho a la alimentación puede contribuir a promover la seguridad alimentaria para todas las personas. Se trata de compartir experiencias y enseñanzas. Hasta ahora, se han emprendido varias iniciativas por parte de diferentes actores para promover el derecho a la alimentación o alguno de sus aspectos. Se ha adquirido una valiosa experiencia y se han realizado progresos, sobre todo en el contexto de “proyectos piloto”. Este Foro es la primera plataforma en que pueden intercambiarse las enseñanzas extraídas y las experiencias de los distintos países, además de ponerse a prueba y validarse entre las partes interesadas en el plano internacional. Es de gran importancia mantener intercambios de este tipo respecto a aspectos incipientes como la aplicación del derecho a la alimentación. Ayuda asimismo, a determinar las esferas que han de reforzarse y confirma las alternativas satisfactorias. También proporciona nuevas perspectivas e ideas con una visión de futuro.

El Foro es una plataforma de diálogo entre las múltiples partes interesadas. En las negociaciones de las Directrices sobre el derecho a la alimentación, las OSC y otras partes interesadas han desempeñado una función decisiva. Estas siguen siendo un importante motor para el programa sobre el derecho a la alimentación y unos colaboradores valiosos en muchos países al respaldar las medidas del gobierno sobre el derecho a la alimentación. El Foro tiene como objetivo intensificar esta asociación.

El Foro gira en torno al conocimiento, un recurso o bien público mundial que no se agota con el uso. Al contrario, cuantos más conocimientos se compartan, más poderoso será. Cuanto más se confronten los conocimientos con otras perspectivas, más se desarrollarán y enriquecerán, adquiriendo un mayor valor para su uso práctico.

Lo más importante es que el Foro trata de reforzar y promover aún más la aplicación del derecho a la alimentación. El Foro no marca el final de un proceso, sino más bien el comienzo de una nueva fase de aplicación, prestando una mayor atención a las actividades nacionales, utilizando los conocimientos, los instrumentos, las redes y las estrategias elaboradas hasta ahora.

Excelencias, Señoras y Señores, estimados colegas y amigos: este es su Foro. Les deseo que mantengan muchos intercambios fructíferos, enriquezcan los debates, fomenten la creación de redes y refuercen el compromiso de promover la realización del derecho a la alimentación.

## II. INFORME DEFINITIVO ELABORADO POR MARC COHEN, RELATOR DEL FORO

*En este informe, Marc Cohen resume muchas de las contribuciones importantes realizadas por los participantes durante las sesiones plenarias y las reuniones temáticas de los grupos de expertos. Ofrece asimismo algunas reflexiones generales en calidad de Relator del Foro.*

El contexto de este Foro ha estado marcado por la actual crisis alimentaria debido a la fuerte subida de los precios de los alimentos –una crisis que ha eliminado cuatro décadas de avances en la lucha contra el hambre–. Hay gran preocupación por el hecho de que la prevalencia del hambre en el mundo haya aumentado, tal vez incluso considerablemente, y siga haciéndolo en los próximos años. Por tanto, el derecho a la alimentación es actualmente una cuestión acuciante y es esencial que se entiendan los motivos por lo que esto es así.



© FAO / Gabriele Zanoli

### Enfoque del derecho a la alimentación

Cabe preguntarse ¿cuál es el valor añadido del derecho a una alimentación adecuada? ¿cómo pueden contribuir los enfoques del derecho a la alimentación a solucionar o mitigar la crisis alimentaria? No es suficiente con que los gobiernos inviertan en la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria y la nutrición en las zonas rurales y urbanas.

Un valor añadido importante del derecho a la alimentación radica en el ámbito de la gobernanza: la buena gestión pública implica que las personas puedan participar de forma activa en la toma de decisiones y en el establecimiento de mecanismos de recurso y rendición de cuentas. El derecho a la alimentación también ofrece nuevas claves para comprender las causas de la inseguridad alimentaria, además de la falta de disponibilidad de alimentos o los bajos ingresos –tales como la discriminación y la exclusión socioeconómica–.

Toda persona tiene derecho a la alimentación, y como todo derecho humano, es universal. Las participantes destacaron el hecho de que el enfoque del derecho a la alimentación en relación con la seguridad alimentaria se basaba en otorgar la máxima prioridad a aquellos que padecen hambre e inseguridad alimentaria o que son vulnerables a ella. Según este enfoque las personas son los protagonistas en el logro de la seguridad alimentaria, y no meros objetos de las políticas de desarrollo. Los casi mil millones de personas que pasan hambre no son actualmente el problema; al contrario, constituyen una parte esencial de la solución. Si el enfoque para lograr la seguridad alimentaria se limita a abrigar la esperanza de que los gobiernos hagan lo correcto, sin la presión de las personas, que deberían exigir al gobierno responsabilidades en relación con los progresos, la espera puede ser muy larga antes de acabar con el hambre.

Todos los participantes en el Foro en representación de gobiernos, la sociedad civil, organizaciones internacionales y el mundo académico expresaron su firme apoyo a la labor de la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO. Se señaló, en particular, la cantidad de estudios, informes



de países e instrumentos metodológicos elaborados por la Unidad, incluido el plan de estudios sobre el derecho a la alimentación. La mayoría de estos documentos están disponibles a través de sistemas multimedia que incluyen instrumentos y manuales prácticos que pueden utilizar los Estados Miembros de la FAO, la sociedad civil y otras partes interesadas. La Unidad del Derecho a la Alimentación ha puesto constantemente de relieve la importancia de los principios denominados “PANTHER” –participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho– como base para la realización de este derecho.

Los participantes se mostraron partidarios de que prosiguiera la labor de la Unidad, que podría centrarse, por ejemplo, en facilitar una red de instituciones de enseñanza y formación que se ocupe del derecho a la alimentación como una de sus principales tareas. Cabe atribuir asimismo a la Unidad una función importante en la gestión de los conocimientos. Los participantes instaron a informar a sus representantes permanentes de sus respectivos países ante la FAO de la valiosa labor de la Unidad respecto a la aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional, así como en las actividades de la Organización.

Muchos participantes hicieron eco de las palabras de Martin Nissen de la Embajada Alemana en París que desempeñó una función esencial durante la elaboración de las Directrices sobre el derecho a la alimentación: *“el derecho a la alimentación no consiste en una teoría oscura o procedimientos muy técnicos: se trata de soluciones y medidas prácticas y eficaces”*.

## Procesos participativos

Un tema recurrente en el Foro fue el papel decisivo de la sociedad civil al promover la adopción de medidas por parte del gobierno, facilitando la habilitación de las personas vulnerables y fomentando la rendición de cuentas. Muchas ONG que se ocupan del derecho a la alimentación se han centrado en las actuaciones judiciales o el fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos pero también tienen una función clave que desempeñar en otras esferas. Tanto el gobierno como los representantes de la sociedad civil en el Foro, hicieron hincapié en la necesidad de celebrar procesos participativos y consultas amplias, entre múltiples partes interesadas en la elaboración de leyes y el establecimiento de instituciones con vistas a aplicar el derecho a la alimentación.

Han habido importantes intercambios sobre las experiencias nacionales en la aplicación del derecho a la alimentación y se han determinado muchos retos. Se ha observado, en particular, que la incorporación del derecho a la alimentación en la formulación de las estrategias, políticas y planes nacionales y mundiales está todavía “en curso”: demasiado a menudo se excluye el derecho a la alimentación de las estrategias para la reducción de la pobreza. Las deliberaciones se centraron en cómo el comercio, la inversión y la producción agrícola guardan relación con el derecho a la alimentación. Entre los nuevos desafíos determinados, cabe citar la necesidad de coordinación interinstitucional, la coherencia de las políticas y la eficacia de la ayuda.

## Liderazgo nacional

Es imprescindible que haya un firme liderazgo nacional en la promoción del derecho a la alimentación. Se han dado varios ejemplos del Brasil, Mozambique y Guatemala, donde el liderazgo presidencial sobre el derecho a la alimentación ha supuesto una gran diferencia. Los parlamentos y las instituciones nacionales de derechos humanos también tienen una función importante que

desempeñar. El papel de los parlamentos va mucho más allá de la tarea esencial de aprobar leyes: incluye el control del poder ejecutivo, la facilitación de la participación popular en la formulación y aplicación de políticas, y la promoción de la rendición de cuentas del gobierno. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían ser independientes (de conformidad con los Principios de París), además de poder emprender investigaciones por su propia cuenta, actuar en calidad de órganos cuasi judiciales y formular recomendaciones dirigidas al gobierno sobre las medidas correctivas.

Las leyes, las políticas y los programas son esenciales para la realización del derecho a la alimentación. Su aplicación es de especial importancia y debe controlarse detenidamente para garantizar el pleno cumplimiento de los principios de los derechos humanos. Los presupuestos nacionales también deben ser analizados y controlados a fin de determinar la medida en que reflejan las prioridades del derecho a la alimentación y prestar el apoyo adecuado en la aplicación de tales medidas.

### **Enseñanzas extraídas de las experiencias de los países**

En los cinco estudios de casos presentados figuran experiencias concretas de países<sup>238</sup>, que brindan la oportunidad de aprender de las mejores prácticas y comprender lo que no funcionó bien y por qué. Tanto los responsables de la formulación de políticas como los dirigentes de la sociedad civil aportaron nueva información nacional. Entre los ejemplos del Brasil cabe citar la estrategia *Fome Zero* (Hambre Cero) que incorpora una perspectiva del derecho a la alimentación que ha contribuido a reducir notablemente la pobreza. El gobierno destina más de 6 000 millones de dólares estadounidenses al año a uno de los elementos clave de la estrategia, el Programa *Bolsa Família*, que entrega efectivo directamente a las familias pobres.

La voluntad política por parte del gobierno, puede suponer realmente un cambio en el contexto de un movimiento fuerte de la sociedad civil de lucha contra el hambre. Se ha aprendido que los medios de comunicación en Guatemala revisten una gran importancia y que es necesario centrarse en la creación de capacidad a nivel del gobierno local. La conocida sentencia del Tribunal Supremo de la India sobre el derecho a la alimentación ha ampliado los programas alimentarios públicos a millones de personas. El movimiento de la India en pro del derecho a la alimentación también ha logrado que se promulgue la ley nacional de garantía de empleo –un verdadero hito para el país–. Ha quedado claro que la aplicación y el seguimiento de una decisión judicial requiere recopilar y supervisar considerables datos. Se han realizado iniciativas impulsadas y controladas a nivel local tanto en Mozambique como en Uganda para incorporar el derecho a la alimentación en una ley marco y mejorar, gracias a su aplicación, las estrategias y políticas existentes sobre seguridad alimentaria y nutrición. Ello ha dado lugar a procesos amplios de múltiples partes interesadas. Se ha puesto de relieve el uso creativo de las Directrices sobre el derecho a la alimentación en Filipinas. Esta iniciativa requería realizar una evaluación completa de las leyes e instituciones nacionales, las encuestas de los grupos vulnerables y la aplicación de indicadores adaptados localmente al vigilar el derecho a la alimentación, incluida su incorporación en los sistemas de control de la comunidad.

---

238 Los estudios de casos a los que se hace referencia del Brasil, Guatemala, la India, Mozambique y Uganda figuran en la tercera parte de este documento.



## Nueva jurisprudencia

En lo que respecta al acceso a la justicia y la legislación, está comenzando a haber jurisprudencia sobre el derecho a la alimentación. Se han mencionado los casos de Sudáfrica, Suiza, Nepal y la India, y volviendo a los decenios de 1960 y 1970, los Estados Unidos de América.

Los mecanismos de recurso varían de acuerdo con el contexto de cada país y la naturaleza de los ordenamientos jurídicos y comprenden órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos. El ejemplo de la India muestra que es importante la capacidad para iniciar un proceso de interés público y la disponibilidad de abogados en esta esfera<sup>239</sup>. Lo mismo ocurre actualmente en Nepal, pero tales mecanismos no están disponibles en todas las regiones. En Brasil, Guatemala, Nicaragua, Perú, Mozambique y Uganda se están aprobando o examinando leyes marco sobre el derecho a la alimentación. En Ecuador se acaba de aprobar una nueva constitución en la que se declara explícitamente que el derecho a la alimentación es justiciable. En el caso de los países que han ratificado tratados internacionales que contemplan disposiciones sobre el derecho a la alimentación, este derecho pasa a formar parte automáticamente del ordenamiento jurídico interno.

Los participantes reconocieron la importancia de trabajar a nivel subnacional, incluso a nivel de distrito; los gobiernos locales asumen cada vez mayores responsabilidades respecto a la aplicación de políticas y, por tanto, han de contraer un compromiso con el derecho a la alimentación. Además, es preciso desarrollar y fortalecer la capacidad local tanto de los gobiernos como de las instituciones locales. Estas últimas deberían estar habilitadas para supervisar la aplicación de las medidas normativas y la prestación de servicios públicos.

En su discurso de apertura, Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, planteó algunas preguntas provocadoras en relación con las obligaciones de las organizaciones internacionales, en particular las instituciones financieras internacionales y la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los actores no estatales. La perspectiva del derecho a la alimentación puede revestir una gran importancia en algunas de las próximas negociaciones internacionales, especialmente las relativas al cambio climático y la renovación del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria. En el último día del Foro, se examinó en mayor detalle la necesidad de una estrategia mundial sobre el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

## Fortalecimiento de la capacidad para todos

En la reunión sobre el desarrollo de la capacidad se señaló, que tanto los titulares de derechos como de obligaciones tienen una gran necesidad de crear capacidad en relación con el derecho a la alimentación. Por ejemplo, ha de sensibilizarse a la población del hemisferio norte respecto al enfoque para el desarrollo basado en los derechos; los titulares de derechos deben comprender los derechos que ostentan y los procesos que habrían de iniciar para presentar una demanda; han de saber además cómo exigir responsabilidades a los funcionarios. Ha de formarse, asimismo, a los titulares de obligaciones, entre ellos, abogados, jueces y funcionarios públicos, con respecto al cumplimiento de sus respectivas obligaciones sobre el derecho a la alimentación. Debería ofrecerse formación universitaria sobre el derecho a la alimentación no solo a estudiantes normales, sino también a los funcionarios públicos y representantes de OSC.

---

239 Colin Gonsalves de la India, el abogado de causas de interés público por excelencia, estuvo entre los participantes del Foro.

La formación sobre el derecho a la alimentación debería basarse en la demanda, por ejemplo, mediante la realización de un análisis exhaustivo de las deficiencias de capacidad. Es importante que las instituciones académicas mantengan su independencia, incluso cuando colaboran con los gobiernos al brindar capacitación sobre el derecho a la alimentación. En Brasil, la enseñanza a distancia ha sido adoptada satisfactoriamente para desarrollar la capacidad entre una amplia gama de interesados. Tanto la Unidad del Derecho a la Alimentación como la ACNUDH han desempeñado una función decisiva al fortalecer la capacidad a nivel nacional.

## **Información y evaluación**

Con respecto a la información y la evaluación, se ha señalado que los procesos participativos y las consultas de alto nivel son de particular importancia. Han de evaluarse los marcos jurídicos, institucionales y normativos desde la perspectiva del derecho a la alimentación. Ello añade nuevas dimensiones a evaluaciones más tradicionales de la seguridad alimentaria. En este contexto, la Unidad del Derecho a la Alimentación ha elaborado un manual de evaluación que se ha utilizado en Filipinas, Mozambique y Bhután. Puesto que la evaluación del derecho a la alimentación es una esfera de trabajo muy reciente, actualmente se está estudiando el modo de realizarla.

## **Es indispensable realizar una vigilancia eficaz**

Es indispensable la supervisión efectiva para determinar si se están realizando progresos y si los gobiernos están cumpliendo sus obligaciones. Para ello, es esencial disponer de datos desglosados (que reflejen las diferencias de género y de otra índole tanto en las zonas urbanas como rurales, la condición de las poblaciones autóctonas y las que no lo son, entre otras cuestiones). La generación y el análisis de esos datos podrían exigir la adaptación de las actividades de fortalecimiento de la capacidad y los indicadores a las necesidades locales.

La Unidad del Derecho a la Alimentación ha elaborado un manual general sobre la vigilancia. FIAN y la Universidad de Mannheim están elaborando asimismo indicadores sobre el derecho a la alimentación en el marco del proyecto IBSA. Los indicadores deben ser sencillos, pero no simplistas. Es importante disponer de datos de base con objeto de fijar puntos de referencia y objetivos con arreglo a los cuales realizar el seguimiento de los progresos. En cada caso, debería señalarse claramente quién es responsable del seguimiento, qué aspectos se vigilan y con qué finalidad.

La vigilancia del derecho a la alimentación corresponde a los gobiernos pero puede llevarse a cabo en colaboración con la sociedad civil. Lo ideal es que se integren plenamente en otras actividades conexas, tales como la vigilancia de la pobreza o los programas. La supervisión de las OSC y el mundo académico podría realizarse como parte de los esfuerzos para exigir responsabilidades a los gobiernos, además de obtener información independiente. Por ejemplo, los denominados "informes paralelos" preparados por ONG que se presentan al CDESC, junto con el informe del gobierno, tienen esta finalidad. El Comité, habiendo ratificado el PIDESC, supervisa el cumplimiento de las obligaciones de los Estados partes en lo tocante a los derechos económicos, sociales y culturales. El mundo académico se enfrenta a numerosos obstáculos institucionales y profesionales en la realización de la labor interdisciplinaria necesaria para contribuir a la esfera del derecho a la alimentación.

En la evaluación y la vigilancia de este derecho, los métodos cualitativos ofrecen claves importantes que no pueden obtenerse de estadísticas y, por consiguiente, deberían complementar los cuantitativos.



## Estrategias adaptadas al contexto

Los participantes subrayaron que las estrategias para hacer realidad el derecho a la alimentación deben adaptarse a las circunstancias y oportunidades nacionales específicas. Por ejemplo, una estrategia jurídica puede tener sentido en un contexto determinado, mientras que un planteamiento de promoción política y social puede ofrecer un enfoque más viable en otros lugares. Los análisis presupuestarios y los controles de los ciudadanos son herramientas importantes en los esfuerzos para exigir responsabilidades a los gobiernos respecto a la aplicación del derecho a la alimentación. A este respecto, se necesita más capacidad y recursos. La realización del derecho a la alimentación implica aspectos económicos mediante la combinación de un entorno propicio que: i) amplíe las oportunidades de subsistencia de la población; ii) incluya leyes y políticas que garanticen el acceso de las poblaciones vulnerables a los recursos; iii) ofrezca programas que fomenten la productividad agrícola y redes de protección social selectivas.

Hay también un aspecto político que abarca la democracia, la igualdad, la dignidad y la ciudadanía. Los participantes destacaron el hecho de que las estrategias no pueden centrarse únicamente en el plano nacional o local, aunque reconocieron que eran terrenos esenciales para el derecho a la alimentación.

Las normas comerciales mundiales inciden en los derechos de los agricultores, así como en las estrategias agrícolas nacionales. Muchos países en desarrollo todavía tienen altos niveles de deuda externa. Las actividades de las empresas transnacionales no reguladas pueden socavar el derecho a la alimentación. Todas esas cuestiones están directamente relacionadas con la demanda de soberanía alimentaria propugnada por muchas OSC y algunos gobiernos.

Los participantes también destacaron que las instituciones internacionales tienen obligaciones con respecto al derecho a la alimentación. Si bien las actividades que contribuyen al cambio climático se concentran en los países desarrollados, las consecuencias negativas para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación se dejan sentir sobre todo en el mundo en desarrollo. El principio clave de las políticas nacionales y mundiales consiste en “no causar daños”.

## Coordinación de políticas

La coordinación de políticas supone un desafío importante, a la luz de la naturaleza multisectorial del derecho a la alimentación, y la seguridad alimentaria y nutricional. La aplicación del derecho a la alimentación exige trabajar con distintos sectores, a varios niveles de las administraciones públicas, desde el nacional al local, y en todas las líneas del gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Un órgano de coordinación en el gobierno nacional puede ser muy útil, pero asimismo es importante aplicar una percepción más amplia de control por parte de todos los interesados en la realización del derecho a la alimentación. Además, la armonización de los esfuerzos de las Naciones Unidas y los organismos donantes en consonancia con el enfoque “Unidos en la Acción” de las Naciones Unidas y la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* puede ser de gran apoyo. Un aspecto clave de la coordinación es la necesidad de evitar la duplicación de esfuerzos, crear sinergias y avanzar más allá de las prioridades y enfoques tradicionales orientados a los sectores.

## Perspectivas futuras

Durante la sesión plenaria final, el Foro abordó las perspectivas futuras. Los participantes señalaron que se había registrado una serie de logros respecto al derecho a la alimentación en los últimos años, aunque a nivel mundial el número de personas hambrientas había aumentado desde la CMA de 1996, alcanzando 923 millones en 2009. Los éxitos logrados ofrecen oportunidades de aprendizaje entre países que puede conducir a un progreso sostenible.

El enfoque del derecho a la alimentación para la seguridad alimentaria puede contribuir notablemente a los esfuerzos orientados a la consecución del primer ODM de reducir la pobreza y el hambre. Han de tomarse en consideración los aspectos relativos a la gobernanza, que incluyen los principios del derecho a la alimentación y los derechos humanos más en general al abordar la crisis alimentaria mundial. Esto también significa tener en cuenta los derechos de los pequeños agricultores y otras personas pobres de las zonas rurales.

Es necesario centrarse en aumentar la producción de alimentos y los programas de protección social pero no es suficiente. Debería prestarse más atención al derecho a la alimentación en situaciones de emergencia y el hecho de que los nuevos problemas que puedan surgir, como el aumento de los precios de los alimentos, los biocombustibles, los organismos modificados genéticamente (OMG), las actividades especulativas, las patentes sobre semillas y el cambio climático, influirán en los esfuerzos para hacer realidad el derecho a la alimentación. Estos factores agravan los problemas estructurales, tales como la concentración de la propiedad de la tierra, los desalojos, la marginación y la exclusión y la urbanización en barrios de tugurios. La pobreza sigue coexistiendo con el crecimiento económico. Los organismos de las Naciones Unidas como la FAO desempeñan una función esencial en la sensibilización con respecto a las alternativas, pero debe haber una mayor colaboración en todo el sistema.

## Actores principales: la función de la FAO

Los participantes determinaron los siguientes actores principales comprometidos con la promoción de la realización del derecho a la alimentación: particulares, ONG, el CDESC, la FAO, instituciones nacionales de derechos humanos y este Foro. Se propuso, no obstante, la creación de una red más amplia de promoción y comunicaciones sobre el derecho a la alimentación, que deberían expresarse en un lenguaje claro y accesible a los responsables de la formulación de políticas y el público en general.

Se reconoció que, si bien las estrategias internacionales eran importantes, los Estados tenían la responsabilidad principal respecto a la realización del derecho a la alimentación en sus territorios. Esta tarea requiere capacidad, recursos, medidas gubernamentales y la habilitación de las personas vulnerables que padecen inseguridad alimentaria. A este respecto, los órganos judiciales y cuasi judiciales pueden desempeñar una función sumamente importante. Es necesario prestar más atención a las repercusiones de las políticas sectoriales sobre el derecho a la alimentación.

Muchos participantes destacaron la importancia del papel desempeñado por la FAO al respaldar los esfuerzos de los Estados Miembros para la realización del derecho a la alimentación –especialmente, en los últimos años– en esferas tales como la elaboración de leyes y la evaluación de las políticas nacionales existentes desde una perspectiva del derecho a la alimentación. Se señaló que la FAO podía contribuir a sensibilizar a los gobiernos acerca de las oportunidades que



brinda el enfoque del derecho a la alimentación como un modo de avanzar más rápidamente en materia de seguridad alimentaria. Esta cuestión presenta aspectos tanto técnicos como morales.

Los participantes alentaron a la FAO a que fijara como uno de sus objetivos estratégicos el derecho a la alimentación junto con el proceso de reforma e instaron a los donantes a proporcionar fondos adecuados a la Organización con objeto de que pueda seguir realizando sus actividades en esta esfera. A este respecto, se señaló que el Fondo de acción para el logro de los ODM del Gobierno de España podría contribuir a ello.

Dos aspectos finales: en primer lugar, al abordar las cuestiones nacionales, es importante no adoptar un planteamiento único: es preciso adaptar los instrumentos del derecho a la alimentación según proceda para que se ajusten al contexto de cada país; en segundo lugar, quienes han trabajado en la FAO durante un largo período de tiempo—como personal, representantes o defensores— habrán notado que se ha recorrido un largo camino desde mediados del decenio de 1990, cuando el derecho a la alimentación era poco conocido más allá de las preocupaciones de unos pocos expertos técnicos. Como ha señalado Barbara Ekwall, jefa de la Unidad del Derecho a la Alimentación, en la primera jornada del Foro, “el derecho a la alimentación es una realidad que durará”.





©FAO / Pietro Bartoleschi

***“el derecho  
a la alimentación  
es una realidad  
que durará”***





La publicación *El derecho a la alimentación - Cómo hacerlo realidad* reúne las experiencias prácticas y las lecciones aprendidas en el período 2006-2009 con la implementación del derecho a la alimentación a nivel país, basada en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. Ofrece abundante información sobre el trabajo realizado en Brasil, Guatemala, India, Mozambique y Uganda, y también refleja las cuestiones principales y las conclusiones a las que se arribó durante los tres días de intercambio en el Foro del Derecho a la Alimentación de 2008.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) quisiera agradecer a los Gobiernos de Alemania, Noruega, España y los Países Bajos por el apoyo económico que hizo posible el desarrollo de esta publicación.

