

PROMOVER EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA A NIVEL NACIONAL

Algunas lecciones aprendidas



FIAN Internacional

Willy-Brandt-Platz 5
D-69115 Heidelberg
+ 49 (0) 6221-65300-30 TEL
+ 49 (0) 6221-830545 FAX

Publicación editada por FIAN Internacional

elaborada por Martin Wolpold-Bosien con la colaboración de
Rolf Künnemann y Flavio Valente

Revisión del texto en español: Marie Teller
Traducción: Pamela Soto

Diagramación: Ian Davidson
Fotos de: Mohan Dhamotharan, Ralf Leonhard, Bernd Eidenmüller.

Publicado en marzo de 2009

Nota: Este documento ha sido producido con el apoyo de la
Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO. El contenido de la
públicaación es de única responsabilidad de sus autores.

PROMOVER EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA A NIVEL NACIONAL

Algunas lecciones aprendidas

Tabla de Contenidos

1 Introducción	5
2 Del hambre a la acción de derechos humanos	7
2.1 El derecho a la alimentación adecuada, muy bien, pero no se puede comer el derecho	
2.2 La lucha por el derecho a la alimentación adecuada tiene muchos seudónimos	
2.3 Sólo el derecho que se conoce, se puede reclamar	
2.4 Factores de éxito para el trabajo con casos	
2.5 ¿Quién se opone públicamente a que exista un derecho humano a la alimentación?	
2.6 La indivisibilidad de los derechos humanos – la protección de las/os defensores/as	
3 Estrategias y Alianzas por el Derecho a la Alimentación Adecuada	14
3.1 Confianza en la alianza: a partir de casos e iniciativas concretas	
3.2 El derecho a la alimentación como punto de encuentro	
3.3 La defensa del concepto integral	
3.4 La exigibilidad – razón de ser del derecho	
3.5 La justiciabilidad – hambre por justicia	
3.6 La institucionalidad requerida: fortalecer al Estado para que cumpla con sus obligaciones	
3.7 El monitoreo – tareas de la sociedad civil, obligaciones del Estado	
3.8 Crear momentum – actuar a tiempo	
4 La interacción con el nivel internacional	22
4.1 Participar en los intercambios internacionales, contribuir con las experiencias nacionales	
4.2 Llevar los resultados del monitoreo al nivel internacional	
4.3 El enfoque de derechos humanos en la política de cooperación al desarrollo	
4.4 El reto de las obligaciones extraterritoriales del Estado	
5 Un listado de preguntas	27
6 Bibliografía	28

1 Introducción

El derecho a la alimentación adecuada es como la música y el fútbol: un asunto que conmueve la sociedad y se articula en todas sus esferas; un asunto que, a la vez, requiere de actores profesionales de muy alto nivel comprometidos con la causa social en sus países.

Esta publicación intenta sintetizar algunas experiencias que FIAN como organización internacional de derechos humanos ha realizado para promover y defender el derecho a la alimentación adecuada desde hace 22 años. Aunque escrito desde una perspectiva no gubernamental, este documento se dirige no sólo a activistas y organizaciones de la sociedad civil, sino explícitamente también a aquellas/os funcionarias/os públicas/os que buscan promover el derecho a la alimentación desde su campo de competencia.

El lector imaginado de este texto es una persona con trayectoria en la lucha contra el hambre y pobreza quién, al buscar nuevos argumentos, instrumentos, enfoques, se ha interesado por el derecho a la alimentación adecuada y en la mejor forma de diseñar y promover procesos respectivos a nivel nacional.

Esta publicación tiene como primer enfoque la aplicación nacional del derecho humano a la alimentación adecuada en los países donde se concentra la mayor parte de la gente que vive en situación de hambre y desnutrición. Sin embargo, la metodología usada también se refiere a los países donde la proporción de desnutrición es menor. El primer capítulo trata de la relación entre hambre/desnutrición y acción de derechos humanos. El segundo capítulo reúne aspectos conceptuales y prácticos sobre estrategias y alianzas. El tercer capítulo analiza la interacción entre la dimensión nacional y la dimensión internacional, ante la creciente importancia

que también ha tenido el proceso de globalización para la aplicación del derecho a la alimentación adecuada a nivel nacional.

Cada uno de los aspectos tratados se analiza desde tres ángulos: experiencias, riesgos y retos. La publicación concluye con una lista de preguntas para analizar en el país respectivo la situación actual y el panorama de perspectivas en la promoción y defensa del derecho a la alimentación adecuada.

Cabe aclarar que esta publicación no busca iniciar en aspectos conceptuales y metodológicos de la aplicación del derecho a la alimentación adecuada, tales como por ejemplo, cómo documentar violaciones del derecho a la alimentación, cómo monitorear el derecho a la alimentación, o cómo implementar capacitaciones sobre este derecho. Se hace referencia a varias publicaciones sobre estos temas en la bibliografía anexa.

Lo que buscamos con este documento es contribuir con una síntesis de lecciones aprendidas a fortalecer el diseño y la implementación de estrategias y procesos para la promoción y defensa del derecho a la alimentación adecuada a nivel nacional.

Martin Wolpold-Bosien

FIAN Internacional



2 Del hambre a la acción de derechos humanos

2.1 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA, MUY BIEN, PERO NO SE PUEDE COMER EL DERECHO

EXPERIENCIAS:

La observación principal es que la lucha por el derecho a la alimentación adecuada se da diariamente, en centenares de millones de hogares, pero las víctimas no se dan cuenta de que sus esfuerzos de sobrevivencia tienen que ver con derechos humanos. Ni siquiera se interesan por ello, ya que lo único que cuenta es que haya comida en la mesa. No se puede comer el derecho a la alimentación adecuada, el derecho es abstracto, la alimentación es concreta.

El punto de partida para la promoción del derecho a la alimentación adecuada es que la defensa del mismo tiene que ser concreta. La experiencia enseña que el caso ganado, por lo menos el impacto significativo que ha tenido es el argumento que convence tanto a la gente afectada como a las organizaciones e instituciones que luchan contra el hambre. Si se ha logrado detener un desalojo forzoso anunciado de una comunidad campesina o de un barrio de miseria, y que el argumento del derecho a la alimentación adecuada y de otros derechos humanos ha sido importante para detenerlo, el derecho se convierte en algo concreto, en protección real de la persona y del acceso a una alimentación adecuada que es parte integral de la dignidad humana.

Si el derecho a la alimentación adecuada no transforma la realidad del hambre, es inútil. La defensa efectiva del derecho humano a la alimentación hace visible en casos concretos la lucha contra el hambre como un asunto de derechos humanos.

RIESGOS:

El discurso del derecho a la alimentación adecuada fácilmente se desconecta de la realidad del hambre que la gente pasa. Por tradición, se realizan eventos públicos sobre el tema de la desnutrición en hoteles y edificios lejanos de la realidad del pueblo. Cabe aclarar que consideramos que sí tiene sentido celebrar tales eventos en dadas circunstancias, siempre cuando la voz de la gente afectada por el hambre fuera escuchada en tal actividad. Si no, existe el riesgo de reducir la promoción del derecho a la alimentación adecuada al nivel teórico-abstracto.

RETOS:

El potencial del derecho a la alimentación adecuada está en su capacidad transformadora de la realidad persistente de hambre y desnutrición en la comunidad, el país, el planeta. El reto principal es que la agente afectada por el hambre y la desnutrición y las organizaciones que los apoyen, cada vez más vean el derecho a la alimentación como una herramienta adicional y efectiva de lucha, un instrumento real para avanzar en lo que aspiran: una vida con comida buena y apropiada, un hogar de donde desaparezca el hambre.

2.2 LA LUCHA POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA TIENE MUCHOS SEUDÓNIMOS

EXPERIENCIAS:

Las luchas de la gente pobre para sobrevivir tienen que ver con muchas emergencias muy precisas: ¿Dónde conseguir agua limpia? ¿De dónde sacar lo que se necesita para la tortilla, el desayuno, la comida? ¿Cómo conseguir leña? ¿Cómo pagar la medicina? ¿Cómo mantener a los niños estudiando? ¿Cómo conseguir un trabajo con salario suficiente para mantener a la familia? ¿Cómo tener tierra para vivir y cultivar lo básico para el sustento familiar? ¿Qué es mejor: quedarse en el lugar donde todo falta o buscar mejores condiciones de vida en otro lugar o país?

La mayor parte de estas preocupaciones pueden interpretarse simultáneamente en el idioma de los derechos humanos: lo que la gente busca es la realización de sus derechos a la alimentación, al agua, a la vivienda, al trabajo, a la salud. Éstos son Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) establecidos en el derecho internacional. La relación tierra – derecho a la alimentación adecuada está plenamente clara para las familias campesinas sin tierra. Cuando uno les pregunta por qué están luchando por la tierra, contestan en primer lugar: para cultivar y tener comida. Saben que el acceso a la tierra por sí solo, no es suficiente, pero también están convencidos que sin tierra, les sería imposible garantizar su alimentación.

No es idéntica la lucha por la tierra y la promoción del derecho a la alimentación y vivienda adecuadas de las familias campesinas sin tierra; sin embargo, hay muchos enlaces fuertes, e indudablemente la motivación principal para acceder a la tierra es tener aseguradas la alimentación y la vivienda.

RIESGOS:

Surgen varios riesgos a partir del entendimiento o malentendimiento de la relación entre la lucha por la sobrevivencia y por los DESC. El primer riesgo es separar estos dos tipos de lucha, la lucha por demandas sociales por un lado y por la protección de los derechos humanos por el otro. Esto sucede a menudo cuando el concepto de derechos humanos se reduce a los derechos civiles y políticos, cuando no se parte de la indivisibilidad de todos los derechos humanos. Un segundo riesgo es entender que las dos luchas son idénticas, lo que convertiría la perspectiva de derechos humanos en una tautología de las causas sociales sin valor añadido alguno. El tercer riesgo tiene que ver con la falta de entendimiento y respeto mutuo entre las dos perspectivas: cuando uno de los dos enfoques quiere llevar el protagonismo y subordinar la otra perspectiva como « sub-tema ».

RETOS:

Es necesario entender la interrelación de la lucha por las demandas sociales y por la defensa de los DESC, distinguir y respetar los papeles de los diferentes actores. No todas las demandas sociales se pueden basar en un argumento de derechos humanos. Sin embargo, cuando una demanda social precisamente se fundamenta en una obligación del Estado frente a un Derecho Humano, la no-atención a tal demanda se convierte en una violación de derechos humanos. Los DESC no son la receta mágica para llegar a la justicia social perfecta, sino que constituyen indicadores sociales mínimos y obligatorios para los Estados que son partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Su potencial como enfoque transformador y pragmático es enorme: tanto para un gobierno como para la sociedad civil ofrece un marco de argumentación precisa para acabar con las causas y políticas generadoras de hambre y pobreza en el país, siempre y cuando se puede comprobar que éstas están en contradicción con las obligaciones asumidas por el Estado en materia de derechos humanos.

2.3 SÓLO EL DERECHO QUE SE CONOCE, SE PUEDE RECLAMAR

EXPERENCIAS:

Son tres las condiciones mínimas para que la gente amenazada por el hambre reclame su derecho a la alimentación adecuada. Primero, necesitan conocer sus derechos y lo que esto implica en términos precisos con relación a las obligaciones que tiene el Estado ante la realidad que viven; segundo, necesitan una asesoría jurídica y de derechos humanos que, además de conocer el contenido normativo del derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado frente a la situación en la que vive la gente, conoce los caminos de la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la alimentación que le permite el sistema administrativo, legal y judicial nacional. La tercera condición, y es la variable más difícil de cambiar, es que la gente crea en sus derechos y esté en condiciones de realmente ejercer presión sobre la respectiva entidad del Estado. La actitud escéptica de la gente frente al Estado de Derecho, por ejemplo las comunidades indígenas o campesinas, las personas empobrecidas del área urbana y rural, proviene de una larga historia de exclusión y discriminación a la cual han sido sometidas. El grado de concientización y la movilización social son factores claves para hacer valer el derecho y transformar políticas y estructuras que han impedido su realización.

El primer paso es que la gente verdaderamente crea que tiene derechos que serán respetados, protegidos y garantizados por el Estado, y que sepa cuáles de sus reclamos tienen que ver con obligaciones del Estado para con su derecho a la alimentación. El cambio requerido que se define como concientización ciudadana, es pasar de ser víctima de la historia a autopercebirse como titular de derecho.

Es un gran proceso mental para un jornalero o una empleada de casa reconocer y apreciar que no sólo tienen obligaciones con su patrón y órdenes que cumplir, sino derechos que reclamar. La concientización a los derechos humanos ha sido clave para los procesos de organización de la gente que vive situaciones similares, y su avance en cuanto a la defensa efectiva de sus derechos depende mucho de la calidad de apoyo y acompañamiento técnico, metodológico y jurídico que instituciones de carácter local (de la municipalidad, iglesias, ONGs) pueden brindarles.

RIESGOS:

El riesgo principal es que las capacitaciones prometan a la gente derechos que después, cuando efectivamente los reclamen, les sean negados. La falta de acceso a la justicia es una de las mayores amenazas para todos los derechos humanos, también para los DESC. La falta de conocimiento de estos derechos en los ámbitos gubernamentales impide que los reclamos sean debidamente escuchados. El cambio de actitud que consiste en ver a la persona como sujeto de derecho y no como objeto del asistencialismo del Estado, también es necesario en muchas oficinas gubernamentales.

RETOS:

El primer reto es promover de manera amplia e integral conocimientos sobre el Derecho a la Alimentación y los demás DESC, entre los titulares del derecho, en particular los sectores más empobrecidos y las organizaciones que los apoyan, para que los puedan defender y reclamar de la mejor manera en el marco de su estrategia de exigibilidad (ver capítulo 3.4). También se observan muchas necesidades de capacitación de servidores públicos quienes, dentro del ámbito del ejecutivo, del legislativo y del judicial, llevan responsabilidades particulares en áreas de mayor relevancia para la realización del Derecho a la Alimentación. A largo plazo, es necesario revisar los currículos de la educación formal a todos los niveles, para integrar los DESC en los colegios y en las carreras universitarias en los procesos de formación profesional.

2.4 FACTORES DE ÉXITO PARA EL TRABAJO CON CASOS

EXPERIENCIAS:

El trabajo sobre casos específicos de violaciones del derecho a la alimentación adecuada ha sido fundamental para la credibilidad del trabajo por el derecho a la alimentación a nivel local, nacional e internacional. El impacto duradero en muchos de los casos ha sido una de las razones principales por la creciente apropiación del concepto por organizaciones sociales, no-gubernamentales e instituciones públicas dedicadas a la promoción y defensa de derechos humanos. Asimismo, el trabajo sobre casos emblemáticos ha contribuido al mejor entendimiento y a la definición precisa de las obligaciones estatales para con el Derecho a la Alimentación adecuada, como también a diversos procesos de concientización y capacitación, monitoreo y exigibilidad. Aunque los casos que acompañó FIAN durante más de dos décadas han sido muy diversos, son pocos los factores claves que han determinado las posibilidades de resolver un caso con éxito.

Cuando se resuelve exitosamente un caso, esto se debe en primer lugar a la gente que está en la lucha, ya que son ellos quienes son los protagonistas y “dueños” de la defensa de sus derechos. El rol de los que acompañamos a la gente es modesto, aunque importante por la razón que influyen varios de los factores determinantes para la resolución de un caso:

- a. La capacidad de lucha y resistencia de la gente y su habilidad para desarrollar una estrategia inteligente;
- b. El acompañamiento organizativo y jurídico por parte de las organizaciones locales de apoyo;
- c. La actitud de las instituciones competentes del Estado;
- d. La actitud de los medios de comunicación;
- e. El grado de resonancia internacional que se percibe en las instituciones competentes del Estado sobre el caso.

La resolución exitosa de un caso tiene un efecto directo de beneficio para el grupo involucrado, pero también indirecto y trascendental, motivador y educador, ya que pone en evidencia estructuras de exclusión y discriminación y demuestra que sí se puede superar la impunidad.

RIESGOS:

Sin duda alguna, los casos escogidos para ser investigados, documentados y acompañados desde un enfoque del derecho a la alimentación adecuada, sientan precedentes. Por lo tanto, siempre se corre el riesgo de que, al llevarlo a la Corte y perderlo, se sienta un precedente negativo. Sin embargo, se observa que el factor determinante para el grupo afectado o sea el grupo que sufre una situación de amenaza o violación de sus derechos a la alimentación, es que tiene que estar muy unido y bien organizado. Cuando se divide el grupo – un fenómeno plenamente comprensible en situaciones de gran tensión – es muy difícil ganar el caso.

RETOS:

El enfoque de analizar el actuar del Estado en conflictos de tierra, territorio, trabajo y agua desde sus obligaciones para con el derecho a la alimentación adecuada, ha sido convincente tanto para las organizaciones de la sociedad civil como para las instituciones públicas competentes. Aún cuando había opiniones controvertidas sobre el caso, ha sido muy raro que alguien ponga en duda el derecho a la alimentación como uno de los criterios para la acción o misión estatal. El trabajo de casos pone en evidencia los grandes vacíos y las contradicciones estructurales del Estado para con el derecho a la alimentación adecuada: los casos han sido como „puntos neurálgicos“: dan visibilidad a los problemas de violación e impunidad persistente y demuestran, cuando son exitosos, que es sí es posible superarlos.

2.5 ¿QUIÉN SE OPONE PÚBLICAMENTE A QUE EXISTA UN DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN?

EXPERIENCIAS:

En principio, el Derecho Humano a la Alimentación parece ser una tautología, ya que nadie negará nunca que cada ser humano necesita alimentarse para poder vivir. Entonces ¿por qué llamarlo un “derecho humano” cuando es evidente que la alimentación adecuada es *conditio sine qua non* de una vida digna. Paradójicamente, la necesidad del derecho humano a la alimentación se evidencia ante la cruel realidad diaria que se niega el acceso a la alimentación adecuada a millones de personas. El derecho se visibiliza por su negación. El derecho debe ser reconocido como tal porque se requiere una protección especial para defender una parte esencial e inherente a la dignidad humana, en este caso la alimentación para toda persona. Lo mismo ha sido fundamental para el descubrimiento y reconocimiento de otros derechos humanos: el derecho a la integridad física se reconoció ante las prácticas de violencia y tortura, el derecho a la libre expresión se visibiliza y se reclama ante la situación de represión y censura. Todos los derechos humanos sirven en primer lugar para proteger la dignidad humana, y han sido instrumentos fundamentales para defenderla.

Sin embargo, no cabe duda que algunos pocos gobiernos sostienen que el derecho a la alimentación no es un derecho real y exigible, sino una meta política abstracta que debería alcanzarse, sin que el Estado estuviera obligado a cumplirlo. El gobierno de Estados Unidos ha manifestado repetidamente esta posición que trata de quitarle el carácter de derecho al derecho a la alimentación. Hay que notar que con tal posición, el gobierno estadounidense está cada vez más aislado en la comunidad internacional. Pero para los 159 Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, es obvio que el Derecho a la Alimentación es un derecho vinculante que implica obligaciones del Estado.

RIESGOS:

El riesgo más inmediato consiste en la oposición explícita de actores políticos de mayor influencia al nivel nacional e internacional. Aunque son pocos quienes se atreven a cuestionar la validez del derecho a la alimentación, es muy probable que expresan algo que otros sólo piensan. En este sentido ponen en peligro el consenso que se ha logrado establecer al definir el derecho a la alimentación.

Un riesgo más sutil pero no menos peligroso presentan aquellas voces que utilizan frecuentemente términos de derecho en sus discursos, pero tratan de evitar cualquier relación de obligatoriedad con el mismo. Estas voces no cuestionan abiertamente el derecho, pero sí cuestionan su exigibilidad, para poder mantener las políticas y programas estatales sin la debida rendición de cuentas basada en los derechos humanos.

RETOS:

Es necesario defender y consolidar el concepto del derecho a la alimentación, lo que implica en primer lugar concientizar dentro de la misma sociedad que el derecho a la alimentación implica obligaciones precisas del Estado que deben ser cumplidas. Con este enfoque se debe, por ejemplo, atacar las tradicionales posturas de asistencialismo y clientelismo en los programas estatales de seguridad alimentaria y nutricional que se han desarrollado como ejercicios de caridad, no de derecho. El reto principal es dar a entender que la gente que vive con hambre no debe ser considerada en primer lugar como beneficiaria de un programa de ayuda, sino como personas con derechos que reclamar.

2.6 LA INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS – LA PROTECCIÓN DE LAS/OS DEFENSORES/AS

EXPERIENCIAS:

Muchas personas y organizaciones que trabajan por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) hacen fuertes recordatorios sobre la indivisibilidad de los derechos humanos. Apenas se establece su discriminación, criminalización, acoso o incluso su persecución: los Derechos Civiles y Políticos (DCP) son cruciales para todos los defensores de los derechos humanos, especialmente en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Muchas víctimas de las violaciones de los derechos económicos y sociales, y sus grupos de apoyo, reciben amenazas de muerte, o son asesinados porque insisten sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada y sobre otros derechos humanos relacionados, en situaciones donde esto interfiere con intereses creados. En vez de cumplir con la obligación de proteger de los Estados, las autoridades estatales actúan a veces como defensores de estos intereses. Con el fin de permitir - o al menos de fortalecer - el trabajo de los defensores del Derecho a la Alimentación, son esenciales los derechos civiles y políticos, como la libertad de reunión, libertad contra la tortura, la libertad y la seguridad de las personas. Por lo tanto, los derechos civiles y políticos son, por un lado, un prerequisite para defender los derechos económicos y sociales.

Por otro lado, también es verdad que los defensores del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada han tenido grandes dificultades para ayudar a las personas desnutridas a tomar medidas políticas y hacer uso de la maquinaria legal o política estatal para hacer cumplir a los Estados con sus obligaciones de garantía. Con este objetivo, la mayor parte del trabajo realizado en el ámbito del Derecho Humano a la Alimentación ha sido defender el acceso a los alimentos y recursos de las personas que todavía tienen tal acceso, pero el cual se ve amenazado con desaparecer. La razón de las dificultades mencionadas, cuando se trabaja con personas cuyo acceso a los alimentos es inexistente, es el incumplimiento de su Derecho a una Alimentación Adecuada, lo que les priva de la fortaleza mental y física para ejercer sus derechos y libertades civiles y políticas, incluso donde éstas existen en el papel. Por lo tanto, estas personas tienden a estar desorganizadas y tienen enormes dificultades para hacer oír sus voces. Cualquier implementación significativa de su derecho a participación política (otra que no sea introducir sus votos en las urnas) es imposible, a menos que se realice su derecho fundamental de liberarse del hambre. Por consiguiente, también se debe recalcar que este derecho humano es un prerequisite para el disfrute de algunos derechos civiles y políticos importantes.

RIESGOS:

La doctrina de indivisibilidad de la ONU implica (al menos desde 1993) que todos los derechos humanos están interrelacionados y son de igual importancia. Sin embargo, la discriminación de los derechos económicos, sociales y culturales continúa. Las jerarquías de los derechos humanos persisten - incluso en las conversaciones sobre "generaciones de derechos humanos", lo que parece otorgar sólo "prioridad histórica" a los derechos civiles y políticos. Esto refuerza los prejuicios sobre la superioridad de los derechos civiles y políticos que existen desde el comienzo (en occidente) de la discriminación de los derechos económicos, sociales y culturales y que consideran que se les debe dar prioridad a los DCP, porque tal democracia conducirá (automáticamente) a la implementación de los DESC. Hasta la fecha, la experiencia con el trabajo de los derechos humanos muestra que cada intento de crear prioridades debilita a los derechos humanos, incluso cuando viene bajo un disfraz "histórico" o de un falso amigo de los DESC.

RETOS:

¿Qué fue primero? ¿El huevo o la gallina? ¿Los DCP o los DESC? La indivisibilidad acaba con aquel problema contraproducente del huevo o la gallina. Por consiguiente, el rechazar discusiones sin sentido sobre el orden de importancia fortalece todos los derechos humanos. La experiencia política ha demostrado que los debates sobre su importancia casi siempre se han usado para debilitar o incluso para negar los derechos humanos en todo el mundo.

La experiencia del trabajo por el Derecho a una Alimentación Adecuada muestra que los diferentes conjuntos de derechos dependen el uno del otro para su implementación: su indivisibilidad es algo inherente. Esto también es parte de la doctrina sobre derechos humanos de la ONU, al menos en teoría.



3 Estrategias y Alianzas por el Derecho a la Alimentación Adecuada

3.1 CONFIANZA EN LA ALIANZA: A PARTIR DE CASOS E INICIATIVAS CONCRETAS – A NIVEL LOCAL, NACIONAL, INTERNACIONAL

EXPERIENCIAS:

Las violaciones del Derecho a una Alimentación Adecuada siempre son sucesos muy humanos y reales. Les suceden a seres humanos con rostros, nombres e historias de vida. Su lucha contra la injusticia y por una compensación también es muy real, incluso cuando ellos no están totalmente conscientes de sus derechos ni de las obligaciones de los Estados. Las asociaciones surgidas – en el corazón de la lucha - entre movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos pueden dar forma a estrategias que lleven a interponer exitosas demandas ante las autoridades locales, regionales o nacionales. Por ejemplo, detener un desalojo violento y garantizar el acceso sostenido a tierras y recursos productivos; o establecer un programa de alimentación escolar para niños indígenas previamente excluidos; o, con un tratamiento adecuado del agua potable, prevenir nuevos casos de malnutrición infantil.

Sin embargo, a veces, sólo las asociaciones locales no son suficientes. Puede ser que haya poderosos intereses envueltos, los que bloquean las soluciones a nivel local, como la falta de independencia del poder judicial local, la falta de compromiso de los gobiernos locales con el bien público, entre otras cosas. Algunas de estas situaciones puede que requieran de la intervención de instrumentos de defensa, o incluso de campañas de solidaridad a nivel nacional e internacional, que le den visibilidad al caso en cuestión y ejerzan presión sobre las autoridades públicas para reducir las violaciones. En casos extremos, será necesaria la visita de un Relator Especial de la ONU para ejercer la presión necesaria.

En muchos casos, se le puede abrir una puerta a la solución a través de un funcionario público consciente, el que, en el ejercicio de sus deberes, pueda acelerar la demanda a través del laberinto burocrático, creando una justificación adecuada para su reparación.

La protección y promoción del Derecho a una Alimentación Adecuada requieren de las mentes y manos de muchos actores sociales, y se debe reconocer y respetar la diversidad de sus papeles. Sin embargo, los protagonistas principales de la lucha por el Derecho a una Alimentación Adecuada son las propias víctimas de las violaciones, es decir, los titulares del derecho.

Construir una sociedad basada en la promoción y protección de los derechos humanos requiere del fortalecimiento de la conciencia cívica de las personas y de la consolidación de los mecanismos institucionales, a través de los cuales el Estado implemente políticas y programas basados en los derechos y proporcione mecanismos de queja responsables y efectivos, accesibles a todos.

RIESGOS:

Uno de los riesgos se presenta cuando las autoridades públicas e incluso las organizaciones de la sociedad civil intentan atribuirse a sí mismas los avances en materia de derechos humanos y no reconocen el papel que cumplen las personas, en el momento de garantizar sus derechos. Esta práctica tiende solamente a reforzar el paternalismo y la dominación.

RETOS:

Una de las tareas más importantes para el futuro, es desarrollar mecanismos que nos permitan usar la información obtenida desde un patrón existente de violaciones del Derecho a la Alimentación en un país, para revisar las políticas y programas públicos, y así evitar nuevas violaciones. Si es necesario, también se deben establecer nuevas legislaciones y políticas. Una limitación evidente, observada en muchos países analizados, es la ausencia total de mecanismos adecuados de reclamo, a través de los cuales los grupos sociales más afectados por el hambre y la desnutrición puedan presentar sus quejas y, después de una investigación, recibir una respuesta oportuna.

3.2 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO PUNTO DE ENCUENTRO

EXPERENCIAS:

El derecho a la alimentación es una invitación al encuentro de muy diversos actores que tienen una preocupación común: el combate al hambre y sus causas. El derecho a la alimentación reúne, porque su cumplimiento constituye por un lado una obligación del Estado y por el otro representa una causa que conmueve la sociedad. Sin embargo, no sólo sirve como base del diálogo entre representantes del Estado y de la sociedad civil a nivel local y nacional, sino también para llamar a la mesa a los actores internacionales gubernamentales y no-gubernamentales quienes, por medio de sus acciones, tienen una influencia en cómo se manejan políticas específicas a nivel del país.

Además, el Derecho a la Alimentación adecuada ofrece una nueva perspectiva a retos y temas viejos y complejos que han llevado a conflictos internos en muchos países. Cuando la persistencia del hambre y la pobreza tiene que ver principalmente con la historia de exclusión, discriminación, racismo y represión, es muy difícil avanzar en el análisis de las causas del hambre y la búsqueda de soluciones reales sin tocar temas tabúes que un gobierno no debe tocar cuando no quiere perder el poder. En tales situaciones, el derecho a la alimentación sirve como un punto de encuentro y una perspectiva fresca que permite articular entre una variedad de actores estatales y no-gubernamentales los campos comunes para la cooperación, o en términos más metodológicos, la coincidencia para la incidencia.

El Derecho a la Alimentación tiene una capacidad de convocatoria amplia: logra reunir jueces y campesinos/as, diputados e indígenas, ministros y defensores de derechos humanos, representantes de los cooperación internacional gubernamental y no-gubernamental. El motivo común que los puede hacer sentar en una sola mesa: combatir el hambre desde un enfoque de derechos humanos.

RIESGOS:

No vale la pena promover espacios de interlocución como un fin en sí. No han sido satisfactorias las experiencias de mesas redondas cuando al final no se ha logrado nada concreto. El riesgo de los encuentros y diálogos, no sólo en relación al derecho a la alimentación, es que no queden en nada. En el peor de los casos el ofrecimiento de un diálogo vacío por parte del gobierno puede ser un mecanismo para impedir las transformaciones necesarias, para detener movimientos sociales y sus impulsos de exigir sus derechos y cuestionar la acción u omisión del Estado.

RETOS:

No hay que subestimar el potencial generador de soluciones de un verdadero proceso de diálogo y cooperación sobre una causa común. Cuando, al nivel de un municipio, los sectores más afectados por el hambre y la pobreza logran sentarse con las autoridades y con otras expresiones de la sociedad civil, se puede llegar a acuerdos que previenen una anunciada violación del derecho a la alimentación. Cuando se quiere avanzar en la lucha contra el hambre en un país, siempre se requiere el esfuerzo conjunto de un gran número de actores. La atractividad del derecho a la alimentación en ese contexto se debe a la genuina relación entre las obligaciones y la responsabilidad que trae inherente: el diálogo parte del hecho de las obligaciones del Estado para implementar el derecho a la alimentación. La sociedad civil se hace responsable de apoyar la concientización, capacitación, vigilancia y defensa del derecho, e incluso la cooperación con el Estado siempre y cuando sus representantes estén dispuestos a hacer realmente avanzar la implementación del derecho a la alimentación.

3.3 LA DEFENSA DEL CONCEPTO INTEGRAL: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA NO DEBE REDUCIRSE A UNO DE SUS ASPECTOS

EXPERIENCIAS:

Muchas personas reducen el derecho a una alimentación adecuada al derecho de las personas a recibir donaciones de comida cuando se encuentran en situaciones de emergencia, como conflictos, inundaciones y otros desastres naturales. Ciertamente, el derecho a una alimentación adecuada incluye el derecho de las personas a que se les proporcionen los alimentos adecuados, de forma digna, si pasan hambre o si están desnutridos, por razones que escapan a su control. Se les debe proporcionar alimentación adecuada como derecho legal y no como un acto de caridad y los alimentos deben ser adecuados en términos nutricionales, fisiológicos y culturales. Esta obligación no se limita sólo a situaciones de emergencia, niños en orfanatos, ancianos, enfermos o minusválidos, entre otros. También a los grupos discriminados socialmente se les debe realizar su derecho a una alimentación adecuada, con apoyo social del Estado.

Sin embargo, el derecho a una alimentación adecuada sobrepasa mucho esta dimensión. Todos los seres humanos tienen el derecho de proveerse a sí mismos y de proveer a sus familias una alimentación adecuada, por sus propios esfuerzos, produciéndola ellos mismos o teniendo los ingresos necesarios para adquirirla, prepararla de forma adecuada y consumirla. Es la obligación de los gobiernos respetar esta capacidad, no implementando políticas que reduzcan su acceso a la tierra o al trabajo, por ejemplo. También es obligación de los gobiernos el proteger el acceso a la alimentación adecuada frente a los intereses y acciones de terceros, como la expansión territorial por parte de grandes terratenientes, o la contaminación de los alimentos por parte de las agroindustrias que ponen los beneficios económicos por encima del bien común. Siguiendo la misma línea, es obligación del Estado promover esta capacidad a través de políticas y acciones públicas, en beneficio, especialmente, de aquellos grupos sociales más afectados por el hambre y la desnutrición.

Y finalmente, el derecho a una alimentación adecuada requiere también, de parte del Estado, que todos los titulares de los derechos sean informados de éstos y que se pongan a su disposición instrumentos de recurso para reivindicar sus derechos, en caso de que su realización se vea impedida por alguna razón.

RIESGOS:

Uno de los riesgos es que el concepto de alimentación adecuada sea usado sólo de forma retórica para tratar de vender una antigua política bajo una nueva apariencia. Muchas políticas implementadas de esta forma aún mantienen a las personas desinformadas de su derecho a una alimentación adecuada, aún excluyen a grupos extremadamente afectados por el hambre, porque no son lo suficientemente visibles o porque son crónicamente discriminados, y siguen tratando a las personas como beneficiarias y no como derechohabientes, con el derecho legítimo de reclamarlos cuando éstos no se realizan de forma adecuada. Estos programas, en vez de promover los derechos, la dignidad y el sentimiento de ciudadanía, tienden a generar incluso más dependencia y dominación política.

RETOS:

Es muy importante no permitir el uso segmentado del enfoque basado en los derechos. La fortaleza de los derechos humanos reside en la indivisibilidad y en los principios de los derechos humanos, en el hecho de que los derechos pueden ser demandados por las personas a los gobiernos/Estados gracias a las obligaciones legales internacionales incluídas en los tratados y, por último, pero no menos importante, en que se puede responsabilizar a los gobiernos de estos compromisos. Ningún programa o política se basa realmente en los derechos humanos, incluso cuando menciona el derecho a una alimentación adecuada muchas veces. Debe para eso incorporar unos componentes básicos de: información, participación, no discriminación, posibilidad de reivindicar los derechos libremente, acceso adecuado a instrumentos de recurso y justicia para todos, aplicabilidad y justiciabilidad de las obligaciones de los Estados y responsabilidad nacional e internacional.

El pleno ejercicio del Derecho a una Alimentación adecuada sólo se logra cuando todos los seres humanos, especialmente aquéllos que corren más riesgo de hambre y desnutrición tienen la posibilidad de acceder a una alimentación adecuada, en todos los aspectos, de consumirla y de alcanzar así un bienestar nutricional, y una vida activa y digna.

3.4 LA EXIGIBILIDAD – RAZÓN DE SER DEL DERECHO

EXPERIENCIAS:

El derecho a una alimentación adecuada sólo será efectivo para las personas, cuando los que pasan hambre o están desnutridos, o en riesgo de ambas cosas, puedan exigir su derecho directamente de la institución gubernamental más cercana a ellos - la que es responsable de proteger o promover esa dimensión del derecho - y reciban una respuesta adecuada a tal demanda.

Por ejemplo:

1. las comunidades campesinas o indígenas que se ven amenazadas de desalojo de sus tierras, las que han utilizado tradicionalmente como hogar y para alimentarse a sí mismos y a sus familias, deben tener la posibilidad de recibir una protección adecuada del ministerio a cargo de la regulación de la tenencia de tierras, hasta que los problemas sean resueltos;
2. los niños con desnutrición a causa de la contaminación del agua y de los alimentos con materias fecales, deben recibir la protección del ministerio de salud y sanidad;
3. los niños que no reciben comidas adecuadas en las escuelas, o sus padres, deben tener la posibilidad de apelar al ministerio de educación o a la autoridad responsable del programa;

El hacer a los gobiernos responsables de sus obligaciones, de día en día, en asuntos y situaciones bien concretas, es el primer paso hacia la realización de los derechos humanos. Una vez que las personas saben que tienen derecho a una alimentación adecuada y que este derecho no está realizado, deben poder identificar la autoridad estatal que tiene la obligación de velar por esto. Sólo entonces las personas pueden exigir que actúe la autoridad adecuada, a través de una solicitud administrativa directa, a través de una presión social y política y, eventualmente, a través de un recurso judicial. El desarrollo de una estrategia adecuada que combine el uso de una movilización local, con visibilidad nacional e internacional, ha probado ser muy efectivo para persuadir a los gobiernos a actuar.

Una sucesión de pequeñas victorias puede ser algo extremadamente importante para fortalecer la confianza de las personas en la utilidad de los instrumentos de derechos humanos,

RIESGOS:

La mayoría de los gobiernos se han negado a implementar seriamente la institución de mecanismos de recursos efectivos, incluso cuando están supuestamente a favor de implementar un enfoque basado en los derechos contra el hambre y la desnutrición. Los gobiernos se resisten a que las personas les tengan por responsables. Quieren libertad de implementar las políticas de acuerdo a sus propios intereses políticos y que éstas no sean reguladas por los derechos humanos.

RETOS:

Debemos garantizar que las autoridades estatales regulen la mayor cantidad posible de políticas ejemplares, relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, de acuerdo a los derechos humanos, identificando adecuadamente a los titulares específicos y sus derechos, con medios apropiados y específicos de recurso y con penas correlacionadas con la no implementación del programa. Estos son pasos fundamentales para garantizar la aplicabilidad de las normas de los derechos humanos.

Sólo lo lograremos si se fortalece la capacidad de los movimientos sociales y de las organizaciones de derechos humanos de desarrollar estrategias efectivas que lleven a los gobiernos a responsabilizarse cada día más por la implementación de todas las políticas desde una perspectiva basada en los derechos.

El hacer responsables a los gobiernos, de manera activa, de sus obligaciones en lo que respecta al Derecho humano a una Alimentación adecuada, a nivel administrativo, político, cuasi-judicial y judicial, usando una estrategia de reivindicación de los derechos, dándoles a los errores cometidos visibilidad nacional e internacional, es muy importante para persuadir a los gobiernos a trabajar más sobre sus compromisos con los derechos humanos.

3.5 LA JUSTICIABILIDAD – HAMBRE POR JUSTICIA

EXPERENCIAS:

El derecho que no se puede reclamar pierde su razón de ser. La justiciabilidad, entendida como la exigibilidad de un derecho ante los órganos de la justicia, es un aspecto elemental del derecho a la alimentación adecuada. Aunque la defensa del derecho a la alimentación abarca muchos más niveles que lo jurídico, éste último juega un papel importante para superar legislaciones y prácticas administrativas violatorias de este derecho.

La experiencia de los últimos diez años es que el prejuicio que de antemano ponía en duda la justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se ha superado de manera impresionante, no sólo con argumentos, sino también con casos precedentes. Ahora, las discusiones se centran sobre preguntas tales como cómo se puede fortalecer el ejercicio de la justiciabilidad a varios niveles. Un tema es: ¿Qué aspectos del derecho son inmediatamente justiciables? Parece que el principio de discriminación y las obligaciones de respeto y protección ofrecen estas condiciones más fácilmente que la obligación de garantía. Sin embargo, ya existen varias fallos que tienen que ver con la obligación de garantía del derecho a la alimentación. Otra pregunta es: ¿Cómo revisar y reformar la legislación nacional para mejorar las condiciones de la justiciabilidad y para establecer los recursos judiciales correspondientes? En este sentido se ha visto un progreso significativo en la integración del derecho a la alimentación en legislaciones y constituciones nacionales.

Ante la realidad de que la gran mayoría de las violaciones del derecho a la alimentación quedan en la impunidad, es imprescindible llevar casos precedentes a las instancias nacionales e internacionales para crear jurisprudencia en este campo y provocar justicia para las personas que están amenazadas por el hambre.

RIESGOS:

Algunos abogados, jueces, fiscales o funcionarios públicos tienen aún una visión formalista y reducida del derecho que les impide interpretar evolutivamente el mismo, para garantizar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada valiéndose de los instrumentos internacionales que podrían fundamentar sus demandas y decisiones. Así que hay grandes diferencias entre los sistemas judiciales de los países en cuanto a su capacidad de crear jurisprudencia en la materia.

RETOS:

La ausencia del derecho a la alimentación en los procesos de formación de la carrera judicial ha obstaculizado avances mayores en la justiciabilidad. Uno de los retos principales es entonces capacitar a los operadores de justicia en cooperación con el poder judicial, para asegurar la coherencia entre las sentencias judiciales y el derecho a la alimentación. El segundo reto es sentar precedentes y jurisprudencia, a nivel nacional como también a nivel de los sistemas regionales de derechos humanos. Finalmente cabe mencionar que deben reforzarse también las iniciativas de integrar y fortalecer el derecho a la alimentación en el marco de la legislación nacional.

3.6 LA INSTITUCIONALIDAD REQUERIDA: FORTALECER AL ESTADO PARA QUE CUMPLA CON SUS OBLIGACIONES

EXPERENCIAS:

El derecho a la alimentación adecuada constituye un eje transversal para el Estado y sus dependencias. Las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar el derecho implican acciones institucionales a nivel comunitario, municipal, regional, nacional e internacional. Además, se refieren a los tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial. El marco amplio de políticas relacionadas con las obligaciones lo especifican las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación. Prestan atención especial a los principios de mayor transparencia y participación posible, lo que conlleva la necesidad de un monitoreo permanente y la mejor interacción con las expresiones de la sociedad civil.

En la práctica, debe ser claramente definido lo que es tarea de la alcaldía en relación a situaciones de desnutrición, cuáles son las responsabilidades de los diferentes ministerios y programas del gobierno ante una inminente amenaza de violación del derecho a la alimentación adecuada. Deben establecerse mecanismos de prevención entre los tres poderes del Estado en este sentido, por ejemplo para evitar cualquier desalojo forzoso que al ejecutarse, tuviera un impacto negativo en el derecho a la alimentación. Es necesaria una institucionalidad que coordine y monitoree los esfuerzos que se están promoviendo entre los ministerios de salud y de agricultura, de economía y de educación, etc. Parte de la institucionalidad requerida también es el establecimiento de recursos judiciales y administrativos para garantizar la compensación, reparación y no-repetición en un caso de una violación del derecho a la alimentación.

Toda la institucionalidad del Estado relacionada con el derecho a la alimentación debe ser integrada y eventualmente revisada en el sentido de que cumpla con las obligaciones asumidas y presente a la ciudadanía una rendición de cuentas completa sobre su actuar.

RIESGOS:

Las institucionalidades hasta la fecha creadas en un creciente número de países, por ejemplo vía los Consejos Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, constituyen un avance significativo para fortalecer la institucionalidad en el sentido requerido. Sin embargo, estos mecanismos a veces se limitan a la coordinación de programas de asistencia alimentaria en vez de buscar la coherencia de toda política de Estado con el Derecho a la Alimentación. La mayoría aún no cuenta con mecanismos efectivos de prevención o reparación, y algunos tampoco han integrado una participación apropiada de la sociedad civil.

RETOS:

Los ajustes necesarios en la institucionalidad del Estado requieren en primer lugar la voluntad del mismo de reconocer y hacer valer el derecho a la alimentación como una prioridad del Estado. Para lograrlo, es fundamental un proceso de concientización y movilización en amplios sectores de la población. No faltan ejemplos de logros institucionales, pero al revisarlos se puede observar que lo más difícil es integrar un sistema de vigilancia y de rendición de cuentas fuerte y una participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil.

3.7 EL MONITOREO – TAREAS DE LA SOCIEDAD CIVIL, OBLIGACIONES DEL ESTADO

EXPERENCIAS:

La vigilancia sobre el cumplimiento de los derechos humanos ha sido una tarea principal de los organismos de derechos humanos estatales y no-gubernamentales. También en relación al derecho a la alimentación, un campo clásico de trabajo es monitorear las acciones y omisiones del Estado a partir de las obligaciones asumidas en la materia.

Durante los últimos años, se han desarrollado varios procesos para definir indicadores e instrumentos para el monitoreo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular del derecho a la alimentación adecuada. Una referencia importante para tal monitoreo son las mismas Directrices del Derecho a la Alimentación que los 187 Estados partes de la FAO aprobaron en 2004. En términos metodológicos, un parámetro común entre los diferentes instrumentos desarrollados es que los indicadores definidos se dividen en indicadores estructurales (lo que se refiere a la pregunta de qué manera el derecho a la alimentación ha sido incorporado en legislaciones e instituciones a nivel nacional), indicadores de proceso (lo que se refiere a la pregunta de qué manera se está realmente aplicando el derecho a la alimentación en el actuar del Estado) e indicadores de resultado (de los cuales se puede observar si hay una progresividad o regresividad en el goce del derecho).

El monitoreo basado en derechos humanos estimula con una metodología precisa y resultados concretos una mayor rendición de cuentas y medidas correctivas para que el actuar del Estado sea congruente con los requerimientos del derecho a la alimentación.

RIESGOS:

El único riesgo que se puede observar es que el monitoreo no sea más que un ejercicio abstracto y académico cuando no integra de manera sistemática la situación de los sectores más afectados y amenazados por el hambre, quedándose en cifras y estadísticas que ignoran los casos concretos y emblemáticos de violaciones del derecho a la alimentación.

RETOS:

El potencial del monitoreo es enorme, ya que, a nivel local, nacional e internacional, existe un interés enorme de las organizaciones de la sociedad civil de promover procesos de vigilancia del derecho a la alimentación, para poner en evidencia los déficits en la acción del Estado, generar debate público, y por ende voluntad política para los cambios requeridos en el actuar del Estado. El reto principal en este ámbito es enlazar los esfuerzos y procesos a todos los niveles y también involucrar en este ejercicio a las instituciones nacionales de derechos humanos y otras entidades del Estado competentes para la vigilancia de la coherencia de la acción estatal con el derecho internacional de derechos humanos.

3.8 CREAR MOMENTUM – ACTUAR A TIEMPO

EXPERENCIAS:

La promoción del derecho a la alimentación requiere una visión estratégica que incluye tanto la rápida percepción de coyunturas actuales como el entender profundo de puntos neurálgicos que simbolizan obstáculos estructurales a la realización del derecho a la alimentación. En cuanto a las coyunturas, no resulta difícil explicar que, ante una violación del derecho a la alimentación denunciada por algún medio de comunicación debe haber una capacidad de respuesta para no sólo averiguar la información sobre el caso, sino también para contactar y asesorar a las víctimas, y facilitar el proceso de seguimiento de la denuncia.

Sin embargo, debe balancearse la acción coyuntural con la visión que se tenga a mediano y largo plazo. Para poder saber por ejemplo en cuáles de los casos debe enfocarse un seguimiento, uno de los criterios que considerar es si estos casos son emblemáticos en el sentido de que visibilizan en formato micro un problema macro: por ejemplo, si el caso de las mujeres trabajadoras agrícolas realmente refleja el problema de la discriminación de la mujer en el ámbito laboral; o si el caso de la comunidad indígena pone en evidencia la realidad de una exclusión estructural de sus pueblos de los recursos que necesitan para poder alimentarse.

La experiencia principal es que cualquier acción que se realiza sobre un caso emblemático tiende a tener un efecto trascendental, por lo que es recomendable enfocar los recursos escasos disponibles para dar seguimiento a estos casos, en el marco de una estrategia concertada con la comunidad afectada.

RIESGOS:

Si no se logra un buen balance entre las acciones coyunturales y la visión a mediano y largo plazo, se puede fácilmente caer sea en un activismo permanente pero sin orientación, sea por el otro extremo, en un trabajo de investigación estructural sin incidencia en la vida política. El riesgo real está en la vivencia de muchas organizaciones de derechos humanos que reciben diariamente un sin número de denuncias, y que no tienen la capacidad de darle seguimiento a todos. No es difícil caer en tal contexto en un activismo sin visión.

RETOS:

El reto es definitivamente encontrar un equilibrio entre las acciones inmediatas y el seguimiento de casos y procesos que conllevan el potencial de hacer invisible las estructuras que han permitido la impunidad, y en caso de que se ganara el caso, de hacerlas implotar. No hay receta mágica para definir los tiempos ni la dramaturgia, sin embargo cabe afirmar que cualquier organización o alianza que se dedica a la promoción y defensa del derecho a la alimentación, está en permanente ejercicio de definir el equilibrio más apropiado a sus capacidades y su misión.

4 La interacción con el nivel internacional

4.1 PARTICIPAR EN LOS INTERCAMBIOS INTERNACIONALES, CONTRIBUIR CON LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

EXPERIENCIAS:

Después de algunas décadas de confusos mensajes sobre si se debe reconocer o no a los DESC como derechos humanos de igual valor que los derechos civiles y políticos, hemos sido testigos en los últimos 15 años de una inclinación evidente hacia una mayor aplicabilidad y justiciabilidad de estos derechos, a nivel nacional e internacional.

En el caso del Derecho a una Alimentación Adecuada, el proceso ha sido aún más intenso. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996) destacó la relevancia del Derecho a una Alimentación Adecuada como directriz para la lucha contra el hambre y la desnutrición. Luego, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU emitió el Comentario General 12 sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, que clarifica el contenido de este derecho y las obligaciones de los Estados para su realización (1999). En 2004, los Estados Miembros de la FAO aprobaron, en el Consejo de la FAO, las directrices sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, las que explican en detalle, cómo los Estados pueden promover la realización del Derecho a una Alimentación Adecuada en diferentes áreas políticas y programáticas.

En el mismo período, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Consejo desde 1996) nombró a un Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, quien aclaró aún más el contenido del Derecho a una Alimentación Adecuada, a través de diferentes informes y misiones en diferentes países. A nivel nacional, se dispusieron muchas prácticas interesantes. En India, la Corte Suprema ha emitido desde el año 2000 diversas órdenes judiciales, estableciendo el Derecho a la Alimentación para grupos específicos de la población que enfrentan hambre y desnutrición, demandando la asignación efectiva de fondos públicos en una serie de programas, tales como comida caliente para escolares, garantías de trabajo para los desempleados rurales, atención de salud integral para madres y niños, entre otras cosas. En Brasil, en el año 2003, el Gobierno Federal dio inicio a la elaboración e implementación participativa de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, incorporando una Estrategia de Emergencia, el llamado "Programa Hambre Cero", para enfrentar el hambre y la desnutrición.

El intercambio a nivel internacional de experiencias entre los gobiernos y la sociedad civil ha aumentado, en los últimos años, a través del apoyo de la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO, así como también, a través de iniciativas, redes y organizaciones de la sociedad civil, a nivel nacional e internacional.

RIESGOS:

La transversalidad y consolidación de un sistema basado en los derechos humanos demanda procesos a largo plazo, lo que requiere el compromiso institucional a nivel nacional e internacional. Estos se deben observar e incorporar como políticas de Estado y no deben ser sólo programas gubernamentales transitorios que se continúen en otra administración. El riesgo de que la prioridad de la implementación del Derecho a una Alimentación Adecuada sea reemplazada por asuntos que parecieran ser más urgentes, puede traer serias consecuencias en términos de destruir todos los avances logrados en los últimos años.

RETOS:

Para garantizar la consolidación de tal proceso a nivel nacional, es fundamental que las organizaciones intergubernamentales relacionadas con el tema, como la FAO, FIDA, PMA, y la OACDH, entre otras, den un apoyo continuo hacia este objetivo. La sociedad civil también, tanto a nivel nacional como internacional, puede desempeñar un papel relevante para garantizar la continuidad administrativa en las políticas basadas en el Derecho a la Alimentación, para evitar cualquier tipo de retroceso en la protección y promoción de este derecho, teniendo en cuenta, especialmente, a los grupos sociales más afectados de todos los países.

El facilitarles a los gobiernos y a la sociedad civil de diferentes países, aprender de los éxitos y de los errores de la promoción de la realización del derecho a una Alimentación Adecuada, es esencial.

Esta tarea debe estar en el programa de todas las organizaciones intergubernamentales y de las redes de la sociedad civil que trabajan por el Derecho a la Alimentación.

4.2 LLEVAR LOS RESULTADOS DEL MONITOREO AL NIVEL INTERNACIONAL

EXPERIENCIAS:

La presentación ante el Comité competente de Naciones Unidas en Ginebra de Informes paralelos sobre la situación de los Derechos, Economicos, Sociales y Culturales en un país, ha fomentado una serie de experiencias muy interesantes tanto para el nivel nacional como internacional. En relación a la promoción del derecho a la alimentación a nivel de un país, los procesos de elaboración, presentación y seguimiento de los informes paralelos han servido como vehículos claves para visibilizar que el hambre tiene relación con violaciones de derechos humanos, para concientizar en ese sentido a la sociedad y capacitar múltiples articulaciones de la sociedad civil en la documentación de violaciones y movilización por el derecho a la alimentación. En varios países, se han juntado entre diez y 150 organizaciones para elaborar y presentar un informe paralelo en Ginebra y en su propio país, y utilizarlo como instrumento para un debate a nivel nacional.

El informe paralelo es, de hecho, un informe alternativo al Informe oficial del Estado parte del Pacto Internacional de DESC que debe ser presentado cada 5 años al Comité DESC, para que sea considerada y evaluada la situación de cumplimiento de estos derechos humanos en el país. Durante la sesión del Comité DESC que analiza la situación de un país definido, el o los informe(s) paralelo(s) está(n) presentado(s) en el primer día de la sesión en Ginebra y sirve(n) de insumo para la entrevista de los Miembros del Comité a la delegación gubernamental del respectivo país. Al final de su sesión, el Comité DESC emite sus Observaciones Finales sobre el respectivo Estado parte. En muchas ocasiones incluye en ellas importantes demandas de la sociedad civil, lo que posteriormente motiva a las organizaciones de la sociedad civil a darle seguimiento y exigir el cumplimiento de las recomendaciones de este órgano de las Naciones Unidas.

Los informes paralelos han servido para los dos niveles: para el Comité DESC como insumos de análisis y ejemplos concretos para mejor entender y definir violaciones y cumplimiento de los DESC; a la sociedad civil le han servido como herramienta de visibilización, concientización, capacitación y movilización por el Derecho a la Alimentación a nivel nacional.

RIESGOS:

Hace falta resaltar que es importante evitar dos escenarios poco convenientes. Uno es el riesgo del protagonismo o sea que sólo una organización se apropie ese ejercicio del monitoreo al descubrir que puede traerle un cierto grado de glamour al presentarse ante Naciones Unidas en Ginebra. Aunque siempre es importante que alguien lidere y coordine los procesos de trabajo, ese esfuerzo siempre debe tratar de invitar a otros y no excluírlos. El segundo escenario por evitar es que el informe se convierta en un ejercicio académico de expertos que sólo monitorean políticas públicas. Cabe recalcar que la participación de organizaciones sociales (campesinas, indígenas etc) es clave para que el informe sea substancial y aterrizado en la realidad nacional, y que también se convierta en una herramienta útil en las luchas diarias de los grupos sociales más afectados por la pobreza y el hambre.

RETOS:

No es fácil entender o aprovechar la oportunidad dada por los informes paralelos que invitan a crear plataformas entre distintos actores de la sociedad civil (de derechos humanos, movimientos sociales y ONGs de desarrollo y de otro tipo) para promover conjuntamente procesos de visibilización, concientización, documentación, capacitación y movilización por los DESC y el Derecho a la Alimentación en particular. El reto es claramente convertir el informe paralelo en un elemento clave de una estrategia nacional por los DESC.

4.3 EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

EXPERIENCIAS:

Muchos gobiernos y actores no estatales de desarrollo han introducido en sus políticas y programas de cooperación un enfoque de derechos o de derechos humanos durante las dos décadas pasadas. Cabe constatar que el grado de implementación real varía de manera considerable, desde la utilización del concepto de derechos humanos únicamente en el discurso, hasta la plena transversalización del enfoque de derechos humanos que sustituye el enfoque tradicional de las necesidades básicas e introduce sistemáticamente en ese campo el reconocimiento y apoyo a los principios, la promoción y protección de los derechos humanos mediante los instrumentos de la cooperación al desarrollo.

En un balance preliminar, se puede observar como principales logros los siguientes: se han visto muchos procesos nacionales de promoción y defensa del derecho a la alimentación que han contado con el apoyo importante de la cooperación no-gubernamental. También la cooperación oficial bilateral y multilateral, vía la FAO o el PNUD, ha incrementado su atención a instituciones nacionales de derechos humanos, en particular en lo que se refiere a los DESC y al Derecho a la Alimentación en particular. Sin embargo, no ha habido mayor avance en la revisión de la cooperación de las Instituciones Financieras Internacionales que, por lo general, no han querido aceptar que todos los megaproyectos financiados por el Banco Mundial o uno de los bancos regionales, necesitan cumplir con los estándares de derechos humanos. Adicionalmente, se ha evidenciado cada vez más que las otras políticas de los países de la OCDE en el campo de comercio, agricultura, inversiones o agroenergía han sido incoherentes con los principios de derechos humanos que los mismos países han aceptado como rectores de su política de desarrollo.

RIESGOS:

Sigue habiendo dos riesgos principales: uno es que el enfoque de derechos humanos sólo sirva para discursos políticos, sin aplicación consecuente en los programas y las medidas de la cooperación al desarrollo. El otro problema sigue siendo la incoherencia entre las principales políticas económicas internacionales en materia de comercio, inversiones, finanzas, agricultura o agroenergía que no contemplan los mismos criterios de derechos humanos que los que se ha aceptado en la política de desarrollo.

RETO:

Los retos principales en este campo son: a) garantizar una real implementación del enfoque de derechos humanos en la política de cooperación al desarrollo en todos los países que han aceptado esa perspectiva como rector de sus programas respectivos; b) asegurar que el Derecho a la Alimentación y los DESC sean definidos como prioridades de las agencias de las Naciones Unidas, como por ejemplo la FAO; c) promover que los demás actores de la cooperación internacional que no han incluido ese enfoque hasta la fecha, en particular los bancos multilaterales, reconozcan la responsabilidad (accountability) con los derechos humanos como una conditio sine qua non de sus programas de cooperación; d) promover una agenda de coherencia de todas las políticas internacionales relevantes para el goce del derecho a la alimentación, con las obligaciones que los Estados han asumido en relación con el cumplimiento de este derecho.

4.4 EL RETO DE LAS OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES DEL ESTADO

EXPERIENCIAS:

Los derechos humanos han sido universales desde un comienzo, al menos en teoría. En la época colonial, las personas que se encontraban fuera del territorio de los respectivos Estados colonizadores, tenían un estatus legal inferior a aquellas personas que vivían dentro de la colonia, reservando así la protección de los derechos humanos a las personas que se encontraban dentro de su propio territorio. Por alguna razón, este énfasis casi exclusivo sobre las obligaciones territoriales de los derechos humanos es aún bastante fuerte. Sin embargo, bajo el principio de universalidad, las obligaciones de los Estados establecidas en los derechos humanos no terminan con las fronteras físicas. Tales “obligaciones extraterritoriales” también son claras para las obligaciones de respeto: los Estados no deben destruir el disfrute de los derechos humanos en el extranjero. Las implicaciones exactas de las obligaciones de garantía y de protección fuera del territorio estatal son complejas, pero son cada día más importantes. FIAN Internacional y otras organizaciones también trabajan en esto, porque su experiencia les ha demostrado que la implementación del Derecho a una Alimentación Adecuada y de otros derechos se ve afectada (de forma positiva y negativa) por actores internacionales.

Aunque el tema de las obligaciones extraterritoriales parezca haber surgido en los últimos años, ha estado en realidad dentro del trabajo del Derecho a la Alimentación en los últimos 20 años, con diferentes nombres y menos claridad conceptual. Los defensores del Derecho a la Alimentación en los países de la OCDE tratan cada día más, temas de políticas de desarrollo, de comercio e inversión, así como el papel de las compañías transnacionales, en términos de derechos humanos, en el contexto del Debate Coherente. Un ámbito clásico de incoherencia de las políticas de la UE, por ejemplo, tiene que ver con la contradicción entre sus políticas de desarrollo que tratan de promover a los pequeños agricultores y sus mercados, por ejemplo, en África, y las agresivas iniciativas de exportación de la Comisión de la UE que marginan aún más a los pequeños agricultores y destruyen los esfuerzos de sus políticas de desarrollo.

RIESGOS:

La incoherencia de las políticas es un problema general de los gobiernos y no tiene necesariamente relación con los derechos humanos. Sin embargo, el problema que aquí nos concierne es la inconsistencia de ciertas medidas políticas relacionadas con los derechos humanos. En algunas áreas políticas, las medidas son asumidas para cumplir con las obligaciones extraterritoriales de garantía dirigidas a grupos específicos de víctimas (por ejemplo, en el ámbito de las políticas de desarrollo) y, al mismo tiempo, los mismos Estados infringen sus obligaciones de protección y respeto para con este mismo grupo de víctimas (por ejemplo, a través de políticas de comercio agrícola como las prácticas depredadoras de alimentos). Sin embargo, esto no es un problema de inconsistencia de las medidas políticas, sino de medidas que infringen las obligaciones. Esto demuestra que la transversalidad del Derecho Humano a la Alimentación se debe extender más allá del campo de la cooperación al desarrollo.

RETOS:

Las obligaciones domésticas de los derechos humanos han ayudado a establecer algún nivel de implementación de los derechos humanos. Considerando los enormes impactos reales y potenciales (positivos y negativos) de las relaciones económicas internacionales en la actualidad, la implementación del derecho humano a una alimentación adecuada requiere mucho más que sólo obligaciones domésticas. Las obligaciones extraterritoriales han aparecido en los últimos años como un instrumento clave, con el potencial de regular las compañías transnacionales, de controlar las organizaciones intergubernamentales y de establecer un orden económico internacional en el que todo el mundo pueda disfrutar su Derecho Humano a una Alimentación Adecuada.



5 Un listado de preguntas

1. ¿Ha firmado y ratificado su país el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales? ¿Cuándo?
2. ¿Hay normas en la legislación nacional de su país que garanticen la protección y promoción del Derecho a una Alimentación Adecuada para todos, en especial para aquellos grupos biológicos y sociales con más riesgo de hambre y desnutrición?
Dé un ejemplo
3. ¿Existen normas aplicadas a la implementación efectiva de políticas y programas basados en el Derecho a la Alimentación? Dé un ejemplo
4. ¿Existen normas destinadas a determinar el posible impacto de políticas y programas nacionales específicos, como proyectos de desarrollo, políticas de comercio, políticas financieras, etc. sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada y otros DESC antes de su implementación?
5. ¿Existe un diagnóstico claro de la situación de la realización del Derecho a una Alimentación Adecuada en su país, con datos separados para los grupos biológicos y sociales con más riesgo de hambre y desnutrición?
6. ¿Existe una estrategia nacional para superar las posibles injusticias en la realización del Derecho a una Alimentación Adecuada? ¿Incluye ésta metas claras, puntos de referencia, plazos y asignación de presupuesto para cada línea de acción?
7. Estas políticas y programas ¿se elaboran, implementan y monitorean de forma responsable, participativa y transparente? ¿Se incluye en el proceso a los grupos de la población con más riesgo de hambre y desnutrición? Dé un ejemplo.
8. ¿Se encuentran los titulares del derecho bien informados de estas normas, políticas y programas, y de a quién le deben presentar un reclamo en el caso de que no tengan el acceso adecuado a éstos y que su derecho no sea realizado (respetado, protegido, promovido o garantizado)?
9. ¿Existen instituciones públicas específicas encargadas de recibir, procesar y responder a las demandas? Dé un ejemplo.
10. ¿Proporcionan estas instituciones una respuesta oportuna y adecuada a los reclamos? Dé un ejemplo.
11. ¿Existen en su país organizaciones nacionales independientes de derechos humanos? ¿Cuál es su papel al monitorear la realización del Derecho a una Alimentación Adecuada?
12. ¿Cuándo presentó su país su último informe al Comité de los DESC de la ONU?
13. ¿Existe un programa nacional que proteja a los defensores de los derechos humanos?
14. ¿Existe una red o plataforma de la sociedad civil que coordine/facilite sus iniciativas en relación con la promoción y protección del Derecho a una Alimentación Adecuada?

6 Referencias bibliográficas

ENLACES CON

FAO, Unidad del Derecho a la Alimentación

http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm

Relator Especial del Derecho Humano a la Alimentación de Naciones Unidas

<http://www.srfood.org/index.php/es>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>

Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

www.ohchr.org

FIAN Internacional

www.fian.org

PUBLICACIONES EN ESPAÑOL

Biblioteca Virtual de la FAO sobre el derecho a la alimentación

http://www.fao.org/righttofood/kc/library_es.htm

DOCUMENTOS ACCESIBLE VÍA www.fian.org > ESPAÑOL

Vigilando la acción estatal contra el hambre – como usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas, 2008

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/vigilando-la-accion-estatal-contra-el-hambre/?searchterm=Vigilando%20la%20acción%20estatal%20contra%20el%20hambre>

Acceso a la Tierra y a los Recursos Productivos – Hacia una interpretación sistemática de las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación, 2007

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/acceso-a-la-tierra-y-los-recursos-productivos/?searchterm=Acceso%20a%20la%20Tierra%20y%20a%20los%20Recursos%20Productivos>

Como identificar y tratar las violaciones del derecho humano al agua?, 2005

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/como-identificar-y-tratar-las-violaciones-del-derecho-humano-al-agua/?searchterm=violaciones%20del%20derecho%20al%20agua>

En protección de la dignidad humana: éxitos en el combate contra el hambre, 2007

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/en-proteccion-de-la-dignidad-humana-exitos-en-el-combate-contra-el-hambre>

Género y Derecho a la Alimentación

Persiguiendo un sueño. La lucha del movimiento de mujeres “10 de junio”, Honduras, 2007

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/persiguiendo-un-sueno/?searchterm=Persiguiendo>

Mujeres Toman el Poder de la Tierra, Guatemala, 2005

http://www.fian.org/resources/documents/others/mujeres-toman-el-poder-de-la-tierra/view?set_language=es

Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación:

Guía para Abogados. La justiciabilidad del derecho a la alimentación a nivel nacional, 2007

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/guia-practica-para-abogados/?searchterm=guia%20para%20abogados>

La justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Análisis Jurisprudencial, 2007

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/la-justiciabilidad-del-derecho-a-la-alimentacion-en-guatemala/?searchterm=Guatemala>

Como promover la Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Central, 2007

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/como-promover-la-justiciabilidad-del-derecho-humano-a-la-alimentacion-en-centro-america/?searchterm=Justiciabilidad>

Publicaciones relacionadas a países

Bolivia

Informe de la Sociedad Civil Boliviana sobre la Realización del Derecho a la Alimentación en Bolivia

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/InformeDHAA.pdf>

Brazil

Right to Food. Lesson learnt in Brazil

<http://www.fao.org/docrep/010/a1331e/a1331e00.htm>

Agrocombustibles y el Derecho a la Alimentación en Brasil, Informe de la Misión Investigadora 2008

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/agrocombustibles-en-brasil>

Colombia

El Derecho a la Alimentación en Colombia

<http://plataforma-colombiana.org>

Guatemala

El derecho a la alimentación en Guatemala, 2005

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/el-derecho-humano-a-la-alimentacion-en-guatemala-1/?searchterm=Guatemala>

Avances en la promoción del derecho a la alimentación en Guatemala, 2007

<http://www.irc.fao.org/iniciativa/pdf/guatemalap.pdf>

Honduras:

Avances en la promoción del derecho a la alimentación en Honduras, 2008

<http://www.irc.fao.org/iniciativa/pdf/guatemalap.pdf>

Anteproyecto de Ley marco sobre el Derecho a la Alimentación en Honduras, 2007

<http://www.fian.hn/leymarco.html>

Propuesta hacia un protocolo sobre desalojos, Honduras, 2007

<http://www.fian.hn/protocolo.html>

Nicaragua

El derecho a la alimentación y la situación agraria en Nicaragua, 2007

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/informe-de-mision-investigadora-a-nicaragua/?searchterm=El%20derecho%20a%20la%20alimentación%20y%20la%20situación%20agraria%20en%20Nicaragua>

Informe sobre “Un año del Programa Hambre Cero en Nicaragua”, 2008

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/la-informacion-paralela-nicaragua/?searchterm=Nicaragua>

Publicaciones temáticas

Agrocombustibles y el Derecho a la Alimentación en América Latina, 2008

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/agrocombustibles-y-derecho-a-la-alimentacion-en-america-latina>

Las políticas comerciales y el Hambre

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/las-politicas-comercios-y-el-hambre>

La Reforma Agraria en Paraguay. Informe de la Misión Investigadora de Vía Campesina y FIAN

<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/la-reforma-agaria-en-paraguay>

Right to Food and Nutrition Watch 2008 – The World Food Crisis and the Right to Food

http://www.fian.org/resources/documents/others/right-to-food-and-nutrition-watch-zero-issue/view?set_language=es



FIAN INTERNACIONAL
Willy-Brandt-Platz 5
69115 Heidelberg, Alemania
Tel.:+49-6221-6530030
Fax:+49-6221-830545
E-mail: contact@fian.org
<http://www.fian.org>