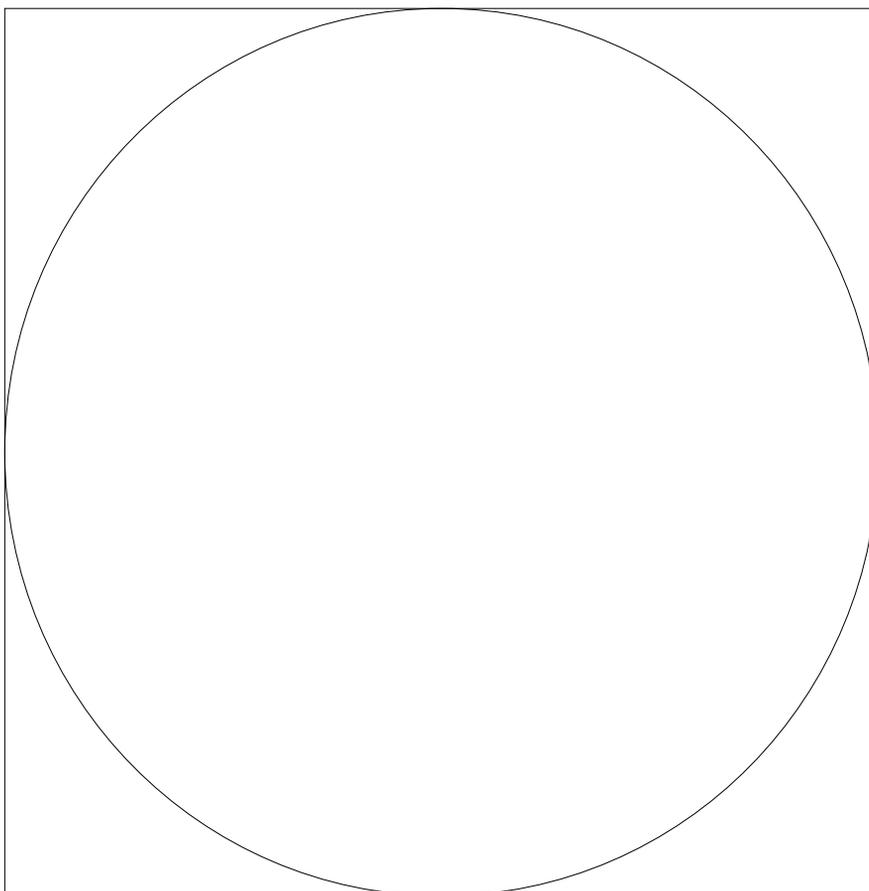


GUÍA PARA LEGISLAR SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN





**El CD de acompañamiento incluye
una base de datos de legislaciones y una versión PDF
de la presente Guía**

EL
DERECHO

A LA
ALIMENTACIÓN

GUÍA PARA LEGISLAR SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La autora de esta Guía es Dubravka Bojic Bultrini bajo la supervisión técnica de Margret Vidar y con la valiosa contribución de Lidija Knuth. Aportes significativos fueron proporcionados por Isabella Rae.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
Roma, 2010

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (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.

ISBN 978-92-5-306256-0

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión parcial 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 derechos o 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, 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).

© FAO 2010

Índice

<i>Prefacio</i>	viii
<i>Agradecimientos</i>	x
<i>Lista de siglas usadas en la guía</i>	xii
INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO DE ESTA GUÍA	1
PRIMERA PARTE – ANTECEDENTES: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL	9
SEGUNDA PARTE – RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL	37
TERCERA PARTE - LA LEY MARCO	57
CUARTA PARTE - EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD SECTORIAL	203
CONCLUSIÓN	305
<i>Anexo. Lista de verificación para una ley marco sobre el derecho a la alimentación</i>	307
<i>Referencias</i>	311

Cuadros

Cuadro 1. <i>Principal entidad coordinadora responsable y su posición en la estructura administrativa del gobierno. Ejemplos de prácticas nacionales en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional</i>	157
Cuadro 2. <i>Coordinación vertical de la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	164
Cuadro 3. <i>Evaluación de las disposiciones jurídicas en función de los componentes del derecho a la alimentación</i>	216
Cuadro 4. <i>Evaluación de la legislación en relación con los principios de derechos humanos</i>	217

Figuras

Figura 1. <i>Modelo de coordinación de dos partes</i>	157
Figura 2. <i>Modelo de coordinación de tres niveles</i>	181
Figura 3. <i>Evaluación de una disposición jurídica que podría limitar el derecho a la alimentación</i>	220

Recuadros

Recuadro 1. <i>Instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes</i>	12
Recuadro 2. <i>Directrices sobre el Derecho a la Alimentación</i>	14
Recuadro 3. <i>El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)</i>	16
Recuadro 4. <i>La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación</i>	19
Recuadro 5. <i>La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)</i>	26
Recuadro 6. <i>Medidas especiales y la promoción de la igualdad en los pactos internacionales de derechos humanos</i>	28
Recuadro 7. <i>La discriminación y el papel que desempeñan los estereotipos, prejuicios y prácticas culturales</i>	29
Recuadro 8. <i>Reconocimiento directo del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	41
Recuadro 9. <i>El derecho a la alimentación como parte del derecho a un estándar de vida/calidad de vida adecuado – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	42
Recuadro 10. <i>El derecho a la alimentación como parte del derecho a un salario mínimo – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	43
Recuadro 11. <i>El derecho a la alimentación en el contexto del derecho al desarrollo – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	43
Recuadro 12. <i>Los derechos humanos y el tribunal constitucional – El ejemplo de Sudáfrica</i>	44

Recuadro 13. <i>El reconocimiento como principio rector de las políticas de Estado – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	46
Recuadro 14. <i>Uso de los principios rectores de las políticas de Estado para interpretar el derecho a la vida – El ejemplo de la India</i>	48
Recuadro 15. <i>Reconocimiento implícito – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	51
Recuadro 16. <i>Interpretación restringida de los derechos civiles consagrados – Ejemplo de Canadá</i>	53
Recuadro 17. <i>Organización del proceso participativo de formulación de leyes – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	68
Recuadro 18. <i>Objetivo de la ley marco – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	74
Recuadro 19. <i>Objetivo de la ley marco – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	76
Recuadro 20. <i>Definición de “alimento” en el plano nacional – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	80
Recuadro 21. <i>Vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	83
Recuadro 22. <i>La autoridad pública – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	86
Recuadro 23. <i>Principios – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	88
Recuadro 24. <i>El principio de participación – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	89
Recuadro 25. <i>El principio de rendición de cuentas – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	90
Recuadro 26. <i>El principio de no discriminación – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	90
Recuadro 27. <i>El principio de transparencia – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	91
Recuadro 28. <i>El principio de respeto de la dignidad humana – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	92
Recuadro 29. <i>Establecimiento del derecho a la alimentación y definición de su contenido – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	95
Recuadro 30. <i>Prohibición de la discriminación – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	104
Recuadro 31. <i>Medidas especiales para grupos discriminados – El ejemplo de la India</i>	106
Recuadro 32. <i>Disposiciones jurídicas sobre las obligaciones generales del gobierno en relación con el derecho a la alimentación – El ejemplo de Brasil</i>	109
Recuadro 33. <i>Disposiciones jurídicas sobre las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	109
Recuadro 34. <i>La obligación de facilitar – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	116
Recuadro 35. <i>La obligación de proveer en cumplimiento del derecho a la alimentación de los niños – El ejemplo de la India</i>	117
Recuadro 36. <i>Descentralización de la implementación de los derechos de acceso a alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	119
Recuadro 37. <i>Definición de la cesta de alimentos mínimos – El ejemplo de Belarús</i>	122
Recuadro 38. <i>Selección de los beneficiarios de programas sociales – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	123

Recuadro 39. <i>Garantía de la rendición de cuentas de los órganos encargados de distribuir los alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	125
Recuadro 40. <i>Medidas de asistencia para la población en situación de mayor vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	128
Recuadro 41. <i>La obligación de dar prioridad a la población en situación de mayor vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	130
Recuadro 42. <i>Realización de evaluaciones del impacto: Ejemplos de otros ámbitos</i>	133
Recuadro 43. <i>Evaluación del impacto – El ejemplo de Uganda</i>	135
Recuadro 44. <i>La importancia de la información para la realización del derecho a la alimentación – El ejemplo de la India</i>	137
Recuadro 45. <i>La educación en materia del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	142
Recuadro 46. <i>Reservas para la seguridad alimentaria – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	144
Recuadro 47. <i>Formulación y revisión de la legislación sobre gestión de emergencias – El ejemplo de las Islas Salomón</i>	147
Recuadro 48. <i>Promoción de la cooperación internacional – El ejemplo de Brasil</i>	149
Recuadro 49. <i>Modelos de organización y coordinación nacional para la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	152
Recuadro 50. <i>Composición de los órganos nacionales de coordinación de la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	163
Recuadro 51. <i>El papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la vigilancia – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	169
Recuadro 52. <i>El papel que desempeñan las instituciones de derechos humanos – Ejemplos de prácticas nacionales)</i>	173
Recuadro 53. <i>Representación de la sociedad civil en los órganos de coordinación nacional – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	180
Recuadro 54. <i>Selección de representantes de la sociedad civil – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	182
Recuadro 55. <i>Recursos administrativos para hacer cumplir el derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	186
Recuadro 56. <i>Recursos judiciales en casos de violaciones del derecho a la alimentación – El ejemplo de Honduras</i>	189
Recuadro 57. <i>Resoluciones provisionales del Tribunal Supremo en el caso conocido como PUCL contra la Unión India y otros y su incidencia en la realización del derecho a la alimentación en la India</i>	190
Recuadro 58. <i>Instituciones nacionales de derechos humanos con atribuciones cuasi judiciales – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	192
Recuadro 59. <i>Recursos cuasi judiciales de protección del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	193
Recuadro 60. <i>Disposiciones sobre la implementación de la legislación marco – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	196
Recuadro 61. <i>Disposiciones sobre la presentación de informes – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	197

Recuadro 62. <i>Disposiciones financieras – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	199
Recuadro 63. <i>El acceso a la tierra en los instrumentos internacionales</i>	223
Recuadro 64. <i>Características de los derechos a la tierra – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	227
Recuadro 65. <i>Consolidación de los derechos de tierra de las mujeres – El ejemplo de Tanzania</i>	229
Recuadro 66. <i>Resolución de problemas relacionados con la interrelación de las leyes escritas con las normas consuetudinarias – El ejemplo de Sudáfrica</i>	232
Recuadro 67. <i>Adquisición de derechos de tierras y de administración de tierras – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	233
Recuadro 68. <i>Expropiaciones y medidas compensatorias – El ejemplo de Sudáfrica</i>	236
Recuadro 69. <i>El derecho al agua en el derecho internacional</i>	239
Recuadro 70. <i>Acceso al suministro de una cantidad mínima de agua – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	242
Recuadro 71. <i>Instrumentos internacionales en materia de pesca</i>	246
Recuadro 72. <i>Los instrumentos jurídicos internacionales en materia de recursos genéticos vegetales</i>	255
Recuadro 73. <i>La aplicación de los derechos del agricultor – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	260
Recuadro 74. <i>La aplicación de los derechos del agricultor – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	261
Recuadro 75. <i>Medidas de ayuda interna – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	269
Recuadro 76. <i>El derecho humano al trabajo y las normas laborales internacionales</i>	273
Recuadro 77. <i>Medidas de ayuda interna – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	275
Recuadro 78. <i>Garantías de empleo en el sector público y programas de alimentos por trabajo – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	278
Recuadro 79. <i>El derecho humano a la seguridad social</i>	281
Recuadro 80. <i>Creación del marco jurídico para el establecimiento de redes de seguridad alimentaria en Argentina</i>	283
Recuadro 81. <i>Normas internacionales para los alimentos</i>	291
Recuadro 82. <i>Ventajas y desventajas de la aplicación de normas estrictas en materia de inocuidad de los alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	293
Recuadro 83. <i>Regulación de productos alimenticios con ácidos grasos trans – Ejemplos de prácticas nacionales</i>	297
Recuadro 84. <i>Regulación del etiquetado de alimentos y declaraciones de nutrientes y propiedades saludables – normas internacionales y regionales</i>	300
Recuadro 85. <i>Legislación en materia de comercialización y publicidad dirigida a los niños</i>	301
Recuadro 86. <i>Los “Principios de Sydney” sobre la publicidad de productos infantiles</i>	302
Recuadro 87. <i>El Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna</i>	304

Prefacio

El derecho a la alimentación ha sido establecido y refrendado con mayor apremio que la mayoría de los demás derechos humanos. Fue en 1948, con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando el derecho a la alimentación fue reconocido formalmente como un derecho humano (Art. 25.1). A partir de entonces, el derecho a la alimentación –o ciertos aspectos de este derecho– se ha ido incorporando a una serie de instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes de derechos humanos. Uno de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto), el instrumento internacional que aborda este derecho humano fundamental del modo más exhaustivo.

El derecho a la alimentación es jurídicamente vinculante para los 160 Estados Partes del Pacto. El artículo 2 obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas necesarias, y en particular medidas legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos enumerados en el Pacto.

El derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre fueron reafirmados en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 que también instó a encontrar mejores formas de aplicación de los derechos en materia de alimentación y exhortó a todos los Estados a ratificar el Pacto.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después se tomó la decisión de crear un Grupo de Trabajo Intergubernamental con el fin de elaborar un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. En 2004, el Consejo de la FAO aprobó por consenso las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Estas Directrices recomiendan la aplicación de medidas constitucionales y legislativas, así como marcos institucionales coordinados, para abordar las dimensiones multisectoriales del derecho a la alimentación.

Desde 2006, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha prestado apoyo a los países que desean adoptar un enfoque para la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos. Las iniciativas legislativas constituyen parte fundamental de dicho enfoque y es con este objetivo que diversos países han introducido enmiendas en sus constituciones o han aprobado nuevas leyes marco para dar efectividad al derecho a la alimentación. Sin embargo, aún existe una base limitada de conocimientos y experiencia en este ámbito.

*La FAO se complace en presentar esta **Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación**, que ofrece tanto a legisladores como a expertos directrices específicas relativas a la elaboración de disposiciones legislativas y la coordinación institucional.*

La Guía está dirigida principalmente a los Estados Partes del Pacto, sin embargo, también ofrece pautas igualmente válidas para los Estados que no lo han ratificado, con el fin de prestarles apoyo en sus esfuerzos para poner en práctica este derecho humano fundamental. Tras presentar una breve reseña del derecho a la alimentación en el ámbito del derecho internacional, la Guía pasa a analizar los tres principales niveles en los que puede incorporarse el derecho a la alimentación en el plano nacional, es decir, el reconocimiento constitucional, la adopción de leyes marco para el derecho a la alimentación y el estudio de la compatibilidad de la legislación interna pertinente con el derecho a la alimentación.

Esta Guía se presenta en el momento preciso pues ya existe un gran número de países que se han embarcado en procesos de reformas constitucionales y elaboración de nuevas leyes con miras a fortalecer el derecho a la alimentación. La Guía, con el fin de apoyar estas iniciativas, ofrece información concisa y ejemplos de iniciativas emprendidas en otros países. La Guía también incluye un CD con el texto completo de todas las leyes a las que se hace referencia. Sin duda surgirán nuevas versiones de esta Guía en el futuro, a medida que se tome conocimiento de los avances alcanzados en el creciente número de países que han emprendido iniciativas legislativas para dar plena efectividad al derecho a la alimentación.



Hafez Ghanem
*Subdirector General
 del Departamento de Desarrollo
 Económico y Social*



Giuliano Pucci
*Subdirector General
 Asesor Jurídico*

Agradecimientos

Esta Guía fue elaborada por Dubravka Bojic-Bultrini bajo la supervisión de Margret Vidar con el apoyo invaluable de Lidija Knuth. Isabella Rae también contribuyó a su elaboración con sus valiosos aportes.

Los miembros de la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO contribuyeron con comentarios e importantes aportaciones a las versiones preliminares de la Guía: Bárbara Ekwall, Cecilia Luna López, Luisa Cruz y Frank Mischler. Otros colegas de la FAO también revisaron las diversas versiones preliminares y presentaron sus sugerencias para mejorar la Guía: Janice Albert, Ezzeddine Boutrif, Renata Clarke, Tom Heilandt, Jeronimas Maskeliunas, Ellen Mühlhoff y Kazuaki Miyagishima de la Dirección de Nutrición y Protección del Consumidor; Richard China y Laura Sciannimonaco de la Dirección de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación; Benjamín Davis, Aira Htenas de la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo; Olivier Dubois de la Dirección de Cambio Climático y Bioenergía; Ambra Gobena, Víctor Mosoti, Anniken Skonhoft y Jessica Vapnek de la Oficina Jurídica; Ali-Arslan Gürkan de la Dirección de Comercio y Mercados; Dan Leskien y Álvaro Toledo de la Secretaría de la Comisión de Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación; Yianna Lambrou de la Dirección de Género, Equidad y Empleo Rural; y Shakeel Bhatti y Kent Nnadozie de la Dirección de Producción y Protección Vegetal.

La FAO también agradece a las siguientes personas e instituciones que contribuyeron con sus comentarios y aportes en las diversas versiones preliminares: Josefina Fernández Bajás, Theo van Banning, Vincent Calderhead, Fons Coomans, Lorenzo Cotula (Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo); Christian Courtis (Comisión Internacional de Juristas); Federica Donati (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos); Christophe Golay, Asako Hattori (Organización Mundial de la Salud), Otto Hospes, Florie Huck (Comisión Andina de Juristas); Sibonile Khoza, Gabriele Köhler, Kerstin Mechlem, Bernd van der Meulen, Karuna Nundy, Martin Oelz (Organización Internacional del Trabajo); Ana Flávia Rocha (Ação Brasileira Pela Nutrição e Direitos Humanos); Andrew M. Rosemarine, Aruna Sharma (Comisión de Derechos Humanos de la India); Sigrun Skogly, Abdoulaye Soma, Ana-María Suarez-Franco (FoodFirst Information and Action Network International) y Mariana Stirbu (Oficina Regional del UNICEF para Asia meridional).

La FAO también agradece la contribución de las siguientes personas que participaron en los talleres y debates llevados a cabo en el marco de la elaboración de esta Guía: Satish B. Anginotri, Guillermo Arana, Miriam Villamil Balestro, Radha Holla Bhar, Kiran Bhatti, Nathan Byamukama, Vincent Calderhead, M.C. Liza Covantes Torres, Aquiles Dávalos, Sanjay Dubey, Daisy Eresu, Carmelo Gallardo, Luis García, Miguel García, Colin Gonsalves, Iván Guillen, Arun Gupta, Florie Huck, Bayardo Izaba

Solís, Cameroon Jacobs, Pablo Jácome, AK Jain, Rajiv Jainswal, Roselyn Karugonjo, Anita Kaul, Joseph Kayuza, Sibonile Khoza, Diogenes Lucio, , Tania Malepín, Marcelino Martínez, Gary Mathieu, Kerstin Mechlem, José María Medina, Santosh Mehrotra, Sarah Mitanda, Luis Enrique Monterroso, Maura Morales, LucyMorren, Tom Mugisa, Benard Mujuni, Edson Musopole, Anganile Willie Mwenifumbo, Joseph Nsereko, Joel Aliro Omara, Shruti Pandey, Biraj Patnaik, Reina Esther Pineda, Isabella Rae, Mangala Rai, Amrita Rangasami, Ashok Rao, Ana Flavia Rocha, Iskra Rodríguez, Fernando Rosero, Georgina Ruiz, Bhagwan Sahai, Julio Sánchez, Lázaro dos Santos, Naresh C. Saxena, Jules Seitz, Alok Shukla, Aruna Sharma, Kumar Sharma, Chrispine Gwalawala Sibande, Paul Simo, Devika Singh, Akhila Sivadas, Shantha Sniga, Mario Solís, Xanthis Suarez, T. Sundaraman, Gerald Tushabe, Eduardo Vallecillo, Jessica Vapnek, Ervin Vargas, K.R. Venugopal, José Luis Vivero, Yada Hashim Williams, Lourdes Xitumul y Dora Zeledón.

Extendemos un agradecimiento especial a Jessica Vapnek del Departamento Jurídico de la FAO por su extensa contribución editorial en los aspectos sustantivos de la Guía.

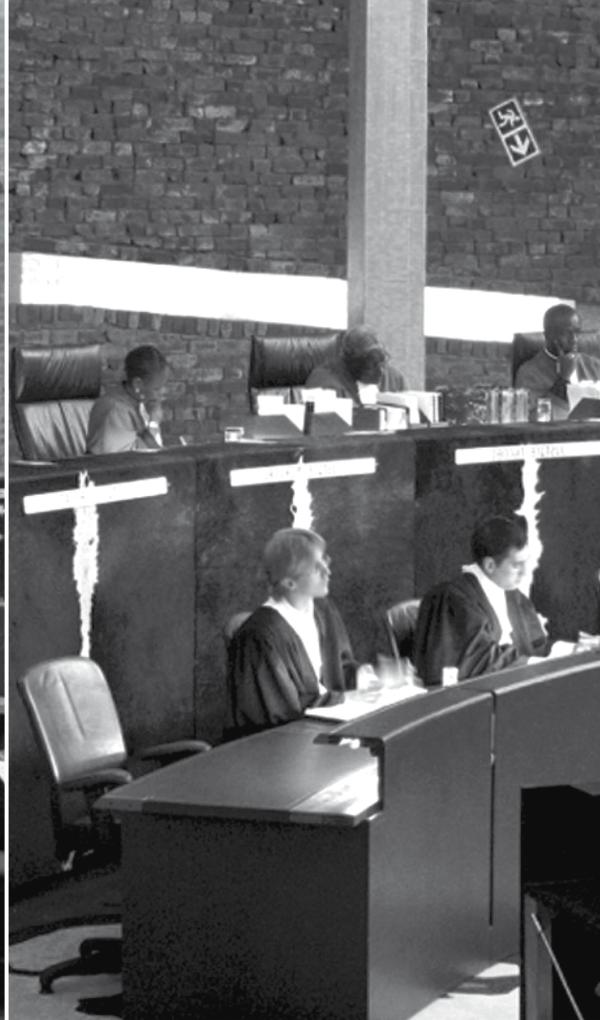
El equipo de producción de la Unidad del Derecho a la alimentación fue responsable por el formato y la presentación de la publicación: Mauricio Rosales, Tomaso Lezzi y Gabriele Zanolli.

Bárbara Ekwall, Coordinadora de la Unidad del Derecho a la Alimentación, tuvo la responsabilidad completa sobre la preparación de la presente Guía.

Lista de siglas usadas en la guía

ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AsA	Acuerdo sobre Agricultura
CDH	Comité de Derechos Humanos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ecuador, Guatemala)
CONASSAN	Consejo Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Nicaragua)
CONSEA	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Brasil)
CTP	Captura total permitida
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
Directrices sobre el Derecho a la Alimentación	Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional
DOV	Derechos de obtentor vegetal
DPI	Derechos de propiedad intelectual
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECE	Empresas comerciales estatales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIAN	Food First Information and Action Network (Organización Internacional por el Derecho a la Alimentación)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
IAIA	Asociación Internacional para la Evaluación del Impacto
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias

MPC	Máximo permitido de capturas
MSF	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OG	Observación General del CDESCR
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú)
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
RFAA	Recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura
RGAA	Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura
SCV	Seguimiento, control y vigilancia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
SICIAV	Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
SINASSAN	Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Nicaragua)
SISAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Brasil)
TBT	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
TIRFAA	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
UNCLOS	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
ZEE	Zona económica exclusiva



INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO DE ESTA GUÍA

EL PAPEL DE LA LEY EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La afirmación de que es inaceptable que el hambre siga extendiéndose por el mundo y que las personas tienen el derecho a no padecer hambre y desnutrición ha sido acogida y reafirmada en muchos instrumentos internacionales y por parte de diversos organismos intergubernamentales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA). A partir de la Segunda Guerra Mundial, el mundo centró sus esfuerzos en erradicar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria mundial; sin embargo, estas iniciativas no fueron abordadas en el marco de los principios de los derechos humanos.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y su seguimiento han impulsado profundos cambios en esta situación. La labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y la FAO ha permitido precisar el contenido del derecho a la alimentación. La aplicación más efectiva del derecho ha sido posible en gran medida gracias a 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”). Hoy en día, esforzarse por garantizar que toda persona tenga acceso regular a una alimentación adecuada es considerado no sólo un imperativo moral y una inversión que reporta enormes beneficios económicos, sino también como la realización misma de un derecho humano básico¹.

1 Véase FAO.2005, Prefacio.

El derecho a la alimentación es una obligación jurídicamente vinculante para los 160 Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y que entró en vigor en 1976. Al igual que ocurre con todo derecho humano, el principal desafío inherente al derecho a la alimentación es determinar la forma más efectiva de aplicarlo, es decir, de qué manera puede darse efectividad concreta en el plano nacional y cómo proceder para obligar a las autoridades públicas a rendir cuentas de su actuación o del incumplimiento de sus deberes.

Según el Artículo 2.1 del PIDESC, cada uno de los Estados Partes tiene la obligación de “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular *la adopción de medidas legislativas* (subrayado fuera del texto), la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. El derecho internacional en materia de derechos humanos obliga formalmente a los Estados Partes a incorporar, de forma literal, las disposiciones del Pacto en sus leyes internas. En última instancia, a cada uno de los Estados Partes del PIDESC le corresponderá determinar la categoría jurídica que otorgará a estas disposiciones, en este caso el derecho a la alimentación, en el contexto del ordenamiento legal del país.

Dependiendo del sistema jurídico y constitucional del país, las disposiciones de un tratado internacional pueden convertirse en ley del país ya sea a través de la “incorporación automática”, mediante la cual tendrán fuerza de ley de manera directa e inmediata,² o de la “incorporación legislativa”, a través de la cual las disposiciones de un tratado no tendrán carácter vinculante a menos que sean aplicadas mediante la legislación interna.³ En algunos Estados, la aplicación interna de un tratado internacional se lleva a cabo a través del método de la transformación, o sea, enmendando las leyes internas correspondientes para que éstas concuerden con las obligaciones del tratado.⁴ Algunos países también aplican un enfoque dualista/monista combinado (por ejemplo, Alemania). Según el CESCR, en su Observación General 3 (OG 3), en muchos casos es muy deseable contar con legislación en la materia y, en ciertas ocasiones, “podría llegar a ser indispensable” para garantizar la realización plena de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 3).

2 El así llamado sistema “monista” que se aplica, por ejemplo, en Suiza, los Países Bajos, Finlandia, los Estados Unidos y muchos países latinoamericanos. Sin embargo, incluso en los países en que se aplica el sistema monista, algunas disposiciones de los tratados internacionales (es decir, las disposiciones “sin efecto inmediato”) o ciertos aspectos de las disposiciones de los tratados podrían requerir de la adopción previa de normas de aplicación para que los tribunales del país puedan aplicarlas.

3 El así llamado sistema “dualista” que se aplica, por ejemplo, en Canadá, Croacia, Francia, Islandia, Italia y el Reino Unido. Véase Steiner, H.J., Alston, P, 2000, p. 999. El así llamado sistema “dualista” que se aplica, por ejemplo, en Canadá, Croacia, Francia, Islandia, Italia y el Reino Unido. Véase Steiner, H.J., Alston, P, 2000, p. 999.

4 Este es el caso, por ejemplo, en Suecia. Este es el caso, por ejemplo, en Suecia.

En cuanto a las disposiciones pertinentes de los tratados internacionales en materia del derecho a la alimentación, ciertamente, la mayoría de las obligaciones que establece este derecho no tienen efecto inmediato. O sea, no pueden aplicarse sin contar con la legislación correspondiente para ello. Asimismo, la naturaleza transversal y compleja del derecho a la alimentación y su interrelación con otros derechos humanos requiere medidas legislativas, aún cuando el PIDESC y otros tratados de derechos humanos pertinentes puedan ser aplicados de manera directa en el ordenamiento jurídico interno. Esto se debe al hecho de que la incorporación del derecho a la alimentación en el sistema jurídico interno a través de medidas legislativas puede ofrecer un alto grado de protección para este derecho humano. Por lo tanto, cualquier persona que considere que se ha cometido alguna violación de su derecho a la alimentación –en términos de su componente de accesibilidad, disponibilidad, estabilidad o adecuación– podrá acogerse a dicha disposición jurídica y presentar un recurso o exigir la debida reparación ante las autoridades administrativas o judiciales correspondientes.

En el plano interno, la estrategia jurídica que se considere adecuada para aplicar el derecho a la alimentación dependerá de la coyuntura del país y el conjunto de políticas, instituciones y marcos jurídicos específicos existentes. En algunos países, las actuales disposiciones constitucionales, junto con la legislación sectorial vigente, podrían ser suficientes para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación de toda persona dentro de su jurisdicción. En otros países, en tanto, podría ser necesario elaborar una ley marco especial para el derecho a la alimentación antes de incorporarlo a las leyes pertinentes en materia de este derecho. En países en los cuales los tratados de derechos humanos adquieren fuerza de ley automáticamente, el derecho a la alimentación podrá aplicarse directamente en el plano nacional y será de carácter obligatorio para las autoridades del Estado y los tribunales nacionales. No obstante, defender un caso tomando exclusivamente como fundamento el texto del PIDESC ante tribunales que ignoran o tienen poco conocimiento de las leyes internacionales de derechos humanos puede tener resultados muy inciertos.⁵

Si bien es indispensable adoptar alguna medida legislativa para aplicar el derecho a la alimentación (y todos los derechos humanos) en el plano nacional, los recursos jurídicos por sí solos no bastan para lograr su plena realización. El ejercicio pleno de un derecho económico y social –aún teniendo el reconocimiento de la constitución o de una ley– no será posible sin un seguimiento eficaz de las políticas y programas aplicados. Por lo tanto, también podría ser necesario utilizar otros medios que engloban una amplia gama de medidas sociales, económicas y políticas. Sin embargo, el análisis de los otros “medios apropiados” (PIDESC, Art. 2.1) para aplicar el derecho a la alimentación en el plano interno va más allá del objetivo de esta Guía, que se centrará exclusivamente en los medios *legislativos*.

5 Véase Courtis, C. 2007.

DETERMINACIÓN DE LA ESTRATEGIA JURÍDICA ADECUADA

En el plano nacional existen tres niveles complementarios de medidas legislativas para aplicar el derecho a la alimentación: i) la incorporación del derecho a la Constitución nacional; ii) la adopción de una ley marco para el derecho a la alimentación; y iii) el examen global de todas las leyes sectoriales, o las más importantes, que puedan afectar al ejercicio del derecho a la alimentación, para determinar su compatibilidad con este derecho humano.

Incorporación del derecho a la alimentación en la Constitución nacional

El ejercicio de los derechos y libertades fundamentales en un país determinado está regido principalmente por la Constitución del Estado. La protección de los derechos humanos a través de la Constitución es la forma más efectiva de protección jurídica dado que la Constitución es considerada la ley fundamental o suprema del país.⁶

Adopción de una ley marco para el derecho a la alimentación

Las disposiciones constitucionales se expresan en términos bastante amplios mientras que una ley marco para el derecho a la alimentación puede profundizar en aspectos más específicos de este derecho y hacerlo efectivo en términos prácticos. El término “ley marco” se refiere a un mecanismo legislativo empleado para abordar cuestiones multisectoriales; la legislación marco establece los principios y obligaciones generales y delega en las normas de ejecución y las autoridades competentes la función de definir las medidas específicas que se adoptarán para dar plena efectividad a dichas obligaciones, generalmente dentro de un determinado período de tiempo. Una ley marco para el derecho a la alimentación puede ofrecer una definición precisa del alcance y contenido de este derecho humano y establecer las obligaciones de las autoridades del Estado y el sector privado, así como los mecanismos institucionales necesarios y proporcionar las bases jurídicas para la legislación subsidiaria y otras medidas necesarias que deberán adoptar las autoridades competentes.

Evaluación de leyes sectoriales pertinentes para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación

La aplicación jurídica del derecho a la alimentación mediante su incorporación al ordenamiento jurídico interno vigente exige una evaluación completa de todas las leyes sectoriales pertinentes que puedan afectar la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos. Dicha evaluación debe ser lo suficientemente amplia como para abarcar todas las áreas pertinentes, pero al mismo tiempo tiene que

⁶ Muchos países de Europa Central y Oriental y países de África comenzaron a aprobar nuevas constituciones, incluyendo Cartas de Derechos, a partir de los años 90. Sudáfrica es citada frecuentemente como uno de los países que cuenta con las disposiciones constitucionales más avanzadas en materia de derecho a la alimentación.

ser lo suficientemente acotada para ser factible. Las leyes pertinentes deberán ser modificadas o enmendadas, según corresponda, y la nueva legislación aprobada deberá ser compatible con el derecho a la alimentación a fin de garantizar las condiciones favorables para el ejercicio pleno de este derecho humano.

La evaluación sectorial reviste particular importancia ya que, en términos prácticos, la plena efectividad del derecho a la alimentación depende de muchos factores e involucra a muchos actores. Las leyes pertinentes que afectan al ejercicio de este derecho podrían, por ende, abarcar desde la producción y comercialización de alimentos, el etiquetado de productos y la protección del consumidor, la inocuidad de los alimentos, la educación, la seguridad social y el empleo, hasta el comercio y los recursos naturales. Estas leyes fueron elaboradas para fines determinados y con objetivos sectoriales específicos, generalmente sin tomar en consideración las posibles implicaciones relativas a los derechos humanos. En consecuencia, algunas de sus disposiciones podrían ser un obstáculo, y de hecho lo son frecuentemente, al ejercicio pleno del derecho a la alimentación. Por lo tanto, incluso en países donde este derecho fundamental se aplica jurídicamente a través de disposiciones constitucionales o una ley marco (o ambas), parece ser necesario y deseable llevar a cabo una evaluación de las leyes sectoriales más relevantes para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación y la plena efectividad de este derecho.

Como reitera el CDESCR, con independencia de la metodología empleada para la aplicación legislativa del derecho a la alimentación en un Estado determinado, existen ciertos principios que deben observarse; así por ejemplo, los medios elegidos para aplicar el Pacto deben ser adecuados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia del derecho a la alimentación; hay que considerar la necesidad de asegurar la justiciabilidad del derecho establecido y deben tenerse en cuenta los medios que han demostrado mayor eficacia en el país en cuestión para garantizar la protección de otros derechos humanos (OG 9, párrafo 7).

OBJETIVO DE LA PRESENTE GUÍA

Varios países han comenzado a elaborar leyes en los últimos años con miras a garantizar o promover la plena efectividad del derecho a la alimentación; entre ellos figuran Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Indonesia, Malawi, Malí, México, Mozambique, Nicaragua, Perú, Sudáfrica, Uganda y Venezuela (República Bolivariana de). Otros países también han emprendido iniciativas en materia de la realización del derecho a la alimentación, pero en cambio no han impulsando – hasta el momento – iniciativas legislativas específicas con estos fines.

Un análisis comparativo de estas iniciativas indica que las disposiciones referidas a la alimentación en términos de derecho están siendo incorporadas principalmente

en la legislación relativa a la seguridad alimentaria y nutricional,⁷ en leyes dirigidas especialmente a sectores específicos de la población y en leyes más generales en materia de seguridad alimentaria. Los marcos jurídicos resultantes representan el primer paso hacia la adopción de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos, que se reitera en la Observación General 12 (OG 12)⁸ y en las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*.⁹ También existe un número cada vez mayor de países que está participando en procesos de consultas sobre la adopción de leyes especiales en materia del derecho a la alimentación.

Hasta ahora no existía ninguna orientación global que ayudara a los gobiernos a emprender iniciativas legislativas nacionales en materia del derecho a la alimentación. Esta Guía pretende cubrir esta laguna. No pretende, por supuesto, desarrollar el contenido del derecho internacional. La Guía tiene como propósito proporcionar información práctica y directrices para los legisladores nacionales con miras al establecimiento o fortalecimiento del marco jurídico interno (e institucional) para el derecho a la alimentación, en conformidad con el PIDESC y otras normas pertinentes del derecho internacional.

La presente Guía reconoce que le corresponde a cada uno de los Estados decidir – según sus propias circunstancias históricas, económicas y sociales, entre otras – la mejor forma de aplicar el derecho a la alimentación en el contexto de la normativa jurídica interna del país.¹⁰

La Primera parte de la Guía contiene una breve introducción al derecho internacional y el derecho humano a la alimentación.

La Segunda parte examina hasta qué nivel se ha incorporado el derecho a la alimentación en las Constituciones nacionales y aborda la eficacia de las diversas formas en las que ha sido reconocido este derecho constitucionalmente.

7 A pesar de que algunos países también cuentan con leyes nacionales para la seguridad alimentaria y nutricional, esta Guía sólo cita legislación que hace referencia específica al derecho a la alimentación o define la “seguridad alimentaria” en términos de derechos dentro de los objetivos, propósitos o disposiciones sustantivas de la ley.

8 En 1999, el CESCR adoptó la Observación General (OG) 12 sobre el derecho a alimentación adecuada. Esta OG establece que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. En 1999, el CESCR adoptó la Observación General (OG) 12 sobre el derecho a alimentación adecuada. Esta OG establece que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

9 El Consejo de la FAO aprobó las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* en 2004 (Directrices sobre el Derecho a los Alimentos). Véase la Primera Parte, Recuadro 2.

10 Según el CESCR, con independencia de la metodología preferida, los medios elegidos por el Estado para aplicar el Pacto deben ser los adecuados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación con arreglo a lo establecido por el PIDESC (véase CESCR, OG 9 sobre la aplicación del Pacto en el plano nacional, párrafo 7).

La Tercera parte presenta un breve análisis de las posibles formas y el carácter jurídico de una ley marco para el derecho a la alimentación. También examina en detalle la posible estructura de dicha ley. No se plantea un “modelo” de ley propiamente dicho ya que las prioridades y estrategias dependerán de la propia historia, contexto socioeconómico y político, tradiciones, el sistema jurídico y las obligaciones internacionales de cada país. Sin embargo, en la Tercera parte, se examinan en detalle los componentes clave a considerar en el momento de elaborar una ley marco para el derecho a la alimentación. También se incluye una lista de verificación en el Anexo con un resumen de dichos componentes.

La Cuarta parte analiza los procesos de planificación para la evaluación de la compatibilidad del derecho a la alimentación, y explora determinadas áreas de la normativa sectorial, evaluando sus posibles efectos y las implicaciones en la realización del derecho a la alimentación. El análisis cubre un pequeño número de los muchos sectores relevantes para el estudio de la compatibilidad del derecho a la alimentación (p. ej. la tierra, el agua, la pesca, el empleo, la seguridad social, la inocuidad de los alimentos, el etiquetado y la protección del consumidor). Esto permitirá una práctica introducción a algunas áreas temáticas importantes desde la perspectiva del derecho a la alimentación e ilustrará en detalle la aplicación de la metodología en el estudio de la compatibilidad de las normas.

Cabe notar que cada parte de la Guía puede ser consultada y utilizada de manera independiente, según la situación y necesidades específicas de cada país.

La Guía complementa las diversas alternativas examinadas con información contextual pertinente y ejemplos extraídos de la legislación de diversos países al objeto de mostrar cómo los legisladores de estos países han abordado los diversos puntos en cuestión. En la presente Guía se toman en consideración tanto leyes vigentes como proyectos de ley ya publicados.¹¹ Los ejemplos, incluidos en los cuadros, de leyes internas vigentes o proyectos de ley se ofrecen sólo para fines ilustrativos y no tienen la intención de servir como terminología o sugerir la redacción de las normas. Esperamos que la Guía sea de utilidad para todas las personas que, desde dentro o fuera de organismos gubernamentales, pretenden aplicar el derecho humano a la alimentación por medio de mecanismos legislativos.

11 Se incluyen principalmente ejemplos de países latinoamericanos ya que son los únicos que han incorporado el derecho a la alimentación en el derecho positivo.

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1.1 CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	16
1.2 OBLIGACIONES DEL ESTADO	23
1.2.1 Obligación de adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para el ejercicio progresivo y pleno del derecho a la alimentación	23
1.2.2 Obligación de no discriminar	26
1.2.3 Obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación	30
1.2.4 Obligación de cooperar y prestar asistencia internacional	31
1.3 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN RELACIÓN CON OTROS DERECHOS HUMANOS	33

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y, especialmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en 1948, la posibilidad de que las personas pueden exigir el respeto de ciertos derechos por parte del Estado dentro de cuya jurisdicción se encuentran allanó el camino para el desarrollo de la normativa internacional de derechos humanos. Este cuerpo de normas centra su atención en las personas y la protección de sus derechos y libertades. En la actualidad existe un gran número de instrumentos de derechos humanos adaptados a nivel regional e internacional.

Los tratados de derechos humanos constituyen una categoría especial de acuerdo jurídico internacional. Los derechos humanos se centran en la dignidad inherente a todo ser humano y la igualdad de todas las personas. Otra de las características especiales de los tratados relativos a los derechos humanos es que las *personas* (y no otros Estados) son titulares de esos derechos mientras que los principales titulares de las obligaciones emanadas de esos derechos son los Estados Partes de esos tratados.

La DUDH fue el primer instrumento internacional en reconocer formalmente el derecho humano a la alimentación en el marco del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 25).¹² A partir de ahí, el derecho a la alimentación o algunos aspectos de este derecho se ha ido incorporando a diversos instrumentos de derechos humanos vinculantes y no vinculantes, tanto a nivel internacional como regional. El Recuadro 1 explica la diferencia entre los instrumentos vinculantes y no vinculantes.

¹² La Declaración Universal de Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos forman lo que se conoce como la “Carta Internacional de Derechos Humanos”.

RECUADRO 1. Instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes

Los instrumentos internacionales vinculantes – tratados, pactos, convenciones – imponen obligaciones jurídicas a los Estados que los han ratificado. Por lo tanto, obligan a los Estados Partes a garantizar la aplicación efectiva del acuerdo a nivel nacional. Los instrumentos internacionales no vinculantes – declaraciones, recomendaciones, resoluciones – establecen directrices y principios e imponen obligaciones morales a los Estados. A pesar de que no están obligados jurídicamente a cumplir sus disposiciones, los Estados por lo general se esfuerzan por respetar, en la medida de lo posible, los instrumentos no vinculantes que se han comprometido a implementar. De hecho, los instrumentos internacionales no vinculantes han contribuido significativamente al desarrollo del derecho internacional público y, más específicamente, de las leyes en materia de derechos humanos. Asimismo, los instrumentos no vinculantes o algunas de sus disposiciones pueden alcanzar un “valor vinculante” a lo largo del tiempo como consecuencia de la práctica de los Estados y la aceptación de dichas costumbres como ley (*opinio juris*). Esta situación se da con algunas disposiciones de la DUDH que han tenido una aceptación tan generalizada que en la actualidad forman parte de la ley consuetudinaria internacional y, por ende, son vinculantes para todos los Estados.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el instrumento que aborda el derecho humano a la alimentación de manera más exhaustiva. El PIDESC, que representa una codificación de la norma previa incluida en la DUDH, entró en vigor en 1976, diez años después de que fuera ratificado. En junio de 2009 eran 160 los Estados¹³ que habían ratificado el Pacto, es decir, que están obligados jurídicamente a cumplir sus disposiciones.

Existen otros instrumentos internacionales aplicables al derecho a la alimentación, entre ellos algunos tratados internacionales de derechos humanos que abordan los derechos de ciertas categorías de personas (por ejemplo, niños,¹⁴ mujeres,¹⁵ refugiados¹⁶ y personas con discapacidades¹⁷) y situaciones específicas como los

13 Última actualización: 03 de Junio de 2009. Información disponible en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

14 Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989.

15 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979.

16 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (de 1951) y los protocolos afines (de 1967).

17 Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad. La Convención entró en vigor en mayo de 2008.

conflictos armados.¹⁸ Asimismo, diversos instrumentos regionales de derechos humanos¹⁹ así como diversas declaraciones internacionales y resoluciones de la ONU hacen referencia al derecho a la alimentación.²⁰ Algunos autores también sugieren que el derecho a la alimentación, o al menos el derecho a estar protegido contra el hambre, es inherente al derecho internacional consuetudinario. Sin embargo, este asunto no será abordado ya que va más allá del objetivo de esta Guía.

Los instrumentos internacionales vinculantes mencionados anteriormente han sido complementados con algunos instrumentos no vinculantes; éstos han contribuido de manera significativa a una mejor comprensión e interpretación de lo que constituye el derecho a la alimentación y las obligaciones a las que están sujetos los Estados. Este es el caso en particular de los instrumentos desarrollados por la FAO, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en 2006 pasó a ser el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²¹) y el CESCR (Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En 1999, el CESCR adoptó la Observación General (OG) 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. La OG 12 afirma que el derecho a una alimentación adecuada se realiza “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”. La OG 12 también presenta una reseña explicativa del contenido normativo de este derecho, las obligaciones de los Estados y su aplicación a nivel nacional. A pesar de que las Observaciones Generales del CESCR no son jurídicamente vinculantes, ofrecen una interpretación muy autorizada de los derechos contenidos en el PIDESC y, por lo general, son acatadas y respetadas por los Estados Partes.²²

18 La Convención de 1949 sobre la Protección de la Población Civil en Tiempos de Guerra, el artículo 54 del Protocolo adicional del Pacto de Ginebra (Convención de 12 de agosto de 1949) aplicables para la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y los artículos 69 y 70 del Protocolo adicional del Pacto de Ginebra (Convención de 12 de agosto de 1949) aplicables para la protección de víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II).

19 El Pacto Americano de Derechos Humanos (de 1978) y su Protocolo adicional en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales conocido como el “Protocolo de San Salvador” (de 1999), el Pacto Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos (de 1986), y la Directiva de la Unión Europea que fija las normas mínimas para la acogida de personas que piden asilo.

20 Véase por ejemplo, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición, aprobada en la Conferencia Internacional sobre la Nutrición en 1992, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966, la Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2004 y las Directrices Voluntarias de la FAO en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices Voluntarias de la FAO), adoptadas en el 127.º período de sesiones del Consejo de la FAO, en noviembre de 2004.

21 La Comisión fue reemplazada en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos, creado a partir de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (véase A/RES/60/251 del 15 de marzo de 2006).

22 Véase Naciones Unidas. 1999 y Villán Durán, C. 2000.

En 2000, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU nombró un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.²³ Basándose en la OG 12, el Relator Especial ha centrado su labor en esclarecer el contenido del derecho a la alimentación en mayor profundidad y dar sentido a las obligaciones de los gobiernos respecto a este derecho.²⁴

En 2004, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (las llamadas “Directrices sobre el Derecho a la Alimentación”). Las Directrices ofrecen recomendaciones de iniciativas que deben adoptarse en el plano nacional para la creación de un entorno favorable que permita a las personas alimentarse con dignidad, y para el establecimiento de redes de seguridad destinadas a aquellas personas que no tienen la capacidad de hacerlo. Las Directrices invitan a los Estados a incorporarlas en sus leyes internas, estrategias, políticas y programas al objeto de dar plena efectividad al derecho a la alimentación en el ámbito nacional (véase el Recuadro 2).

RECUADRO 2. Directrices sobre el Derecho a la Alimentación

El valor de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación radica en que han permitido una aplicación menos teórica y más práctica del concepto en términos de ofrecer apoyo a los gobiernos en la aplicación de este derecho. Las Directrices:

- cubren todos los elementos necesarios de una estrategia y proceso legítimo de seguridad alimentaria;
- promueven un marco de coordinación intersectorial de las acciones emprendidas por entidades gubernamentales pertinentes;
- reflejan los principios de los derechos humanos en recomendaciones de medidas;
- establecen una base para la promoción de políticas y programas más equitativos.



23 El Relator Especial forma parte de los mecanismos de procedimientos especiales establecidos por la Comisión que constan de grupos de trabajo, relatores especiales, representantes o especialistas nombrados por la Comisión para investigar y abordar cualquier violación cometida en un país en determinadas áreas temáticas de los derechos humanos. Para más información sobre los procedimientos especiales, véase <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>

24 Los informes del Relator Especial tratan de varios temas del derecho a la alimentación en detalle. Los informes pueden consultarse en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>

RECUADRO 2. Directrices sobre el Derecho a la Alimentación (cont.)

Las Directrices pueden ayudar a los gobiernos a esbozar políticas, estrategias y leyes adecuadas. A pesar de su naturaleza intrínsecamente voluntaria, pueden llegar a ejercer una gran influencia sobre las políticas de Estado dado que surgen de un consenso entre los Estados Miembros de la FAO.

Las Directrices 5, 7, 17 y 18 ofrecen a los Estados recomendaciones prácticas para la creación de un marco institucional y jurídico eficaz que contribuya a la realización del derecho a una alimentación adecuada y para crear los mecanismos de vigilancia independientes que garanticen la aplicación de estas Directrices en pro de la realización de este derecho.

1.1

CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Los titulares del derecho a la alimentación son los individuos. En la práctica, esto significa que toda persona –mujer, hombre, niña y niño– puede acogerse a este derecho humano fundamental. El “derecho a la alimentación” engloba dos normas distintas contenidas en el artículo 11 del PIDESC (véase el Recuadro 3). La primera, establecida en el primer párrafo, nace del derecho de toda persona a “un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados” que puede denominarse “el derecho a una alimentación adecuada”. La segunda, proclamada en el segundo párrafo del mismo artículo, es el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

RECUADRO 3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Artículo 2

1. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.



RECUADRO 3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (cont.)

Artículo 11

1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 - (a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

 - (b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

Existe una diferencia sustancial entre las dos normas. El derecho a estar protegido contra el hambre es el único derecho calificado como “fundamental” en el PIDESC. Se considera que constituye una norma “absoluta”: el nivel mínimo que debe garantizarse para todos, independientemente del nivel de desarrollo alcanzado por el Estado.²⁵ El derecho a estar protegido contra el hambre está íntimamente vinculado al derecho a la vida. El Comité de Derechos Humanos (CDH), la entidad cuya responsabilidad es vigilar la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su OG 6 sobre el derecho a la vida profundizó más en la “dimensión social del derecho a la vida”. El CDH declaró que “la protección del derecho a la vida exige a los Estados adoptar *medidas positivas*” y consideró que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles “encaminadas a disminuir la mortalidad infantil

25 Según el CDESCR “un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, *prima facie*, no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (GC 3, párr. 10). La noción de un “contenido mínimo esencial” de derechos fundamentales articula la idea de que el Estado debe dar prioridad a las necesidades más urgentes de los individuos.

y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”.²⁶ No obstante, el derecho a una alimentación adecuada abarca mucho más, ya que conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.

El reconocimiento del derecho a la alimentación en el contexto de un nivel de vida adecuado y el derecho a estar protegido contra el hambre implica, a su vez, reconocer que el hambre y la desnutrición ocurren no sólo como consecuencia de la falta de alimentos sino principalmente por la pobreza, las desigualdades en los ingresos y la falta de acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el agua limpia y condiciones de vida higiénicas. También apunta al fuerte vínculo que existe entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos. Las consecuencias prácticas de esta perspectiva son enormes. Considerando que el concepto de estar protegido contra el hambre implica que el Estado debe suministrar alimentos a quienes no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias por razones fuera de su control (como por ejemplo, la edad, discapacidad, recesión económica, hambruna, catástrofe o discriminación), para poder ejercer el derecho a la alimentación, las condiciones de vida deben mejorar de manera progresiva hasta conseguir un acceso regular e igualitario a los recursos y oportunidades para que toda persona pueda satisfacer sus propias necesidades.

En circunstancias normales, la mayoría de las personas ejercen su derecho a la alimentación principalmente por sus propios medios, ya sea produciendo o adquiriendo alimentos. La capacidad de ejercer el derecho a la alimentación depende, por lo tanto, del acceso a la tierra, al agua y otros recursos productivos, además del acceso a un empleo remunerado u otros medios para adquirir los alimentos (por ejemplo, la seguridad social). De hecho, el hambre y la desnutrición generalizada en muchos países del mundo no están vinculadas a la disponibilidad de alimentos sino a desigualdades tanto en la distribución de recursos como en el acceso físico o económico de las personas a los alimentos. Según el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, “es evidente que reducir el hambre no significa aumentar la producción de alimentos [...] sino, más bien, encontrar formas de aumentar el acceso de los pobres a los recursos...”.²⁷ A menudo, la discriminación se encuentra en los orígenes de estas desigualdades. El derecho a la alimentación es, por ende, un asunto multidimensional y complejo, interrelacionado con otros derechos humanos; la capacidad de la persona de ejercer este derecho libremente está circunscrita al funcionamiento adecuado de diversas instituciones y actores, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. El ejercicio del derecho puede verse afectado de manera adversa por problemas en la producción y distribución, y en los precios e información, así como por la falta de acceso a la tierra y recursos productivos, debido a prácticas discriminatorias del Estado o de actores externos,

26 Véase la OG 6, párrafo 5 del Comité de Derechos Humanos (subrayado fuera del texto).

27 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 2003a.

debido a una atención médica y una educación inadecuadas o insuficientes, unos sistemas sanitarios deficientes, la pobreza generalizada u otros factores como la recesión económica, el cambio climático y las catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Cualquiera de estos factores o más de uno pueden afectar a la capacidad del individuo de acceder a alimentos o podrían llevarle a un estado de desnutrición o hambre, vulnerando así su derecho a la alimentación.

La naturaleza multidimensional del derecho a la alimentación fue clarificada por el CESCR en su OG 12 sobre el derecho a la alimentación. Según el CESCR, el derecho a la alimentación no debe interpretarse simplemente como el conjunto de calorías, proteínas y otros nutrientes específicos necesarios para estar protegido contra el hambre y la desnutrición (OG 12, párrafo 6), sino que más bien comprende:

*... el derecho a tener acceso de manera regular, permanente, directamente o mediante su adquisición en el comercio, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece la persona que la consume, y garantice una vida síquica y física individual y colectiva libre de temores, satisfactoria y digna.*²⁸

Esta conceptualización del contenido del derecho a la alimentación se basa en la definición de seguridad alimentaria del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, pero adopta un enfoque levemente distinto (véase el Recuadro 4). El derecho a la alimentación centra su atención en el ser humano, complementando de esta forma la lucha contra la inseguridad alimentaria y el hambre con otros derechos humanos y principios, es decir, con la dignidad, la transparencia, el empoderamiento y la participación.²⁹

RECUADRO 4. La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación

La seguridad alimentaria, como concepto, comenzó a abordarse en la década de 1960 y 1970, centrandose en esa época su interés (y aún lo sigue haciendo en determinados usos) en los problemas que afectan a la disponibilidad de alimentos, es decir, las dificultades para asegurar la disponibilidad y, en cierta medida, la estabilidad de precios de alimentos básicos a nivel internacional y nacional. La seguridad alimentaria se definió como “[la disponibilidad de] garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos [...] para mantener una expansión constante del consumo de alimentos [...] y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”.

28 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 2001, p. 7.

29 Véase Mechlem, K. 2004.

RECUADRO 4. La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación (cont.)

Sin embargo, la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, aprobada en la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974), describió la crisis alimentaria que afectaba a las personas en los países en desarrollo como un creciente desequilibrio que “...no sólo tiene graves consecuencias económicas y sociales, sino que compromete gravemente la realización de los principios y valores más fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos”. Se había establecido un vínculo entre la seguridad alimentaria y los derechos humanos, pero aún faltaba desarrollarlo.

En el transcurso de los años, el interés se desplazó de la disponibilidad de alimentos a las dificultades asociadas al acceso físico y económico a los alimentos. Esta evolución estuvo marcada por los diversos estudios que indicaban que algunas de las peores hambrunas se habían producido en el contexto de una abundante disponibilidad de alimentos, como consecuencia de la falta de derechos de las personas para acceder a los alimentos disponibles (Drèze y Sen, 1991). A mediados de la década de 1990 surgió una nueva definición de seguridad alimentaria basada en cinco puntos que debían abordarse: i) quiénes deberían recibir los alimentos; ii) cuándo; iii) cómo; iv) qué cantidad, y v) qué tipo de alimentos. En noviembre de 1996, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación declaró que la seguridad alimentaria, a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial, se alcanza “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.” Esta definición establece los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: i) la disponibilidad; ii) la accesibilidad; iii) la estabilidad, y iv) la utilización de los alimentos.

La seguridad alimentaria es un concepto *relativo a las políticas*, que establece una meta que debe ser alcanzada (por ejemplo, reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre antes del año 2015). El concepto está basado en necesidades y orientado hacia programas. El derecho a la alimentación es un concepto *jurídico*; es un derecho humano reconocido internacionalmente que otorga a las personas el derecho a la justicia y a una reparación adecuada en caso de violación de este derecho.³⁰

La diferencia entre los dos conceptos se puede esclarecer recurriendo al ejemplo de una persona que recibe alimentos regularmente gracias a la ayuda humanitaria: a pesar de que podría creerse que esta persona se encuentra en situación de seguridad alimentaria, su derecho a la alimentación no ha sido ejercido debido a que su dependencia de la ayuda externa a largo plazo es incompatible con su dignidad humana (ya que la persona no es considerada titular del derecho, sino objeto de dicha ayuda) y esto, a la postre, no le permitirá ser autosuficiente, en otras palabras, no podrá alimentarse por sus propios medios.

30 *Ibidem*. Véase también Eide, W.B. 2001.

Según el CDESCR, el contenido normativo del derecho a la alimentación implicaría: “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; [y] la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”. Los Estados Partes deben centrar sus acciones en mejorar las condiciones de vida de su pueblo y no en satisfacer las necesidades básicas mínimas en lo que respecta a los alimentos.

En relación con la *cantidad disponible*, el concepto de alimentos se entiende como una cantidad de alimentos suficiente que permita a una persona gozar de una vida normal y activa. La disponibilidad comprende la posibilidad de alimentarse directamente de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o a través de un sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que permita trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda. Para esto, también es necesario contar con una *estabilidad* con respecto a la oferta de alimentos. La estabilidad se refiere tanto a la disponibilidad como a la accesibilidad de los alimentos. En efecto, el derecho a la alimentación implica que los individuos dispongan de *acceso* a alimentos adecuados, tanto en términos económicos como físicos (OG 12, párrafos 8 y 13). Tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso sostenible vienen determinados por las condiciones de sostenibilidad ambiental que se aseguran si existe una gestión pública y comunitaria prudente de los recursos que permita garantizar la disponibilidad de alimentos suficientes para las generaciones actuales y futuras. En las palabras del CDESCR, la noción de sostenibilidad está intrínsecamente vinculada al concepto de alimentos adecuados (OG 12, párrafo 7).

El concepto de *adecuación* reviste especial importancia para el derecho a la alimentación puesto que pone de relieve una serie de factores que deben contemplarse para determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación disponibles son los más adecuados en determinadas circunstancias. Por ende, la cantidad y *calidad* de los alimentos disponibles deben ser “suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada” (OG 12, párrafo 7). En cuanto al componente de calidad, los alimentos obtenidos deben cumplir ciertas normas mínimas de inocuidad, para evitar cualquier tipo de contaminación debido a la adulteración, mala higiene ambiental o manipulación incorrecta en las diversas etapas de la cadena alimentaria (OG 12, párrafo 10). Asimismo, la norma de adecuación va más allá de la protección contra el hambre o los alimentos inocuos; implica la aceptación cultural de los alimentos. Como indica el CDESCR, la definición precisa de “adecuación” viene determinada, en gran medida, por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes (OG 12, párrafo 11). Por lo tanto, el CDESCR insiste en que los alimentos deben ser aceptables para una cultura o consumidores determinados y que deben tomarse en cuenta los *valores no relacionados con la*

nutrición que se asocian a los alimentos y su consumo, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles (OG 12, párrafo 11).

Esta noción recalca la interdependencia de todos los derechos humanos y la relación intrínseca del derecho a la alimentación con una nutrición y cuidados adecuados. En este sentido, la dimensión de *utilización* de la seguridad alimentaria³¹ (es decir, insumos no alimenticios) no suele considerarse un componente del derecho a la alimentación, aunque implícitamente debería formar parte del componente de adecuación del derecho a la alimentación. Dichos insumos revisten especial importancia para las madres embarazadas y lactantes y los niños. Los mecanismos internacionales de derechos humanos hacen hincapié en la necesidad de garantizar la nutrición y cuidados adecuados de mujeres embarazadas y lactantes y de los niños.³²

31 El componente de utilización resalta la importancia de los factores no asociados a los alimentos de la seguridad alimentaria: éste se refiere a la utilización de alimentos a través de un régimen alimenticio adecuado, agua limpia, saneamiento y atención de salud para alcanzar un estado de bienestar nutricional en el que todas las necesidades fisiológicas son satisfechas.

32 Véase el artículo 12.2 del CEDAW y el artículo 24 de la CDN.

1.2 OBLIGACIONES DEL ESTADO

Cada uno de los derechos individuales trae consigo obligaciones que otros deben cumplir. Conforme al derecho internacional, las obligaciones en materia de derechos humanos han de ser cumplidas principalmente por los *Estados*.

En virtud de los términos de los artículos 2 y 11 del PIDESC, la principal obligación de los Estados Partes es adoptar las medidas necesarias (hasta el máximo de los recursos de que dispongan) para el ejercicio progresivo y pleno del derecho a la alimentación de toda persona bajo su jurisdicción. Asimismo, en conformidad con el principio establecido en derecho internacional, los Estados Partes pueden ampliar la protección existente del derecho a la alimentación; por el contrario, reducir el nivel de protección ya alcanzado equivale, en términos generales, a una violación de este derecho (o sea, el principio de “no regresión”).³³

Estas obligaciones generales han sido interpretadas en mayor detalle por el CESCR en la OG 3 (sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes) y en la OG 12 (sobre el derecho a la alimentación en general). Cada componente de estas obligaciones será examinado en mayor profundidad en las siguientes tres secciones.

1.2.1 OBLIGACIÓN DE ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS, HASTA EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES, PARA EL EJERCICIO PROGRESIVO Y PLENO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Adopción de medidas

Si bien la plena realización del derecho a la alimentación puede lograrse de manera paulatina, los Estados Partes tienen la obligación de adoptar las

33 El CESCR en su OG 3 afirma que cualquier medida de carácter deliberadamente retroactivo requerirá la consideración más cuidadosa y deberá justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (véase el párrafo 9).

“medidas” para lograr este objetivo dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del PIDESC. Para el CESCR, estas medidas deben ser deliberadas y concretas, y estar orientadas hacia la satisfacción de dichas obligaciones (OG 3, párrafo 2). Estas medidas pueden incluir la adopción de legislación o la aplicación de reformas administrativas, económicas, financieras, educacionales o sociales. Cada uno de los Estados Partes deberá determinar cuáles serán las medidas idóneas para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación de las personas dentro de su jurisdicción. Esta flexibilidad reconoce las numerosas diferencias culturales, históricas, jurídicas y económicas que existen entre los Estados Partes con las mismas obligaciones jurídicas. No obstante, cabe notar que el PIDESC ha dado especial énfasis a “la adopción de medidas legislativas” (Art. 2.1).

Hasta el máximo de los recursos de que se disponga

El ejercicio pleno del derecho a la alimentación –al igual que muchos otros derechos– requiere una inversión de recursos por parte del gobierno. El artículo 2.1 del PIDESC afirma que los Estados Partes deberán adoptar las medidas necesarias para lograr la plena aplicación del derecho a la alimentación de la población “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”.

Consiguientemente, los Estados Partes con recursos limitados no están obligados a emplear todos sus recursos o gastar recursos que no tienen para satisfacer el derecho a la alimentación. No obstante, deben asignar algunos recursos para garantizar la realización de este derecho humano. El CESCR, en su OG 3, recalca que “aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes”. Por ejemplo, el CESCR considera que “de ninguna manera se eliminan como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción” (OG 12, párrafo 11).

En la práctica, los Estados Partes deben asegurar que los recursos que sí *pueden* ser invertidos en alimentos no sean desviados hacia otras áreas o que desaparezcan a causa de la corrupción. El ejercicio del derecho a la alimentación (así como los otros derechos económicos, sociales y culturales) puede lograrse incluso con recursos limitados, siempre que el gobierno cumpla una función adecuada en la asignación de recursos.

Para el ejercicio progresivo y pleno del derecho a la alimentación

Al obligar a los gobiernos a garantizar el derecho a la alimentación de manera progresiva, el PIDESC reconoce que el ejercicio pleno de este derecho humano

exige tiempo. Esto significa que algunas de las medidas que los Estados Partes deberán tomar serán más inmediatas, mientras que otras serán a mayor plazo. Los Estados Partes tienen la obligación de proceder “lo más expedita y eficazmente posible” (OG 3, párrafo 9) con miras a lograr la plena efectividad del derecho a la alimentación para todos.

Existen varias disposiciones que deben ser realizadas *de manera inmediata*³⁴ que no dependen de los recursos disponibles. El concepto de realización progresiva no es suficiente para justificar la falta de acción por parte del gobierno aduciendo que el Estado no ha alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico. La obligación de no discriminar es de aplicación inmediata y no está supeditada a la norma del ejercicio progresivo.³⁵

Asimismo, corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, al menos, los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos consagrados en el PIDESC (OG 3, párrafo 10). Esta obligación también es de aplicación inmediata. Este nivel de obligación mínima con respecto al derecho a la alimentación consiste en la protección contra el hambre; en términos prácticos, esto conlleva la obligación de proporcionar los recursos básicos mínimos necesarios para que las personas estén protegidas contra cualquier amenaza a su supervivencia.³⁶ Las consecuencias jurídicas que puede llegar a tener este enfoque se fundamentan en el hecho de que si un Estado Parte no toma las medidas necesarias para abordar el hambre y la desnutrición, esto constituiría no sólo una violación de sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación (PIDESC) sino una violación de sus obligaciones relativas al derecho a la vida (PIDCP). Por lo tanto, el Estado está obligado a no negar el acceso a la alimentación a las personas dentro de su jurisdicción y, al menos, asegurar que no padezcan hambre³⁷ y suministrar alimento a quienes estén en riesgo de inanición.

34 Véase la OG 12, párr. 16. Véase también *Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Res. de la Comisión de Derechos Humanos, 43.a Sesión, artículo 8, Doc. E/CN4./1987/17 de las Naciones Unidas, Anexo (1987), principio 21. Los Principios de Limburgo fueron aprobados en 1996 por un grupo de distinguidos expertos en derecho internacional convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo y el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan, Universidad de Cincinnati (Ohio, EE.UU.).

35 El CESCR considera que el Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación, tiene la obligación de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas (OG 12, párr. 17)

36 La CDR considera que el incumplimiento por parte de un Estado Parte de la obligación de tomar las medidas adecuadas para abordar el hambre y la malnutrición no sólo constituiría una violación de la obligación enunciada en el PIDESC (el derecho a la alimentación) sino de las obligaciones enunciadas en el PIDCP (el derecho a la vida). Ello se debe a que la protección del derecho a la vida exige que los Estados adopten todas las medidas necesarias “para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”. Véase el párrafo 5 en la OG 6 de la CDH.

37 Además de lo establecido en el PIDESC, estas obligaciones también son de responsabilidad de los Estados conforme lo estipula la ley internacional humanitaria (la rama del derecho internacional aplicable a los conflictos armados y otras situaciones conexas) que prohíbe expresamente hacer padecer hambre a la población civil como *método de guerra* (véase el Convenio de Ginebra de 1949).

1.2.2 OBLIGACIÓN DE NO DISCRIMINAR

El carácter universal de los derechos humanos significa que son aplicables a todas y cada una de las personas dentro del Estado. No podrá existir condición alguna (de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social) vinculada al derecho de toda persona a ejercer libremente su derecho a la alimentación (artículo 2.2 del PIDESC). Este principio de no discriminación es uno de los elementos fundamentales del derecho internacional en materia de derechos humanos. Esto se debe a que existen ciertas personas y grupos que afrontan mayores dificultades para ejercer sus derechos humanos.

Además de la garantía general contra la discriminación, estipulada en el artículo 2.2, el PIDESC recalca la necesidad de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos enunciados en el PIDESC (Art. 3). La discriminación contra la mujer sigue siendo una realidad en todas las sociedades, ya sean desarrolladas o en vías de desarrollo. La difusión de este compromiso y la voluntad de combatir estas situaciones ha llevado a la adopción de un pacto internacional aparte para garantizar la protección de los derechos de la mujer (véase el Recuadro 5). Las Directrices sobre el Derecho a la alimentación hacen hincapié en la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Las Directrices invitan a los Estados a “promover la participación plena y en condiciones de igualdad de la mujer en la economía y, con este fin, introducir, donde no existan, y aplicar leyes sensibles al problema de la igualdad entre los sexos que otorguen a las mujeres el derecho a heredar y poseer tierra y otros bienes. Los Estados deberían asimismo proporcionar a las mujeres acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua y tecnologías apropiadas, y el control sobre ellos, para que puedan recibir los beneficios que deriven de dichos recursos” (Directriz 8.7).

RECUADRO 5. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 para reafirmar las disposiciones de los instrumentos internacionales de la época elaborados con el objetivo de combatir la constante discriminación contra la mujer. La Convención identifica las diversas esferas en las cuales se discrimina a la mujer, por ejemplo, con respecto a sus derechos políticos y en el contexto del matrimonio, la familia y el empleo. La Convención establece, para este y otros ámbitos, metas y medidas explícitas que deberán ser adoptadas con miras a facilitar la creación de una sociedad global en la cual la mujer esté en condiciones de igualdad frente al hombre y, consiguientemente, pueda ejercer y gozar plenamente de sus derechos humanos. ▼

RECUADRO 5. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (cont.)

La Convención, al objeto de suprimir la discriminación de género, obliga a los Estados Partes a reconocer el gran aporte económico y social de las mujeres a la familia y a la sociedad en general. La Convención subraya que la discriminación afectará al crecimiento y bienestar económico. También reconoce de manera explícita la necesidad de modificar los patrones de conducta, a través de la educación tanto de hombres como mujeres, para aceptar la igualdad de derechos y responsabilidades con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas basados en funciones estereotipadas. Recalcando la preocupación de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación y los recursos, la Convención establece el derecho de toda mujer a una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (Art. 12) y obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, especialmente en las zonas rurales, tengan acceso a recursos, servicios y oportunidades económicas (Art. 14).

Otro aspecto importante de la Convención es el reconocimiento explícito del objetivo de alcanzar una igualdad de facto, además de la igualdad en términos jurídicos, y de la necesidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal para alcanzar dicho objetivo.

Tal como ocurre con la obligación de garantizar la protección contra el hambre, la obligación de no discriminar deberá entrar en vigor de forma inmediata. Para ello, el nivel de protección del derecho a la alimentación debe garantizarse a toda persona de manera objetiva y razonablemente igualitaria, independientemente de su raza, color, sexo, etc. La lista de motivos de discriminación enumeradas en el artículo 2.2 no es exhaustiva, como lo indican las palabras “o de otra índole”.³⁸

El PIDESC hace referencia al ejercicio de los derechos “sin discriminación alguna”, aunque no toda diferenciación de trato constituye discriminación si los criterios para tal diferencia de trato son objetivos y razonables, y si el objetivo es lograr un fin legítimo.³⁹ En el plano internacional, existen dos tratados de derechos humanos relacionados con la prohibición de la discriminación, que reconocen de manera explícita la necesidad de adoptar ciertas medidas para erradicar todo acto de discriminación y garantizar que un determinado derecho humano sea ejercido plenamente por las personas o

38 Por ejemplo, por motivo de edad, discapacidad, por padecer el VIH/SIDA.

39 Véase la Observación General 18 del Comité de Derechos Humanos, un órgano supervisor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que también es aplicable, *mutatis mutandis*, para la interpretación del artículo 2.2 del PIDESC.

grupos discriminados (véase el Recuadro 6). Dichas medidas especiales no podrán considerarse discriminatorias con respecto a otras personas que pudieran estar afrontando dificultades en el ejercicio pleno de su derecho a la alimentación.

RECUADRO 6. Medidas especiales y la promoción de la igualdad en los pactos internacionales de derechos humanos

Según el artículo 4 de la CEDAW, “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) obliga a los Estados Partes “cuando las circunstancias lo aconsejen, [tomar] medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (Art. 2.2).

La CDH, en su OG sobre la no discriminación, reconoce que “No toda diferenciación de trato constituirá una discriminación si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto” (OG 18, párrafo 10). Que esta diferenciación de trato constituya discriminación o no dependerá de las circunstancias específicas en cada caso.

En este sentido, el CDESCR, al tratar el tema de las discapacidades, consideró que, debido a que han de adoptarse ciertas medidas para remediar la discriminación existente y crear oportunidades equitativas para las personas con discapacidad, dichas medidas no deben ser consideradas discriminatorias en tanto estén fundamentadas en el principio de igualdad y sean aplicadas exclusivamente con miras a cumplir ese principio.⁴⁰ Por lo tanto, para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la alimentación, los gobiernos pueden hacer diferenciaciones para conseguir un objetivo legítimo, por ejemplo, subsanando una discriminación *de facto* o eliminando las condiciones que generan o perpetúan la discriminación.

40 Véase Observación General 5 del CDESCR sobre personas con discapacidades.

El proceso de eliminación de la discriminación y de promoción de la igualdad de toda persona en el ejercicio del derecho a la alimentación implica mucho más que una afirmación de la igualdad de derechos y el establecimiento de obligaciones a las que están sujetos los gobiernos a través de la legislación. En muchos Estados, las conductas estereotipadas y los prejuicios sociales, las prácticas consuetudinarias y culturales, las tradiciones, actitudes y creencias religiosas constituyen obstáculos constantes para ciertas categorías de personas en el desarrollo de las capacidades necesarias que les permitan alimentarse por sus propios medios. Las leyes y prácticas consuetudinarias pueden jugar un papel aún más significativo en los países en desarrollo ya que suelen condicionar la vida y costumbres cotidianas de manera más significativa. Para eliminar la discriminación *de facto* será necesario cambiar los patrones de comportamiento que atentan contra estos derechos,⁴¹ tal como lo estipula el derecho internacional, que obliga a los gobiernos a imponer el cumplimiento (véase el Recuadro 7).

RECUADRO 7. La discriminación y el papel que desempeñan los estereotipos, prejuicios y prácticas culturales

La CEDAW reconoce de forma clara que los abusos y las exclusiones a las que son sometidas las mujeres y niñas están arraigados en las estructuras sociales; por lo tanto, los Estados Partes tienen la obligación de tomar todas las medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (Art. 5).

El primer protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África también hace referencia explícita a este tema. La Carta obliga a los Estados Partes a “asumir el compromiso de modificar los patrones sociales y culturales de las mujeres y hombres a través de la educación pública, la información y estrategias educacionales y comunicacionales con miras a eliminar las prácticas culturales y tradicionales perjudiciales”.⁴²

La CDN hace un llamamiento a los Estados Partes para que adopten “todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños” (Art. 24.3), y el Comité de los Derechos del Niño reafirma la importancia de modificar las prácticas y patrones de la sociedad con miras a alcanzar estos objetivos.

41 Véase Landgren, K. 2005. p. 233.

42 El Protocolo fue adoptado el 11 de julio de 2003 y entró en vigor el 25 de noviembre de 2005.

43 Véase por ejemplo Landgren, 2005, p. 233.

1.2.3 OBLIGACIÓN DE RESPETAR, PROTEGER Y REALIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Al objeto de dilucidar el contenido específico de las obligaciones en materia del derecho a la alimentación y para ayudar a los Estados Partes a incorporarlas a su ordenamiento jurídico interno, el CESCR en su OG 12 afirma que el derecho a la alimentación, como cualquier otro derecho humano, impone tres tipos de obligaciones: i) la obligación de respetar, ii) la obligación de proteger y iii) la obligación de realizar el derecho a la alimentación.

La tipología de las obligaciones de los Estados Partes pone de relieve que el cumplimiento del derecho a la alimentación –al igual que cualquier otro derecho humano– requiere la adopción de medidas que van desde la no interferencia pasiva a la interferencia activa con miras a garantizar que sean satisfechas las necesidades individuales, dependiendo siempre de las circunstancias específicas.

La obligación de **respetar** exige que los Estados Partes no adopten medidas –ya sea a través de las actuaciones, las políticas o la falta de acción de sus propios organismos o funcionarios públicos– que tengan como resultado impedir o privar a las personas o grupos de la posibilidad de alimentarse por sus propios medios. La obligación de **proteger** requiere la adopción de medidas específicas, tanto legislativas como de otro tipo, que regulen las actividades de terceros al objeto de asegurar que no produzcan un efecto negativo en el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. La obligación de **realizar** implica que los Estados Partes deben adoptar medidas positivas para facilitar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las personas. Facilitar el ejercicio del derecho a la alimentación exige la adopción por parte del gobierno de medidas de mayor envergadura en el sentido de identificar a las personas vulnerables y aplicar políticas y programas que les permitan acceder más fácilmente a los alimentos y mejorar su capacidad para alimentarse. La obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación suministrando alimentos directamente sólo se aplicará en caso de que las personas o grupos no puedan alimentarse por sus propios medios. La obligación de suministrar también incluye la obligación de garantizar, como mínimo, que nadie padezca hambre en el país. El CESCR, en algunas de sus últimas Observaciones Generales, consideró que la obligación de realizar también incorpora la obligación de promover.⁴⁴ El Estado debe promover el conocimiento pleno de los derechos humanos tanto entre sus propios agentes como en el sector privado. En los últimos años, se ha hecho cada vez más necesario esclarecer las obligaciones y responsabilidades por las acciones del Estado emprendidas por su cuenta o por otros actores fuera de su territorio.

44 Véase CESCR, la OG 14 sobre el derecho a la salud o la OG 15 sobre el derecho al agua.

1.2.4 OBLIGACIÓN DE COOPERAR Y PRESTAR ASISTENCIA INTERNACIONAL

A la luz de las enormes diferencias que existen entre los países en lo que respecta a su capacidad económica, tanto la cooperación como la ayuda internacional son fundamentales para la realización del derecho de toda persona a la alimentación.⁴⁵ Tanto el artículo 2.1 como el artículo 11 hacen referencia a la cooperación y ayuda internacional como mecanismos para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación. El PIDESC, en su OG 12, pone de relieve el papel fundamental que cumple la cooperación internacional para alcanzar la realización plena del derecho a la alimentación (párrafo 36).

La obligación de cooperar también exige que los Estados Partes prohíban –o eviten– llevar a cabo actividades dentro de su jurisdicción que sean incompatibles con los derechos de otros Estados. Los Estados Partes deben abstenerse de imponer medidas que puedan negar a otro Estado la posibilidad de realizar el derecho a la alimentación de sus habitantes. En términos generales, la obligación de cooperar también implica el deber de los Estados Partes de evitar la adopción de medidas unilaterales que sean incompatibles con el derecho internacional. Dichas medidas incluyen utilizar los alimentos como un mecanismo de presión política, condicionar la ayuda en alimentos a ciertas cuestiones económicas o políticas, establecer bloqueos comerciales que impidan que el alimento llegue a otro país y la imposición de sanciones que afecten al abastecimiento de alimentos para la población (OG 12, párrafo 37).⁴⁶ La obligación de cooperar también exige a estos países, cuyos recursos son extremadamente limitados, solicitar asistencia internacional cuando sea preciso para evitar que se produzca una situación de hambruna general (OG 12, párrafo 17).

Según el CESCR, la obligación de prestar asistencia internacional exige a los Estados Partes, de acuerdo con sus recursos disponibles, facilitar la realización del derecho a la alimentación en otros países, por ejemplo, por medio de la asistencia financiera y técnica, y proporcionar ayuda en caso de catástrofes y ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, incluyendo la ayuda a los refugiados y desplazados internos (OG 12, párrafo

45 A la luz de 1) las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas (principalmente los artículos 1, 55 y 56); 2) el número considerable de tratados bilaterales, regionales o multilaterales que afirma en sus conclusiones el objetivo específico de establecer y reforzar la cooperación entre los Estados afectados, y 3) la cantidad aún más significativa de instrumentos jurídicos no vinculantes que establecen la obligación de cooperar, puede concluirse que la cooperación en todos los ámbitos – incluyendo, por consiguiente, el derecho humano a la alimentación – representa, en términos generales, una verdadera *opinio juris* universal (Dupuy, P.M. 2000). Por lo tanto, en virtud del derecho internacional, la cooperación constituye una obligación ineludible de todo Estado.

46 Para más información sobre el tema, véase Donati, F. y Vidar, M., 2008.

38). Naturalmente, la asistencia debe ofrecerse de acuerdo a las normas del PIDESC y de otras normas jurídicas relativas a los derechos humanos y la ayuda humanitaria.⁴⁷

Son cada vez más los expertos en derechos económicos, sociales y culturales que mantienen que los tres tipos de obligaciones también son aplicables a las obligaciones internacionales de los Estados Partes.⁴⁸ Esto implica que, en casos en que las medidas emprendidas por un Estado en otro país atenten directamente contra la capacidad de la población de dicho país de ejercer su derecho a la alimentación (el incumplimiento de la obligación de respetar) o cuando la falta de regulación de las actividades de los actores internos tenga como resultado la violación del derecho a la alimentación en otros países (el incumplimiento de la obligación de proteger), serán los Estados Partes los que tendrán la obligación de rendir cuentas.⁴⁹

47 Véase Cotula, L. y Vidar, M., 2003.

48 Véase Coomans, F. 2004. Para más información sobre las dimensiones jurídicas internacionales del derecho a la alimentación, véase Donati y Vidar, 2008, y Skogly, S. y Gibney, M. 2002.

49 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2004.

1.3

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN RELACIÓN CON OTROS DERECHOS HUMANOS

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.⁵⁰ Muchos consideran que el derecho a la alimentación debe estar adecuadamente garantizado antes de permitirse el lujo de preocuparse del derecho a voto o el privilegio de la libertad de expresión, sin embargo, actualmente todos los gobiernos aceptan, en términos generales, la idea de que ningún derecho tiene prioridad sobre otro.⁵¹ Todos los derechos humanos se refuerzan mutuamente: una mejor nutrición, salud y educación tendrán como resultado mayores libertades civiles y políticas y la consolidación del estado de derecho. Asimismo, la libertad de expresión y de asociación permitirá que se tomen las mejores decisiones para proteger el derecho a la alimentación, la salud y la educación.

Como se ha indicado anteriormente, la plena realización del derecho a la alimentación en el plano nacional requiere que no sólo se aborden los factores que promueven la seguridad alimentaria general del país (es decir, garantizar la disponibilidad y accesibilidad a los alimentos, y la planificación en situaciones de escasez, emergencias y problemas de distribución), sino también asegurar el ejercicio progresivo de los demás derechos humanos, entre ellos, los derechos a la tierra y la propiedad, la salud, la educación y el empleo; los derechos relativos a la participación en los procesos de toma de decisiones, la libertad de asociación y la libertad de expresión e información, así como la eliminación de las desigualdades y el mejoramiento de las condiciones subyacentes de vida que pudieran incidir negativamente en la

50 Declaración y Programa de Acción de Viena, de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993.Doc. Naciones Unidas. K/CONF.157/23, 12 julio de 1993.

51 Véase Clapham, A. 2007.

seguridad alimentaria.⁵² Entender que estos derechos están relacionados entre sí puede ayudar a los gobiernos con recursos limitados no sólo a definir sus prioridades en términos de las iniciativas que han de emprender, sino a contribuir a que cada individuo promueva el derecho a la alimentación y otros derechos humanos.⁵³

La interrelación que existe entre el derecho a la alimentación y los demás derechos humanos también constituye la base del consenso internacional respecto a la obligación que tienen los Estados de asegurar que los procesos de toma de decisiones (desde la elaboración de políticas y la aprobación de leyes hasta las medidas administrativas a adoptar) permitan aplicar el derecho a la alimentación y que sus resultados cumplan los principios de derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho (basado en el marco “PANTHER”, desarrollado por la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO, sigla en inglés derivada de las palabras *Participation, Accountability, Non-discrimination, Transparency, Human dignity, Empowerment* y *Rule of law*).

La participación activa, libre y significativa es un derecho humano además de constituir una forma práctica de lograr consensos. La participación efectiva permite a las personas y grupos participar de manera significativa en aquellas decisiones que repercuten en sus vidas y en la capacidad de alimentarse por sus propios medios; también promueve la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de toma de decisión. El principio de rendición de cuentas hace hincapié en la necesidad de que el gobierno y todas las autoridades rindan cuentas a sus superiores y a las personas a las que deben atender. Los individuos deben tener la posibilidad de impugnar tanto el proceso como el contenido de las decisiones que afectan a sus medios de vida. El principio de no discriminación, como se ha indicado anteriormente, podría exigir tratar a ciertas personas y grupos de manera diferente al resto, dependiendo de las circunstancias.

La transparencia está íntimamente relacionada con el derecho a la libertad de información. El gobierno debe garantizar que la información sobre las actividades realizadas y sobre las políticas, leyes y presupuestos elaborados en el marco del derecho a la alimentación sea publicada en un lenguaje que cualquier interesado pueda entender fácilmente, y que se difunda a través de medios apropiados. El principio de dignidad humana obliga a las autoridades públicas a garantizar que las medidas que afectan a los medios de vida de

52 Para un análisis de la interrelación que existe entre los diversos derechos humanos y el derecho a la alimentación, véase Vidar, M. 2005.

53 *Ibidem*, p. 142.

las personas y su capacidad de ejercer el derecho a la alimentación sean adoptadas de manera tal que se respete a las personas y su dignidad. El empoderamiento implica un cambio en las relaciones de poder dentro de la sociedad y entre el gobierno y el pueblo; obliga a las autoridades ofrecer a las personas la posibilidad de elegir y de ejercer influencia y control sobre las decisiones que afectan a sus medios de vida.

Finalmente, respetar el estado de derecho implica que todos los miembros de la sociedad, incluidos quienes toman las decisiones, deben respetar la ley. El estado de derecho se ejerce fundamental y principalmente cuando el gobierno impone su autoridad de manera legítima y en estricta conformidad con leyes escritas y divulgadas públicamente que han sido aprobadas y aplicadas en estricta conformidad con los procedimientos establecidos, denominado comúnmente como debido proceso. La rendición de cuentas y el acceso a la justicia (a través de los tribunales, organismos de derechos humanos u otros medios de resolución de conflictos) son fundamentales para sostener el estado de derecho.⁵⁴

La aplicación del derecho a la alimentación en el marco del ordenamiento jurídico interno deberá basarse en estos principios y ajustarse a ellos (véase la Sección 3.2.5).

En las partes Segunda a Cuarta de esta Guía se examinará cada una de las tres estrategias legislativas para incorporar el derecho a la alimentación a la normativa jurídica interna.

54 Pese al eterno debate sobre la “justiciabilidad” de los DESC, actualmente se acepta de forma generalizada que la violación de estos derechos puede ser invocada ante las autoridades jurídicas nacionales e internacionales (véase la Sección 3.14).

SEGUNDA PARTE

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

2.1 RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO	41
2.2 EL RECONOCIMIENTO COMO PRINCIPIO RECTOR DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO	46
2.3 EL RECONOCIMIENTO IMPLÍCITO A TRAVÉS DE UNA INTERPRETACIÓN MÁS AMPLIA DE OTROS DERECHOS HUMANOS	50
2.4 RECOMENDACIONES	54

SEGUNDA PARTE

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

En tanto que el PIDESC hace referencia en términos generales a “medidas legislativas” para aplicar los derechos humanos consagrados en el Pacto, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación hacen mención específica a las “Constituciones nacionales”.⁵⁵ Las Constituciones generalmente incluyen una declaración de derechos humanos fundamentales que son indispensables para orientar y limitar la acción del gobierno. La supremacía de la Constitución implica que todas las leyes internas deben ajustarse a las disposiciones constitucionales y que, en caso de conflicto, siempre imperarán las normas constitucionales. Por lo tanto, la inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución le otorga a este derecho la más sólida de las bases. El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación también constituye una protección contra la revocación de este derecho fundamental por conveniencia política; en la mayoría de los países, a diferencia de las leyes ordinarias, modificar la Constitución requiere procedimientos especiales para garantizar una mayor durabilidad.⁵⁶

Le corresponde al Poder Judicial interpretar la legalidad y legitimidad de la acción o falta de acción del gobierno en materia de derechos fundamentales.⁵⁷ Muchas constituciones, particularmente aquellas que han sido ratificadas o enmendadas recientemente, estipulan el derecho a reivindicar los derechos garantizados a través de un proceso judicial, incluyendo la presentación

55 A los Estados se les invita a “...incorporar disposiciones en sus leyes internas, que pueden incluir sus *constituciones, declaraciones de derechos o legislación*, al objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada” (Directriz 7.2., subrayado fuera del texto).

56 Véase Liebenberg S., 2001.

57 Véase Steiner y Alston, 2000, p. 990.

de recursos individuales ante los Tribunales Constitucionales.⁵⁸ Muchas Constituciones también establecen la creación de instituciones autónomas como comisiones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo, cuya misión es vigilar y hacer cumplir los derechos humanos y libertades garantizados en la Constitución.

Muchas Constituciones hacen referencia al derecho a la alimentación o a algunos de sus componentes. El reconocimiento de este derecho generalmente puede expresarse en las siguientes categorías: i) a través del reconocimiento explícito, como derecho humano por sí mismo o en el contexto de otros derechos humanos más generales; ii) a través de su reconocimiento como principio rector de las políticas de Estado, y iii) el reconocimiento implícito por medio de una interpretación amplia de otros derechos humanos.

58 Por ejemplo, los países latinoamericanos cuentan con la institución de la “*acción de amparo*” o procedimientos similares, lo que implica que toda persona puede recurrir a los órganos judiciales pertinentes, incluido el Tribunal Constitucional, y exigir la adopción de medidas urgentes para impedir o prevenir la comisión de un acto ilegal o subsanar de manera inmediata las consecuencias de un acto de esta naturaleza cometido por cualquier autoridad pública que constituye una violación de cualquier derecho constitucional y que podría provocar un daño inminente, grave o irreparable (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela [República Bolivariana de]). En Colombia, la acción de tutela, en Chile la *acción de protección* y en Brasil la *ação de segurança* también cumplen la misma función que la *acción de amparo*. Algunas de las cláusulas constitucionales del *amparo* sólo estipulan la justiciabilidad de derechos fundamentales, mientras que en otras, como las constituciones de Guatemala, Ecuador o Venezuela también se incorpora la justiciabilidad de derechos humanos reconocida en tratados jurídicos internacionales. Existe un mecanismo similar en otros Estados (Belarús, Bulgaria, Eritrea, Mozambique y Uzbekistán). Asimismo, las constituciones de la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, y algunos de África y Asia, estipulan el derecho a presentar demandas constitucionales individuales, lo que implica que toda persona tiene derecho a presentar un recurso ante el Tribunal Constitucional o la Corte Suprema por presunta violación de algún derecho y de las libertades consagrados en la Constitución (Azerbaiyán, Benin, Croacia, India, Nepal, Eslovenia y Sudáfrica). En Nepal, Pakistán y las Islas Turcas y Caicos también existe la posibilidad de entablar una demanda judicial de interés público que permite el acceso directo a la justicia para la protección de derechos consagrados. En la India, esta posibilidad se ha desarrollado a través de la práctica judicial.

2.1 RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO

Las Constituciones por lo general no incluyen en el texto principal un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación como un derecho humano individual para todas las personas⁵⁹ o para categorías específicas de la población como los niños,⁶⁰ aunque existen algunos ejemplos como los que se enumeran en el Recuadro 8:

RECUADRO 8. Reconocimiento directo del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales

... de todos

Estado Plurinacional de Bolivia

Artículo 16. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población⁶¹

Ecuador

Artículo 13. El derecho a la alimentación incluye el acceso libre y permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para una alimentación sana, de calidad, de acuerdo con la cultura, tradiciones y costumbres de los pueblos. El Estado ecuatoriano reconocerá y garantizará el derecho a la soberanía alimentaria.

59 Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 16), Guyana (Art. 40), Haití (Art. 22), Sudáfrica (Art. 27.1). La Constitución de Nicaragua (Art. 63) estipula el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre.

60 Brasil (Art. 227), Colombia (Art. 44), Cuba (Art. 9), Guatemala (Art. 51), Honduras (Art. 123), Panamá (Art. 52), Paraguay (Art. 54), y más específicamente, niños indígenas: México (Art. 4) y Costa Rica (Art. 82), Sudáfrica (Art. 28(1.c)) y prisioneros y detenidos: Sudáfrica (Art. 35.2.e).

61 La nueva Constitución de Estado Plurinacional de Bolivia fue recientemente aprobada y entró en vigor en febrero de 2009.

RECUADRO 8. Reconocimiento directo del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Sudáfrica

Artículo 27.1. Toda persona tiene derecho a tener acceso a [...] b. alimento y agua suficientes; y c. seguridad social así como asistencia social adecuada, en caso de no disponer de los medios de subsistencia para sí y su familia. 2. El Estado debe adoptar las medidas legislativas correspondientes y otras disposiciones, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la progresiva realización de cada uno de estos derechos.

... de los niños

Colombia

Artículo 44. Los niños tienen el derecho fundamental a: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, una alimentación adecuada.

Con mayor frecuencia, las disposiciones constitucionales en materia del derecho a la alimentación suelen incluir cláusulas más explícitas, entre ellas:

- ◆ El *derecho humano a un estándar de vida o calidad de vida* adecuado que incluye la alimentación entre sus componentes (véase el Recuadro 9).⁶²

RECUADRO 9. El derecho a la alimentación como parte del derecho a un estándar de vida/calidad de vida adecuado – Ejemplos de prácticas nacionales

Belarús

Artículo 21.2. Todo individuo podrá ejercer el derecho a un estándar de vida digno, incluyendo alimentación, ropa y vivienda apropiadas, así como la mejora constante de las condiciones de vida necesarias.

Moldova

Artículo 47.1 El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que toda persona cuente con un estándar de vida digno, por medio del cual la salud y el bienestar estén asegurados para esa persona y su familia en base a la disponibilidad de alimento, vestido, abrigo, asistencia médica y servicios sociales.

62 El Congo (Art. 34.1), Moldova (Art. 47.1) y Ucrania (Art. 48).

- ◆ El *derecho a un salario mínimo*, suficiente para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia, principalmente el alimento (véase el Recuadro 10).⁶³

RECUADRO 10. El derecho a la alimentación como parte del derecho a un salario mínimo – Ejemplos de prácticas nacionales

Brasil

Artículo 7. Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, entre otros, que pretendan mejorar su condición social: ...

IV – un salario mínimo, fijado por ley y unificado para toda la nación, capaz de atender sus necesidades vitales básicas y las de su familia como vivienda, alimentación, educación, salud, descanso, vestido, higiene, transporte y seguridad social, con reajustes periódicos que preserven el poder adquisitivo.

- ◆ El derecho al desarrollo, incluido el acceso a la alimentación (véase el Recuadro 11):

RECUADRO 11. El derecho a la alimentación en el contexto del derecho al desarrollo – Ejemplos de prácticas nacionales

Malawi

Artículo 30.2. El Estado adoptará las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo. Dichas medidas incluirán, entre otras, la igualdad de oportunidades de todos para acceder a recursos básicos, educación, servicios de salud, alimentos, abrigo, empleo e infraestructuras.

Como se ha indicado anteriormente, las consecuencias jurídicas de la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico interno conlleva la conciliación de todas las leyes y reglamentos con la norma suprema; en caso de producirse un conflicto entre una disposición constitucional y la ley, prevalecerá la disposición constitucional. El reconocimiento explícito del derecho a la alimentación en la parte sustantiva de la Constitución tiene consecuencias de gran alcance para todas las instituciones del Estado (los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

63 Brasil (Art. 7) y Surinam (Art. 24).

La administración de los servicios públicos y el trato que se debe dar a los sectores más vulnerables de la sociedad puede mantenerse en niveles más altos si se permite a este segmento de la población exigir al gobierno que responda por cualquier acto que viole su derecho a la alimentación y buscar medios de resarcimiento apropiados a través de una acción judicial. En el Recuadro 12 se presenta el ejemplo de una demanda judicial ante el Tribunal Constitucional de Sudáfrica para dirimir si las medidas adoptadas por el Estado cumplían su obligación de realizar el derecho consagrado en la Constitución a una vivienda adecuada.

RECUADRO 12. Los derechos humanos y el tribunal constitucional – El ejemplo de Sudáfrica

La demandante, la Sra. Grootboom, miembro de un grupo de 390 adultos y 510 niños, vivía en condiciones inhumanas en un asentamiento ilegal. El terreno en el cual se emplazaba el asentamiento era de propiedad privada y estaba destinado a la construcción de viviendas de bajo costo para los pobres en el marco de un programa de vivienda gubernamental. El Estado desalojó a la comunidad sin ofrecer vivienda alternativa, dejándola desamparada. La Sra. Grootboom, amparándose en la Constitución de Sudáfrica, presentó una demanda judicial ante la Corte Superior del Cabo, al objeto de hacer cumplir su derecho a una vivienda adecuada. El tribunal ordenó al gobierno que proporcionara viviendas básicas a dicho grupo.

La decisión fue apelada y el Tribunal Constitucional consideró en su decisión que las medidas emprendidas para promover viviendas de bajo costo (y en ese sentido, la realización del derecho a la vivienda) violaban el derecho constitucional de las personas que habían ocupado el terreno, si bien de manera ilegal, y que fueron desalojadas por la fuerza con miras a implementar el programa de vivienda. A pesar de que estas personas no tenían ningún derecho legal sobre el terreno, el programa de vivienda no tenía en cuenta las necesidades de quienes requerían de manera inmediata y “desesperada” un cobijo.⁶⁴

En otro caso reciente, el Sr. Khoza junto a un grupo de personas, todos residentes permanentes de Sudáfrica, presentaron una demanda en contra de las disposiciones legislativas que limitaban el derecho a beneficios sociales para la tercera edad a ciudadanos sudafricanos, negándole a los hijos de ciudadanos nacidos fuera de Sudáfrica en la misma situación la posibilidad de acceder a subsidios para guardería infantil ofrecidos a niños sudafricanos (sin tener en cuenta la nacionalidad de los hijos).

64 *Gobierno de Sudáfrica contra Grootboom*, CCT38/00, Dictamen del 21 de septiembre de 2000, párrafo 23.

RECUADRO 12. Los derechos humanos y el tribunal constitucional – El ejemplo de Sudáfrica (cont.)

El Tribunal Constitucional determinó que privar a los residentes permanentes extranjeros de los beneficios del bienestar social constituía una intromisión excesiva e injustificable en el derecho constitucional a la seguridad social al que “todos” tienen derecho en virtud de la sección 27 de la Constitución. Esto estaba estrechamente asociado a la garantía de igualdad que estipula la Sección 9 de la Constitución. Considerando que los residentes permanentes se encontraban en condiciones en gran medida análogas a las de los ciudadanos sudafricanos, y que incluir esta población entre los beneficiarios de este derecho no produciría ningún impacto significativo en el presupuesto, la Corte determinó que dicha restricción de sus derechos, que perjudicaba su dignidad e igualdad en términos materiales, no se justificaba.⁶⁵ El Centro de Recursos Jurídicos (Legal Resources Centre) que representó la causa, calculó que el dictamen beneficiaría unas 250 000 personas en Sudáfrica. El dictamen ha sido sancionado por el Estado; la legislación objeto de debate en el caso *Khosa* fue revocada y reemplazada por la Ley de Asistencia Social de 2004.

Fuente: International Network for ESC Rights (ESCR-net), que se puede consultar en: www.escr-net.org/caselaw/

El reconocimiento del derecho a la alimentación en la parte sustantiva de la Constitución garantizará (por lo menos en teoría) que el derecho a la alimentación se tenga en cuenta en todos los ámbitos de actividad del Estado que afectan al ejercicio de este derecho humano fundamental, siempre y cuando las autoridades públicas y los tribunales del país cuenten con un conocimiento cabal de las disposiciones constitucionales y las apliquen en su quehacer cotidiano.

⁶⁵ *Khosa y otros contra el Ministerio de Desarrollo Social*, CCT 53/03, Dictamen del 1 de octubre de 2004.

2.2

EL RECONOCIMIENTO COMO PRINCIPIO RECTOR DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Las Constituciones de muchos países no hacen referencia explícita a la alimentación en las disposiciones sustantivas o declaraciones de derechos, no obstante, sí mencionan la alimentación o la seguridad alimentaria, o el mejoramiento de los niveles de nutrición y el nivel de vida, en los principios rectores, es decir, las disposiciones que definen las metas o principios de las políticas de Estado⁶⁶ (véase el Recuadro 13). Los principios rectores son declaraciones de principios. Suelen representar los valores a los que aspira la sociedad, si bien al momento de ser redactados podrían no reflejar fielmente la realidad de la sociedad en términos generales. Estas disposiciones constitucionales, por lo general, sirven de orientación a la acción del gobierno, particularmente en el ámbito socioeconómico.

RECUADRO 13. El reconocimiento como principio rector de las políticas de Estado – Ejemplos de prácticas nacionales

Nigeria

16. (2) El Estado dirigirá sus políticas a:

...

(d) proveer a todos los ciudadanos abrigo apropiado y adecuado, alimento apropiado y adecuado, un salario nacional mínimo razonable, atención de salud y pensión en la vejez y subsidios de enfermedad y bienestar para los discapacitados.



66 Bangladesh (arts. 15 y 18), Etiopía (Art. 90), India (Art. 47), Irán (arts. 3.12 y 43), Malawi (Art. 13.10), Nepal (Art. 33h), Nigeria (Art. 16.2d), Pakistán (Art. 38), Panamá (Art. 110.1), Sierra Leona (Art. 8.3a), Sri Lanka (Art. 22, 27.c) y Uganda (Art. 14.2).

RECUADRO 13. El reconocimiento como principio rector de las políticas de Estado – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Sri Lanka

Artículo 27.1 El Estado se compromete a establecer una sociedad democrática socialista en Sri Lanka, dentro de cuyos objetivos se incluyen:

(a) el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas;

...

(c) el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un nivel de vida adecuado para ellos y sus familias, que incluye alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas, la mejoría continua de las condiciones de vida y el goce pleno del tiempo libre y las oportunidades sociales y culturales de que dispongan.

Hasta qué punto se aplican los principios rectores variará de un país a otro. En Alemania, los denominados “principios institucionales básicos” han sido empleados para interpretar las garantías constitucionales y para limitar ciertos derechos al objeto de alcanzar los objetivos del “Estado social”.⁶⁷ El Tribunal Constitucional Federal alemán y los Tribunales Administrativos Federales han interpretado la “cláusula del Estado social” como un derecho a un mínimo social y un deber correlativo del Estado a proporcionarlo, lo que incluye obligaciones en materia de alimentación.⁶⁸

Del mismo modo, en la India, a pesar de que los principios rectores partieron como directrices sin fuerza ejecutoria, gracias a la insistencia del Tribunal Supremo, se transformaron en disposiciones y herramientas constitucionales eficaces para alcanzar las metas socioeconómicas. En varios casos, el Tribunal Supremo de la India, basándose en las disposiciones constitucionales para los principios rectores de las políticas de Estado, consideró que el derecho a la vida también comprende el derecho a la alimentación. El Recuadro 14 presenta una breve reseña de algunos casos.

67 El Tribunal Constitucional Federal alemán resolvió que el propósito de la cláusula “social” era permitir al Estado adoptar las medidas necesarias para proteger a los débiles y enfermos (BVerfGE 5, 10), permitir y alentar al Estado a adoptar medidas dirigidas a combatir el desempleo, proveer beneficios sociales a la población y contrarrestar las desigualdades sociales en general (BVerfGE 1).

68 Véase Courtis, 2007.

RECUADRO 14. Uso de los principios rectores de las políticas de Estado para interpretar el derecho a la vida – El ejemplo de la India

Producto de la hambruna que azotó el estado de Rajasthan en 2001 y las muertes que provocó, la Unión Popular para las Libertades Civiles (PUCL) presentó una demanda ante el Tribunal Supremo para exigir la ejecución de diversos programas alimentarios y la aplicación del Código de Hambruna (que permite la liberación de existencias de granos en períodos de hambruna). La demanda se basó en el derecho a la alimentación que deriva del derecho a la vida consagrado en la Constitución.

El tribunal decretó varias resoluciones provisionales a lo largo de siete años; el Tribunal Supremo, en base a estas resoluciones, interpretó el derecho constitucional a la vida a la luz de los principios rectores y el deber del Estado de elevar el nivel nutricional y el estándar de vida de su pueblo. Considerando que la prevención del hambre y la hambruna “constituye una de las principales responsabilidades del gobierno – ya sea a nivel central o estatal”, el Tribunal Supremo ordenó a los gobiernos centrales y de varios estados adoptar una serie de medidas que llevaran a la realización del derecho a la alimentación. La corte ordenó, entre otras medidas, que se aplicara el Código de Hambruna por un período de tres meses; que se duplicara la asignación de granos para el programa Alimentos por Trabajo y que aumentara el presupuesto para estos programas; que los permisos de funcionamiento de las tiendas distribuidoras de raciones se mantuvieran vigentes y que las familias que se encontraban por debajo del umbral de la pobreza recibieran granos a un precio preestablecido; que se realizara una campaña de difusión sobre el derecho de estas familias a los granos; que toda persona que no contara con los medios de apoyo (personas mayores, viudas y adultos discapacitados) recibiera una tarjeta de raciones *Antyodaya Anna Yojana* para obtener granos de forma gratuita; que los gobiernos estatales introdujeran el programa de almuerzos calientes en las escuelas y sugirió, asimismo, modificar los programas nacionales de beneficios maternos. La corte decretó varias resoluciones anexas en 2006, 2007 y en enero de 2008.⁶⁹

En otro caso, denominado *Jain contra el Estado de Karnataka*, la corte determinó además que “el derecho a la vida comprende el derecho a vivir con dignidad y todo lo que esto envuelve, principalmente las necesidades básicas de subsistencia como lo es la nutrición adecuada...”⁷⁰ Y en otro caso, la corte reafirmó su opinión de que el derecho a la vida comprende el derecho a la alimentación, el agua, un entorno adecuado, la educación, la atención médica y el cobijo. Según la corte, “Estos son derechos humanos básicos reconocidos por cualquier sociedad civilizada. Ningún derecho civil, político, social o cultural podrá ejercerse sin estos derechos humanos básicos”.⁷¹

69 Véase la Resolución (Civil) n.º 196 de 2001; el texto completo de la resolución provisional de la Corte Suprema puede ser consultado en el sitio web de la Campaña por el derecho a la alimentación en la India: (<http://www.righttofoodindia.org>).

70 Véase *Jain vs. State of Karnataka*, AIR (1992) S.C.C. 1858.

En contraposición, en Irlanda se ha hecho muy poca referencia en términos jurídicos a los principios rectores. Según la Comisión Irlandesa de Derechos Humanos, “el incumplimiento de estas disposiciones, incluso al punto de no aplicar el artículo 45 relativo a los Principios rectores de las políticas sociales para interpretar otros derechos humanos, ha llevado a que este apartado de la Constitución no haya podido ser adaptado y reformado debidamente a lo largo de todas estas décadas”⁷².

Las repercusiones que conlleva la incorporación del derecho a la alimentación o ciertos aspectos de este derecho a las disposiciones constitucionales en materia de políticas de Estado (en vez de incorporarlo a la sección sobre derechos fundamentales) podrían, consiguientemente, estar sujetas a la voluntad de los jueces a construir derechos más amplios en base a ellos. La postura del gobierno frente a los derechos económicos y sociales en general también podría desempeñar un papel significativo; en los casos en que tales derechos se consideran como objetivos que deben alcanzarse, su postura se ve debilitada. Cuando son considerados derechos individuales que deben ser respetados y cuando existen condiciones favorables para entablar demandas en materia de derechos humanos, los tribunales podrían cumplir una función más activa.

71 Véase *Chamelli Singh & Ors. vs. State of U.P. & Anr.*, (1996) 2 S.C.C. 549.

72 Véase Comisión Irlandesa de Derechos Humanos. 2005. p. 77.

2.3

EL RECONOCIMIENTO IMPLÍCITO A TRAVÉS DE UNA INTERPRETACIÓN MÁS AMPLIA DE OTROS DERECHOS HUMANOS

En muchos países, la Constitución no hace referencia explícita a la “alimentación” o la “nutrición” pero sí consagra otros derechos humanos en los cuales el derecho a la alimentación esta parcial o totalmente implícito.⁷³ Estos incluyen el derecho a un nivel de vida adecuado o aceptable⁷⁴ o al bienestar;⁷⁵ el derecho a los medios necesarios para vivir dignamente;⁷⁶ el derecho a un nivel de vida que no esté por debajo del nivel de subsistencia;⁷⁷ y el derecho a un salario mínimo que permita vivir dignamente.⁷⁸ También existe el derecho a la seguridad y asistencia social para los

73 En algunos países que no tienen una Constitución de derecho sino de hecho (como es el caso de Australia, Israel, Nueva Zelanda y el Reino Unido) algunos de estos derechos económicos y sociales, como el derecho a un salario mínimo y a subsidios de seguridad social, son reconocidos en la legislación nacional y a través de la jurisprudencia.

74 Armenia (Art. 34), Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 158), Camboya (Art. 63), Costa Rica (Art. 50), República Checa (Art. 30), Etiopía (Art. 89), Guatemala (Art. 119), Pakistán (Art. 38a), Rumania (Art. 47(1) y Turquía (Art. 61: donde este derecho se limita a las viudas, huérfanos de víctimas de la guerra, los discapacitados y los veteranos de guerra).

75 Azerbaiyán (Art. 16), El Salvador (Art. 1), Eritrea (Art. 21.7), Guinea Ecuatorial (Art. 25), Guinea (Art. 15) y Perú (Art. 2).

76 Bélgica (Art. 23), Chipre (Art. 9), El Salvador (Art. 101), Finlandia (Art. 19), Ghana (Art. 36), Suiza (Art. 12), Tailandia (Art. 79) y Rep. Bolivariana de Venezuela (Art. 299).

77 Alemania (arts. 1, 20 y 28), Georgia (Art. 32), Kirguistán (Art. 27) y los Países Bajos (Art. 20(1)).

78 Andorra (Art. 29), Argentina (Art. 14bis 1), Belarús (Art. 42), Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 7.e), Costa Rica (Art. 57), Croacia (Art. 55), Cuba (Art. 9), Ecuador (Art. 35), El Salvador (Art. 70.2), Eslovaquia (Art. 35), España (Art. 35), Honduras (Art. 128.5), Italia (Art. 36), Lesotho (Art. 30), Madagascar (Art. 29), México (Art. 123), Nigeria (Art. 16d), Paraguay (Art. 92), Perú (Art. 24), Portugal (Art. 59), Rumania (Art. 43) y Rep. Bolivariana de Venezuela (Art. 91).

necesitados o asistencia y protección especial a los niños (huérfanos);⁷⁹ las madres (que trabajan fuera del hogar) antes y después del parto, los discapacitados y los ancianos. Algunas constituciones incluso estipulan la protección especial en caso de muerte del sostén principal de la familia.⁸⁰

Por lo tanto, el hecho de que el derecho a la alimentación no esté reconocido explícitamente en la Constitución nacional no implica necesariamente que no esté garantizado *de modo alguno* en el país. Dependiendo de la tradición jurídica del país, el derecho a la alimentación puede interpretarse como parte inherente a otros derechos humanos. Podría ser suficiente integrar otras disposiciones constitucionales en el compromiso político general del Estado o los principios rectores para impulsar la aplicación de este derecho. Por ejemplo, podrían existir políticas de Estado para promover el bienestar, el derecho a un empleo y el derecho a la seguridad social (en caso de desempleo o incapacidad para trabajar). Como se ha indicado previamente, en la India, el derecho fundamental a la vida ha sido interpretado de manera más amplia por los tribunales haciendo referencia a los principios rectores. Esto establece una relación dinámica entre los derechos fundamentales y los principios rectores de la Constitución, y abre el camino para el cumplimiento de estos principios como derechos individuales (véase el Recuadro 14 arriba).

En otros casos, los tribunales pueden interpretar los derechos civiles (no sólo los derechos económicos y sociales) de manera más amplia, algunos de ellos garantizados ampliamente en la legislación nacional como es el caso del derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a tortura o tratos crueles o inhumanos y el derecho a la dignidad humana, sin hacer referencia a los principios rectores de las políticas de Estado. En el cuadro 15 se presentan algunos ejemplos de este tipo de interpretación amplia.

RECUADRO 15. Reconocimiento implícito – Ejemplos de prácticas nacionales

El derecho a la vida

En la causa judicial denominada *G contra An Bord Uchtála* que se dirimió en tribunales **irlandeses**, los jueces al referirse al derecho a la vida sostuvieron que éste necesariamente tiene que estar asociado al “derecho a nacer, el derecho a preservar y defender la vida y que esa vida sea preservada y defendida, así como el derecho a que la vida se desarrolle en condiciones humanas adecuadas con respecto a la alimentación, la vestimenta y la vivienda.”⁸¹

79 Por ejemplo, España (Art. 39(2)) y Moldova (Art. 50(2)).

80 Por ejemplo, Eslovaquia (Art. 39(1)), Kazajstán (Art. 28(1)) y la Federación Rusa (Art. 39(1)).

81 Véase Comisión Irlandesa de Derechos Humanos. 2005, p. 107.

RECUADRO 15. Reconocimiento implícito – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Prohibición de trato degradante o inhumano

Según un tribunal federal de apelaciones de los **EE.UU.**, suministrar alimento a los prisioneros que sea “insuficiente en cantidad, se encuentre en mal estado o sea nutricionalmente inadecuado viola la Octava Enmienda de la Constitución que prohíbe el castigo cruel e inusual a los prisioneros.”⁸²

En un caso reciente que involucra a presos cuyas raciones habían sido reducidas como forma de castigo por haberse escapado, la Corte Suprema de **Fiyi** se refirió al artículo 11.1 del PIDESC, y consideró que ese trato equivale a un trato degradante e inhumano, prohibido bajo la Constitución del Estado. La Corte dictaminó que “Una reducción de las raciones [...] era contraria a los esfuerzos de la República de Fiyi por proporcionar a su pueblo alimento adecuado [...] (y) reducir las raciones carcelarias como forma de castigo... transgrede la sección 25(1) de la Constitución ya que equivale a un trato degradante e inhumano”.⁸³

En Europa, en un fallo reciente sobre el acceso de los asilados a subsidios de bienestar social, la Cámara de los Lores del **Reino Unido** consideró que la ley que condiciona el acceso de estas personas a los servicios básicos, como los alimentos y la acogida, a una solicitud formal de asilo en un tiempo razonablemente breve después de entrar en el Reino Unido conforme lo establece la legislación nacional, podría constituir “trato inhumano y degradante”, prohibido conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos.⁸⁴

La experiencia de varios países ha demostrado que se puede exigir a los gobiernos garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación en conformidad con las disposiciones constitucionales para otros derechos humanos.

82 Véase *Antonelli contra Sheahan*, 81 F.3d 1422, 1432 (7.º Cir. 1996) respecto de la presunta distribución de “comida rancia” y de proporcionar “alimentos deficientes en nutrientes”; *Strope contra Sebelius*, Corte de Apelaciones de los EEUU, 06-3144 (D.C. No. 05-CV-3284-SAC), 10.ª Cir. 2006 respecto de las presuntas represalias de los funcionarios de prisión contra presos que se quejaban de la mala calidad y la insuficiencia de los alimentos. Véase también *Cooper contra Sheriff*, Lubbock County, 929F.2d 1078, 1083 (5.ª Cir. 1991) respecto de la presunta negativa de los funcionarios a alimentar a los presos durante 12 días consecutivos.

83 Véase *Rarasea contra el Estado*, Apelación N.º. HAA0027.2000 del 12 de mayo de 2000.

84 Véase *Regina contra el Secretario de Estado del Ministerio del Interior ex parte Adam*, *Regina contra el Secretario de Estado del Ministerio del Interior ex parte Limbuela*, y *Regina contra el Secretario de Estado del Ministerio del Interior ex parte Tesema* (apelaciones conjuntas), Cámara de los Lores, [2005] UKHL 66.

Pero, la capacidad de la invocación indirecta de otros derechos humanos (derechos civiles y políticos u otros derechos económicos y sociales) para lograr la protección efectiva del derecho a la alimentación en el plano nacional dependerá, en definitiva, de la interpretación jurídica que se haga de la Constitución y si un derecho humano en particular (por ejemplo, el derecho a la vida) es interpretado de forma amplia para incluir el derecho a la alimentación. Este no siempre será el caso (véase el Recuadro 16). Es probable que en ocasiones la interpretación no cubra todos los aspectos del derecho a la alimentación.

RECUADRO 16. Interpretación restringida de los derechos civiles consagrados – Ejemplo de Canadá

En una demanda entablada ante la Corte Suprema de **Canadá**, la Sra. Gosselin adujo que la Normativa de Quebec sobre la asistencia social que reducía el monto de las prestaciones sociales pagadas a adultos sanos menores de 30 años, en ciertas circunstancias, violaba su derecho constitucional a la vida y seguridad de su persona. En el largamente esperado fallo, la Corte Suprema de Canadá no quiso admitir que la denegación de la asistencia necesaria para cubrir las necesidades básicas de seguridad y dignidad constituía una violación del derecho a la vida consagrado en la Carta Constitucional de Derechos y Libertades de Canadá. Según el veredicto del Presidente de la Corte Suprema, la disposición constitucional pertinente no puede ser considerada como “fundamento para obligar al Estado a garantizar un nivel de vida adecuado” También estableció que “los tribunales no pueden delegar sus atribuciones en materia social y económica a los órganos legislativos”. No obstante, en una decisión casi unánime (8 de 9 votos), la corte dejó abierta la posibilidad de que en otro caso “podría comprender la obligación efectiva de mantener la vida, la libertad y la seguridad de las personas bajo circunstancias especiales”.⁸⁵

85 *Gosselin contra Quebec* (Fiscal General), [2002] 4 S.C.R. 429. Para más información sobre este caso, véase Schafer, C. 2003.

2.4

RECOMENDACIONES

La repercusión que puedan tener las garantías constitucionales sobre el derecho a la alimentación en un país determinado dependerá de diversos factores: i) la manera en que se expresa el derecho; ii) la descripción del derecho y cómo está reconocido; iii) el conocimiento acerca del derecho que tienen las autoridades del Estado y los tribunales y, finalmente iv) la voluntad de dichas autoridades de hacer cumplir el derecho.

A pesar de que es posible acogerse a los principios constitucionales de las políticas de Estado o la protección del derecho a la alimentación a través de una interpretación amplia de otros derechos humanos para reforzar su aplicación en el plano nacional, no existen garantías de que este derecho humano fundamental será tomado en consideración efectiva y sistemáticamente por las autoridades públicas en la labor que realicen y las medidas que adopten. Desde el punto de vista individual, la posibilidad de recibir protección y una reparación por la violación del derecho a la alimentación dependerá de la voluntad de los jueces de hacer cumplir este derecho humano y también de la capacidad de las personas, amparadas en una norma constitucional y/o legislativa, de exigir alguna reparación a los organismos en los diversos niveles de gobierno. Uno de los factores que puede contribuir a una postura más abierta de los jueces es el grado de detalle en la descripción de un determinado derecho humano. En algunas constituciones, los derechos considerados particularmente importantes se redactan con un mayor grado de detalle.⁸⁶

El reconocimiento constitucional explícito y claro del derecho a la alimentación serviría como criterio para medir la acción o falta de acción de las autoridades

⁸⁶ La Constitución de Portugal incluye disposiciones específicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales: por ejemplo, el artículo 63 sobre derechos y deberes sociales estipula "1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. 2. El Estado tiene el deber de organizar, coordinar y subsidiar un sistema de seguridad social único y descentralizado, con la participación de los sindicatos y otras asociaciones representativas de los trabajadores y asociaciones que

del gobierno. Podría, por ende, facilitar la rendición de cuentas de las autoridades públicas en cuestiones fundamentales para la vida de la mayoría de los ciudadanos; y evitaría la incertidumbre asociada a las decisiones judiciales, contribuyendo de manera práctica a la protección de los derechos de las personas más marginadas y desvalidas en una sociedad desigual. También ofrecería salvaguardias contra la revocación de este derecho. Incorporar el derecho a la alimentación al texto principal de la Constitución de manera categórica (“toda persona tiene el derecho a...”) tendría la ventaja de afirmar claramente que constituye un derecho fundamental y, por ende, actúa “como una protección categórica para los ciudadanos contra la influencia ejercida por los grupos dominantes dentro del sistema político”.⁸⁷

El reconocimiento explícito del derecho a la alimentación también permitirá contar con una base jurídica clara para la adopción de una ley marco para el derecho a la alimentación. En un ámbito multisectorial como la alimentación, se facilitaría el ejercicio efectivo de los derechos humanos si las atribuciones y responsabilidades respecto de su aplicación, así como los recursos financieros específicos, se establecieran por ley.

representan a los beneficiarios. 3. El sistema de seguridad social ofrece protección a ciudadanos enfermos, ancianos o discapacitados, viudas, huérfanos, desempleados o que se encuentran en otras situaciones que han resultado en la pérdida o deterioro de los medios de subsistencia o su capacidad de trabajar. 4. Se tomarán en consideración todos los períodos de empleo, independientemente del sector en que se lleva a cabo la actividad, para efectos del cálculo del monto de la pensión de vejez y discapacidad, conforme lo estipula la ley. 5. El Estado apoyará y supervisará, en conformidad con la ley, las actividades y funcionamiento de las instituciones privadas de solidaridad social y otros organismos sin fines de lucro de reconocido interés público que trabajan en pro de los objetivos de seguridad social estipulados en este artículo...” (véase Consejo de Europa, 2004).

87 Véase Comisión Irlandesa de Derechos Humanos. 2005, Capítulo 4.3.1.

TERCERA PARTE

LA LEY MARCO

3.1 ADOPCIÓN DE UNA LEY MARCO	62
3.1.1 Determinación de la forma y carácter jurídico de las leyes marco	63
3.1.2 valuación del contexto del derecho a la alimentación	65
3.1.3 Diseño de un proceso participativo para la elaboración de leyes	67
3.1.4 Evaluación de las consecuencias	71
3.2 DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY	73
3.2.1 Preámbulo	73
3.2.2 Título y objetivos	74
3.2.3 Alcance	76
3.2.4 Definiciones	79
3.2.5 Principios	87
3.3 DISPOSICIONES SUSTANTIVAS QUE ESTABLECEN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	94
3.3.1 Derecho a una alimentación adecuada	95
3.3.2 El derecho fundamental a estar protegido contra el hambre	98
3.3.3 Disposiciones sobre las limitaciones al derecho a la alimentación	99
3.4 DISPOSICIONES EN MATERIA DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN	102
3.4.1 Cláusula general de no discriminación	102
3.4.2 Cláusula que prohíbe la discriminación contra la mujer	105
3.4.3 Medidas especiales para subsanar las consecuencias de la discriminación	105
3.5 DISPOSICIONES SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL GOBIERNO	108
3.5.1 La obligación de respetar	111
3.5.2 La obligación de proteger	113
3.5.3 La obligación de realizar el derecho (facilitar)	115
3.5.4 La obligación de realizar el derecho (proveer)	117
3.6 DISPOSICIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO	132
3.7 DISPOSICIONES SOBRE LA INFORMACIÓN	136
3.8 DISPOSICIONES SOBRE LA EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN	140
3.9 DISPOSICIONES SOBRE EMERGENCIAS	143

3.10 DISPOSICIONES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	148
3.11 DISPOSICIONES SOBRE LA AUTORIDAD NACIONAL PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	151
3.11.1 Estructura de la autoridad para el derecho a la alimentación	155
3.11.2 Atribuciones y funciones	159
3.11.3 Composición	162
3.11.4 Coordinación vertical	164
3.12 DISPOSICIONES SOBRE EL SISTEMA DE VIGILANCIA	166
3.12.1 Vigilancia técnica y vigilancia de los derechos humanos	167
3.12.2 Tipificación o creación de la institución encargada de la vigilancia	170
3.13 DISPOSICIONES SOBRE LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	176
3.13.1 Ámbitos de participación de la sociedad civil	178
3.13.2 Mecanismos institucionales y formas de representación de la sociedad civil	179
3.13.3 Criterios de selección y representación	181
3.14 DISPOSICIONES EN MATERIA DE RECURSOS	184
3.14.1 Recursos administrativos	185
3.14.2 Recursos judiciales	187
3.14.3 Recursos cuasi judiciales	191
3.15 DISPOSICIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN	195
3.16 DISPOSICIONES FINANCIERAS	198
3.17 COMENTARIOS FINALES	201

TERCERA PARTE

LA LEY MARCO

Con independencia de que el derecho a la alimentación reciba un conocimiento explícito en la Constitución nacional o pueda inferirse de manera implícita de otros derechos humanos reconocidos constitucionalmente, las leyes marco constituyen medidas útiles para articular el derecho a la alimentación de manera más precisa y proporcionar un medio para imponer su cumplimiento a nivel administrativo, judicial y cuasi judicial. Por ejemplo, en diversos países, los derechos y libertades de las minorías han sido establecidos a través de leyes marco específicas.⁸⁸ En otros, existe una tendencia a garantizar ciertos subsidios y servicios a través de este tipo de ley en ámbitos como la seguridad social, la salud y la educación considerados como derechos individuales.⁸⁹

Mientras que las disposiciones constitucionales se expresan en términos bastante generalizados, una ley marco para el derecho a la alimentación, en cambio, puede determinar de forma clara el alcance y contenido de este derecho, definir las obligaciones de las autoridades del Estado, establecer los mecanismos institucionales necesarios y proporcionar las bases jurídicas tanto para las leyes subsidiarias como para cualquier otra medida necesaria que deba ser adoptada por las autoridades competentes. De esta manera, una ley marco puede ofrecer un alto grado de protección para el derecho humano a la alimentación en un país y facilitar su aplicación efectiva.

Mediante la clarificación del contenido normativo del derecho a la alimentación, la ley marco también proporcionaría a las personas un derecho cuyo cumplimiento podría exigirse ante las autoridades administrativas y judiciales.

88 Este es el caso principalmente en los países de Europa Central y Europa Oriental (por ejemplo, Croacia, Hungría, Lituania, Rumania y Ucrania).

89 Principalmente en países nórdicos europeos. En Finlandia, por ejemplo, el derecho a asistencia social y el derecho a ciertos servicios para personas con discapacidad severa han sido definidos en decretos parlamentarios como derechos individuales (véase Scheinin, M. 1995).

De esta manera, este instrumento legal también sirve de base para fortalecer el papel que cumple el Poder Judicial en la aplicación del derecho a la alimentación en un país. En la práctica, en muchos países, los jueces están más dispuestos a aplicar las disposiciones de una ley que a basar sus decisiones en disposiciones constitucionales. Por lo demás, contar con disposiciones jurídicas claras respecto del derecho a la alimentación facultará a los titulares de este derecho y a la sociedad civil para exigir que el gobierno adopte ciertas medidas y se responsabilizará de las acciones emprendidas o del incumplimiento de sus deberes. El término *exigibilidade* (en portugués) o exigibilidad (en español) se está empleando cada día más en muchos países de América Latina para designar los medios y mecanismos que exijan a las autoridades públicas competentes –administrativas, políticas o judiciales– que se cumplan los derechos y se adopten las medidas necesarias. Este concepto incluye las acciones judiciales, aunque no se limita sólo a este recurso. Entre las diversas formas de exigibilidad social y política existentes se incluyen las manifestaciones y las protestas, y otras formas de participación política como plebiscitos, iniciativas legislativas populares, consultas populares, audiencias públicas, etc., a través de las cuales el pueblo puede exigir y presionar a las autoridades para que se lleven a cabo los cambios necesarios en las políticas y la legislación. El concepto de exigibilidad también incluye el derecho a una respuesta oportuna y adecuada, además de la acción concomitante de las autoridades públicas competentes.

La exigibilidad judicial comprende la reparación correspondiente en caso de que haya sido determinada una violación de un derecho humano reconocido.

La aplicación del derecho a la alimentación a través de una ley marco también tiene otras ventajas. Una de ellas es la posibilidad de lograr de forma más efectiva que el gobierno se responsabilice de su actuación o inacción en relación al derecho a la alimentación (dado que la ley marco establece claramente las obligaciones de los diversos órganos gubernamentales). Si se dispone de conocimientos suficientes en la materia, la ley marco también permitirá a las autoridades públicas evitar, en primer lugar, cualquier posible violación del derecho a la alimentación. La ley marco también puede establecer o proporcionar las bases necesarias para la creación de la institución encargada de coordinar su ejecución. Este organismo puede desempeñar una función clave en la definición de la cantidad mínima de alimentos que cada persona tiene derecho a recibir y que el Estado está obligado a proporcionar de manera inmediata. Además, la ley marco puede ofrecer las bases jurídicas para la adopción de medidas especiales necesarias para corregir las actuales desigualdades sociales con respecto al acceso a la alimentación o los medios para obtenerla. Finalmente, una legislación específica para aplicar el derecho a la alimentación puede establecer los mecanismos financieros necesarios para su puesta en práctica.

El contenido de la ley dependerá de las características de las barreras existentes en un determinado Estado, e irán cambiando con el paso del tiempo. Sin embargo, se espera que los Estados Partes desarrollen un programa legislativo que aborde

los problemas que puedan darse en cualquier momento en su propio país, con miras a garantizar el acceso de todos a alimentos adecuados.⁹⁰

En los últimos años, varios países han comenzado a formular leyes que tienen como objetivo promover la realización del derecho a la alimentación. Entre estos países figuran Argentina, Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Malawi, Malí, Nicaragua, Perú, Sudáfrica, Uganda y Venezuela (República Bolivariana de). Otros países también han emprendido iniciativas relacionadas con el ejercicio del derecho a la alimentación, aunque no parece que cuenten aún con legislación específica para estos fines. Un análisis comparativo de estas iniciativas indicaría que se están incorporando disposiciones que hacen referencia a la alimentación *en términos de derecho* propiamente dicho, principalmente en legislación sobre seguridad alimentaria y nutricional,⁹¹ leyes específicas enfocadas hacia ciertos grupos de la población y leyes más generales de soberanía y seguridad alimentaria. Gran parte de la legislación examinada, a pesar de afirmar como principal objetivo la realización del derecho a la alimentación o los medios para obtener alimentos, se centra en la creación de instituciones encargadas de adoptar o implementar las políticas de Estado en materia de seguridad alimentaria y nutricional o estipula los medios para crearlas. Las leyes examinadas no incluyen una definición clara de la obligación del Estado de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación y tampoco estipulan explícitamente los recursos judiciales a los que se puede recurrir en caso de una presunta violación de este derecho.

Después de examinar la necesidad de otorgar cierto rango jurídico a la ley marco y estudiar su proceso de aprobación, las siguientes secciones describirán en líneas generales los elementos que debe contener una ley marco más global. Evidentemente, ciertos países podrían optar por abordar e incluir todos o algunos de estos elementos, o incluir otros que reflejen las necesidades y circunstancias específicas del país. En los cuadros se incluirán ejemplos de leyes vigentes o proyectos de ley cuando proceda y sea pertinente. Estos ejemplos se ofrecen exclusivamente a modo de ejemplo y no tienen la intención de servir como terminología o sugerir la redacción de las normas.

90 Véase Eide, A. 2002. p. 31.

91 Algunos países cuentan con leyes internas en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, a efectos de esta Guía, sólo se ha tomado en consideración las leyes que hacen referencia específica al “derecho a la alimentación” o que definen la “seguridad alimentaria” en términos de derechos, ya sea en sus objetivos o propósito, o en sus disposiciones sustantivas.

3.1

ADOPCIÓN DE UNA LEY MARCO

Seguramente no existe ningún país del mundo que pueda afirmar que toda persona dentro de su territorio ha realizado plenamente su derecho a la alimentación. Las últimas estimaciones de la FAO sobre el estado del hambre en el mundo son alarmantes. Asimismo, los datos de la OMS y la FAO muestran que el número de personas con sobrepeso u obesas está aumentando progresivamente.

Como hemos visto, el derecho a la alimentación está garantizado de manera implícita en la Constitución de muchos países. En otros, el derecho a la alimentación está reconocido en el contexto de otros derechos humanos. En algunos países, el derecho a contar con las necesidades básicas está garantizado en virtud del derecho positivo, principalmente por medio de la legislación en materia de seguridad social que define el derecho en términos de condiciones de vida adecuadas. En estos casos, las autoridades públicas tienen ciertas obligaciones en virtud de la legislación, y su actuación o inacción pueden ser sometidas al control de los tribunales. Otros países disponen de un sistema judicial con un alto grado de conocimientos en materia de derechos humanos y de derecho a la alimentación, y exigen a las autoridades públicas que respondan por cualquier violación de dichos derechos. Sin embargo, ciertos aspectos del derecho a la alimentación, como la adecuación de los alimentos (especialmente en términos de su aceptabilidad cultural) podrían no estar recibiendo la protección suficiente o podrían simplemente carecer de protección alguna.

Otros países, que han ratificado el PIDESC, no han incorporado el derecho humano a la alimentación en la Constitución o leyes estatutarias y/o cuentan con tribunales que no tienen la voluntad de interpretar de forma amplia los derechos humanos garantizados. Esto va en contra de la recomendación del CESCR que establece que los derechos y libertades consagrados en el Pacto deben incorporarse a las leyes nacionales (OG 3).

Por todos estos motivos, existe poca discordancia respecto de la ventaja que supondría para la mayoría de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, la promulgación de una ley marco para el derecho a la alimentación. La forma que se le dé a la ley marco, su condición jurídica y sustanciación variarán de un país a otros, aunque se pueden ofrecer diversas recomendaciones generales, que se irán analizando en las siguientes secciones.

3.1.1 DETERMINACIÓN DE LA FORMA Y CARÁCTER JURÍDICO DE LAS LEYES MARCO

El CESCR, en su OG 12, invita a los Estados Partes a adoptar la “ley marco” como principal instrumento para la aplicación del derecho a la alimentación. El término “ley marco” es un mecanismo técnico usado generalmente para legislar materias multisectoriales de manera más consistente, coordinada e integral. La legislación marco, a pesar de que define el marco global de acción, no describe en gran detalle las áreas que regula, sino que más bien fija los principios y obligaciones generales, para dejar su implementación en manos de las normas de ejecución y delegar en las autoridades correspondientes la definición de medidas específicas que deberán adoptarse para cumplir estas obligaciones, generalmente dentro de un plazo determinado. Dichas medidas incluyen los instrumentos subsidiarios, las normas y decisiones administrativas, los cambios en las políticas de Estado y los mecanismos de financiamiento. Al definir dichas medidas, las autoridades deben actuar en conformidad con los principios y condiciones estipuladas en la ley marco.

Sin embargo, es posible que existan países que no conocen o no emplean comúnmente este mecanismo legislativo. Estos países podrían optar por formular una ley especial en materia del derecho a la alimentación que contenga disposiciones más pormenorizadas sobre todos los aspectos y dimensiones pertinentes de su contenido o introducir este concepto inédito y, al mismo tiempo, formular la legislación o normativa subsidiaria para implementarlas. Aún en estos casos, la información que ofrece esta Guía podría resultar útil, en el sentido de que ofrece orientación respecto de los elementos centrales que cualquier legislación interna en materia del derecho a la alimentación debe abordar.

La ley marco, debido a que está formulada para abarcar esta área temática integralmente y garantizar el *derecho humano a la alimentación*, servirá de *norma de referencia* para el país en materias relativas a la alimentación. Por lo tanto, el lugar que ocupe la ley marco dentro del ordenamiento jurídico interno es esencial para su eventual interpretación y cumplimiento debido a su interrelación con las demás leyes sectoriales que afectan al ejercicio de este derecho. En un ordenamiento jurídico interno que establece la superioridad de determinadas

leyes con respecto a las leyes ordinarias,⁹² la ley marco para el derecho a la alimentación debería gozar de un rango superior. Esto garantizará que, en caso de conflicto con la disposición de alguna otra ley que podría ser incluso más específica, las disposiciones de la ley marco tendrán prevalencia. Por ejemplo, la imposición de normas regulatorias extemporáneas en relación con las emisiones de gas (provocando una grave contaminación ambiental y, por ende, una menor disponibilidad de alimentos) o la imposición de normas más estrictas para la pesca de bacalao en ciertas zonas (resultando en la imposición de cuotas o limitando el número de licencias de pesca y, por consiguiente, reduciendo el acceso a recursos pesqueros) podría afectar a la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación. En otras palabras, la existencia de una ley marco facilitaría la difícil tarea de establecer un equilibrio justo entre los distintos intereses en el momento de tomar las decisiones: por ejemplo, entre intereses ambientales globales y el ejercicio efectivo de la población de su derecho humano a la alimentación. En los dos ejemplos citados, en el caso de que la ley marco para el derecho a la alimentación tenga primacía, las personas afectadas podrán valerse de ella para exigir que las autoridades públicas cumplan su obligación de garantizar no interferir, por acción u omisión, en su derecho a la alimentación, y que se tomen las medidas necesarias para garantizar que no se viole este derecho. Esto sería posible con independencia de que la actuación o la inacción de las autoridades públicas se ajusten plenamente a las disposiciones jurídicas pertinentes.

En el caso de que el derecho a la alimentación esté reconocido en la Constitución, las limitaciones estipuladas en la legislación sectorial podrían ser impugnadas en virtud de las disposiciones constitucionales pertinentes. El resultado de una impugnación de esta naturaleza estará sujeto, sin embargo, a la interpretación que haga el juez que deba pronunciarse sobre el caso. Siempre y cuando se le otorgue un rango superior en el ordenamiento jurídico interno, la ley marco sobre el derecho a la alimentación servirá de orientación para el juez, que con la aplicación de las disposiciones perfectamente definidas de una ley se sentirá probablemente más cómodo que si tiene que fundamentar su decisión en principios constitucionales.

El rango jurídico de la ley marco en los Estados federales y en ciertos Estados descentralizados podría suscitar cierta preocupación debido al conflicto que se puede producir con el gobierno central: si las autoridades subnacionales (estatales/provinciales/regionales) ejercen competencias sobre el derecho a la alimentación (por ejemplo, Canadá) y el gobierno central adopta una ley marco nacional relativa

92 En algunos países existen determinadas diferencias entre las diversas categorías de leyes por lo que algunas normas tienen primacía sobre las leyes ordinarias (por ejemplo, las leyes "constitucionales" u "orgánicas"). Comúnmente se opta por esta forma para recalcar la trascendencia social de la materia que deberá ser regulada. La adopción y posteriores modificaciones de una ley "superior" de esta naturaleza generalmente requiere de una amplia mayoría en el Congreso, lo que asegura una mayor estabilidad a este tipo de legislación. En ciertos países, las leyes que regulan los derechos humanos individuales y las leyes de adhesión a un pacto internacional tienen primacía. En algunas constituciones, los derechos humanos son reconocidos y están dotados del mismo rango jurídico que la Constitución o de una jerarquía supraconstitucional (por ejemplo, Ecuador, Colombia, Guatemala y Venezuela [República Bolivariana de]).

al derecho a la alimentación, esto podría considerarse un acto *ultra vires*, es decir, que se extralimita de las funciones otorgadas al ejecutivo federal.⁹³ Por el contrario, si determinadas autoridades subnacionales adoptan leyes de manera autónoma a nivel subnacional (con la probabilidad de que algunas no adopten ninguna ley al respecto) existirá la posibilidad de crear diferentes niveles de protección del derecho a la alimentación en el país.⁹⁴ Sin embargo, al final, el nivel de protección tendrá que medirse en función de las obligaciones internacionales a las que está sujeto el país.

En aquellos países en que el gobierno federal/nacional no tiene las atribuciones para incorporar los tratados internacionales de manera independiente, será necesario contar con algún método para llegar a acuerdos con los gobiernos regionales y para que éstos actúen debidamente. Desde la perspectiva del derecho internacional, las divisiones internas de poder dentro de un Estado no pueden justificar la no aplicación de un tratado internacional que ya ha sido ratificado.⁹⁵ En relación con los derechos determinados en el PIDCP, la CDH estimó que los Estados federales tienen el *deber* de establecer la cooperación entre los niveles federal y regional, y los mecanismos necesarios de aplicación y vigilancia para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos⁹⁶. Podría alegarse que esto rige de igual forma para las obligaciones emanadas del PIDESC dada la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos (véase la Primera Parte).

3.1.2 EVALUACIÓN DEL CONTEXTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Antes de comenzar el proceso de formulación de la ley marco para el derecho a la alimentación, sería conveniente identificar y evaluar el entorno nacional actual en el que se implementará la ley. Esto implica, entre otras cosas, examinar los compromisos internacionales asumidos por el país, sus instituciones y la legislación vigente.⁹⁷

93 Por ejemplo, en Canadá, las autoridades provinciales tienen jurisdicción sobre el derecho a la alimentación; la adopción de una ley marco nacional para el derecho a la alimentación se consideraría, por ende, un acto *ultra vires* del poder judicial (comentario de Vincent Calderhead (Nova Scotia Legal Aid) realizado en una de las versiones preliminares de esta Guía).

94 Comentario de Vincent Calderhead (Nova Scotia Legal Aid) realizado en una de las versiones preliminares de esta Guía).

95 Véase el Art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

96 Véase, CDH. 2004. párr. 12: “Se recuerda al Estado Parte sus responsabilidades en virtud del artículo 50 del Pacto (cláusula sobre los Estados federales); debería establecer los mecanismos adecuados entre los niveles federal y provincial para garantizar la plena aplicabilidad del Pacto”.

97 Antes de que se inicie la elaboración de la legislación, debería definirse la política nacional sobre el derecho a la alimentación, que estará plasmada en la legislación y tutelaré la aplicación de la ley. Sin embargo, en la práctica, esto raramente ocurre, ya que la formulación de políticas y elaboración de leyes generalmente se desarrollan de forma conjunta.

Este proceso debería comenzar con una evaluación general del derecho a la alimentación, o sea, una valoración del estado en que se encuentra el ejercicio del derecho a la alimentación en el país. Esta evaluación implica identificar y tipificar las personas y grupos vulnerables y expuestos a inseguridad alimentaria que no están ejerciendo plenamente su derecho a la alimentación, así como las razones que subyacen a esta situación. La *Guía para realizar una evaluación del derecho a la alimentación*,⁹⁸ elaborada por la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO, se centra fundamentalmente en los cuatro elementos principales necesarios para realizar una evaluación típica del derecho a la alimentación:

1. Identificar y describir a los grupos que sufren inseguridad alimentaria y se encuentran en un estado de vulnerabilidad y marginación tal que no les permite ejercer el derecho a una alimentación adecuada (y probablemente otros derechos económicos, sociales y culturales).
2. Comprender las razones fundamentales por las que cada uno de estos grupos sufre inseguridad alimentaria y se encuentra en estado de vulnerabilidad y/o marginalización.
3. Comprender el entorno jurídico e institucional en el cual deben implementarse las políticas y programas, y los posibles riesgos que podrían comprometer la promoción del derecho a una alimentación adecuada.
4. Comprender los procesos y consecuencias de la implementación de los actuales (o futuros) programas y políticas y la necesidad de rediseñarlos al objeto de facilitar el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada.

A continuación, la evaluación deberá identificar las obligaciones internacionales del país, es decir, los compromisos emanados de la ratificación de tratados internacionales. Este paso es especialmente relevante debido a que la ley marco deberá formularse en función de estos compromisos internacionales. Dependiendo del país, los instrumentos internacionales que deben tomarse en consideración deberían incluir tratados de derechos humanos como el PIDESC, el PIDCP, la CEDAW, la CDN, las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o los tratados regionales de derechos humanos. Existen otros instrumentos internacionales, incluyendo los no vinculantes, que también podrían ser pertinentes. Es el caso de los instrumentos aprobados por los organismos internacionales a los que el país está asociado (por ejemplo, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación de la FAO, el Codex Alimentarius o el Código de Conducta para la Pesca Responsable, la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño de la OMS y el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna).

La evaluación debería continuar con un análisis de las diversas normas jurídicas pertinentes para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación en el país. Esto permitirá

98 Véase FAO. 2009.

disponer de una visión de conjunto del contexto jurídico en el que se incorporará la nueva ley.⁹⁹ Esta visión de conjunto de las disposiciones legales vigentes relacionadas con el derecho a la alimentación deberá incluir la Constitución del país y las leyes ordinarias sectoriales, así como las leyes consuetudinarias y su praxis, en los casos en que sea necesario.

También será importante identificar las instituciones que podrían verse afectadas por la nueva ley marco. Las instituciones de derechos humanos, si efectivamente existen en el país, cumplen una función importante de apoyo en el ejercicio de los derechos humanos y seguramente cumplirán una función significativa en cualquier ley marco. Por lo tanto, resultaría útil averiguar qué tipo de instituciones de derechos humanos se han creado (defensores del pueblo, comisiones de derechos humanos, etc.), si sus atribuciones engloban el derecho a la alimentación, y sus tareas y facultades (por ejemplo, si presentan informes *amicus curiae* en los procesos judiciales, etc.). Las instituciones que tienen jurisdicción sobre los alimentos, el comercio, la seguridad social, etc. también podrían ser pertinentes.

3.1.3 DISEÑO DE UN PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES

Dependiendo del sistema constitucional y jurídico del país, la iniciativa de elaborar una nueva ley puede tener distintos orígenes. En la mayoría de los países, los proyectos de ley son presentados por el gobierno para su aprobación en el Congreso, aunque también pueden ser presentados por el mismo Congreso, un comité parlamentario, una comisión legislativa, organizaciones no gubernamentales (ONG) o grupos de ciudadanos y el Jefe de Estado. Con independencia del origen de la ley marco, su proceso de elaboración debe necesariamente incluir dos elementos para que pueda ser ejecutado con éxito: primero, la ley marco para el derecho a la alimentación debe contar con el amplio apoyo de todos los sectores de la sociedad involucrados, incluido el gobierno, el público en general y el sector privado y, segundo, debe contar con el apoyo de instituciones que tengan la capacidad suficiente para asegurar de que la ley sea cumplida.

En cuanto a la formulación misma de la ley, en algunos países el Ministerio de Justicia, el Fiscal General o el redactor legislativo cumple esta función, mientras que en otros países será un comité nombrado por el Congreso. El ministerio del ramo o uno de sus consejos o comisiones también podría realizar esta tarea. Otros países pueden tener una comisión legislativa u órgano similar que cumpla dicha función. En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil también pueden formular y presentar propuestas al gobierno y al Congreso.

99 Asimismo proporcionará una visión global de los ámbitos que quizá necesiten ser cambiados para apoyar la realización del derecho a la alimentación. La identificación más detallada de estas áreas tendrá lugar durante el estudio de la compatibilidad (véase la Parte Cuarta).

Lo más importante no es el órgano que inicie o redacte la legislación sino, más bien, que la propuesta consiga el mayor apoyo posible. Una forma de garantizar esto es permitir la mayor participación posible de las partes interesadas en el proceso de elaboración de la norma. Esto fomenta el sentido de pertenencia y aumenta la aceptación de la nueva legislación por parte de la sociedad, por parte tanto de los que se verán afectados por la norma como de aquellos que tendrán que velar por su cumplimiento. En el Recuadro 17 se incluyen dos ejemplos de procesos participativos de formulación de leyes.

RECUADRO 17. Organización del proceso participativo de formulación de leyes – Ejemplos de prácticas nacionales

En 1997, en **Nicaragua** se dio curso a una moción presentada por un grupo de congresistas para la adopción de una legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional en la forma de un Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para dar respuesta integral al problema en el país. En el año 2000 se presentó una segunda propuesta al Plenario del Congreso junto con un estudio pormenorizado de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional y los compromisos internacionales en la materia adquiridos por Nicaragua. En 2006, una comisión especial del Congreso elaboró un nuevo Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. El Proyecto de Ley ha concitado un gran debate que ha contado con la participación activa de varias ONG del ámbito de la seguridad alimentaria y los derechos humanos, y agrupaciones de base, así como diversos expertos nacionales e internacionales, incluida la FAO. La última versión del proyecto de ley fue enviada al Plenario en octubre de 2008.

En **Brasil**, la aprobación en 2006 de la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional¹⁰⁰ es el resultado de un movimiento alentado fuertemente por la presión de la opinión pública e iniciativas emprendidas a nivel de base. A partir del 2003, el hambre se transformó en prioridad para el gobierno federal. El Presidente Lula da Silva, al asumir el poder, introdujo el “Programa Hambre Cero”; esto permitió articular varias iniciativas gubernamentales y no gubernamentales al objeto de promover el derecho humano a la alimentación. Ese mismo año, se restableció el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) cuya responsabilidad principal es asesorar al Presidente de la República en materia del derecho a la alimentación.

100 Esta es la traducción al español del título de la ley. El título original (en portugués) es el siguiente: *Lei cria o Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências* o ley que establece el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional garantizando el derecho humano a la alimentación adecuada y otras medidas.

RECUADRO 17. Organización del proceso participativo de formulación de leyes – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Las recomendaciones de la segunda Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, organizada por el CONSEA en 2004, encomendó al Consejo la tarea de elaborar una ley marco para el derecho a la alimentación. La propuesta de ley fue enviada al Congreso en octubre de 2005 en calidad de urgente. La ley fue aprobada en un año, después de intensas negociaciones entre el gobierno y diversos grupos de la sociedad civil.

Fuente: Información proporcionada por la Senadora Zeledón durante el Taller sobre el derecho a la alimentación realizado en Nicaragua en enero de 2008; FAO. 2007. Derecho a la Alimentación - Lecciones aprendidas en Brasil, Roma, FAO.

Contar con una amplia base de conocimientos garantizará que el proyecto de ley sea cabal, global y adecuado, es decir, que tome en consideración todos los intereses pertinentes e incluya disposiciones que reflejen la situación real a nivel local.¹⁰¹ La composición del órgano que formulará la ley debe, por lo tanto, representar los diversos intereses que seguramente se verán afectados por la implementación de la ley. Esto incluye todos los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes, entre ellos los Ministerios de Agricultura, Desarrollo Social, Salud, Empleo, Educación, Comercio y Economía, Hacienda y Protección Ambiental, así como el sector privado y grupos de consumidores.

La participación activa de todos los órganos gubernamentales que puedan verse afectados por la futura ley marco permitirá identificar la institución que debería dirigir la aplicación de la ley marco. Las consultas previas entre los órganos gubernamentales que se verán afectados también permitirán determinar cualquier posible problema en las etapas preliminares de la formulación del proyecto de ley e identificar los grupos y organizaciones extragubernamentales que deberían participar en el proceso. También servirá para sensibilizar a las autoridades de gobierno que deberán velar por su cumplimiento.

Debe existir un equilibrio entre los órganos gubernamentales involucrados y los representantes del sector privado que participarán activamente en el proceso de formulación de la ley. Una ley para el derecho a la alimentación puede afectar distintas comunidades. Una participación amplia garantizará que el proyecto

101 Véase también OMS. 2005. Este manual de recursos examina en bastante profundidad algunas estrategias útiles para facilitar la elaboración, adopción e implementación de leyes en materia de salud mental. A pesar de que no guarda relación con el derecho a la alimentación o sus componentes, el texto incluye información útil en relación con el proceso de elaboración de leyes marco.

de ley tome en consideración un conjunto extenso de intereses e inquietudes relacionados con la realización del derecho a la alimentación. Asimismo, permite tanto a los legisladores como a los responsables de las políticas identificar todas las posibles consecuencias e impactos que pueda generar el cumplimiento de la ley marco. También ayuda a revelar las deficiencias, lagunas y conflictos de la legislación vigente y otros posibles obstáculos a la realización plena del derecho a la alimentación. Un proceso consultivo correctamente diseñado y aplicado también puede contribuir a dar mayor credibilidad y legitimidad a la acción gubernamental, conseguir el apoyo de los grupos que participan en el proceso de toma de decisiones y lograr un grado mayor de aceptación entre la población afectada.

La lista de posibles partes involucradas en el proceso de elaboración provenientes de fuera del ámbito gubernamental variará de un país a otro, pero podría incluir, entre otras, a la población afectada (por ejemplo, mujeres, pueblos indígenas y comunidades locales, niños, discapacitados, portadores de VIH/SIDA) y grupos implicados (asociaciones de campesinos, sindicatos), organizaciones de la sociedad civil (ONG) y agentes del sector privado (por ejemplo, empresas agrícolas u otras del ámbito de la agrobiodiversidad), así como representantes de la comunidad académica. Las instituciones de derechos humanos (o sea, los defensores del pueblo y las comisiones de derechos humanos), en caso de que existan, deben participar activamente en el proceso ya que servirán de fuente de información exclusiva y conocimiento especializado. Determinar el enfoque más adecuado para reunir y registrar los comentarios será fundamental para que estos puntos de vista se vean reflejados. Existen varios enfoques que pueden emplearse para realizar las consultas con las partes interesadas y recabar su opinión: por ejemplo, organismos asesores ministeriales, documentos para discusión pública, negociaciones con las diversas partes interesadas, encuestas, audiencias públicas (con anunciadas con suficiente antelación y publicidad), debates con grupos especializados, mesas redondas, talleres, juegos de roles e investigación en grupo. Los mecanismos más deliberativos y las consultas verbales en general podrían ser más efectivos y facilitarían la formación e intercambio de opiniones. Estas consultas verbales también ofrecerían la oportunidad de reconocer y confrontar los prejuicios, la discriminación existente o ciertas actitudes que constituyen la causa de la incapacidad de las personas para ejercer su derecho a la alimentación. Las consultas verbales también permitirían a los legisladores explicar el contenido de la ley marco.

El enfoque que se adopte dependerá del sistema jurídico e institucional del país y las características de la población consultada, así como los recursos y tiempo disponibles para llevar a cabo la consulta. Con independencia del enfoque que se emplee, la consulta deberá basarse en los principios de franqueza, transparencia, integridad y respeto mutuo. Esto implica que, antes de que se realice la consulta, las personas y entidades que serán consultadas deben recibir toda la información pertinente y necesaria para entender los temas en cuestión y poder participar

plena y efectivamente en el proceso. A la población consultada debe poder estar en condiciones de influir de forma efectiva en la formulación de políticas, y debe disponer del tiempo suficiente para presentar sus comentarios. Igualmente importante, especialmente en los países con población indígena, es que los participantes puedan emplear su propia lengua.

También podría resultar útil consultar a expertos de otros países o invitarles a participar en el proceso y aportar sus conocimientos sobre la experiencia de otros países y las normas internacionales, incluyendo la jurisprudencia de los mecanismos internacionales de derechos humanos (por ejemplo, la Comisión Africana, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana, la Comisión Interamericana, etc.).

De forma paralela a este proceso “oficial” de planificación y consultas, podría crearse una extensa coalición de actores de la sociedad civil a fin de garantizar una aceptación política y social más amplia de los objetivos a los que se debería aspirar y que deberán ser alcanzados a través de la ley marco. FoodFirst Information and Action Network (FIAN), una ONG consolidada en el ámbito del derecho a la alimentación, propone cuatro fases para la participación de la sociedad civil en el proceso de consulta:

1. Incremento de la concienciación pública acerca la importancia del derecho a la alimentación y otros temas pertinentes a través de extensas campañas de sensibilización e información.
2. Balance de la situación: pedir a todos los grupos sociales que tengan algún interés en que se aplique el derecho a la alimentación que evalúen cómo se está ejerciendo este derecho en el país teniendo en cuenta las obligaciones del Estado en sus tres niveles (respetar, proteger y realizar)
3. El proceso legislativo: aquí nuevamente, todos los involucrados deben opinar y presentar sus observaciones respecto de las versiones preliminares de la ley.
4. Supervisión, por parte de la sociedad civil, de la aplicación de la ley una vez ésta haya sido aprobada.¹⁰²

3.1.4 EVALUACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS

El siguiente paso será anticipar los posibles efectos presupuestarios, económicos, sociales y administrativos de la nueva ley para que puedan aumentar las

102 Véase Kunneman, R. 2002.

probabilidades de que sea aplicada de forma eficaz.¹⁰³ La eficacia de la ley marco podría verse debilitada si las autoridades de gobierno o las instituciones encargadas de su aplicación no cuentan con los recursos o la voluntad necesarios para implementarla. Mientras que en algunos casos esta situación podría deberse a una cierta incapacidad, en otros podría estar causada por una falta de voluntad política. El proceso de determinar las partes implicadas (tanto gubernamentales como no gubernamentales) y la participación generalizada de éstas en el proceso de formulación de la nueva ley contribuirá de manera significativa a entender la trascendencia de la ley y, por consiguiente, a mejorar su aceptación y cumplimiento.

A ser posible, deberían cuantificarse los costos y beneficios. Sin embargo, no siempre puede realizarse un análisis cuantitativo, ya sea por el alto costo y tiempo que implica calcular estos valores o porque algunos costos, y en particular ciertos beneficios relacionados con el derecho humano a la alimentación, son intrínsecamente incuantificables. Por ejemplo, es imposible medir la sensación de seguridad que genera la capacidad de obtener alimentos suficientes a diario no puede medirse. Con todo, por más inadecuado que sea este mecanismo, calcular los costos de la legislación se ha convertido en práctica común en Sudáfrica y Brasil y se ha comenzado a aplicar en otros países en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este enfoque incluye, entre otras ventajas, la garantía de la participación gubernamental y legislativa en las etapas iniciales, lo que asegura una adecuada asignación presupuestaria; la elaboración de análisis realistas de la viabilidad de un derecho y lo que se requiere para su plena efectividad, y una definición más clara de las metas y el financiamiento institucional, subsidios, etc. necesarios para alcanzarlas. Una posible solución a la limitación de recursos en el país sería que todos los sectores responsables de la implementación de las diversas dimensiones que abarcará la futura ley (por ejemplo, agricultura, empleo, educación, justicia) aunasen sus esfuerzos. De hecho, como se ha indicado anteriormente, diversos organismos del Estado tendrán que asumir alguna responsabilidad sobre determinados aspectos de la implementación del derecho a la alimentación como por ejemplo la accesibilidad, la disponibilidad, la estabilidad, la adecuación o la utilización de alimentos. Las ventajas que pueden tener la cooperación, la coordinación y la integración de las actividades son evidentes.

Una de las cuestiones importantes es determinar el grado de prioridad que se le otorgará a cualquier posible cambio. Incluso en contextos no muy favorables, es posible lograr resultados bastante esperanzadores, siempre que se aplique un enfoque realista en la formulación de la nueva legislación y las nuevas estructuras institucionales. Por otro lado, es importante tener presente siempre que en la mayoría de los países, el ejercicio pleno del derecho a la alimentación se logrará de manera progresiva. Esto debería reflejarse en las disposiciones de la ley marco.

103 Esta sección se basa en las secciones pertinentes en Vapnek, J. y Spreij, M. 2005. pp. 160–165.

3.2 DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY

Según la OG 12, una ley marco para el derecho a la alimentación debe incluir “disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso” (OG 12, párr. 29). Estos son sólo algunos de los elementos que debe abordar la ley marco: dado que la norma deberá ajustarse a las circunstancias específicas del país y su sistema jurídico, podrá incluir disposiciones que cubran otras múltiples áreas. Algunas de estas se examinarán en las siguientes secciones. Las leyes nacionales vigentes o los proyectos de ley citados a en la Guía se ofrecen exclusivamente a modo de ejemplo y no tienen la intención de servir como terminología o sugerir la redacción de las normas.

3.2.1 PREÁMBULO

El preámbulo de la ley marco debería establecer el contexto en el cual se llevará a cabo su aplicación describiendo de forma general las razones por las cuales el gobierno ha decidido formular la ley. El preámbulo podrá hacer referencia a los instrumentos internacionales en materia del derecho a la alimentación como el PIDESC, la CDN, la CEDAW y, posiblemente, las Directrices sobre el Derecho a los Alimentos. Por ejemplo, tanto la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ecuador como la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala hacen referencia, en sus respectivos Preámbulos, a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDESC (Ecuador, Guatemala) y la OG 12 (Guatemala).

3.2.2 TÍTULO Y OBJETIVOS

Para diferenciar la ley marco de otras leyes en materia de alimentación, tales como las leyes sobre la inocuidad o la calidad de los alimentos, se sugiere la denominación “Ley sobre el Derecho a la Alimentación” o emplear un término similar. No es necesario incluir el término “marco”, siempre que su contenido y estructura se ajuste a este mecanismo legislativo en particular. La mayoría de las actuales leyes y proyectos de ley no contienen “derecho a la alimentación” en el título sino “seguridad alimentaria”, que también es considerado un término idóneo.

El objetivo o propósito definido en la ley orienta la actuación de las autoridades competentes en su aplicación de la ley y ayuda a interpretar sus disposiciones. El objetivo de cualquier ley marco para el derecho a la alimentación debe ser el ejercicio pleno del derecho humano a una alimentación adecuada. Es de suponer que un Estado no podrá alcanzar los mismos niveles nutricionales para la población que otro Estado que comienza el proceso en un nivel más alto. No obstante, cada uno de ellos está obligado a adoptar las medidas necesarias para mejorar el estado de realización del derecho a la alimentación de la población. Este objetivo ha sido incluido en la mayoría de las leyes internas adoptadas recientemente, aunque no siempre se hace referencia a este objetivo en los mismo términos (véase el Recuadro 18).

RECUADRO 18. Objetivo de la ley marco – Ejemplos de prácticas nacionales

Argentina aprobó la ley que crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2003 “en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” (Art. 1).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Brasil**, aprobada en 2006 “establece las definiciones, principios, directrices, objetivos y composición del Sistema Nacional de de Seguridad Alimentaria y Nutricional por medio del cual el poder público, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, formulará e implementará políticas, planes, programas y acciones con vistas a asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada” (artículo 1).

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Ecuador**, 2006, establece como política de Estado y acción prioritaria del Gobierno “la seguridad alimentaria y nutricional, comprendida como un derecho humano que garantiza la capacidad de abastecimiento con garantía de acceso físico y económico de todos los habitantes a alimentos sanos, nutritivos, suficientes, inocuos, de buena calidad y concordantes con la cultura, preferencias y costumbres de la población, para una vida sana y activa” (artículo 1).

RECUADRO 18. Objetivo de la ley marco – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

El Proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **México**, noviembre de 2005, incluye entre sus objetivos el establecimiento de políticas de Estado que “garanticen el derecho humano de todos a una alimentación y nutrición adecuadas.” (artículo 2).

En **Nicaragua**, el objetivo del proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, julio de 2008, es garantizar “el derecho de todo nicaragüense a disponer de alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acorde a sus necesidades vitales y que estos sean accesibles física, económica y socialmente, y conformes a su cultura, y que se garantice de este modo la disponibilidad y estabilidad a través del desarrollo por parte del Estado de políticas públicas vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, para su aplicación” (artículo 1).

El Proyecto de Ley para el Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú**, noviembre de 2007 establece como objetivo “Crear un marco para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, como parte de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por el Estado” (artículo 1)

El Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de **Uganda** (septiembre de 2008) establece como objetivo “hacer posible el ejercicio pleno del derecho a la alimentación.” (Preámbulo).

Además del objetivo general de la ley, también podrían formularse algunos objetivos específicos que determinen las metas de las políticas para el derecho a la alimentación que deban alcanzarse a través de la ley marco. Dichos objetivos reflejarán las conclusiones de la evaluación del derecho a la alimentación y cuáles deben ser las prioridades del país con respecto a este derecho. Por ejemplo, en el caso de que entre las principales barreras al ejercicio del derecho a la alimentación en el país se haya identificado algún impedimento para acceder a los recursos naturales y/o la existencia de prácticas altamente discriminatorias, la ley marco podría estipular la realización de una reforma agraria, la eliminación y prevención de la discriminación (es decir, identificar a las personas, comunidades y grupos que sufren discriminación y adoptar las medidas especiales correspondientes) o elevar el nivel de educación, capacitación y acceso a oportunidades para la población más vulnerable. En los casos en los que la situación es especialmente complicada, la erradicación del hambre y la desnutrición podría establecerse como un objetivo específico prioritario, o bien podría garantizarse que la situación de

emergencia que amenaza el acceso de la población a los alimentos sea prevista, mitigada y abordada con equidad y celeridad (véase el Recuadro 19).

RECUADRO 19. Objetivo de la ley marco – Ejemplos de prácticas nacionales

Los objetivos de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** son erradicar la desnutrición, implementar medidas que faciliten la disponibilidad de productos básicos a los sectores más vulnerables de la población y la promoción del desarrollo socioeconómico del país.

El proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **México** enumera, entre sus objetivos, el establecimiento de políticas de Estado que garanticen el derecho humano de todos a la soberanía alimentaria, y establecer y apoyar una red de seguridad tecnoeconómica para los productores nacionales así como incentivos e intervenciones estratégicas para aumentar la producción, procesamiento y distribución de alimentos nacionales.

El proyecto de Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de **Sudáfrica** incluye entre sus objetivos “proveer... la adquisición, y mantenimiento del suministro de alimentos de emergencia..., asegurar la gobernabilidad de la seguridad alimentaria cooperativa..., establecer las instituciones que promoverán la gobernabilidad cooperativa y los procedimientos para coordinar las tareas relacionadas con la seguridad alimentaria de los organismos del Estado [y] garantizar el entorno y la capacidad necesaria para garantizar la creación y mantenimiento de un sistema de comercio honesto y responsable de alimentos...”

El proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de **Uganda** enumera entre sus objetivos “a) reconocer, promover, proteger y cumplir el derecho a la alimentación como derecho humano fundamental; [...] c) planificar, presupuestar e implementar la Política de Alimentación y Nutrición de Uganda empleando un enfoque basado en los derechos y garantizar la participación de los titulares de los derechos y la rendición de cuentas de las autoridades responsables; d) asegurar que los alimentos sean tratados como un recurso estratégico nacional...”

3.2.3 ALCANCE

La ley marco deberá precisar el alcance que tendrá, es decir, a quién se aplica la ley y cuáles son las actividades y ámbitos que abarca.

Los Estados, en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos, son los garantes del cumplimiento del derecho a la alimentación (así como de los

demás derechos humanos). Dentro del Estado, las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación son vinculantes para todos los poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– y las demás autoridades públicas o gubernamentales, a cualquier nivel (nacional, regional o local).¹⁰⁴ En Estados con una estructura federal, los derechos humanos reconocidos por el Estado central generalmente se extienden a todas las divisiones territoriales. Por lo tanto, la ley marco regirá para todas las autoridades del Estado en el contexto de las actividades que realizan y que afectan la disponibilidad de alimentos, la estabilidad en el suministro de alimentos, el acceso a los alimentos, el acceso a los medios para adquirirlos y la adecuación y aceptación cultural de los alimentos disponibles y accesibles.

Las obligaciones derivadas de la legislación internacional en materia de derechos humanos, como tal, no son vinculantes para otros actores privados. No obstante, la obligación de proteger los derechos humanos que el Estado se ha comprometido a cumplir le exige adoptar las medidas necesarias para garantizar que las actividades fuera del sector público no vulneren el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. De hecho, los organismos internacionales de aplicación de los tratados de derechos humanos generalmente han reafirmado que la adopción de legislación adecuada para prevenir y combatir abusos a los derechos humanos cometidos por terceros figura, en virtud de estos tratados, entre las obligaciones mínimas del Estado para cumplir el deber de protección.¹⁰⁵ La ley marco debe exigir a las autoridades estatales pertinentes adoptar la legislación necesaria o aplicar la normativa correspondiente para regular las actividades corporativas dentro de su ámbito de competencia. También podría directamente imponer deberes específicos para el sector privado, ya sean individuos o entidades, para impedir que obstaculicen el ejercicio del derecho de otros a la alimentación.

Los titulares del derecho a la alimentación son personas físicas. En general, las normas relativas a los derechos fundamentales de la persona humana son obligaciones *universales*,¹⁰⁶ es decir, son inherentes a todo individuo, independientemente de su nacionalidad o de su condición de apátrida; esto incluye a las personas en busca de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y otras personas que se encuentren en el territorio o sometidos a la jurisdicción del Estado en cuestión.¹⁰⁷ Esto debe estar estipulado de manera explícita en la ley marco.

Habitualmente se considera que el alcance de los derechos humanos se hace extensivo sólo a las personas que se encuentren en el territorio o estén sujetos a la

104 En la práctica, el derecho a la alimentación sólo puede garantizarse si todos los órganos de gobierno adoptan las medidas necesarias dentro de su ámbito de competencia.

105 Véase Ruggie, J.G. 2007. párr. 41.

106 La Carta de las Naciones Unidas incluye la obligación de promover el respeto universal y la observación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos (Art. 55. c).

107 Véase la OG 31 del Comité de Derechos Humanos, párrafos 9 y 10 sobre la naturaleza de las obligaciones impuestas por los Estados Partes.

jurisdicción del Estado. A pesar de que así lo afirma explícitamente el artículo 2.1 del PIDCP, esta consideración se ha ampliado también al ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque el PIDESC no hace mención de territorio o jurisdicción como criterio delimitador del alcance y aplicación del tratado.¹⁰⁸ En 2004, la CDH afirmó que los derechos reconocidos en el PIDCP pueden aplicarse extraterritorialmente, es decir, a individuos fuera de las fronteras del Estado.¹⁰⁹ La postura de la CDH fue avalada en parte por la Corte Internacional de Justicia (CIJ)¹¹⁰ de acuerdo con el alcance de la aplicación establecido en el PIDESC. Tras advertir que el artículo 2 del PIDESC no incluye una disposición que restringe el alcance de las obligaciones de los Estados Partes, la CIJ determinó que “no pueden quedar excluidas de su aplicación las zonas sobre las cuales un Estado ejerce su jurisdicción territorial”.¹¹¹ El CESCR ha sido más concreto en esta materia; en su OG 15 sobre el derecho al agua, afirma que “Los Estados Partes deben adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países” (párr. 33). Sin embargo, a pesar de esto, el alcance del PIDESC, en términos geográficos, continúa siendo objeto de debate.

En lo que respecta a las entidades privadas o empresas estatales, pese a que no puede afirmarse – aún – que existe un deber explícito de ejercer la jurisdicción extraterritorial sobre estos actores, se invita a los Estados Partes a regular las actividades corporativas tanto dentro de su territorio como fuera de sus fronteras.¹¹² Dicha acción del Estado parece ser más necesaria en la actualidad, en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente en el que los Estados más pobres que ejercen menos poder podrían no tener la capacidad de adoptar las medidas necesarias para proteger a su propio pueblo de las actividades de terceros, especialmente las empresas privadas y las corporaciones multinacionales con sedes en otros países. Tanto desde el punto de vista moral como práctico, todos los países deben garantizar que sus políticas no contribuyan a violar el derecho a la alimentación en otros países. Esto también puede considerarse una exigencia mínima o contenido mínimo de la cooperación internacional.¹¹³

108 Véase Skogly y Gibney, 2002.

109 La CDH afirmó en su OG 31, párr. 10, que “un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos establecidos en el Pacto a cualquier persona sometida al poder o al control efectivo de ese Estado Parte, incluso si no se encuentra en el territorio del Estado Parte.”

110 *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*. CIJ Opinión consultiva, 9 de julio de 2004, 43 International Legal Materials: 1009. En este caso, la CIJ consideró que la construcción del muro por el gobierno israelí tuvo como consecuencia, entre otras, la destrucción de las tierras agrícolas y los medios de subsistencia de la población palestina y que esto constituía una infracción de las obligaciones de Israel en virtud del PIDESC, particularmente del derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentos suficientes, el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la educación.

111 *Ibidem*

112 Véase Ruggie, 2007, párr. 87.

113 Véase Donati, F. y Vidar, 2008, pp. 59–60.

En las disposiciones en materia del alcance de la ley así como en las disposiciones sustantivas relativas a las obligaciones del Estado debería quedar reflejado que el objetivo del país que está formulando y adoptando una ley marco para el derecho a la alimentación es regular al mismo tiempo las actividades que se llevan a cabo en el extranjero, incluidas las emprendidas por el sector privado. No obstante, este aspecto no será examinado en mayor profundidad ya que esta Guía se centra en la aplicación del derecho a la alimentación dentro del territorio nacional.

3.2.4 DEFINICIONES

La sección de definiciones permite garantizar un significado concreto de los términos contenidos en el texto de la ley. El propósito de la inclusión de una lista de definiciones en la ley marco no es presentar un glosario de términos relacionados con los derechos humanos o la alimentación, sino más bien explicar sólo aquellos términos que aparecen en la ley. La sección de definiciones sirve fundamentalmente de referencia para la terminología que podría generar dudas en el momento de aplicarse la ley. Por otro lado, algunas definiciones no serán necesarias si en el país existe una Ley de Interpretación que sirva para definir términos contenidos en toda la legislación del país de manera uniforme.¹¹⁴

En muchos casos, no será necesario que quienes formulen la ley inventen nuevos términos o definiciones; la legislación marco puede basarse en una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (tales como el PIDESC o las Directrices sobre el Derecho a los Alimentos) o en definiciones propuestas por los organismos internacionales del ámbito de la alimentación, tales como la FAO, la OMS, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) o los Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV). También se puede recurrir a la legislación de otros Estados. El uso de la terminología y categorías de los derechos humanos contenida en las normas internacionales para el derecho a la alimentación permite mantener una coherencia entre la ley y estas normas internacionales y evitar cualquier confusión conceptual. Asimismo, la terminología puede ayudar a aquellos jueces que deben interpretar la ley sistemáticamente o aplicarla en casos específicos de violaciones del derecho a la alimentación.

Los términos que serán definidos en la ley dependerán, evidentemente, de las circunstancias y necesidades del país. Esta sección examina sólo los términos más importantes que podrían incluirse en la sección de definiciones: alimentación, seguridad alimentaria, vulnerabilidad o grupos vulnerables, hambre y desnutrición y autoridad pública. La Guía no propone definiciones para estos términos; sólo indica los diversos significados que tienen estos términos y que deben tomarse en cuenta en el momento de su definición.

114 Véase Vapnek y Spreij, 2005, p. 167.

Otros términos, como el derecho a una alimentación adecuada, tienen implicaciones sustantivas importantes para la ley marco y serán, por lo tanto, examinadas más adelante en este capítulo y no en la sección de definiciones.

a) Alimentación

Por supuesto, la definición del término “alimentación” reviste particular importancia para la aplicación de la ley marco. A pesar de que el CESCR aborda el tema del acceso al agua potable como un derecho humano en sí mismo (OG 15) –un enfoque que también es compartido gran parte de la comunidad de derechos humanos– según el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, el concepto de “alimentación” también debe incluir alimentos líquidos y parcialmente líquidos, así como agua potable¹¹⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 2001, párr. 11. ya que el agua potable es tan importante para la realización del derecho a la alimentación de las personas como el alimento sólido. El Recuadro 20 presenta ejemplos de definiciones del término “alimentación”. Sin embargo, puede que algunos países no deseen incluir el agua potable en la definición de “alimentación” ya que podrían ya contar con legislación que estipula que cada miembro de la familia tenga acceso sin costo alguno a ciertas cantidades de agua.

RECUADRO 20. Definición de “alimento” en el plano nacional – Ejemplos de prácticas nacionales

Según el Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria Nacional de **Sudáfrica**, alimentación significa “todo lo que proviene de fuentes orgánicas y el agua, ya sea procesado o no, que se califique como comestible y bebidas para consumo humano, incluido el material aditivo alimenticio, materia prima alimenticia y otros materiales utilizados en el proceso de elaboración y procesamiento y/o en el proceso para hacerlos comestibles o potables” (artículo 1).

Según el Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de **Uganda**, “los ‘alimentos’ incluyen nutrientes líquidos y parcialmente líquidos y agua potable, y todo lo que se origina de fuentes biológicas o hídricas, procesadas o no, que se califique como comestible o bebidas para consumo humano, incluyendo aditivos alimenticios, materia prima alimenticia y otros materiales usados en el proceso de preparación, procesamiento y/o elaboración de comestibles o bebidas” (artículo 2.1).

b) Seguridad alimentaria

La “seguridad alimentaria” es otro término que debe ser definido en la ley marco. Para ello, los Estados deben hacer referencia a la definición aprobada en la Cumbre

115 Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 2001, párr. 11.

Mundial sobre la Alimentación de 1996 y reafirmada en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación que establece que “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 alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.¹¹⁶ La seguridad alimentaria tiene cuatro componentes:

1. *Disponibilidad*: La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, obtenidos a través de la producción de un país o de importaciones (incluyendo la ayuda alimentaria)
2. *Accesibilidad*: El acceso de toda persona a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho), para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).
3. *Utilización*: La utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.
4. *Estabilidad*: Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto al sentido de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

c) Seguridad nutricional

La seguridad nutricional no sólo implica el consumo de alimentos saludables. Engloba también otras cuestiones que deben ser garantizadas y que no están relacionadas con los alimentos, como es el caso de la salud y los cuidados. Para usar de forma eficiente los nutrientes, las personas deben estar bien cuidadas y relativamente libres de enfermedades. La seguridad nutricional depende, entre otros factores, de la seguridad alimentaria, la prevención y control de enfermedades, la asistencia sanitaria y cuidados adecuados a nivel individual, familiar y comunitario. La seguridad nutricional se ve reflejada en el componente de utilización de la seguridad alimentaria, que destaca la importancia de sus insumos no alimenticios.

116 Esta definición deriva a su vez de otra contenida en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996. Para ampliar la información, incluida una definición de los cuatro pilares de la seguridad alimentaria, véase por ejemplo: ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf

Varios países que han incorporado el enfoque de los derechos humanos relativo a la seguridad alimentaria en las leyes pertinentes o que están estudiando la posibilidad de hacerlo emplean el término “*seguridad alimentaria y nutricional*”¹¹⁷. Esto puede entenderse como una interpretación amplia del derecho a la alimentación, o sea, que incluye también el componente de nutrición. Debería garantizarse la seguridad alimentaria y nutricional para que la persona pueda ejercer plenamente su derecho a la alimentación. Por lo tanto, sería conveniente que la ley marco definiera los dos términos por separado. En este sentido, también sería pertinente evaluar detenidamente los efectos que podría tener en el alcance de la ley marco la inclusión del componente de seguridad nutricional.

d) Adecuación

Como se ha indicado anteriormente, la presente Guía recomienda que se incluya una disposición sustantiva sobre el derecho a alimentos adecuados que no requiera una explicación particular. No obstante, sería conveniente incluir el concepto de adecuación en la sección de definiciones de la ley marco. El concepto de adecuación es un componente del contenido normativo del derecho a la alimentación y coincide parcialmente con el componente de utilización de la seguridad alimentaria. El concepto reviste particular importancia en relación con el derecho a la alimentación debido a que pone de relieve una serie de factores que deben tomarse en consideración para determinar si ciertos alimentos o regímenes alimenticios a los cuales tienen acceso las personas pueden ser considerados los más apropiados en determinadas circunstancias y para hacer efectivo el derecho a la alimentación. El significado preciso de la adecuación viene determinado, en buena medida, por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento (OG 12, párr. 7). Los alimentos son considerados adecuados en términos de diversas variables, entre las que figuran la inocuidad, la calidad nutricional, la cantidad y la aceptación cultural del alimento.

e) Vulnerabilidad o grupos vulnerables

A pesar de que la realización plena del derecho a la alimentación será un proceso a largo plazo, los gobiernos deben tomar medidas inmediatas para asegurar que aquellas personas que se encuentran en situación de mayor desventaja puedan tener acceso a alimentos o a los medios para producirlos o adquirirlos. Seguramente, estas medidas tendrán que extenderse por el período de tiempo en que dicha situación de vulnerabilidad subsista (en el caso de la vulnerabilidad derivada de causas naturales como sequías o terremotos) o incluso por un período más prolongado. La ley marco puede enumerar los “grupos vulnerables” o incluir una definición de “vulnerabilidad”. Enumerar los grupos vulnerables en la ley marco podría no ser la alternativa más adecuada, ya que existe el riesgo de omitir a ciertas personas o grupos que en el futuro podrían encontrarse en dicha situación. Hay grupos que se

117 Brasil, Ecuador, Guatemala y Nicaragua.

encuentran permanentemente en esta situación (por ejemplo, pueblos indígenas, minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, personas discapacitadas, personas que viven con el VIH/SIDA, refugiados y desplazados internos y las mujeres y niños), mientras que la situación de otros puede cambiar (por ejemplo, los pobres en zonas urbanas, campesinos sin tierra o pequeños agricultores, los trabajadores temporales en zonas urbanas, los vendedores ambulantes, los trabajadores estacionales del campo, los agricultores de subsistencia que cuentan con menos de una hectárea de terreno en áreas montañosas, etc.). En cambio, la ventaja de enumerar los grupos vulnerables radica en el hecho de que obligaría al Estado a definir los derechos de cada una de estas categorías y a desarrollarlos a través de la legislación subsidiaria correspondiente.

Otra posibilidad sería definir “vulnerabilidad” haciendo referencia a los factores que colocan a la población en situación de riesgo de inseguridad alimentaria. Las personas vulnerables (ya sea a causa de factores estructurales, por ejemplo, a causa del desempleo, el deterioro de la calidad de las tierras, el VIH/SIDA, etc. o por el elevado riesgo de factores externos, por ejemplo, las sequías, las inundaciones, la devaluación de la moneda, etc.), por lo general se encuentran en una situación de alto riesgo de sufrir inseguridad alimentaria y, por lo tanto, de no poder ejercer su derecho a la alimentación. Las personas en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria son aquellas que ya no pueden cubrir sus necesidades alimentarias mínimas. Para que surtan efecto las iniciativas a largo plazo para erradicar el hambre y realizar el derecho de todos a la alimentación, será fundamental abordar aquellos factores que provocan la vulnerabilidad. Este es el enfoque adoptado por el programa de Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV), que también ha desarrollado una metodología de evaluación de la vulnerabilidad. En el Recuadro 21 se presentan algunos ejemplos de estos dos enfoques en la práctica nacional.

RECUADRO 21. Vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Guatemala**, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (de 2006) define la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria como “la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos debido a riesgos ambientales o sociales y a una reducida capacidad de respuesta”.

En **Perú**, el Decreto Supremo de 2002 que crea la Comisión Multisectorial para la Seguridad Alimentaria define “vulnerabilidad o riesgo de inseguridad alimentaria” como un “conjunto de factores que determinan la propensión a sufrir una inadecuada nutrición o a que el suministro de alimentos se interrumpa al producirse una falla en el sistema de provisión”.



RECUADRO 21. Vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Según el Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de **Uganda**, la población “vulnerable” incluye bebés, niños, escolares, mujeres embarazadas y lactantes, ancianos, refugiados, desplazados internos, discapacitados, personas que sufren enfermedades crónicas como el VIH/SIDA, víctimas de conflictos, población rural que vive en condiciones precarias, población marginada en zonas urbanas, grupos en riesgo de marginación social y discriminación y cualquier otro grupo que pueda identificarse periódicamente”.

A efectos del SICIIV, la “vulnerabilidad” se refiere a toda la gama de factores que hacen que las personas queden expuestas a inseguridad alimentaria. Estos factores pueden ser externos o internos. Los factores externos incluyen tendencias como la sobreexplotación de los recursos naturales de los cuales depende la población para su subsistencia; la degradación ambiental o el aumento de precios de los alimentos; sucesos imprevistos como desastres naturales y conflictos, y la estacionalidad tanto en la producción como en el precio de los alimentos. Entre los factores internos que determinan la capacidad de las personas para afrontar las dificultades se incluye la naturaleza misma de las personas; el entorno general en el que viven y la dinámica familiar. El grado de vulnerabilidad de las personas, familias o grupos de personas está determinado por su exposición a los factores de riesgo y su capacidad de hacer frente o sobrellevar situaciones estresantes.

El SICIIV también define la “inseguridad alimentaria” como la situación que existe cuando la población carece de un acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un desarrollo normal que les permita llevar una vida activa y saludable. La inseguridad alimentaria puede obedecer a factores como la falta de disponibilidad de alimentos, un poder adquisitivo insuficiente, la distribución inadecuada de alimentos o la utilización incorrecta de alimentos en el seno familiar. Las principales causas de un estado nutricional deficiente son la inseguridad alimentaria y las malas condiciones sanitarias e higiénicas, así como unas prácticas de atención y alimentación incorrectas. La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria.¹¹⁸

f) Hambre y desnutrición

En el diseño de medidas eficaces para la realización del derecho a la alimentación resulta fundamental entender el “mapa” del hambre del país y los factores determinantes en lo que se refiere a las personas que padecen hambre y desnutrición, la

118 Véase www.fivims.net

manera con la que sus diversas manifestaciones afectan a los distintos grupos de personas y las causas subyacentes.

No existe una definición específica para hambre reconocida internacionalmente. Para muchos, las palabras “hambre”, “inanición” y “hambruna” son sinónimas. Sin embargo, actualmente existe un amplio consenso de que el hambre va más allá de un nivel mínimo de calorías consumidas para evitar la muerte por inanición. El término “inanición” se refiere a la forma más extrema de hambre; la muerte por inanición es la consecuencia final de un período largo y severo de hambre crónica. Es la manifestación más extrema de una violación constante del derecho a la alimentación. Para los organismos del ámbito de la nutrición, el término “hambre” incluye el “hambre oculta” o no disponer de cantidades suficientes de micronutrientes en el cuerpo, o sea, deficiencias de yodo, hierro, zinc, vitamina A, etc. ni tener acceso a una dieta saludable y equilibrada para conseguir un estado nutricional óptimo.

El hambre abarca un amplio espectro de situaciones, desde la inanición, que significa no disponer de alimentos suficientes de ningún tipo para ingerir, hasta la desnutrición, es decir, contar con alimentos suficientes pero de calidad inadecuada.¹¹⁹ De forma similar, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) elaboró el Índice Global del Hambre para plasmar las diversas dimensiones del hambre, definida como: la disponibilidad insuficiente de alimentos, los déficits nutricionales y la mortalidad prematura causada directa o indirectamente por la desnutrición.

Al cabo de un período de tiempo prolongado, el hambre, en el sentido de la disponibilidad insuficiente de alimentos o la insuficiencia de alimentos adecuados, provoca en muchos casos la desnutrición y suele ser la consecuencia de una situación extrema de inseguridad alimentaria.¹²⁰ La desnutrición, que es un término global para indicar la falta de alguno o todos los elementos nutricionales esenciales para la salud humana, no sólo está relacionada con la cantidad y calidad de los alimentos (tener alimentos insuficientes o alimentos inapropiados), sino también con la manera en que reacciona el organismo ante una amplia gama de infecciones que provocan disfunciones en la absorción de los nutrientes o la incapacidad de aprovechar los nutrientes de manera adecuada para proteger la salud. El Programa Mundial de Alimentos¹²¹ define la desnutrición como el estado que impide a una persona mantener adecuadamente las funciones orgánicas, como son el crecimiento, el embarazo, la lactancia, el trabajo físico, la función cognitiva, la resistencia a las enfermedades y la recuperación de la salud. Las víctimas más evidentes de la desnutrición son los niños.

119 Véase Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Nutrición (SCN). 2005.

120 Véase Kennedy, E. 2003.

121 Véase Fuentes: <http://es.wfp.org/hambre/el-hambre>
Véase también: <http://www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/> y <http://www.worldhunger.org>

Resulta de vital importancia incluir una definición de hambre y desnutrición en la ley marco, particularmente para la aplicación del derecho a una cantidad mínima de alimentos que tienen las personas en virtud del derecho humano a la alimentación, y que el Estado tiene la obligación de proporcionar de manera inmediata (véase la Sección 3.5.4.a).

g) La autoridad pública

La ley marco asignará a determinadas autoridades públicas la responsabilidad concreta de la aplicación de las normas. No obstante, todas las autoridades del Estado que cumplan tareas que pueden afectar el ejercicio del derecho a la alimentación de la población deberán actuar en conformidad con la ley marco y procurar que se tome en cuenta el derecho a la alimentación en sus labores cotidianas (así como otros derechos humanos protegidos en el sistema jurídico interno). Así debería ocurrir tanto para los funcionarios que prestan algún servicio público directo (por ejemplo, educación, salud, protección social, etc.) como para quienes estén formulando nuevas políticas o procedimientos (por ejemplo, agricultura, propiedad, mercados, comercio, etc.) que puedan afectar la disponibilidad, accesibilidad o adecuación de los alimentos. Toda autoridad pública tiene la obligación de no violar el derecho a la alimentación. Por lo tanto, sería conveniente que la ley marco incluyera una definición de “autoridad pública”.

En derecho internacional, la conducta de cualquier órgano del Estado constituye un acto de Estado, siempre que haya actuado en el marco de sus atribuciones oficiales, con independencia de que su posición jerárquica sea superior o inferior.¹²² A la luz de la tendencia observada en diversos países hacia la externalización de las actividades gubernamentales al sector privado, la definición debe determinar claramente si una autoridad pública es necesariamente un empleado del gobierno o si el término también abarca los actores privados que cumplen funciones públicas en delegación. El Recuadro 22 incluye tres ejemplos de definiciones para “autoridad pública” en otros tantos países.

RECUADRO 22. La autoridad pública – Ejemplos de prácticas nacionales

Según la Ley de Derechos Humanos de 1998 del **Reino Unido**, las “autoridades públicas” incluyen a) una corte o tribunal y b) cualquier persona cuya función tenga carácter público (Art. 6).



122 Véase, por ejemplo, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 1977.

RECUADRO 22. La autoridad pública – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Según la Ley de Derecho a la Información de la **India**, las “autoridades públicas” incluyen “cualquier entidad controlada o financiada esencialmente con fondos provenientes ya sea directa o indirectamente del gobierno correspondiente”. Esto incluye no sólo entidades bajo la jurisdicción y control del Estado, sino también ONG que reciben financiación considerable por parte del gobierno.

Según el Proyecto de ley para la Alimentación y Nutrición de **Uganda**, la “autoridad pública” puede ser “un ministerio, un departamento, empresas del Estado, un gobierno local o un funcionario público que cumple funciones de control o gestión, conferidas por ley, en asuntos relacionados con la alimentación o nutrición”.

3.2.5 PRINCIPIOS

La ley marco debería incluir una sección relativa a los principios fundamentales que regirán las acciones de todas las entidades gubernamentales, especificando sus obligaciones en materia del derecho a la alimentación. Por ejemplo, la ley podría obligar:

- ◆ A todas las autoridades públicas, en el ejercicio de sus funciones, a aplicar los principios establecidos.
- ◆ A que todas las leyes y medidas complementarias sean formuladas en conformidad con los principios establecidos.

Las disposiciones para tales efectos ya han sido incluidas en algunas leyes vigentes (véase el Recuadro 23). En las subsecciones siguientes se examinarán con mayor detalle algunos de los principios más importantes basados en el marco PANTHER (véase la Sección 1.3).

RECUADRO 23. Principios – Ejemplos de prácticas nacionales

Según la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Brasil**, dicho sistema se basará en los siguientes principios: universalidad y equidad en el acceso a alimentos adecuados sin discriminación de tipo alguno; preservación de la autonomía y dignidad de las personas; participación social en la formulación, ejecución, seguimiento, supervisión y control de las políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional en todas las esferas de gobierno; transparencia de los programas, medidas y recursos públicos y privados, así como los criterios para su concesión (Art. 8).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** establece los principios básicos que orientan a las diversas instituciones en el desempeño de las acciones en pro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Estos principios son los de solidaridad, transparencia, protección, equidad, integridad, sostenibilidad, soberanía alimentaria, precaución, descentralización y participación ciudadana.

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Nicaragua**, en sus disposiciones sobre los principios rectores para su aplicación, menciona, entre otros, los principios de participación, eficiencia, no discriminación, solidaridad, transparencia, equidad, integridad, sostenibilidad y descentralización (Art. 3).

a) Participación

El principio de participación significa que las personas deben poder determinar su propio bienestar y participar en la planificación, formulación, vigilancia y evaluación de las decisiones que les afectan. Las personas deben poder participar en el desempeño de las actividades públicas, incluyendo la adopción y puesta en práctica de las políticas de Estado.¹²³ Dicha participación debería ser activa, libre y significativa, con independencia de que sea ejercida de manera directa o a través de organizaciones intermediarias que representan intereses específicos. En caso necesario, la participación también deberá sustentarse en el desarrollo de las capacidades. Más adelante se analizará en esta Guía el tema de la participación de la sociedad civil en las instituciones que supervisan la realización del derecho a la alimentación en el país (véase la Sección 3.13).

123 El derecho a la participación está consagrado en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Véase, por ejemplo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“Todos los ciudadanos gozarán [...] de los siguientes derechos y oportunidades: [...] participar en la dirección de los asuntos públicos [...] [Esto incluye] todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de las políticas”).

En el contexto de la administración de la ley marco para el derecho a la alimentación, este principio exige a todas las autoridades públicas y, en especial, aquellas encargadas de áreas específicas (por ejemplo, garantías de cantidad mínima de alimentos, medidas especiales para grupos socialmente desfavorecidos, véase la Sección 3.5.4) adoptar las medidas y mecanismos adecuados que permitan a la sociedad civil y a toda la población interesada participar de manera activa en el proceso de toma de decisiones que pudieran afectar su derecho a la alimentación y en su implementación (véase el Recuadro 24).

RECUADRO 24. El principio de participación – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** exige al Estado “(promover) la participación articulada de la población en la formulación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y las políticas sectoriales que de ella se deriven” (Art. 4j). Más específicamente, el Gobierno “promoverá un proceso de consulta con la sociedad civil organizada para proponer soluciones y definir estrategias orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional (SAN)” (Art. 5).

El Proyecto de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú** exige al Estado garantizar “la participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de Estado a favor de la realización del derecho a una alimentación adecuada” (Art. IX).

b) Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es uno de los principios básicos de un gobierno democrático e implica que las autoridades públicas deben rendir cuentas de sus acciones tanto ante sus superiores como ante la población a la que han de servir. La aplicación del principio de rendición de cuentas en el contexto de la ley marco exige una clara asignación de responsabilidades y funciones de las autoridades públicas para implementar la ley marco y las respectivas medidas que deberán adoptarse posteriormente. Asimismo, deben enumerarse claramente los resultados previstos y definirse los procedimientos correspondientes (véase el Recuadro 25).

RECUADRO 25. El principio de rendición de cuentas – Ejemplos de prácticas nacionales

El Proyecto de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú** estipula que el Estado garantizará “la transparencia y la rendición de cuentas en las políticas dirigidas a la realización del derecho a una alimentación adecuada” (Art. XI).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** estipula que las intervenciones están basadas en información y métodos objetivos, cuentan con mecanismo de monitoreo y evaluación permanentes, fomentando la transparencia en la acción pública, la auditoría social y toman en cuenta las necesidades reales de la población (Art. 4).

c) No discriminación

El principio de no discriminación es uno de los elementos internacionales fundamentales sobre derechos humanos. Este principio exige que el nivel de protección de un determinado derecho humano sea objetiva y razonablemente igual para todos, sin distinción alguna de sexo, edad, raza, color, religión o cualquier otro motivo. Además de prohibir expresamente la discriminación de cualquier índole, este principio exige la adopción de medidas específicas con miras a corregir cualquier discriminación *de facto* o eliminar las condiciones que provocan o ayudan a perpetuar la discriminación, así como medidas para promover la igualdad (véase la Sección 3.4 más adelante). En el contexto de la ley marco, esto implicará prestar especial atención a aquellos grupos que no pueden ejercer su derecho de forma tan plena como los demás (véase el Recuadro 26).

RECUADRO 26. El principio de no discriminación – Ejemplos de prácticas nacionales

El proyecto de de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú** establece que “el Estado respeta, protege y realiza el derecho a una alimentación adecuada sin discriminación alguna” (Art. IV). También estipula que el “Estado protege especialmente a los grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad frente al ejercicio de su derecho a una alimentación adecuada” (Art. V).



RECUADRO 26. El principio de no discriminación – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

En **Brasil**, la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) estipula que el sistema se regirá por el principio de la “universalidad y equidad en el acceso a la alimentación adecuada, sin cualquier forma de discriminación” (Art. 8.I).

d) Transparencia

La transparencia guarda relación con el libre acceso del público a una información oportuna y fiable sobre las decisiones y el desempeño de las autoridades públicas. Quienes ostentan un cargo público deben estar dispuestos en la medida de lo posible a informar sobre todas las decisiones y acciones emprendidas que puedan tener alguna influencia en el libre ejercicio del derecho a la alimentación (véase el Recuadro 27).

RECUADRO 27. El principio de transparencia – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en **Brasil** estipula que el sistema establecido en la ley se regirá por el principio de “transparencia de los programas, de las acciones y de los recursos públicos y privados así como de los criterios para su concesión” (Art. 8.IV).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** estipula que “Las intervenciones están basadas en información y métodos objetivos, cuentan con mecanismo de monitoreo y evaluación permanentes, fomentando la transparencia en el gasto público, la auditoría social y toman en cuenta las necesidades de la población” (Art. 4.b)

Aplicar el principio de transparencia en el contexto de la ley marco implica que los titulares del derecho deberán recibir toda la información esencial sobre el proceso de toma de decisiones y sobre quiénes asumen las responsabilidades en cada una de las materias (véase la sección 3.7). Los titulares del derecho también podrían tener atribuciones para exigir la entrega de información sobre los procesos que contribuyen a la realización de un determinado derecho; este constituiría un método fácil y de bajo costo de verificación correctiva de una negligencia administrativa.

e) Dignidad humana

La dignidad humana guarda relación con el valor absoluto e intrínseco que una persona tiene simplemente por su condición de ser humano, no en virtud de su condición social o atribuciones especiales. La ley marco debe reconocer, de manera inequívoca, el derecho de toda persona a la alimentación. Para hacer efectivo este principio en la implementación de la ley marco, el Estado, a través de sus autoridades públicas, debe tratar a todos de manera igualitaria y respetar su valor humano y su dignidad (véase el Recuadro 28).

RECUADRO 28. El principio de respeto de la dignidad humana – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en Brasil establece que el Sistema se debe regir por el principio de “preservación de la autonomía y respeto de la dignidad de las personas” (Art. 8.II).

Según la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala, “Las acciones encaminadas a la seguridad alimentaria y nutricional deben priorizar la dignidad de los guatemaltecos” (Art. 4.a).

f) Empoderamiento

El principio de empoderamiento implica que las personas deben contar con las atribuciones, la habilidad, la capacidad y el acceso necesarios para cambiar sus propias vidas, incluida la facultad de exigir al Estado reparaciones en caso de violación de sus derechos humanos. En cierta manera, este principio es el corolario lógico de todos los anteriores principios.

En el contexto de la ley marco, el principio de empoderamiento implicaría incluir disposiciones específicas en materia de sensibilización, fortalecimiento de capacidades y educación en el derecho a la alimentación.

g) El estado de derecho y el acceso a la justicia

El estado de derecho implica que el Estado ejerce su autoridad de manera legítima exclusivamente en conformidad con leyes escritas, publicadas y accesibles que han sido adoptadas y se cumplen en conformidad con procedimientos establecidos. El principio actúa como salvaguarda contra el uso arbitrario de la autoridad del Estado y actos ilegales cometidos tanto por entidades como individuos. En el contexto del derecho humano a la alimentación, el principio del estado de derecho implica que la ley marco en sí y cualquier ley subsidiaria que se adopte para garantizar su aplicación debe ser clara, justa y accesible.

El estado de derecho también implica que ninguna persona o entidad puede infringir la ley y quedar impune. Por lo tanto, el acceso a la justicia reviste particular importancia para el cumplimiento del derecho a la alimentación. El acceso a la justicia incluye el derecho a “recurso efectivo” de toda persona cuyos derechos humanos hayan sido violados, así como la garantía de un proceso justo en toda causa presentada ante los tribunales.¹²⁴ La ley marco podría establecer un proceso de recurso especial y reafirmar el derecho de toda persona cuyos derechos hayan sido violados, a exigir a los tribunales una reparación. Establecer un proceso de recurso especial podría ser particularmente útil en países en los cuales se hace difícil acceder a la justicia (especialmente para los pobres, las mujeres, las minorías y otras personas que sufren discriminación) y los jueces no están capacitados para resolver causas de derechos humanos. Para ello podrían establecerse las estructuras correspondientes (por ejemplo, un tribunal o jueces especiales para resolver causas de derechos humanos) e implementarse procedimientos para los diversos estamentos del Estado, especialmente a nivel local (por ejemplo, a nivel municipal o de distrito).

124 Véase, por ejemplo, el artículo 8 de la DUDH, el artículo 2.3 del PIDCP y los artículos 6 y 13 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH). El CESCR ha establecido claramente que este importante principio del derecho internacional en materia de derechos humanos también tutela los derechos económicos, sociales y culturales. El CESCR, en su OG 9 sobre la aplicación interna del Pacto, recalca “la necesidad de asegurar la justiciabilidad [...] para determinar cuál es la mejor forma de dar eficacia jurídica a los derechos reconocidos en el Pacto” (párrafo 7). También consideró que “la adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes” (párrafo 10).

3.3

DISPOSICIONES SUSTANTIVAS QUE ESTABLECEN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Una norma explícita para el derecho a la alimentación constituye la base necesaria para elaborar su contenido, exigir su realización y vigilar su cumplimiento. Tal como se ha indicado anteriormente, el derecho a la alimentación es un derecho complejo; implica el derecho a que las necesidades básicas para sobrevivir sean satisfechas, así como el derecho a una alimentación inocua, equilibrada y adecuada que constituye el elemento central para llevar una vida sana y activa. En la práctica, la magnitud y contenido de los derechos ejercidos variarán dependiendo de las circunstancias específicas de la persona y el grado de desarrollo económico del país, sin embargo, nunca deberán ser inferiores al derecho a una cantidad mínima de alimentos en concordancia con el imperativo de la dignidad humana.

Para que el derecho a la alimentación sea aplicado de forma efectiva, las disposiciones sustantivas de cualquier ley marco deben estructurar la norma sobre el derecho a la alimentación en función de su dos planos de realización – i) el derecho a una alimentación adecuada y ii) el derecho a estar protegido contra el hambre – y aclarar su contenido y componentes principales. Una norma completa sobre el derecho a una alimentación adecuada exige que se identifiquen todas las dimensiones y componentes del derecho y que éstos se vean reflejados en las disposiciones de la ley. El nivel mínimo de realización del derecho a la alimentación –la protección contra el hambre– exige que la misma ley marco establezca el criterio mínimo de satisfacción de las necesidades nutricionales. De esta manera, los gobiernos podrán reafirmar jurídicamente su compromiso de realizar progresiva y plenamente este derecho fundamental y establecerán las condiciones que permitan acceder a los alimentos que toda persona requiere para estar protegida contra el hambre. En las siguientes secciones se ofrecerán algunas orientaciones al respecto.

3.3.1 DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La ley marco, basándose en el derecho internacional en materia de derechos humanos, debe afirmar en primer lugar y de forma inequívoca que:

- ◆ Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada.

No obstante, este reconocimiento podría no ser suficiente en sí. Como se ha indicado anteriormente, sería conveniente que la ley marco incluyera una descripción más pormenorizada de las dimensiones de este derecho. Esto facilitaría la labor de las autoridades administrativas y judiciales en el momento de aplicar, interpretar y hacer cumplir este derecho humano. También permitiría a las personas entender mejor los derechos que la legislación le garantiza y exigirlos en caso de que hayan sido negados.

Diversas leyes y proyectos de ley aprobados recientemente en materia de seguridad alimentaria basados en los derechos humanos apuntan en esta dirección, aunque este derecho en particular no haya sido definido como “el derecho a la alimentación” sino, más bien, como el derecho a “la seguridad alimentaria y nutricional” (véase el Recuadro 29). La terminología que se emplee en la ley marco no tiene tanta importancia como asegurar que el reconocimiento del derecho, su contenido y sus principales componentes se ajusten a las normas internacionales pertinentes.

RECUADRO 29. Establecimiento del derecho a la alimentación y definición de su contenido – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en **Brasil** señala que “la seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias que promuevan la salud, que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles” (Art. 3).

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Ecuador** “determina como política de Estado y acción prioritaria del Gobierno Nacional la seguridad alimentaria y nutricional, comprendida como un derecho humano que garantiza la capacidad de abastecimiento con garantía de acceso físico y económico de todos los habitantes a alimentos sanos, nutritivos, suficientes, inocuos, de buena calidad y concordantes con la cultura, preferencias y costumbres de la población, para una vida sana y activa” (Art. 1).



RECUADRO 29. Establecimiento del derecho a la alimentación y definición de su contenido – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

En **Guatemala**, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece como “la seguridad alimentaria y nutricional el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa” (Art. 1).

El proyecto de Ley del Derecho a la Alimentación de **Honduras** establece que “es derecho humano de toda persona el acceso a alimentación sana y nutritiva, en conformidad con el derecho a alimentación adecuada y el derecho fundamental de toda persona a estar libre de hambre, con el fin de de mantener y desarrollar completamente su capacidad física y mental” (Art. 10).

Según la proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú**: “El derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano de las personas, sea en forma individual o colectiva, de tener acceso físico y económico en todo momento a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultura, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho humano comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados” (Art. 2).

El Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Uganda** reconoce de manera explícita “el derecho de toda persona a la alimentación y el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición ” (Art. 5.1)

La ley marco podría, por ejemplo, estipular que:

- ◆ Toda persona tiene el derecho a vivir en condiciones que le permitan:
 - i. alimentarse por sus propios medios directamente de lo que le proporciona la tierra u otros recursos naturales o contar con sistemas de distribución, procesamiento y comercialización eficientes, o ambos;
 - ii. tener la capacidad financiera no sólo para adquirir una cantidad suficiente de alimentos de calidad, sino también para poder satisfacer sus necesidades básicas;
 - iii. estar protegido contra el riesgo de perder el acceso a alimentos como consecuencia de acontecimientos imprevisibles (por ejemplo, crisis económicas o climáticas) o cíclicos (por ejemplo, inseguridad alimentaria estacional);

- iv. tener la oportunidad de utilizar alimentos adecuadamente a través del acceso a una dieta adecuada, agua limpia, saneamiento y atención de salud para alcanzar un estado de bienestar nutricional en el cual todas las necesidades fisiológicas se encuentran satisfechas; y
- v. acceder a alimentos o dietas que sean los más apropiados en circunstancias particulares en lo que respecta a su valor nutricional y aceptación cultural.

Las mujeres embarazadas y lactantes, así como los niños pequeños, son quienes se ven más afectados por la desnutrición y malnutrición. El consumo inadecuado de alimentos en términos de cantidad y calidad, junto con otros factores determinantes como la salud, el saneamiento y la educación, plantean desafíos para el pleno ejercicio del derecho a la alimentación. Como se ha mencionado anteriormente en esta Guía, el componente de utilización de la seguridad alimentaria, o sea, agua limpia, saneamiento y atención de salud, es de vital importancia para estos dos grupos de la población (véase la Sección 1.1). Este es el caso, en concreto, de los países que han ratificado el CEDAW y la CDN; estas disposiciones también contribuirían a aplicar más eficazmente los tratados internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, la ley marco también debería incluir una disposición especial afirmando que:

- ◆ Todo niño o niña tiene derecho a una alimentación y nutrición adecuadas a su edad que le permitan crecer y desarrollarse.
- ◆ Toda mujer tiene derecho a una alimentación y nutrición adecuadas durante el período de embarazo y lactancia.

Las consecuencias del reconocimiento del derecho a la alimentación en un sentido amplio y el desarrollo detallado de sus diversas dimensiones a través de una ley marco son importantes. En primer lugar, porque dejan en claro que no se puede dar plena efectividad al derecho a la alimentación a través de políticas y programas formulados para proveer una cantidad mínima diaria de alimentos (es decir, a través de diversas redes de seguridad alimentaria). Es el equilibrio de nutrientes en la dieta, la capacidad del cuerpo de absorberlos, las condiciones de vida, las características de la actividad laboral y el sexo de la persona, entre otros factores, lo que determina las necesidades de la persona en lo que se refiere al derecho a la alimentación. Por lo tanto, los Estados deben tomar las medidas necesarias para crear las condiciones que permitan a las personas ya sea producir alimentos o adquirirlos. Estas condiciones sólo pueden crearse si se adoptan medidas de mayor alcance para acabar con las causas del hambre y la pobreza, eliminar las desigualdades y facilitar el acceso a los conocimientos, recursos, capacidades y oportunidades que permitan a la persona alimentarse por sus propios medios. En segundo lugar, porque implican la imposición a las autoridades del Estado de determinadas obligaciones que serán examinadas en mayor detalle en la Sección 3.5

Y en tercer lugar, porque dichas disposiciones legislativas también facilitarán la aplicación y cumplimiento de este derecho humano fundamental al garantizar que las decisiones, acciones o falta de acción del gobierno sean valoradas desde la perspectiva subjetiva del demandante del derecho. Por ejemplo, el derecho a la alimentación no implica la obtención de un pedazo de tierra que permita a un individuo alimentarse por sus propios medios, aunque la falta de acción del Estado para facilitar el acceso a la tierra o una medida que tenga como resultado limitar el acceso a ella puede, en determinadas circunstancias y para ciertas categorías de personas, constituir una violación de su derecho a la alimentación.

3.3.2 EL DERECHO FUNDAMENTAL A ESTAR PROTEGIDO CONTRA EL HAMBRE

El “derecho a la alimentación” engloba el derecho a estar protegido contra el hambre, por lo tanto, la ley marco también debe afirmar explícitamente el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.

En virtud de este derecho, las autoridades de Estado tendrán que garantizar no sólo que nadie sea privado de alimentos intencionadamente como consecuencia de acciones u omisiones cometidas por funcionarios públicos; sino además las autoridades públicas tendrán también la obligación de adoptar cualquier medida necesaria para proteger a las personas en riesgo de padecer o que padecen hambre. Erradicar el hambre es una obligación inmediata, por lo tanto, la ley marco debe estipular que cada persona tiene derecho a una cantidad mínima de alimentos que el Estado está obligado a proveer.

El Código Penal de la mayoría de los países incluye disposiciones sobre la protección de la vida y la seguridad de la persona. La privación intencionada de alimentos generalmente entraría dentro de dichas disposiciones. De ser así, sería conveniente no repetir estas disposiciones en la ley marco ya que podrían contribuir a disminuir la responsabilidad en lugar de aumentarla.

Para dar cuerpo a esta disposición será necesario precisar claramente el contenido del derecho a estar protegido contra el hambre. Como se ha indicado anteriormente, a pesar del uso reiterado del término “hambre”, no se ha logrado precisar con claridad este concepto y tampoco se ha llegado a un consenso respecto de su definición. El término suele emplearse para describir situaciones extremas de carencia de alimentos y para describir diversas formas de desnutrición, incluyendo la escasez de alimentos o de componentes esenciales de alimentos nutricionalmente necesarios y las consecuencias adversas de ello en las capacidades físicas o mentales de la persona (véase la sección 3.2.4.f). Esto explicaría por qué no se ha logrado un acuerdo general a nivel internacional sobre el significado exacto de la “protección contra el hambre” en términos jurídicos. Asimismo, actualmente existe un amplio consenso sobre el concepto, que va más allá de una cantidad de calorías mínimas necesarias para evitar la muerte por inanición. Establecer una norma para determinar

el nivel de “inanición” sería claramente contrario a la dignidad humana. Del mismo modo, debido a que el hambre prolongada, por lo general, tiene como consecuencia la desnutrición, que es un concepto menos ambiguo, el derecho a una cantidad mínima de alimentos debe definirse en términos de la protección contra el hambre y la desnutrición. Un período muy breve de escasez de en las necesidades de alimentación no se calificaría probablemente como un estado de hambre, aunque si esta situación se prolonga por un tiempo suficiente para provocar debilidad física o mental, o retardar el crecimiento de un niño, en este caso sí se consideraría hambre.¹²⁵

Por lo tanto, la ley marco debería afirmar que:

- ◆ Toda persona tiene el derecho a estar protegida contra el hambre.
- ◆ Toda persona que padece hambre o desnutrición, o se encuentra en situación de riesgo de padecer hambre o desnutrición, tiene el derecho a recibir una cantidad mínima de alimentos necesarios conforme a su edad, sexo, condición de salud y ocupación.

El proyecto de Ley de Alimentos y Nutrición de Uganda ofrece un ejemplo en este sentido: estipula expresamente que “en caso de que, en virtud de la presente Ley, se identificase como vulnerable a una persona y ésta padeciera o se encontrara en situación de riesgo de padecer hambre o desnutrición, el Estado proveerá a dicha persona una cantidad mínima de alimentos” (Art. 5(4)).

Para dar plena efectividad al derecho a estar protegido contra el hambre a través de las normas de ejecución relativas al derecho a percibir una cantidad mínima de alimentos, sería conveniente establecer explícitamente el criterio apropiado para determinar el contenido específico de la cantidad mínima de alimentos. En la Sección 3.5 se examinan algunas posibles disposiciones marco sobre las obligaciones del gobierno de proveer una cantidad mínima de alimentos.

3.3.3 DISPOSICIONES SOBRE LAS LIMITACIONES AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Estado, por diversas razones, podría verse en la obligación de tomar decisiones o aplicar leyes y reglamentos que pudieran interferir el derecho a la alimentación de las personas en aras de un interés común superior. En el PIDESC figura una cláusula general de limitaciones que estipula que los Estados Partes, en el ejercicio de los derechos garantizados en virtud del Pacto, podrán “someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática” (Art. 4). Por lo tanto, sería conveniente que la ley marco estipulara expresamente que:

125 Véase Eide, A. 2007.

- ◆ Únicamente podrán imponerse limitaciones al ejercicio del derecho a la alimentación que estén autorizadas por la ley, que respondan a un interés común superior debidamente justificado y que sean compatibles con la naturaleza del derecho a la alimentación.

Esta última frase – “compatibles con la naturaleza del derecho a la alimentación” – es fundamental: implica establecer un equilibrio entre los intereses de la comunidad en su conjunto (el bienestar general del país) y el ejercicio efectivo del derecho de toda persona a la alimentación. Esto significa que una medida necesaria para satisfacer el interés común que afecte el libre ejercicio del derecho a la alimentación de cualquier persona o grupo, deberá compensarse con medidas complementarias dirigidas a prevenir o mitigar la interferencia en la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios y esfuerzos. También es importante asegurar que dichas medidas hayan sido establecidas a través de un proceso transparente y participativo.

Un ejemplo frecuentemente citado de interferencia del Estado sería la decisión de desalojar a un grupo de personas de tierras que usan para agricultura de subsistencia (privándoles, de esta manera, de su medio de subsistencia) al objeto de construir un camino o extraer recursos naturales con el pretexto de mejorar el bienestar general del país. En un país democrático, la legislación que se aplica para los desalojos o expulsiones por lo general estipula, entre otras cosas, indemnizaciones adecuadas o el reasentamiento de la población afectada en tierras o un territorio de igual valor y calidad. Cuando una autoridad pública desaloja a una persona o grupo de personas de las tierras que usan para agricultura de subsistencia y se niega a ofrecer una indemnización adecuada en la forma de un terreno equivalente, desde la perspectiva de los derechos humanos no sólo está cometiendo una violación del derecho de las personas a la propiedad o a la tierra y una infracción de las leyes del país, sino que además está violando el derecho a la alimentación (en virtud del componente de “accesibilidad”), aún procediendo de conformidad con las leyes en materia de expropiaciones.

Otra situación posible sería el de un proyecto de explotación forestal en tierras usadas tradicionalmente por la comunidad local como fuente de alimento. Una decisión tomada por una autoridad pública encargada de autorizar la ejecución de una actividad de extracción de recursos sin tomar las medidas necesarias para mitigar el efecto que tendrá en la disponibilidad de alimentos para la población local afectada podría negar la posibilidad de dicha población de alimentarse adecuadamente y, por ende, constituiría una violación de su derecho a la alimentación.

A pesar de que los Estados pueden restringir el libre ejercicio de los derechos humanos siempre que se cumplan ciertas condiciones, siempre están obligados a respetar el “principio de no regresión” del derecho internacional público. Esto significa que el gobierno puede llevar la protección más allá

de lo exigido en las normas internacionales, la Constitución o las leyes, pero no puede reducir dicha protección una vez que esté instaurada. El CESCR afirma que cualquier medida deliberadamente regresiva en materia de algún derecho humano garantizado requeriría ser considerada concienzudamente y ser justificada plenamente haciendo referencia a la totalidad de los derechos estipulados en el Pacto y en el contexto de la utilización plena y máxima de los recursos disponibles (OG 3, párr. 9).

3.4

DISPOSICIONES EN MATERIA DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

El derecho a la alimentación debe realizarse “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Art. 2 del PIDESC). Las causas y consecuencias de la discriminación varían de un país a otro, aunque la discriminación contra la mujer es generalizada y sistemática. Por lo tanto, la ley marco debe incluir una cláusula general de no discriminación (véase la Subsección 3.4.1) así como una cláusula específica prohibiendo la discriminación contra la mujer (véase la Subsección 3.4.2) en lo que respecta la realización del derecho a la alimentación en el país. También es importante incluir disposiciones que posibiliten la igualdad sustantiva de grupos y no meramente la igualdad ante la ley; por lo tanto, la ley marco también debe incluir disposiciones sobre las acciones positivas que permitan compensar las consecuencias de actos discriminatorios cometidos en el pasado y establecer una igualdad efectiva (véase la Subsección 3.2.3).

3.4.1 CLÁUSULA GENERAL DE NO DISCRIMINACIÓN

En muchos países, las constituciones nacionales ya contienen disposiciones generales prohibiendo la discriminación en base a una larga lista de motivos (suelen basarse en el contenido del artículo 2 del PIDESC).¹²⁶ Sin embargo, en la práctica, las desigualdades persisten. Este problema es especialmente evidente en ámbitos como el acceso a la tierra y los recursos naturales, y su control; el acceso a las oportunidades de empleo y la asistencia médica; el nivel de ingresos; el acceso a la educación y oportunidades para participar en la vida política y

126 “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

económica del país. En algunos casos, estas desigualdades se deben al hecho de que ciertos tipos de discriminación no pueden ser sometidos a recurso jurídico, lo cual implica una especie de discriminación legalizada (un típico ejemplo de esto son las restricciones impuestas a las mujeres en relación con el derecho de propiedad o las pocas probabilidades de los pueblos indígenas de tener dominio sobre las tierras que ocupan). La discriminación también se origina en el hecho de que las Constituciones generalmente limitan la prohibición de la discriminación a actos cometidos por órganos del Estado, permitiendo de esta forma situaciones claras de desigualdad dentro de la esfera privada.¹²⁷ Incluir una cláusula general de no discriminación en la ley marco que aborda cuestiones que afectan la realización del derecho a la alimentación en el país también facilitaría la aplicación de este principio fundamental en esos ámbitos.

La discriminación puede manifestarse de manera directa o indirecta, y ambas deben prohibirse. La *discriminación directa* existe cuando una persona es, ha sido o sería tratada de forma menos favorable que otra, en situaciones comparables, sobre la base de cualquiera de los motivos descritos anteriormente (por ejemplo, sexo, edad, religión), mientras que la *discriminación indirecta* existe cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente imparcial coloca a una persona que profesa una religión o creencia particular, que tiene alguna discapacidad, una determinada edad o cualquier otra condición particular en una situación de desventaja frente a los demás. Un ejemplo de discriminación indirecta es exigir que toda persona que opte a un empleo específico tenga que realizar un examen en un determinado idioma aún cuando el conocimiento de ese idioma no sea requisito para ese empleo (dejando fuera de cualquier posibilidad de empleo a personas o grupos que no hablan o no tienen suficientes conocimientos del idioma) En lugar de intentar una enumeración de todos los posibles motivos de discriminación, la lista incluida en la ley marco debe dejarse abierta. Esto puede lograrse no incluyendo ningún motivo o incluyendo el término “por cualquier motivo” o agregando “o cualquier otra condición” después de enumerar algunos.

Por lo tanto, la ley marco debería afirmar que:

- ◆ Cualquier distinción, exclusión o restricción impuesta por motivo de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición que tenga como consecuencia u objetivo obstaculizar o restringir el ejercicio de cualquier individuo de su derecho a la alimentación, será considerado un acto ilegal y estará sujeto a sanciones conforme lo dispone la ley.

Dichas disposiciones deben incorporarse al texto principal de la ley marco, aunque el principio de no discriminación haya sido incorporado a los principios jurídicos fundamentales que orientarán el cumplimiento de la ley (véase la Sección 3.2.5). La razón para ello es que el principio de no discriminación

127 Véase Tomaševski, K. 1995. p. 258.

debe ser cumplido y respetado no solamente en todo proceso o resultado relacionado con la aplicación del derecho a la alimentación y la ley marco en sí, sino que además, y de forma prioritaria, debe establecerse como una disposición jurídica independiente cuya infracción podría ser considerada una violación del derecho a la alimentación y estar sujeta a las sanciones oportunas. En el Recuadro 30 se incluyen dos ejemplos de este tipo de disposiciones jurídicas.

RECUADRO 30. Prohibición de la discriminación – Ejemplos de prácticas nacionales

El artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** estipula que: “La discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivo de raza, etnia, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio del derecho a la SAN, constituye una violación de la presente Ley”.

Según la propuesta de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú**, “La discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de etnia, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute del derecho a una alimentación adecuada, constituye una violación de este derecho, lo que es exigible ante las instancias judiciales y administrativas, por las vías previstas en la legislación” (artículo 3).

La prohibición de la discriminación debe regir para todas las autoridades públicas, así como para toda persona natural o jurídica del sector público (véase la Sección 3.2.4.g). En lo que respecta al sector privado, la ley marco debe garantizar que los agentes privados estén sujetos a la disposición que prohíbe la discriminación en, a lo menos, ciertos ámbitos, entre ellos el empleo, el acceso a lugares e instalaciones públicas, y el suministro de bienes y servicios. Por lo tanto, la ley marco también debería estipular la obligación de las autoridades del Estado de:

- ◆ Aplicar todas las medidas correspondientes y necesarias, en particular medidas legislativas, para asegurar que los actores privados no adopten prácticas discriminatorias en sus actividades en determinadas áreas.

La aplicación efectiva de esta cláusula exigirá la realización de una evaluación de compatibilidad de la legislación pertinente en áreas como las leyes laborales, leyes relativas a la inocuidad de los alimentos, leyes de etiquetado y comercialización de alimentos, etc. (véase la Cuarta Parte de la Guía).

3.4.2 CLÁUSULA QUE PROHÍBE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

En todos los países del mundo las mujeres se encuentran en peor situación que los hombres en prácticamente todos los indicadores de bienestar y condición social. En algunos casos estas diferencias son considerables.¹²⁸ Esta situación se produce no sólo porque se discrimina a la mujer por motivos de sexo; se extiende al matrimonio, el embarazo y posible embarazo, la maternidad o cuidado de los hijos y los roles estereotipados de hombres y mujeres en la sociedad. En muchas sociedades, esta discriminación provoca que las mujeres disfruten de una situación socioeconómica y un nivel educacional inferior al resto de la población, y dispongan de poca autoridad en las decisiones familiares. Una de las consecuencias de esto es una distribución deficiente del alimento entre los miembros de la familia, lo que provoca una situación de desnutrición de las mujeres e hijas.

Por lo tanto, la ley marco debería obligar específicamente a las autoridades públicas a:

- ◆ Eliminar y prevenir todas las formas de discriminación contra la mujer en relación con la garantía del derecho a la alimentación, incluyendo el trato menos favorable hacia las mujeres por motivos de embarazo o maternidad, y a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Huelga decir que esta obligación también debe abarcar las prácticas discriminatorias ejercidas por personas naturales o jurídicas, en todos los ámbitos, que puedan tener alguna influencia en el libre ejercicio del derecho a la alimentación.

3.4.3 MEDIDAS ESPECIALES PARA SUBSANAR LAS CONSECUENCIAS DE LA DISCRIMINACIÓN

En muchos casos, la incapacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios es una consecuencia de una situación de desigualdad en las oportunidades. En la práctica, la igualdad plena en el acceso a oportunidades podrá lograrse sólo si se adoptan medidas especiales (a través de leyes, programas o iniciativas específicas) dirigidas a eliminar las condiciones que perpetúan las dificultades que afrontan las personas en el ejercicio de su derecho a la alimentación debido a prácticas discriminatorias. Como se ha indicado anteriormente (Sección 1.2.2), en virtud de las normas internacionales pertinentes relativas a los derechos humanos, estas medidas especiales no deben ser consideradas discriminatorias con respecto a otras personas que podrían afrontar dificultades para ejercer plenamente su derecho a la alimentación, siempre y cuando hayan sido adoptadas para eliminar la discriminación existente y establecer oportunidades equitativas. Por lo tanto, la ley marco debería incluir disposiciones específicas en este sentido y estipular explícitamente que:

128 Véase Steiner y Alston, 2000, p. 163.

- ◆ La prohibición de la discriminación no debe excluir la posibilidad de la intervención de los poderes públicos para subsanar las secuelas de actos discriminatorios cometidos en el pasado contra determinados individuos o grupos y promover la igualdad de oportunidades con respecto al derecho a la alimentación.

Será necesario adoptar medidas dirigidas especialmente a aquellas personas o grupos que son objeto de discriminación más frecuentemente: mujeres, pueblos indígenas y minorías, niños, inmigrantes, trabajadores migrantes y refugiados. En algunos países, podría ser necesario ofrecer mayor protección a quienes pertenecen a ciertas comunidades, como la comunidad Dalit en la India, o viven en ciertas zonas geográficas. En el Recuadro 31 se incluye un ejemplo de este tipo de medidas especiales.

RECUADRO 31. Medidas especiales para grupos discriminados – El ejemplo de la India

Los Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño (*Integrated Child Development Services* o ICDS) de la India es el principal programa nacional de asistencia infantil para niños de hasta seis años de edad. Su objetivo es ofrecer una gama de servicios integrados como alimentación complementaria, servicios de salud y educación preescolar. Dado que las necesidades de salud y alimenticias del niño no pueden tratarse de manera aislada de la madre, el programa también ofrece servicios a madres adolescentes y mujeres embarazadas y lactantes. El proyecto comenzó en 1975, aunque su implementación no ha sido totalmente satisfactoria. El litigio conocido como “*PUCL contra la Unión de la India*” (véase el Recuadro 14), de gran repercusión pública, se basó en una acusación de incumplimiento del programa ICDS. El Tribunal Superior de la India, a través de las órdenes provisionales decretadas por el tribunal, obligó al Gobierno no sólo a implementar el programa por completo sino a “universalizarlo” para que toda aldea dispusiera de un centro ICDS operativo (conocidos también como “*Anganwadi*”) y que todo niño menor de seis años, toda mujer embarazada y lactante y toda madre adolescente tuviera acceso a la totalidad de los servicios que ofrecen los ICDS. No obstante, en consideración del tiempo necesario para implementar el programa en la práctica y para garantizar su aplicación universal, el Tribunal Supremo decretó una orden provisional el 13 de diciembre de 2006, que obligaba al Gobierno a dar prioridad a la construcción de nuevos centros ICDS en las aldeas o localidades en las que habitan las comunidades más discriminadas, a saber, las denominadas *Scheduled Castes* y *Scheduled Tribes* (castas y tribus oficialmente registradas).

Fuente: Secretariat of the Right to Food Campaign. 2006.

Las medidas especiales serán adoptadas a través de la legislación derivada o reglamentos, aunque la ley marco en sí debería estipular que las autoridades públicas competentes:

- ◆ Adopten disposiciones reglamentarias para las medidas especiales o presenten ante el Congreso una propuesta de legislación para prevenir y compensar prácticas discriminatorias por perjuicios causados en el ejercicio del derecho a la alimentación de grupos o individuos determinados.
- ◆ Garanticen que dichas medidas especiales no supongan el mantenimiento de normas desiguales o inconexas y queden suspendidas una vez se cumplan los objetivos.

La ley marco deberá incluir un listado de las personas y grupos que deben beneficiarse de manera prioritaria o designar el órgano del Estado que deberá elaborar dicho listado.

3.5

DISPOSICIONES SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL GOBIERNO

El principal objetivo de un enfoque para la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos es abordar cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas del Estado por el incumplimiento de sus deberes, ya sea mediante acción u omisión.¹²⁹ Los derechos siempre vienen acompañados de sus respectivas obligaciones. Por lo tanto, la ley marco también deberá definir en detalle las obligaciones correspondientes del gobierno. Tal como se ha reseñado anteriormente, en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos, los Estados Partes del PIDESC están obligados a adoptar todas las disposiciones necesarias, en la medida en que lo permitan los recursos disponibles, para conseguir progresivamente el derecho a disponer de alimentos o sea, garantizar que toda persona pueda alimentarse con dignidad.

Como se indicó anteriormente, el Estado tiene tres obligaciones: i) respetar el derecho a la alimentación; ii) proteger este derecho y iii) hacerlo efectivo.¹³⁰ La obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación engloba otras dos obligaciones secundarias: la obligación de facilitar y la obligación de proveer (véase la Primera Parte). La ley marco debe especificar todos estos niveles de obligaciones.

Existen dos maneras de hacerlo. La primera es que la ley marco simplemente afirme que el gobierno tiene la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la

129 Véase Eide, A., 2002, p. 30.

130 La así llamada tipología tripartita de obligaciones (respetar, proteger y realizar) ha sido empleada a nivel internacional para permitir una mejor comprensión de las obligaciones del Estado en relación con el derecho a la alimentación (y otros derechos económicos, sociales y culturales). En el momento de aplicar determinadas medidas en el plano nacional, generalmente se hace más difícil hacer una distinción entre los distintos niveles. Por eso, la misma medida adoptada en dos países distintos (por ejemplo, garantizar el derecho a una cantidad mínima de alimentos) puede ser descrita de manera diferente, dependiendo de las circunstancias particulares del país. Un Estado que ya haya establecido el derecho a una cantidad mínima de alimentos a través de leyes de seguridad social, deberá seguir respetándolo, mientras que un Estado que no lo haya hecho tendrá que proceder a la realización del derecho (o sea, deberá aplicar la obligación de cumplir). Véase Koch, E. 2005, p.6.

alimentación. Este es el caso, por ejemplo, de la legislación sobre esta materia aprobada recientemente en Brasil (véase el Recuadro 32).

RECUADRO 32. Disposiciones jurídicas sobre las obligaciones generales del gobierno en relación con el derecho a la alimentación – El ejemplo de Brasil

En **Brasil**, la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), establece expresamente que “Es un deber del poder público respetar, proteger, promover, proveer, informar, supervisar, fiscalizar y evaluar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad” (Art. 2.2).

El contenido de estas obligaciones quedaría posteriormente definido de forma más precisa a través de la legislación derivada y la interpretación que hagan de las disposiciones de la ley marco los jueces y tribunales nacionales en una amplia gama de situaciones prácticas.

La segunda manera de especificar los niveles de obligaciones consistiría en que la ley marco defina las implicaciones de cada uno de estos preceptos para las autoridades públicas encargadas de aplicar el derecho a la alimentación. Estas disposiciones deben mantenerse bastante generales, aunque el país podría definir, de forma más precisa, las obligaciones de las autoridades públicas competentes en los asuntos relativos a la realización del derecho a la alimentación en virtud de cada obligación general (respetar, proteger y cumplir). En el Recuadro 33 se incluye un ejemplo de disposiciones jurídicas más específicas.

RECUADRO 33. Disposiciones jurídicas sobre las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales

Según el artículo 4 del Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú**:

1. El Estado respetará el derecho a una alimentación adecuada y se abstendrá de tomar medidas que tengan como resultado impedir el libre ejercicio de este derecho.



RECUADRO 33. Disposiciones jurídicas sobre las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

2. El Estado protegerá el derecho a una alimentación adecuada mediante la adopción de medidas para que ninguna persona o empresa restrinja o impida el libre ejercicio de este derecho.
3. El Estado realizará progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, favorecerá y creará condiciones para el progreso social y económico y tomará medidas específicas inmediatas para:
 - a) Erradicar la desnutrición crónica, la anemia y otras enfermedades vinculadas a la malnutrición y la inseguridad alimentaria y nutricional, en toda la población según ciclo de vida y, en especial, durante la gestación y los dos primeros años de vida.
 - b) Promover una cultura alimentaria y nutricional que revalore los conocimientos locales y permita desarrollar buenas prácticas alimentarias y de higiene.
 - c) Mejorar la disponibilidad de alimentos preferentemente mediante el fomento de la competitividad y sostenibilidad de la oferta de alimentos de origen nacional.
 - d) Fortalecer el acceso económico a alimentos nutritivos, inocuos y en cantidad suficiente para las poblaciones en riesgo de padecer inseguridad alimentaria y nutricional.
 - e) Crear espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos especialmente en las zonas urbanas y rurales pobres.
4. La asistencia alimentaria que brinda el Estado busca el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, en la perspectiva del libre ejercicio del derecho a la alimentación. En esa medida, es temporal y se implementa de manera planificada, contando con objetivos, resultados esperados e indicadores que muestren objetivamente los avances anuales dirigidos al logro de la seguridad alimentaria y nutricional en cada zona de intervención.
5. Para el cumplimiento de sus obligaciones, el Estado aprobará una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y nutricional, sobre la base del derecho a una alimentación adecuada y formulará las políticas correspondientes en los ámbitos nacional, regional y local.



RECUADRO 33. Disposiciones jurídicas sobre las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Según el artículo 5 (3) del Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de **Uganda**:

El Estado, para dar plena efectividad al derecho a la alimentación, debe garantizar–

- a) Que las autoridades respeten del derecho a la alimentación y se abstengan de cualquier acción que pueda obstaculizar el acceso a los alimentos;
- b) La disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de los alimentos para toda la población en Uganda adoptando las medidas necesarias que permitan acceder a recursos de producción, ingresos y apoyo, y mantener un entorno propicio que permita a cada familia alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios;
- c) El abastecimiento y mantención de sistemas sostenibles de alimentos y la protección del derecho a la alimentación, evitando abusos de cualquier autoridad pública o persona.

Algunas de las posibles disposiciones de la ley marco respecto de la obligación del gobierno de respetar, proteger y hacer efectivo se examinarán en mayor detalle en las siguientes subsecciones de la Guía. La obligación de cumplir no sólo debe considerarse análoga a la obligación de proveer alimentos (o el dinero para adquirirlos) directamente. También incluye la ayuda a las personas para que puedan adquirir los alimentos *por sí mismas* (o sea, tomar medidas que facilitarán su acceso a alimentos suficientes y adecuados). Estas dos dimensiones de la obligación de cumplir se examinarán en dos subsecciones distintas.

3.5.1 LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR

La ley marco podría, en primer lugar, definir la obligación de respetar el derecho a la alimentación. En general, esto exige al Estado respetar la dignidad humana y el valor de la población bajo su jurisdicción y, por ende, no interferir o menoscabar sus derechos. La obligación de respetar suele describirse como un deber “no intervencionista”, ya que no debe agravar la situación de un individuo al impedirle ejercer un determinado derecho.¹³¹ Las disposiciones de la ley marco podrían estipular explícitamente que:

131 Véase Steiner y Alston, 2000, p. 182.

- ◆ Constituye un acto ilícito de la autoridad pública¹³² privar a cualquier persona de alimentos o los medios para adquirirlos.
- ◆ Constituye un acto ilícito de la autoridad pública aplicar leyes y normas que puedan tener como consecuencia impedir o vulnerar el ejercicio del derecho humano a la alimentación o mantener políticas o prácticas que contribuyan a ello.
- ◆ Constituye un acto ilícito revocar o suspender formalmente cualquier legislación necesaria para el ejercicio permanente del derecho a la alimentación.

Como ya se ha indicado en la sección 3.3.2, adoptar medidas que privan deliberadamente a una persona de todo acceso a la alimentación podría constituir una violación del derecho a la vida y seguridad de la persona y, por ende, entraría dentro del ámbito de las disposiciones del código penal del país. Esta disposición no tendría como propósito reemplazar o disminuir la protección del derecho penal, sino abarcar casos que podrían no entrar dentro de este ámbito.

Naturalmente, cualquier referencia a leyes, reglamentos, políticas o prácticas incluiría todas aquellas que afectan la disponibilidad, estabilidad, accesibilidad física o económica y adecuación de los alimentos. Esto implica la legislación y las actividades que regulan la producción y distribución de alimentos; su calidad e inocuidad; el control y uso de la tierra, el agua y los recursos biológicos, y el empleo y la educación, entre otros. Por ende, por ejemplo, en un país en el que la aparcería agrícola¹³³ está muy extendida y contribuye a que la población ejerza el derecho a la alimentación, la prohibición por ley de esta forma de explotación podría constituir una violación del derecho a la alimentación de los agricultores afectados (en virtud del componente de “accesibilidad”). Otro ejemplo se daría en el caso de que un gobierno modificara la legislación o políticas que garantizan precios mínimos para ciertos tipos de productos o para determinadas categorías de agricultores, ya que afectaría al ejercicio permanente del derecho a la alimentación (OG 12, párrafo 19).

En algunos casos, respetar el derecho a la alimentación implicará establecer un equilibrio entre los diversos intereses y derechos. Este podría ser el caso, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad alimentaria. Actualmente, en muchos países, la venta de comida en la calle es tanto un medio de subsistencia como una fuente de alimentos accesible y económica para muchas personas. A raíz de las condiciones de higiene en las se preparan y venden estos alimentos, muchos países han comenzado a promulgar leyes o reglamentos para garantizar que se respeten las exigencias de inocuidad. Estas normas son necesarias para regular la calidad e inocuidad de los

132 Como se ha indicado anteriormente, debe incluirse una definición de “autoridad pública” que comprenda no sólo funcionarios del Estado (funcionarios en todos los niveles de gobierno, tanto central como local; la policía, maestros de escuela, etc.) sino a cualquier persona jurídica que cumpla funciones de carácter público.

133 La aparcería es una práctica en la cual los terratenientes le permiten a los campesinos que no poseen tierras trabajar parte de sus tierras a cambio de un porcentaje de la cosecha.

alimentos vendidos en la calle, aunque si las exigencias son demasiado estrictas, se podría privar a muchas personas de una fuente asequible de alimentos y perjudicar los medios de subsistencia de algunos vendedores, lo que implicaría, a su vez, una violación de su derecho a la alimentación.

Esto implica que, en el momento de tomar decisiones o elaborar reglamentos, las autoridades competentes deberán no sólo considerar los requerimientos necesarios para cumplir el objetivo del reglamento sino que tendrán que evaluar si la aplicación de la normativa o decisión afectará el derecho humano a la alimentación de una persona. Entre los criterios pertinentes se debe considerar la importancia del interés público en cuestión, la probabilidad de causar un daño y la intensidad del perjuicio originado. En el caso de que el perjuicio sea probable (o sea, que se prive a alguien de una fuente de alimentos económica o de su medio de sustento), las leyes de derechos humanos exigen que se respete el principio de proporcionalidad. Es decir, la autoridad debe tener certeza de que la medida que pueda incidir en el derecho del individuo es necesaria en aras del bien de la comunidad o sociedad en su conjunto, y en proporción a dicho interés (véase la Sección 3.3.3).

Como se ha indicado anteriormente, más allá de esta obligación general de respetar el derecho a la alimentación, el país podría considerar la inclusión de disposiciones más precisas para las demás obligaciones de las autoridades públicas, con miras a preservar el derecho a la alimentación. Por ejemplo, la ley marco podría exigir explícitamente que las autoridades públicas competentes reconozcan, a través de la legislación, los derechos consuetudinarios sobre tierras de los pueblos indígenas o tribales, y el derecho de las personas a disponer de un ingreso obtenido a través de un trabajo elegido libremente que les permita satisfacer sus necesidades alimenticias y otras necesidades, o que se abstengan de participar en proyectos que puedan socavar el acceso que ya tienen las personas a los alimentos o medios para adquirirlos.¹³⁴

3.5.2 LA OBLIGACIÓN DE PROTEGER

En cuanto a los derechos humanos, que en la actualidad se reconocen ampliamente como una expresión de valores objetivos, el Estado también cumple la función de protector. Consecuentemente, el ámbito de influencia del Estado no se limita a la esfera de la relación que existe entre el individuo y el Estado; también abarca la relación entre individuos o entre ellos y las entidades privadas.¹³⁵ Por lo tanto, la obligación de respetar los derechos humanos, tal como se ha visto, garantiza la protección del individuo frente al Estado, aunque la obligación de proteger los derechos humanos está concebida para garantizar la protección del individuo ante amenazas o riesgos que pueden emanar de actores privados o fuerzas de la sociedad que el Estado puede controlar.

134 Véase Eide, A. 2007, p. 150.

135 Véase Grimm, D. 2005, p. 149.

El papel de protector que cumple el Estado abarca todas las actividades que puedan tener alguna injerencia en el ejercicio del derecho a la alimentación de la población (por ejemplo, reducir la disponibilidad o abastecimiento de alimentos, prevenir el acceso a alimentos o alterar su calidad e inocuidad). Entre las actividades que requieren mayor vigilancia debido al riesgo que representan para el ejercicio del derecho a la alimentación, se encuentran la minería, la explotación de bosques o de otros recursos biológicos, la construcción, la gestión de residuos o la comercialización de alimentos. La comercialización de alimentos para niños es una de las actividades que requieren medidas protectoras de carácter prioritario por parte del Estado (por ejemplo, las autoridades estatales competentes deben asegurar que se aplique la legislación adecuada para que los productos sucedáneos de la leche materna sean sometidos a una fuerte regulación que impida su fomento). Esta obligación de proteger conlleva otros aspectos tales como la regulación de precios y subsidios aplicados a los alimentos, y el racionamiento de alimentos esenciales, asegurando, a su vez, un precio justo para los productores.¹³⁶ La principal forma de cumplir la obligación de proteger es a través de una regulación eficaz y unos recursos judiciales que permitan reparar los daños derivados de una infracción.

La ley marco podría, por lo tanto, exigir a las autoridades públicas competentes:

- ◆ Penalizar la privación deliberada de alimentos introduciendo las enmiendas correspondientes al código penal.
- ◆ Tomar las medidas preventivas necesarias para proteger a aquellas personas que corren el riesgo de perder la capacidad de acceder a alimentos suficientes o adecuados, o los medios para adquirirlos, debido a actos de terceros.
- ◆ Revisar el marco administrativo y legislativo pertinente con miras a asegurar que las actividades de actores privados dentro de su competencia no infrinjan el derecho a la alimentación de los demás.
- ◆ Adoptar el marco administrativo y legislativo correspondiente para regular las actividades aún no reguladas que pudieran afectar al ejercicio del derecho a la alimentación de una persona.

La ley marco podría designar a la autoridad responsable de enumerar las actividades que deben ser revisadas o reguladas de forma prioritaria. Una autoridad para el derecho a la alimentación sería la entidad más idónea para esta labor (véase la Sección 3.11). En ciertas circunstancias, la incapacidad del poder público de regular adecuadamente una determinada actividad del sector privado podría ser considerada una violación del derecho a la alimentación de las personas afectadas, aunque la manera en que la autoridad responsable regule la actividad dependerá de su propia voluntad. Por ejemplo, en el ámbito de la extracción de

136 Véase Eide, A. 2002, p. 38.

recursos naturales, las autoridades podrían establecer un determinado plazo para que el público presente sus observaciones antes del inicio de actividades; elaborar normas y criterios que impongan ciertas restricciones antes de conceder las licencias (tales como restricciones geográficas o el uso de ciertos métodos y tecnologías) o establecer pautas para la producción, etiquetado y venta de alimentos (para garantizar que los alimentos disponibles sean adecuados). El marco legislativo o reglamentario pertinente debe estipular también las sanciones correspondientes en caso de que no se cumplan estas normas. Todas estas medidas están diseñadas para proteger a la población afectada y garantizar su derecho a la alimentación (véase la Sección 4.3).

La obligación de proteger va más allá del deber de adoptar disposiciones administrativas o legislativas efectivas. Las autoridades públicas competentes también deben verificar periódicamente si el sector privado está respetando y cumpliendo las normas establecidas en sus actividades reguladas. Esto implica llevar a cabo una vigilancia y control permanentes, documentar las actividades y, en casos de incumplimiento, iniciar los procedimientos que permitan aplicar las sanciones correspondientes conforme a la ley.

3.5.3 LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR EL DERECHO (FACILITAR)

La obligación de cumplir el derecho a la alimentación puede satisfacerse en gran parte a través de la adopción de medidas para su facilitación – es decir, asegurando condiciones de vida que permitan a la población alimentarse por sus propios medios. Por lo tanto, facilitar la realización del derecho a la alimentación exige al Estado medidas mucho más contundentes con miras a fortalecer el acceso de las personas a los recursos y su utilización, así como medios para asegurar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria. Las medidas específicas que deberán adoptarse están sujetas a la realidad del país. El artículo 11.2 del PIDESC ofrece cierta orientación al respecto: el Pacto exige a los Estados mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios. La reforma agraria también podría considerarse entre las medidas posibles así como otras formas de mejorar el acceso a los recursos naturales, como los que se recomiendan en la Directriz 8 sobre el Derecho a los Alimentos.

La ley marco debería obligar a las autoridades públicas a:

- ◆ Intervenir mediante la adopción o aplicación de políticas y medidas adecuadas que fomenten y promuevan el derecho humano a la alimentación, y crear y mantener las condiciones que permitan a toda persona ejercer libre y permanentemente su derecho a la alimentación.

Esta obligación general podría complementarse con obligaciones más específicas para ciertas autoridades públicas. La ley marco puede, por ejemplo, exigir a las autoridades públicas competentes mantener y aumentar la producción de alimentos en el país, fortalecer la producción de alimentos saludables y nutritivos, organizar programas de capacitación y educación sobre las ventajas e importancia de diversificar la dieta, y exigir que los alimentos entregados a las personas en situación de mayor riesgo a través de programas de asistencia social del gobierno sólo sean adquiridos localmente. Otras posibles obligaciones podrían incluir la creación de incentivos para instituciones que ofrecen microcréditos o la adopción de medidas en apoyo de la producción de ciertos tipos de cultivos (véase el Recuadro 34).

RECUADRO 34. La obligación de facilitar – Ejemplos de prácticas nacionales

Según el artículo 13 del Proyecto de Ley Marco por una Alimentación Adecuada de **Honduras**, “El Estado garantizará a la población el acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos, mediante el control del proceso productivo de manera autónoma, con la promoción y recuperación de las prácticas y tecnologías tradicionales y otras, que aseguren la conservación de la biodiversidad, la protección de la producción local y nacional, garantizando el acceso , la tierra, forestas, agua de los ríos, lagos y mar y a través de otros recursos necesarios para producir o procurar alimentos, así como también a través del desarrollo de mercados justos y equitativos”. La Propuesta establece asimismo que “la obligación del Estado de realizar el derecho a la alimentación significa que el Estado debe, en primer lugar, facilitar el acceso y seguridad de los recursos de las personas, familias y comunidades que son incapaces de alimentarse por sí mismos por sus propios medios: en particular, el acceso a la tierra y otros recursos productivos que les permite sustentarse por sí mismos. (Art. 18) (traducción no oficial)

El artículo 4.3 del Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú** establece que: “El Estado realizará progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, favorecerá y creará condiciones para el progreso social y económico y tomará medidas específicas inmediatas para: [...] b) Promover una cultura alimentaria y nutricional que revalore los conocimientos locales y permita desarrollar buenas prácticas alimentarias y de higiene; c) Mejorar la disponibilidad de alimentos preferentemente mediante el fomento de la competitividad y sostenibilidad de la oferta de alimentos de origen nacional; d) Fortalecer el acceso económico a alimentos nutritivos, inocuos y en cantidad suficiente para las poblaciones en riesgo de padecer inseguridad alimentaria y nutricional; e) Crear espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos especialmente en las zonas urbanas y rurales pobres”.

3.5.4 LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR EL DERECHO (PROVEER)

Ante situaciones en las que la población no puede alimentarse por sus propios medios, ya sea porque ha perdido su fuente de seguridad alimentaria con la que contaba hasta ese momento debido a algún suceso imprevisto, o porque no puede asegurar su seguridad alimentaria debido a alguna enfermedad, discapacidad u otro motivo fuera de su control, las autoridades públicas tienen la obligación de atender a la población directamente. Ante tales hechos, el Estado debe suministrar alimentos de calidad suficientes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Como mínimo, el Estado siempre tiene la obligación de suministrar una cantidad suficiente de alimentos que proteja a la población del hambre.

La obligación de suministrar abarca diversos tipos de asistencia que dependerán fundamentalmente del grado de vulnerabilidad (frente a la inseguridad alimentaria) de la población; abarca situaciones de escasez de alimentos o alimentos insuficientes, así como una falta de alimentos adecuados con respecto a los requisitos de nutrición e inocuidad.

En el Recuadro 35 se incluyen ejemplos de medidas adoptadas respecto de la obligación de proveer.

RECUADRO 35. La obligación de proveer en cumplimiento del derecho a la alimentación de los niños – El ejemplo de la India

No existe una ley específica en la **India**, ya sea aprobada o en discusión, para el derecho a la alimentación. Sin embargo, el Tribunal Supremo de la India, en virtud de las disposiciones constitucionales pertinentes, emitió diversas resoluciones provisionales exigiendo al Gobierno adoptar medidas específicas con miras a cumplir sus obligaciones en materia del derecho a la alimentación de la población.

El Tribunal Supremo afirmó que “Todo niño que asiste a una escuela primaria subsidiada por el gobierno debe recibir un almuerzo caliente que contenga a lo menos 300 calorías y 8 a 12 gramos de proteínas al día por jornada escolar, por un período mínimo de 200 días al año” (Orden provisoria de 2001). En una resolución provisional posterior, el Tribunal Supremo declaró que se deben hacer esfuerzos para “mejorar la infraestructura y las instalaciones (agua potable segura, etc.), aumentar la vigilancia (inspecciones regulares, etc.) y otras salvaguardias en términos de mejorar la calidad de los almuerzos al objeto de proporcionar a los alumnos de educación primaria comida *nutritiva*”. También exigió que los almuerzos sean ofrecidos sin costo. En cuanto a los costos de implementación de este programa, se encomendó al Gobierno Central “destinar fondos para cubrir los costos de convertir los granos en almuerzos preparados”.



RECUADRO 35. La obligación de proveer en cumplimiento del derecho a la alimentación de los niños – El ejemplo de la India (cont.)

Estas resoluciones se dictaron en el marco del caso denominado *PUCL contra la Unión de la India* y otros presentado en 2001. El caso surgió de una demanda contra los diversos programas gubernamentales de protección social, incluido el Programa Nacional de Apoyo Nutricional para la Educación Primaria, conocido también como el “programa de almuerzos”. Como resultado de estas resoluciones, los alumnos de las escuelas que participan en el programa o sus padres pueden exigir estos almuerzos como derecho y el gobierno podría ser responsabilizado en caso de no proporcionarlos. Estas resoluciones ya han contribuido a la introducción de un almuerzo caliente en las escuelas de la India, no obstante, sería conveniente que la iniciativa quedara formalizada en una ley.

La ley marco debería, por lo tanto, obligar a la autoridad pública a:

- ◆ Adoptar y poner en práctica las medidas necesarias para suministrar alimentos o los medios para adquirirlos a quienes sean incapaces de satisfacer sus propias necesidades por motivos fuera de su control, especialmente los hijos de padres fallecidos o desaparecidos, o padres que no cuentan con los medios para cuidar de ellos.

Además de esta disposición de índole general sobre la obligación de proveer, especialmente en países con recursos financieros limitados, sería conveniente que la ley marco incluyera disposiciones para la adopción de ciertas medidas prioritarias que aseguren la provisión de una cantidad mínima de alimentos para toda persona que padece hambre o desnutrición, y otorgar prioridad a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Estas disposiciones se examinarán en las siguientes subsecciones.

a) La obligación de suministrar una cantidad mínima de alimentos

La ley marco debe definir la cantidad mínima de alimentos que el Estado está obligado a proveer para dar plena efectividad al derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre (véase la Sección 3.3.2). Dado que la ley marco no entrará en detalles, el contenido preciso de la “cantidad mínima de alimentos” y los pormenores respecto de los requisitos de elegibilidad y procedimientos de distribución deberán estar especificados en los instrumentos, leyes o reglamentos derivados. Especificar esto en reglamentos podría ser la mejor alternativa ya que, a diferencia de las leyes aprobadas a nivel legislativo, los reglamentos pueden actualizarse o cambiarse fácilmente. Sin embargo, en cualquier caso, sería conveniente que la ley marco

también definiera los elementos definitorios clave del derecho a percibir una cantidad mínima de alimentos, así como las condiciones básicas para su aplicación.

En primer lugar, la ley marco debería:

- ◆ Designar la autoridad pública competente.
- ◆ Establecer la responsabilidad legal de la autoridad para el suministro regular, estable y oportuno de la “cantidad mínima de alimentos” a cualquier persona que padezca hambre o desnutrición o se encuentre en situación de riesgo.
- ◆ Exigir a la autoridad pública competente que presente ante el poder legislativo, dentro de un plazo preestablecido, una propuesta de legislación o reglamentación derivada relativa a la entrega de la cantidad mínima de alimentos.

En casi todos los países existen instituciones gubernamentales encargadas de abordar problemas sociales, el desarrollo social o la lucha contra la pobreza, aunque con diferentes grados de atribuciones y competencia. La elección del ámbito gubernamental o el organismo es especialmente importante para países federales o con fuerte autonomía regional. Una alternativa sería descentralizar la responsabilidad de suministrar esta cantidad mínima de alimentos. La idea de descentralizar la responsabilidad para temas sociales ha ido ganando adeptos en los últimos años (véase el Recuadro 36).

RECUADRO 36. Descentralización de la implementación de los derechos de acceso a alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional de **Argentina** promueve la ejecución descentralizada a través de la creación de un marco institucional nacional que rige para las provincias en virtud de un pacto. El artículo 8 de la Ley establece las funciones que deben cumplir las municipalidades como agencias encargadas de la gestión e implementación de los mecanismos de distribución de alimentos, promover la participación y garantizar que los beneficiarios se inscriban en un registro creado por el gobierno provincial. El artículo 5 estipula que, tanto a nivel central como provincial, las agencias encargadas de su ejecución fijarán los mecanismos de control que permitan una evaluación permanente de la marcha del programa y que garantice que esté dirigido a la población más necesitada.

En **Colombia**, la Constitución estableció la descentralización del gasto social, asignándolo a los departamentos y municipalidades, destinando aproximadamente el 60 % de los recursos de participación en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (Art. 357).



RECUADRO 36. Descentralización de la implementación de los derechos de acceso a alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Una ley posterior modificó la fórmula de distribución aplicada. Los departamentos y, en especial, las municipalidades que reciben un gran porcentaje del total de las transferencias sociales en proporción al número de personas en situación de pobreza dentro de su jurisdicción, tienen la obligación de identificar y localizar a la población destinataria que recibirá estos fondos.

En la **India**, la puesta en marcha del Sistema de Distribución Público establecido en la Ley de Bienes Esenciales (1955) es asumida por los Estados. Según la Ordenanza de 2004 para el sistema de distribución público de Chhattisgarh, el gobierno estatal deberá establecer las directrices para efectos de la identificación de las familias que cumplen los requisitos para recibir tarjetas de ración alimentaria, en tanto son las entidades gubernamentales locales las encargadas de ultimar las listas de beneficiarios residentes en sus respectivas jurisdicciones, así como de revisar dichas listas.

Esta descentralización se basa no sólo en la tendencia hacia una mayor autonomía local sino también en la premisa de que son las autoridades locales las que están más cercanas a la población y, por ende, están mejor capacitadas para evaluar sus necesidades y preferencias. Las autoridades locales y los miembros de los consejos locales participan en amplias redes locales de interacción social. Esto permite seleccionar mejor los destinatarios de los beneficios y mejorar la rendición de cuentas ya que estas personas son conocidas en la comunidad.¹³⁷ En efecto, en países como Alemania, Argentina, Bélgica, Canadá, Colombia, República de Corea, Dinamarca, Francia, Reino Unido y Suecia son las autoridades locales y no las centrales las que determinan y/o evalúan la elegibilidad de los beneficiarios y ejecutan la entrega de la asistencia social (aunque la cantidad que debe entregarse generalmente está sujeta a lo que determine el gobierno central que financia el programa, ya sea en parte o por completo).

La implementación de los derechos de acceso a alimentos en el plano local también conlleva ciertos desafíos: en algunos casos, la causa que da origen a la privación de alimentos está profundamente arraigada en las divisiones sociales que existen localmente y en la manera en que la comunidad regula el acceso a los recursos. Por lo tanto, delegar toda la responsabilidad en las autoridades locales podría provocar la monopolización de los beneficios por parte de élites locales y fomentar la corrupción ya que será mucho más difícil para el gobierno central

¹³⁷ Véase Conning, J. y Kevane, M. 2002.

vigilar la aplicación de la ayuda.¹³⁸ Si se adopta el modelo descentralizado, se debe prestar especial atención a las tareas que deben descentralizarse: por ejemplo, a las autoridades locales se les podría dar la responsabilidad exclusiva de identificar a los beneficiarios (evaluando su elegibilidad y encargándose de los registros) o también de entregar la ayuda. Asimismo, las autoridades locales podrían estar facultadas para establecer los criterios que deben aplicarse para evaluar la elegibilidad y el grado de asistencia. Una clara división de las atribuciones y una descripción pormenorizada de los procedimientos para implementar el programa y para vigilar y evaluar las actividades contribuirá a la rendición de cuentas de los órganos gubernamentales pertinentes sobre el cumplimiento de las normas establecidas y al suministro eficaz de la cantidad mínima de alimentos.

En segundo lugar, la ley marco debe especificar el alcance de los derechos a acceder a una “cantidad mínima de alimentos”. Como se ha indicado anteriormente, la asignación de una cantidad mínima de alimentos debe definirse en términos de la protección contra el hambre y la desnutrición (véase la Sección 3.3.2). Esto implica que la “cantidad mínima de alimentos” debe cubrir las necesidades alimentarias mínimas que permita al individuo vivir con dignidad, protegido contra el hambre y la desnutrición. En este sentido, resultaría útil definir claramente en las normas o reglamentos para la aplicación de la ley marco que las necesidades alimentarias son aquellas que se requieren para que una persona mantenga las funciones orgánicas y cognitivas y resista enfermedades de manera normal, y para que un niño pueda desarrollarse de manera normal. Cuando la accesibilidad y la composición de los alimentos no cumplen estos requisitos, existe hambre. La cantidad mínima de alimentos también podría incluir una determinada cantidad de agua.¹³⁹

Una vez determinado el alcance, el Estado deberá decidir si la “cantidad mínima de alimentos” se suministrará en especie (o sea, mediante productos alimenticios), a través de instrumentos canjeables por alimentos o mediante transferencias monetarias.¹⁴⁰ Independientemente del medio elegido, éste deberá ser el adecuado para proteger a las personas del hambre y la desnutrición. Por lo tanto, antes de adoptar una decisión, el país debe tomar en cuenta todos los factores que influirán en la efectividad de la aplicación de este derecho. La bibliografía especializada sobre redes de seguridad alimentaria ofrece información útil sobre las ventajas e inconvenientes de suministrar la ayuda en especie, mediante transferencias o a través de la entrega de cupones.¹⁴¹

138 Véase Alderman, H. 1998.

139 Aún se encuentra en discusión qué cantidad de agua constituye una “necesidad humana básica”; la OMS, el Banco Mundial y la USAID recomiendan alrededor de 20 a 40 litros de agua al día por persona – eso incluye agua para cocinar, bañarse y realizar el aseo básico – que debe estar localizada a una distancia razonable (o sea, a menos de 200 metros de la vivienda). Véase PNUD/FIDA. 2006, Capítulo 2, p. 63).

140 Para información más detallada, véase FAO. 2006a.

141 Véase por ejemplo, FAO. 2006b. Véase también Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004.

La cantidad mínima de alimentos debe definirse en base a necesidades individuales; esto implica que los beneficiarios son los miembros *individuales* de la comunidad, y no familias en su conjunto, o el jefe de familia. La cantidad mínima de alimentos debe establecerse en base a la edad, condición de salud y ocupación del individuo. Puede ser entregada en especie, en un valor monetario equivalente, en forma de cupones o puede incluir otras prestaciones. Mientras que las leyes o reglamentos de aplicación definirán el procedimiento adecuado y los criterios para determinar el contenido específico de la “cantidad mínima de alimentos”, la ley marco debería exigir que:

- ◆ Las normas o reglamentos derivados que desarrollen las disposiciones de la ley marco relativas a la cantidad mínima de alimentos determinarán la cantidad precisa de calorías, proteínas y micronutrientes correspondientes a la edad, sexo, condición de salud y ocupación de la persona.

Deben establecerse valores para cada una de las categorías de personas enumeradas, en función de la situación específica del país. Concretamente, estas categorías podrían incluir a niños (de acuerdo con los siguientes grupos etarios: hasta los seis meses de edad; entre seis meses y tres años; entre tres y seis años, y niños en edad escolar), adolescentes (niños/niñas), adultos (hombres/mujeres), mujeres embarazadas y lactantes, personas con discapacidades, personas que sufren alguna enfermedad, etc.

Otra alternativa, especialmente a efectos de transferencias monetarias cuando la cantidad mínima de alimentos tenga que entregarse en dinero, es definir, para las diversas categorías de personas, una cesta de alimentos a partir de la cual se calculará la cantidad correspondiente (véase el Recuadro 37).

RECUADRO 37. Definición de la cesta de alimentos mínimos – El ejemplo de Belarús

En **Belarús**, la Ley del Mínimo para la Subsistencia y su reglamento de aplicación (n.º 1016) determina, en forma de prestación monetaria, un mínimo necesario para la subsistencia. Este mínimo para la subsistencia se calcula por término medio para un individuo y para ciertos grupos socio demográficos (población desempleada, jubilados y niños) tomando como referencia el precio de un cesto de alimentos del último mes de cada trimestre. Además, el reglamento n.º 1477 de 1999 reconoce el derecho de las familias (durante los primeros dos años de vida de sus hijos) a recibir productos alimenticios sin costo de acuerdo con unas condiciones relacionadas con la situación financiera de los posibles beneficiarios.

También debería estipularse la obligación de realizar una revisión periódica de la cantidad mínima de alimentos que tienen derecho a recibir los beneficiarios basada en las normas y metodologías internacionales desarrolladas para estos fines.

En tercer lugar, la ley marco debe estipular si se aplicará o no un procedimiento para solicitar los alimentos mínimos necesarios y, de ser así, cómo deben establecerse los criterios de selección. Una alternativa es entregar los alimentos mínimos a través de un proceso de preselección de beneficiarios, en el que la población que considera que cumple los requisitos para recibir las prestaciones deberá acreditar su situación financiera o su incapacidad para cubrir sus propias necesidades. También debería establecerse una disposición para no dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la decisión final respecto de si se entregará o no el subsidio; las prestaciones deberían entregarse de manera automática en todos los casos en los que se cumplan los criterios, sin discriminación de ningún tipo.

En algunos países con altos índices de población en situación de pobreza o que vive por debajo del umbral de pobreza, sería poco realista obligar a las personas a solicitar el mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Además, por motivos culturales, en muchos países puede existir una fuerte resistencia, incluso entre los más pobres, a reconocer que padecen hambre o desnutrición. Por lo tanto, podría ser más conveniente para algunos países que las autoridades competentes proporcionaran de oficio, o sea, por propia iniciativa el nivel mínimo de alimentos. En estos casos, la legislación podría exigir a las autoridades locales crear y actualizar los registros de beneficiarios que residen en su jurisdicción, enumerando los criterios socioeconómicos y las condiciones de nutrición y salud de la población. En el Recuadro 38 se incluyen dos ejemplos de métodos empleados para seleccionar beneficiarios de programas de asistencia alimentaria en base a registros establecidos por el gobierno.

RECUADRO 38. Selección de los beneficiarios de programas sociales – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Colombia**, la legislación aprobada en 1993 establece mecanismos técnicos, objetivos, equitativos y uniformes para la selección de los beneficiarios de programas sociales. El sistema está diseñado para ser aplicado en todas las esferas de gobierno e incluye un conjunto de normas y procedimientos establecidos a nivel central y ejecutado a nivel municipal, para reunir la información necesaria para calcular el índice de bienestar y seleccionar los beneficiarios de los diversos programas sociales.¹⁴²

142 Véase Castañeda, T. 2003.

RECUADRO 38. Selección de los beneficiarios de programas sociales – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

En la **India**, el Decreto relativo al Sistema de Distribución Pública de Chhattisgarh de 2004 estipula que los gobiernos de los Estados serán los encargados de formular las directrices correspondientes a efectos de identificar a las familias que se encuentran debajo del umbral de pobreza, incluidas las familias Antyodaya (las más pobres identificadas por el gobierno estatal). Las familias beneficiarias han de ser identificadas por los órganos locales. El gobierno estatal tendrá la responsabilidad de entregar las tarjetas de racionamiento a las familias beneficiarias. Las tarjetas de racionamiento serán emitidas a nombre del hombre y de la mujer de mayor edad de la familia.

Asimismo, es importante que el procedimiento de solicitud sea justo, simple y fácilmente accesible para todos. En muchos países y comunidades, los beneficiarios podrían ser personas poco cualificadas (en términos de alfabetización o escolaridad) que viven en zonas aisladas o remotas y, por lo general, no tienen la posibilidad de solicitar los beneficios que se ofrecen. La legislación debe obligar a las autoridades a entregar ayuda e información a toda persona que solicite los beneficios establecidos. Además, el proceso de postulación de los potenciales beneficiarios debe ser gratuito.

Por lo tanto, la ley marco debería estipular que las leyes o reglamentos derivados que se promulguen para desarrollar sus disposiciones establezcan:

- ◆ Un procedimiento de solicitud o certificación simple y accesible.
- ◆ Criterios de elegibilidad o certificación transparentes, justos y no discriminatorios.

La legislación derivada relativa a la cantidad mínima de alimentos indicará quién debe recibir esta ayuda y, posiblemente, quién debe solicitarla. En varios países, los programas de transferencias basados en alimentos dirigidos a familias, en los que la prestación se acaba entregando a un adulto escogido, han tenido como resultado una distribución muy desigual dentro de la familia.¹⁴³ Este hecho generó la necesidad de designar a una mujer de la familia como responsable de distribuir las prestaciones, en base a la evidencia empírica de que la mujer gasta los ingresos de manera diferente al hombre: la mujer tiende a gastar el ingreso en alimentos y la salud de los niños.¹⁴⁴

143 Véase FAO. 2006b. p. 27.

144 Véase Haddad, L., Hoddinott J., y Alderman, H., eds. 1997.

En cuarto lugar, la ley marco debería estipular que la legislación derivada:

- ◆ Establezca procedimientos justos, independientes y accesibles para las reclamaciones y las reparaciones adecuadas en caso de que haya determinado una violación del derecho a la alimentación.
- ◆ Estipule los mecanismos de vigilancia y evaluación adecuados y la obligación de la autoridad competente de presentar de forma periódica ante la autoridad nacional informes relativos al derecho a la alimentación y
- ◆ Exija al Ministro de Hacienda o de Finanzas Públicas que incluya en el presupuesto nacional una partida presupuestaria asignando los recursos necesarios para implementar este derecho fundamental.

Dichas disposiciones deberían contribuir a garantizar la rendición de cuentas de las autoridades encargadas de suministrar la cantidad mínima de alimentos a los beneficiarios. Los mecanismos y procedimientos para presentar recursos deben establecerse en todos los estamentos administrativos, y la población más marginada y aislada debe tener acceso a ellos. Las decisiones administrativas en relación con la cantidad mínima de alimentos deben someterse a revisión judicial ante los tribunales competentes o algún órgano independiente equivalente (véase el Recuadro 39).

RECUADRO 39. Garantía de la rendición de cuentas de los órganos encargados de distribuir los alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley de Cupones de Alimentos (*Food Stamp Act*) de los **EE.UU.** estipula que “la agencia estatal de cada Estado participante asumirá la responsabilidad de certificar la elegibilidad de las familias solicitantes y distribuir los cupones [...] Se mantendrán los registros que sean necesarios para verificar que el programa se está llevando a cabo en conformidad con las disposiciones de esta Ley y los reglamentos decretados en virtud de la presente Ley. Estos registros podrán ser revisados y auditados en cualquier momento...”

En la **India**, según el Decreto relativo al Sistema de Distribución Pública de 2004, en caso de que se haya establecido cualquier irregularidad en la identificación de los beneficiarios y la entrega de tarjetas de raciones alimenticias o se ha incluido personas que no son elegibles por alguna razón, se tomarán las medidas judiciales correspondientes en virtud de la Ley de productos básicos esenciales (*Essential Commodities Act*).

Los mecanismos de vigilancia y evaluación (ya sean jurídicos o administrativos) son igualmente importantes para garantizar la distribución permanente y oportuna de una determinada prestación, así como para evitar irregularidades, especialmente en el proceso de certificación o solicitud.

En lo que respecta los costos de implementación del derecho a alimentos mínimos, estos dependerán de los beneficios, si los hay, que reemplacen esta cantidad mínima de alimentos esenciales. Muchos países con índices de pobreza extrema y hambre han implementado “programas de seguridad basado en los alimentos” para la entrega de productos alimenticios o instrumentos equivalentes a efectivo que pueden usarse para adquirir alimentos y que están dirigidos a grupos específicos de la población que se consideran en situación de mayor vulnerabilidad.¹⁴⁵ La cantidad mínima de alimentos tendrá que ser determinada en función de las demás prestaciones que proporciona el gobierno a través de sus diversos programas. En aquellos Estados que no cuentan con los recursos necesarios para cubrir el costo total de implementación del derecho universal a un mínimo esencial de alimentos, éste podrá implementarse de forma gradual: el programa debe comenzar con los grupos más vulnerables de la población (los que padecen hambre y desnutrición) e ir ampliándose progresivamente para incluir a la población en riesgo de padecer hambre y desnutrición.

Entre las demás cuestiones que deberá abordar la legislación subsidiaria en mayor profundidad se incluyen: la forma de calcular el “alimento mínimo” que necesita una persona para estar protegida contra el hambre y la desnutrición; si las organizaciones comunitarias o no gubernamentales deben o no participar en el proceso de identificación de los beneficiarios y, en caso afirmativo, de qué forma participarán; el procedimiento que deberán emplear las autoridades competentes para identificar e informar a los beneficiarios, y enseñar al público los beneficios a los que puede acceder; cómo se entregarán los alimentos (en especie, a través de cupones canjeables o mediante transferencias monetarias) y por cuánto tiempo se debe proveer el alimento mínimo.

b) Disposiciones para dar prioridad a personas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad

Los Estados, en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos, en caso de que dispongan de recursos limitados, tienen la obligación de dar prioridad a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Adoptar medidas especiales para evitar la discriminación o reparar las consecuencias de actos discriminatorios cometidos en el pasado podrá ser efectivo en algunos casos, pero en otros –en los que las personas se encuentran en situación de desventaja debido a otros motivos o circunstancias– será necesario adoptar medidas alternativas de asistencia. Tal como se ha indicado

145 Otros ejemplos de los diversos tipos de redes de seguridad alimentaria se encuentran en, por ejemplo, FAO. 2006a, pp. 141–153.

anteriormente, es necesario orientar estas medidas especialmente hacia a) la población fisiológicamente vulnerable, por ejemplo, personas con VIH/SIDA y sus familias, niños, mujeres embarazadas y lactantes, personas con discapacidad, personas enfermas o ancianos, b) la población desfavorecida por razones geográficas, por ejemplo, personas que viven en zonas remotas y aisladas, de extrema pobreza o subdesarrolladas y c) la población vulnerable económicamente, por ejemplo, las personas sin tierras, los niños de la calle, los pobres que residen en zonas urbanas o las personas desempleadas. Cabe mencionar que dichas medidas deben formularse y aplicarse primero a nivel nacional.

Por lo tanto, los Estados deben centrar la atención en identificar a estas personas y grupos; las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a “establecer sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello”. Por lo tanto, deben “realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, prestando particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella, o en una mayor prevalencia de la malnutrición entre grupos específicos de la población, o ambas cosas, con vistas a eliminar y prevenir dichas causas de inseguridad alimentaria o de malnutrición”. Las Directrices también invitan a los Estados a “formular y encontrar medidas correctivas de aplicación inmediata o progresiva para proporcionar acceso a una alimentación adecuada” (Directrices 13.1 y 13.2).

La identificación precisa de los grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad –quienes son, dónde están localizados y las causas específicas que llevaron a esa situación– será de vital importancia para poder formular e implementar las medidas de asistencia adecuadas para subsanar esas situaciones y asegurar que la población pueda ejercer su derecho a la alimentación. En la mayoría de los países existen instituciones encargadas de esta labor, como por ejemplo los servicios nacionales de estadísticas, entidades gubernamentales especiales dedicadas a vigilar la seguridad alimentaria o agencias de alerta temprana (véase la Sección 3.12).

De nuevo, las medidas de asistencia dirigidas a aquellas personas y grupos considerados en situación de mayor vulnerabilidad también tendrán que ser reguladas e implementadas a través de la legislación o reglamentos derivados. Algunos ejemplos de medidas que deben adoptarse, conjuntamente con los programas de transferencias selectivas, podrían incluir: establecer condiciones más favorables para que las mujeres puedan acceder a microcréditos; asegurar de que existan lugares aptos para amamantar al objeto de facilitar el acceso de la mujer al empleo; fijar un tope de precio para ciertos productos alimenticios o para ciertos

segmentos de la población; implementar programas de empleo en zonas donde el mismo entorno expone permanentemente a las personas a la inseguridad alimentaria, y obligar al gobierno a adquirir productos locales o de regiones desfavorecidas. El Recuadro 40 presenta algunos ejemplos de prácticas nacionales actuales.

RECUADRO 40. Medidas de asistencia para la población en situación de mayor vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales

Asentamientos agrícolas para los sin tierra – En las *Filipinas*, la Ley de la República n.º 6657 de 1988 para la Reforma Agraria estipula la distribución de tierras a personas cualificadas sin tierra. La Sección 40.2 determina que “se evaluarán las tierras agrícolas de dominio público escasamente ocupadas para ser declaradas asentamientos agrícolas para personas cualificadas que no tengan tierras, en base a un programa organizado para garantizar su desarrollo ordenado y anticipado”.

Una comida balanceada para trabajadores de bajos ingresos – En *Venezuela (República Bolivariana de)*, la Ley del Programa de Alimentación para los Trabajadores (2004) estipula el derecho a una comida balanceada (cuyo régimen dietético será determinado por el Instituto Nacional de Nutrición) completa o parcial durante la jornada laboral, para todos los trabajadores del sector público o privado cuyo salario normal no exceda dos salarios mínimos urbanos y que trabajen para un empleador que emplea a 50 o más trabajadores (artículo 2).

Cien días de empleo garantizado para familias rurales pobres – En la *India*, la Ley Nacional de Empleo Rural (NREGA, 2005) aprobada recientemente, es considerada una de las herramientas más eficaces en la lucha por asegurar el derecho a la alimentación. La NREGA garantiza el derecho a un mínimo de 100 días de empleo al año, con un salario mínimo establecido por ley para “cada familia en las zonas rurales del país” cuyos “miembros adultos realicen trabajo manual no cualificado de manera voluntaria” (Sección 3). Cualquier adulto que postule a un empleo tiene derecho a ser contratado de manera inmediata; si el postulante no es contratado, éste recibirá un subsidio diario de cesantía (Sección 7).

Acceso preferencial a los recursos de la tierra para mujeres, jóvenes y grupos vulnerables – En *Malí*, la Ley de Políticas Agrarias prohíbe la discriminación “en el acceso a los recursos de la tierra”. En el segundo párrafo del artículo 83 se especifica que “se favorecerá en la distribución de parcelas de tierras de dominio público a las mujeres, los jóvenes y los grupos declarados vulnerables”. Los criterios para la distribución de dichas parcelas y la certificación de la condición de vulnerabilidad se enumerarán en la norma específica (artículo 83.3).

RECUADRO 40. Medidas de asistencia para la población en situación de mayor vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Protección y promoción de la lactancia materna – El estado de **Illinois (EE.UU.)** promulgó la Ley de Lactancia Materna en el Empleo, en vigencia desde 2001. Esta ley obliga a los empleadores a proporcionar a las mujeres lactantes un período de descanso diario, pagado, para amamantar, salvo que dicho tiempo de descanso “perjudique excesivamente las actividades de la empresa”. El período de descanso puede tomarse simultáneamente a un período ya provisto por el empleador. Asimismo, los empleadores deben hacer esfuerzos por proporcionar a las madres lactantes una habitación privada; la Ley señala explícitamente que el baño no es un lugar aceptable para estos efectos.

En **Uruguay**, las trabajadoras del sector público pueden trabajar media jornada para amamantar a los hijos durante los primeros seis meses de vida.

El Programa nacional de lactancia materna de **Brasil** estableció un comité para evaluar la situación de las mujeres y la lactancia materna en el empleo. El comité examinó la legislación vigente y concluyó que no existen normas uniformes a nivel federal, estatal y municipal. También desarrolló un programa para enseñar a las madres a amamantar al objeto de aprovechar al máximo los descansos concedidos para este fin.

En **México** también se han visto ejemplos de negociaciones entre los trabajadores y sus empleadores para incluir disposiciones sobre cuidados infantiles en los contratos.

Fuentes: Van Esterik P. 1992. Women, work and breastfeeding. Cornell International Nutrition Monograph, 23. Ithaca, NY, Cornell University Press. UN. 1995b. Food and Nutrition Bulletin, UN University Press, 16(4), diciembre.

La ley marco debería estipular, por lo tanto, que:

- ◆ Las autoridades públicas encargadas de aplicar las medidas de asistencia establezcan las áreas prioritarias de acción, incluyendo la enumeración de las categorías de personas más vulnerables, en base la información entregada por las instituciones técnicas encargadas de la supervisión.
- ◆ La autoridad para el derecho a la alimentación (o el órgano coordinador equivalente) tenga la facultad de evaluar las medidas de apoyo propuestas y, en caso necesario, entregar ofrecer orientación complementaria para asegurar que todos los grupos sean atendidos debidamente.

- ◆ Las autoridades públicas competentes formulen y adopten, dentro de un plazo determinado, las medidas específicas necesarias de apoyo para evitar o compensar las desventajas que impiden a las personas o grupos identificados como vulnerables ejercer plenamente su derecho a la alimentación.

En el Recuadro 41 se incluyen dos ejemplos de disposiciones jurídicas relacionadas con la obligación del Estado de dar prioridad a las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

RECUADRO 41. La obligación de dar prioridad a la población en situación de mayor vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales

Según el Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del Perú, “La asistencia alimentaria que brinda el Estado busca el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, en la perspectiva del libre ejercicio del derecho a la alimentación. En esta medida, es temporal y se implementa de manera planificada, contando con objetivos, resultados esperados e indicadores que muestren objetivamente los avances anuales dirigidos al logro de la seguridad alimentaria y nutricional en cada zona de intervención” (Art. 4.4).

La Ley Marco sobre la Alimentación de Honduras estipula que “El Estado asegurará prioritariamente el derecho a la alimentación a la población más vulnerable, conforme al siguiente esquema:

- a) Población bajo la línea de extrema pobreza : principalmente embarazadas, niñas y niños de cero (0) a cinco (5) años, adultos mayores a partir de sesenta (60) años, sin cobertura social y población con desnutrición grado 1, 2 y 3;
- b) Población bajo la línea de pobreza: principalmente las y los niños de cero (0) a catorce (14) años, las personas discapacitadas, las embarazadas, las nodrizas y los adultos mayores de setenta (70) años sin cobertura social.

Con tal fin se considera pertinente la definición de línea de pobreza que formula el Instituto Nacional de Estadística (INE)” (Art. 19).

En Uganda, el Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición incluye disposiciones sobre la protección especial de madres y niños. El artículo 34 estipula que “el Ministerio de Salud deberá:

- a) adoptar las medidas necesarias para garantizar que las necesidades nutricionales especiales de las mujeres embarazadas y lactantes sean satisfechas y asistir a las madres para que cuenten con cuidados infantiles adecuados;



RECUADRO 41. La obligación de dar prioridad a la población en situación de mayor vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

- b) Promover y proteger el derecho de los niños a la leche materna y alimentos adecuados para cuando el bebé deja de lactar a partir de los seis meses de edad y adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación de todo niño hasta los cinco años de edad;
- c) Adoptar las medidas necesarias para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de los huérfanos y niños en situación de vulnerabilidad”.

La ley marco también podría enumerar, de la forma más exhaustiva posible, los grupos vulnerables beneficiarios de las medidas de asistencia que deben ser atendidos de forma prioritaria. Por ejemplo, en la “población infantil” se podría incluir específicamente a los niños de la calle, niños en instituciones penales, niños que trabajan en industrias peligrosas, niños en situaciones de conflicto, hijos de refugiados, niños con enfermedades debilitantes, hijos de padres enfermos, etc. La ventaja de contar con un listado pormenorizado es que también obligaría a las autoridades competentes del Estado considerar la posibilidad de incorporar otras prestaciones más específicas para cada una de estas categorías.

Resulta especialmente importante que las leyes o reglamentos derivados que estipulen la adopción de medidas de asistencia para las personas o grupos de la población más vulnerables se elaboren en conformidad con las normas del derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos (véase la Sección 3.2.5).

3.6

DISPOSICIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO

Examinar y evaluar con anterioridad los posibles impactos que puedan tener la ley, las políticas, los programas o los proyectos en la disponibilidad, accesibilidad o adecuación de los alimentos podría evitar cualquier interferencia en el ejercicio del derecho a la alimentación de la población en cuestión. La obligación de realizar la evaluación del impacto sobre el derecho a la alimentación puede asignarse a las autoridades estatales pertinentes así como a los actores no gubernamentales, y desarrollarse posteriormente a través de la implementación de legislación o reglamentación derivada.

Incluir dicha obligación en la ley marco permitiría poner en práctica la Directriz 17.2 sobre el Derecho a los Alimentos que invita a los Estados a “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 del derecho a la alimentación”. En términos generales, la evaluación del impacto es un proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los efectos de unas propuestas de políticas, proyectos o programas en términos económicos y/o sociales antes de tomar decisiones y adoptar compromisos. El objetivo de las evaluaciones del impacto es garantizar que todas las consideraciones relevantes sean abordadas de manera explícita e incorporadas al proceso de toma de decisiones, para anticipar y evitar, o al menos mitigar, los efectos adversos de las propuestas y asegurar de que exista un equilibrio entre los diversos intereses opuestos involucrados. La evaluación del efecto es un instrumento surgido en el ámbito de la protección ambiental, que ha sido desarrollado también en el área de la protección de la salud, la lucha contra la pobreza y los derechos humanos (véase el Recuadro 42).

En el contexto del derecho a la alimentación, las disposiciones sobre las evaluaciones de impacto serán de gran utilidad para actividades como la minería, la industria forestal y la explotación de otros recursos, o para adoptar las medidas de

RECUADRO 42. Realización de evaluaciones del impacto: Ejemplos de otros ámbitos

La OMS, el Banco Mundial, la OCDE y la Asociación Internacional para la Evaluación del Impacto (IAIA) han examinado y formulado principios para la realización de evaluaciones de impacto: OMS: Evaluación del impacto en la salud; Banco Mundial: Análisis de la pobreza e impacto Social; OCDE: Principios para la evaluación de la asistencia para el desarrollo; IAIA: *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice* (mejores prácticas para los principios para la evaluación del efecto ambiental).

Las Partes Contratantes del Convenio sobre la Diversidad Biológica han elaborado *Directrices voluntarias para evaluaciones de impacto cultural, ambiental y social en relación con desarrollos que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales* (Directrices Akwé: Kon, 2004). Las Directrices deberían desempeñar la función de proporcionar información sobre los posibles impactos en los proyectos de desarrollo y, así, mitigar las posibles consecuencias adversas en las condiciones de vida de las comunidades indígenas y locales afectadas.

En el contexto de Europa, la *European Policy Health Impact Assessment* (Guía europea para la evaluación del efecto de políticas sanitarias) también ofrece información relevante sobre los procesos de evaluación del efecto en salud (véase IMPACT. 2004, *European Policy Health Impact Assessment. A Guide*, Liverpool, mayo).

apoyo necesarias para el desarrollo de biocombustibles, que pueden tener posibles consecuencias en la disponibilidad o accesibilidad de alimentos adecuados.

La realización de una evaluación previa de los posibles impactos de las políticas, programas y proyectos en el ejercicio del derecho a la alimentación genera tres grandes beneficios: i) permite contribuir a formular las medidas más adecuadas para invocar el derecho a la alimentación; ii) puede evitar cualquier violación del acceso actual a los alimentos o los medios para adquirirlos; y iii) permite contar con un procedimiento de evaluación del efecto que puede servir de mecanismo disuasivo debido a que los responsables de tomar las decisiones sabrán que tendrán que formular proyectos y políticas que tengan las menores consecuencias adversas sobre el derecho a la alimentación, ya que así tendrán una mayor probabilidad de superar el análisis minucioso al que serán sometidos.¹⁴⁶

146 Adaptado de De Schutter, O. 2006

Entre las principales etapas del proceso de evaluación del impacto, se incluyen:

- Diagnóstico: identificar las propuestas que deberán someterse a la evaluación del efecto y determinar la profundidad de dicha evaluación.
- Determinación del alcance: identificar los asuntos e impactos que seguramente incidirán en el ejercicio efectivo de un determinado derecho.
- Revisión de alternativas: determinar si existen otras alternativas que permitan alcanzar los mismos objetivos que enumera la propuesta.
- Análisis de impacto: identificar y predecir los posibles efectos sociales, económicos y demás impactos que genere la propuesta.
- Mitigación y gestión de impactos: determinar cuáles son las medidas necesarias para evitar o mitigar los impactos adversos previstos e incorporarlos al plan propuesto de implementación.
- Informe o declaración de impacto, incluido un resumen simplificado para discusión pública.
- Consultas públicas.
- Revisión del informe de evaluación de impacto del derecho a la alimentación: determinar si el informe identifica toda la información pertinente sobre los posibles impactos en el ejercicio del derecho a la alimentación, si toma en consideración todos los posibles efectos sociales y económicos de la propuesta, y si incluye las inquietudes y comentarios de la población que podría verse afectada así como la información necesaria para la toma de decisiones.
- Toma de decisiones: mejorar o rechazar la propuesta y definir los términos y condiciones para su aplicación, y evaluación y seguimiento.¹⁴⁷

Definir cuáles serán los procedimientos para la realización de la evaluación del impacto en el derecho a la alimentación requerirá una considerable cantidad de recursos financieros y humanos que algunos países no están en condiciones de cubrir. Además, en muchos países ya se han creado otros procedimientos para realizar evaluaciones de impacto (por ejemplo, para evaluaciones de impacto ambiental, social, en salud, en derechos humanos, etc.). En estos casos, la obligación de evaluar los posibles impactos de las políticas, proyectos y programas en la disponibilidad, accesibilidad, estabilidad, utilización y adecuación de los alimentos de la población afectada podría incorporarse dentro del marco de un proceso de evaluación del efecto existente. El entorno más adecuado para una

¹⁴⁷ Adaptado de *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice*, de la Asociación Internacional para la Evaluación del Impacto (IAIA).

evaluación del impacto sobre el derecho a la alimentación es el de la evaluación del efecto sobre los derechos humanos o, en el caso de que éste no existiera, el de la evaluación del efecto social.

- ◆ Estipular la obligación del Estado o los agentes no estatales de realizar una evaluación previa del impacto sobre el derecho a la alimentación, a través de un proceso independiente o incorporado a los actuales procedimientos para evaluaciones de impacto.

La legislación o reglamentación pertinente para los procesos de evaluación del efecto debe regirse por las normas del derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos, (véase la Primera Parte de la Guía). En el Recuadro 43 se incluye un ejemplo de disposiciones legislativas para evaluaciones de impacto.

RECUADRO 43. Evaluación del impacto – El ejemplo de Uganda

El Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de **Uganda** estipula que:

- 1) Antes de tomar cualquier decisión substancial, la autoridad pública pertinente o la persona afectada realizará una evaluación del efecto para identificar, predecir, evaluar y mitigar las consecuencias económicas, sociales o de otro tipo, así como de las políticas, programas y proyectos nacionales que pudieran tener injerencia en el derecho a la alimentación.
- 2) El Consejo adoptará las medidas necesarias para la realización de una evaluación del efecto anual a fin de determinar el impacto de las políticas, programas y proyectos nacionales en el derecho a la alimentación.

3.7 DISPOSICIONES SOBRE LA INFORMACIÓN

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación incluyen varias recomendaciones sobre el tratamiento de la información; por ejemplo, invitan a los Estados que hayan establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales a “informar al público en general de todos los derechos y vías de recurso disponibles que puedan invocar” (Directriz 7.3), divulgar información sobre la inocuidad de los alimentos y la protección al consumidor (Directriz 9.6), los alimentos comercializados (Directriz 9.7) así como sobre “la alimentación de los lactantes y los niños pequeños que sea coherente y esté en consonancia con los conocimientos científicos más avanzados” (Directriz 10.6). La información¹⁴⁸ es de vital importancia ya que permite a las personas ejercer o hacer el mejor uso de sus derechos; tomar decisiones fundamentadas en relación con los alimentos que compran y consumen; evitar cualquier riesgo a la salud producto de una dieta desequilibrada o inadecuada o de alimentos contaminados con productos químicos o plaguicidas; preparar alimentos infantiles nutritivos y equilibrados, y exigir una reparación en caso de alguna infracción, incluido el fraude (véase el Recuadro 44). La información es igualmente importante para las autoridades gubernamentales, ya que les permite tomar medidas sin violar el derecho humano de toda persona a la alimentación.

148 El término “información” debe entenderse aquí en su sentido amplio, es decir, que abarca no sólo toda la información técnica relacionada con la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos, sino todas las actividades y medidas que deben adoptarse, incluidas las leyes, reglamentos, políticas, programas y proyectos que tengan o pudieran tener alguna injerencia en el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación.

RECUADRO 44. La importancia de la información para la realización del derecho a la alimentación – El ejemplo de la India

La Ley sobre el Derecho a la Información de la **India** (Ley n.º 22, 2005) faculta a todo ciudadano para solicitar información del Gobierno. La Ley abarca los gobiernos central, estatales y locales y todos los organismos bajo la jurisdicción o control del gobierno o financiadas en gran parte con recursos públicos, así como las organizaciones no gubernamentales que reciben financiamiento gubernamental, ya sea directa o indirectamente (Sección 2(h)). También abarca los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo (Sección 2(e)).

La población de la localidad rural de Karnataka se amparó en el derecho a la información para ejercer su derecho a recibir raciones de arroz a un precio fijo y, de esta manera, exigir el cumplimiento de su derecho a la alimentación. Los lugareños participaron en auditorías sociales y audiencias públicas para exigir un precio justo para las raciones alimenticias que se distribuían. Con anterioridad, las raciones mensuales no se entregaban de manera regular, pero nadie se había quejado de esta situación debido a que no contaban con información sobre el número de programas existentes o la cantidad de alimentos que tenían derecho a pedir. Las audiencias públicas en Karnataka permitieron a la población exigir el alimento que le correspondía y mejorar la calidad de los granos alimentarios.

La información también puede referirse a las medidas especiales para personas o grupos discriminados; medidas asistenciales para personas desfavorecidas, incluyendo los programas formulados para estas personas y grupos; cambios en los regímenes de tierra y agua; los planes de créditos y los programas de alimentación escolar.

El derecho a la información podría estar ya reconocido en el contexto nacional (en la Constitución o legislación vigente), sin embargo, la ley marco debería reafirmar este derecho haciendo referencia a la ley, cuando sea pertinente, y dar más detalles respecto de la función que desempeñan las autoridades públicas¹⁴⁹ para hacer efectivo al derecho a la información en el contexto específico del derecho a la alimentación.

En primer lugar, la ley marco debería obligar a las autoridades públicas competentes en todos los niveles a:

- ◆ Informar a la población de los derechos establecidos en la ley marco y de las normas de aplicación derivadas apenas hayan entrado en vigencia, así como de otras las medidas adoptadas para facilitar y promover la realización del derecho a la alimentación.

149 Respecto del significado del término “autoridades públicas”, véase la sección 3.2.4.g.

- ◆ Emplear las formas y métodos más adecuados para difundir la información, incluidas las formas verbales (por ejemplo, a través de radios rurales) y en el idioma o los idiomas locales, especialmente en las zonas más remotas y entre la población con índices más altos de analfabetismo.

La obligación de proporcionar la información de manera tal que sea clara y fácilmente accesible para todos reviste particular importancia: por ejemplo, instalar paneles con información escrita sobre los nuevos derechos a una cantidad mínima de alimentos en una aldea con altos índices de analfabetismo atenta contra la dignidad humana de la población afectada.

En segundo lugar, la ley marco también debería reafirmar el derecho al acceso a la información y el deber correspondiente de las autoridades públicas de proporcionar la información solicitada. Este deber está firmemente afianzado en el derecho internacional en materia de derechos humanos, el que se considera que está implícito en la libertad de expresión¹⁵⁰ y en muchos Estados.¹⁵¹

Por ejemplo, la ley marco podría exigir a las autoridades públicas pertinentes:

- ◆ Establecer un procedimiento simple, justo y accesible que permita a las personas recabar la información de relevancia para el ejercicio del derecho a la alimentación.
- ◆ Exigir a las autoridades públicas pertinentes proporcionar la información solicitada dentro de un plazo breve.

La información pertinente para el ejercicio del derecho a la alimentación debe incluir toda la información que se encuentra en manos de determinadas autoridades públicas relacionada al ámbito de su quehacer. Por ejemplo, si la solicitud de información tiene relación con alguna actividad basada en el uso de recursos naturales, las personas afectadas deberían tener el derecho a disponer de toda la información relacionada con dicha actividad, incluyendo la información sobre permisos o concesiones, así como las condiciones y exigencias para llevar a cabo dicha actividad.

150 En el continente americano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido en su jurisprudencia ciertos aspectos de las obligaciones de los Estados de proporcionar información. Recientemente, la Corte Interamericana, en el caso *M.C. Reyes y otros contra Chile*, declaró que toda persona tiene el derecho a acceder a la información que mantiene el gobierno (Sentencia del 19/09/2006). En Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido el derecho a la información en circunstancias en que la negativa de entregar información pudiera afectar el ejercicio de otros derechos consagrados en la Convención, como el derecho a respetar la vida privada y familiar (véase *Guerra y otros contra Italia*, fallo del 19/02/1998) y el derecho a la vida (véase *Oneryıldız contra Turquía*, fallo del 30/11/2004). La *Comisión Africana* también adoptó una postura similar en su reciente Declaración de Principios y Libertad de Expresión en África (aprobada en la 32ª Sesión ordinaria, octubre 17-22, 2002, Banjul, Gambia). Véase: <http://www.freedominfo.org/about-us/>

151 Más de 40 países han incorporado este derecho en sus Constituciones. En tanto, alrededor de 60 países han adoptado leyes en materia de libertad de información que estipulan el acceso a la información que mantiene el gobierno; véase <http://www.freedominfo.org/about-us/>

El derecho al acceso a información no constituye un derecho absoluto; pueden existir situaciones en que las autoridades del Estado se verán en la obligación de tomar decisiones o adoptar medidas que podrían interferir o restringir el derecho a la información (por ejemplo, para proteger los derechos de otros, la salud pública y en casos de emergencias en una zona en conflicto). Las restricciones impuestas por el gobierno sólo se consideran válidas en cuanto estén estipuladas por ley, y sean necesarias y proporcionales con respecto al interés público general. Las restricciones sólo deben aplicarse en casos en que exista un riesgo de perjuicio sustancial para el interés protegido y cuando ese perjuicio sea mayor que el interés público general de acceder a la información (véase la Sección 3.3.3).¹⁵²

¹⁵² Véase, por ejemplo, *Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión*, Declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre libertad de opinión y expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la libertad de los medios de comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la libertad de expresión.

3.8

DISPOSICIONES SOBRE LA EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

La educación, al igual que la información, es uno de los elementos centrales para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación. Se trata de una de las condiciones necesarias para que las personas puedan entender la información y ejercer mejor sus derechos. El derecho a la educación constituye tanto un derecho humano en sí¹⁵³ como un medio indispensable para ejercer otros derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación¹⁵⁴. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación reconocen el papel fundamental que cumplen la educación y la sensibilización para dar plena efectividad al derecho a la alimentación; instan a los Estados a “reforzar y ampliar las oportunidades de recibir enseñanza básica, especialmente para las niñas, las mujeres y otros grupos de población desfavorecidos” (Directriz 11.2), a “fomentar la educación sobre agricultura y medio ambiente en la enseñanza básica y secundaria” (Directriz 11.3) y a adoptar medidas educacionales para mejorar “los medios para la preparación de alimentos [...] especialmente en las familias rurales” (Directriz 11.6) y a “promover o integrar en los programas escolares la educación sobre los derechos humanos” (Directriz 11.7).

La ley marco puede desempeñar una función fundamental en el fortalecimiento del vínculo entre el derecho a la educación y el derecho a la alimentación e incluir disposiciones sobre la educación tanto de niños como adultos. En el contexto particular de la realización del derecho a la alimentación, la educación permite a los niños adquirir las capacidades necesarias y conocimientos que contribuirán a

153 Desde que la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoció el derecho a la educación (Art. 26), este derecho ha sido reafirmado en varios otros instrumentos como el PIDESC (Art. 13.1), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5(e) (v)), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 10 y 14.2(d)) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (Art. 28).

154 Véase Vidar, 2005, p. 146.

su desarrollo personal y que les ayudarán a convertirse en adultos autosuficientes capaces de alimentarse por sus propios medios. En tanto, los niños que presentan deficiencias nutricionales en su dieta o desnutrición proteico-energética no tienen la misma capacidad de aprendizaje que los niños sanos y bien alimentados. Este vínculo entre la educación y la alimentación fue reconocido tempranamente, especialmente por los Estados desarrollados que introdujeron la disposición de proveer una comida caliente en muchas escuelas al objeto de aumentar el número de matrículas y reducir la tasa de abandono escolar.¹⁵⁵ Esto reviste particular importancia para las niñas, dado que la educación de la mujer tiene un impacto significativo en la alimentación infantil y, por consiguiente, en las tasas de mortalidad infantil y materna, y en la promoción de la salud y seguridad alimentaria.¹⁵⁶ La educación también es fundamental para los adultos ya que les permite participar activamente en actividades sociales y políticas, y tomar decisiones que afectarán su subsistencia. El desarrollo de capacidades y la comprensión de los derechos son igualmente pertinentes y necesarios para los funcionarios públicos ya que les permite ejercer sus obligaciones y responsabilidades derivadas del derecho a la alimentación y la ley marco de manera efectiva. En consecuencia, la ley marco podría exigir a las autoridades públicas competentes (por ejemplo, el Ministerio de Educación) que aseguren que:

- ◆ El plan de estudios escolar incluya material relacionado con la educación alimentaria y nutricional, el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos.
- ◆ La educación de adultos y los programas de capacitación, si procede, incluya material relacionado con la alimentación y nutrición, el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos.

El componente nutricional de la educación reviste particular importancia. Debido a que la educación en nutrición puede afectar el comportamiento y hábitos alimenticios de las personas, existe la posibilidad de que llegue a tener grandes repercusiones en el ejercicio del derecho a la alimentación. La educación en nutrición también es sumamente importante para los niños; comunicar a las madres el valor de la lactancia materna exclusiva durante los primeros meses de vida del bebé, la importancia de alimentos infantiles de alto valor energético y las formas en que puede reducirse la contaminación y riesgos asociados a los alimentos puede mejorar considerablemente la salud de los niños y su derecho a la alimentación.

En el Recuadro 45 se incluyen algunos ejemplos de disposiciones jurídicas en materia de educación relacionadas con la realización del derecho a la alimentación.

155 Por ejemplo, en Escocia, la provisión de una comida caliente en muchas escuelas ya había sido adoptada junto con la educación obligatoria en 1872.

156 Véase Ministerio Federal de Alimentos, Agricultura y Protección del Consumidor en Alemania, Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y FIAN. 2005. Véase Ministerio Federal de Alimentos, Agricultura y Protección del Consumidor en Alemania, Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y FIAN. 2005.

RECUADRO 45. La educación en materia del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Ecuador**, de acuerdo con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2006) la responsabilidad de “[diseñar los] programas de estudio en educación alimentaria y nutricional, de aplicación obligatoria en los establecimientos de educación fiscales, privados, municipales y fisocomisionales” (Art. 16), en coordinación con los organismos competentes, recae en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria.

En **México**, la Norma Oficial NOM-043-SSA2-2005 tiene como objetivo mejorar el estado de nutrición de la población y prevenir problemas de salud relacionados con la nutrición. La normativa también establece los criterios para la educación nutricional. Las personas que trabajan en materia de nutrición están obligadas a brindar orientación a los sectores público, social y privado.

El material educacional y de sensibilización relacionado con la alimentación, la nutrición, el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos podría ser incorporado en el plan de estudios escolar y universitario, en el material educacional para grupos vulnerables de la población y zonas más marginadas del país, y en los programas de formación y desarrollo de capacidades para personas o grupos que trabajan en áreas relevantes para la realización del derecho a la alimentación tanto dentro del gobierno como fuera de él (funcionarios públicos, abogados, jueces, OSC y ONG, campesinos, el sector privado, etc.).

3.9

DISPOSICIONES SOBRE EMERGENCIAS

El derecho a la alimentación, como derecho humano fundamental, debe ser aplicado en todo momento y en todas las circunstancias: en tiempos de paz así como en situaciones de conflicto armado, en períodos normales y en situaciones de emergencia.¹⁵⁷ Esto debe ser reafirmado claramente en la ley marco que debe incluir las disposiciones correspondientes sobre los sistemas de alerta temprana y respuesta en alimentos. Resultaría especialmente útil si las disposiciones pertinentes de la ley marco abordaran ambos aspectos relacionados con una emergencia alimentaria: preparación contra emergencias (es decir, procedimientos y medidas de alerta temprana y preparativos) y reacción ante emergencias (es decir, la organización y gestión de la respuesta adecuada en alimentos).

Las emergencias pueden ser causadas por fenómenos naturales (sequías, inundaciones, tormentas, terremotos, cosechas dañadas por plagas o enfermedades) o por el hombre (conflicto armado interno o internacional). En los casos de emergencias causadas por el hombre, se aplica no sólo el derecho internacional en materia de derechos humanos sino el derecho internacional humanitario. Esta rama del derecho internacional se rige por normas que regulan

157 En situaciones de emergencia pública, los Estados pueden derogar ciertos derechos humanos, en virtud de las disposiciones y condiciones pertinentes estipuladas en el tratado internacional de derechos humanos pertinente. Respecto del derecho a la alimentación, el PIDESC sólo contiene una cláusula general de condiciones (véase la Sección 3.3.3) y ninguna disposición relativa a derogaciones. Sin embargo, en su contenido mínimo esencial, o sea, la protección contra el hambre, el derecho a la alimentación se relaciona con el derecho inherente a la vida y, por ende, no puede ser derogado siquiera en situaciones de emergencia. Véase Cotula y Vidar, 2003.

el comportamiento de las partes involucradas en un conflicto armado:¹⁵⁸ en lo que respecta la alimentación, prohíbe ciertas prácticas como privar a los civiles de alimentos como método de guerra y regula las actividades de asistencia humanitaria, incluidos los programas de alimentos o relacionados con los alimentos.

En situaciones de emergencia, la capacidad de la población de producir o adquirir alimentos y otros artículos de primera necesidad se ve drásticamente reducida. Por lo tanto, el Estado deberá estar preparado para responder adecuadamente ante dichas situaciones; la intervención temprana puede evitar más miseria, sufrimiento y violaciones del derecho a la alimentación. Para lograrlo, el país debe tener la capacidad de garantizar una adecuada vigilancia, evaluación de riesgo, alerta temprana y preparación para eventuales situaciones de crisis. La mayoría de países cuentan con algún tipo de sistema de intervención que les permite reaccionar ante situaciones de emergencia alimentaria (generalmente a través de reservas de alimentos), aunque muchos no han adoptado medidas adecuadas de preparación para emergencias (véase el Recuadro 46).

RECUADRO 46. Reservas para la seguridad alimentaria – Ejemplos de prácticas nacionales

La mayoría de los países propensos a situaciones de emergencia alimentaria han creado reservas de alimentos estratégicos para poder hacer frente a cualquier emergencia, y sistemas de alerta temprana para recabar información relacionada con la situación alimentaria del país, tanto la actual como la prevista para el futuro (por ejemplo, Etiopía, Indonesia, República Unida de Tanzania, Ucrania y Zambia).

El Reglamento para la Seguridad Alimentaria de **Indonesia** estipula que la reserva nacional de alimentos consiste en “las reservas gubernamentales y reservas públicas de alimentos”. Las reservas gubernamentales de alimentos han de ser creadas en todos los niveles de gobierno: central, provincial, regencia/alcaldía y aldea (Art. 5). Las reservas públicas de alimentos “serán creadas de manera independiente y conforme la capacidad de la sociedad” (Art. 8). (Véase la Reglamentación Gubernamental n.º 68/2002 del 30/12/2002).

158 Los principales acuerdos en materia de derecho internacional humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977. A raíz de la ratificación casi universal de los Pactos de Ginebra, se ha aceptado ampliamente que las disposiciones de estos tratados han alcanzado la condición de derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, son obligatorias para todos los Estados, independientemente de que hayan sido ratificados. Por otro lado, la ratificación de los dos Protocolos adicionales es menos universal y deberá evaluarse cada caso por separado para establecer si sus previsiones constituyen normas de derecho consuetudinario.

RECUADRO 46. Reservas para la seguridad alimentaria – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

La Ley de Seguridad Alimentaria de la **República Unida de Tanzania** (1991) aborda la gestión de la reserva nacional de alimentos para la seguridad alimentaria. La reserva es administrada por el Departamento de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura. El Gobierno no cuenta con atribuciones para intervenir y estabilizar los precios, aunque los alimentos adquiridos provienen de regiones marginadas en las que los comerciantes privados no son tan activos.

También se han establecido varias iniciativas regionales para hacer frente a emergencias alimentarias, entre ellas, la Reserva de alimentos de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (<http://www.africa-union.org/root/au/RECs/sadc.htm>), la Reserva de emergencia de arroz de Asia del Este (<http://www.eaerr.com>) y la Reserva de seguridad alimentaria para el Asia meridional (<http://www.saarc-sec.org>).

El suministro directo de alimentos será el principal medio para asegurar el derecho a la alimentación. Sin embargo, será necesario adoptar otras medidas facilitadoras a fin de reforzar el grado de preparación del Estado para abordar emergencias, así como la capacidad de la población para hacer frente a ellas. Estas medidas incluyen el establecimiento de procedimientos para reforzar las reservas de alimentos (véase el Recuadro 47) y los sistemas de emergencias, así como medidas para acelerar la producción y distribución de alimentos, reformar las estructuras comerciales, proporcionar servicios de comercialización, aplicar procedimientos para la gestión de riesgos, proporcionar créditos y fertilizantes, y revisar las políticas de fijación de precios.¹⁵⁹ Por lo tanto, la respuesta más adecuada en casos de emergencias exigirá una *combinación* de medidas de abastecimiento y facilitación.

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación de la FAO invitan a los Estados a “implantar mecanismos adecuados y eficaces de alerta para prevenir o mitigar los efectos de las emergencias de origen natural o provocadas por el hombre” (Directriz 16.7) y a establecer “mecanismos y conocer mejor las estrategias de supervivencia de las familias afectadas en el caso de catástrofes naturales o provocadas por el hombre”. (Directriz 16.8). Dichos mecanismos y procedimientos deben estar estipulados en la legislación pertinente. No obstante, en muchos países este no será el caso. En algunos países sólo existen declaraciones generales sobre políticas, mientras que en otros, la legislación vigente no es suficiente o apropiada y no estipula las garantías necesarias para la gestión y prevención en materia de seguridad alimentaria y para asegurar un sistema apropiado de respuesta a

159 Véase Chiaradia-Bousquet, J.P. y Morel-Chevillet, L. 1996. Véase también FAO. 2002a.

emergencias compatible con los principios del derecho a la alimentación y de los derechos humanos. La ley marco podría contribuir a subsanar esta situación.

Asimismo, debería existir una autoridad encargada de coordinar la respuesta ante una emergencia en el país. No obstante dicha autoridad no podrá ser creada a través de la ley marco para el derecho a la alimentación. En cambio, la ley marco sí puede contribuir a la creación o fortalecimiento de las instituciones que realizan actividades en el ámbito específico de la *respuesta en alimentos* al contar con las bases jurídicas necesarias para que el Estado pueda actuar de manera organizada y expedita. También resultaría útil si la ley marco incluyera disposiciones sobre la gestión de la respuesta a emergencias (alimentos) que reciba a través de la ayuda internacional.

Por lo tanto, la ley marco podría incluir disposiciones para:

- ◆ Exigir a las autoridades públicas competentes revisar el marco legislativo e institucional pertinente que regula las emergencias alimentarias a fin de garantizar de que abarquen la alerta temprana y la capacidad de intervención para situaciones de crisis de conformidad con las normas para el derecho a la alimentación y demás normas internacionales pertinentes.
- ◆ Establecer o fortalecer la institución nacional encargada de coordinar la respuesta a emergencias alimentarias y asegurar que sus atribuciones y funciones sean compatibles con el derecho a la alimentación y las normas internacionales que regulan las emergencias.¹⁶⁰
- ◆ Designar a la autoridad pública encargada de dar curso a la solicitud de ayuda internacional, en caso de necesidad, y de supervisar y coordinar la distribución de los alimentos recibidos.

La correspondiente legislación o reglamentación derivada podría definir las responsabilidades y tareas específicas de todos los actores públicos y privados en las diversas etapas de la evaluación y gestión de riesgos, así como los procedimientos y mecanismos de coordinación pertinentes. Esto incluiría, entre otras tareas, organizar la vigilancia, definir los procedimientos para las evaluaciones de riesgo, establecer un sistema de alerta temprana (a nivel local, regional y nacional) que involucre activamente a quienes están en situación de riesgo, identificar las estructuras de gestión de respuestas, especificar las responsabilidades de las distintas organismos y organizaciones en la entrega de ayuda de emergencia, crear o mantener reservas de alimentos y fondos de ayuda, y organizar la capacitación y educación, intercambio de información y coordinación entre todos los sectores involucrados (véase el Recuadro 47).

160 En 2005, en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 168 gobiernos aprobaron el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los desastres. Uno de los objetivos estratégicos es “la creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y resiliencia ante las amenazas”. Véase también FAO, 2007b.

RECUADRO 47. Formulación y revisión de la legislación sobre gestión de emergencias – El ejemplo de las Islas Salomón

Las **Islas Salomón** formularon su primera ley para catástrofes nacionales en 1989. En 2005, en virtud del Proyecto de Fortalecimiento Institucional para la Gestión de Riesgos de Catástrofes, el Gobierno instauró un programa que comprende diversas etapas para revisar la legislación y los planes en materia de catástrofes. El objetivo del programa refleja las últimas tendencias internacionales para abordar emergencias que indican que el impacto de las catástrofes puede mitigarse con la acción humana y se centra en la intersección entre los riesgos y peligros identificados y su gestión en términos de la educación, evaluación, capacitación, intercambio de información y cooperación en la organización social.

La revisión legislativa es considerada parte integral de la actualización y fortalecimiento de las capacidades del Centro Nacional de Catástrofes, y su brazo ejecutor para manejar catástrofes. La integración plena de la gestión de riesgo de catástrofes a través de la legislación es considerada una salvaguarda integral para la gestión de riesgo y los preparativos necesarios para hacer frente a catástrofes. El proceso de revisión legislativa incluye diversas etapas que comienzan con un análisis general de la legislación para calibrar el estado actual de la gestión de riesgo de catástrofes de las Islas Salomón.

Fuente: Kessler, N. 2006. Moving beyond quagmire: Solomon Islands DRM Legislation Project. Australian Journal of Emergency Management, 21(4).

En lo que respecta la gestión y coordinación de la ayuda internacional en alimentos, debería estar estipulada la obligación, que podría recaer en la autoridad nacional para el derecho a la alimentación, de presentar informes sobre la ayuda recibida (datos sobre el tipo de asistencia recibida y distribuida, sobre los problemas que hubo que afrontar, etc.) y de publicar periódicamente los datos más relevantes.¹⁶¹ Entre las demás disposiciones de la ley marco o la legislación derivada que se promulgue para su desarrollo, se podría vincular la ayuda en alimentaria a la adquisición local y regional de los alimentos necesarios, y la obligación de respetar las costumbres y cultura alimentaria de los pueblos y las normas internacionales para la ayuda internacional.¹⁶²

161 Véase Ministerio Federal de Alimentos, Agricultura y Protección del Consumidor de Alemania, GTZ y FIAN, 2005, p. 57 (*cit.*, nota 156 p.126.).

162 Véase Cotula, L. y Vidar, M. 2003, Capítulo 3.8. Véase también las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación 15 y 16.

3.10

DISPOSICIONES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como se ha indicado anteriormente, los artículos 2.1 y 11 del PIDESC hacen referencia a la cooperación y ayuda internacional como medios para lograr la plena efectividad del derecho a la alimentación. El CESCR, en su Art. 2, observa que la obligación de dedicar “hasta el máximo de los recursos de que disponga” tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales (OG 3, párr. 13). La plena efectividad del derecho a la alimentación en el plano nacional se vería reforzada si las iniciativas nacionales contaran con un entorno internacional favorable.

El CESCR, en su OG 12, destaca el papel fundamental de la cooperación internacional para lograr el ejercicio pleno del derecho a la alimentación. Los Estados Partes, al aplicar sus compromisos, deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso (párr. 36). Al mismo tiempo, los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades (párr. 38). El CESCR ha dado seguimiento a su observación solicitando a los países más ricos información periódica sobre la manera en que prestan cooperación internacional, incluyendo los montos entregados en concepto de asistencia para el desarrollo en el extranjero.¹⁶³

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre para el derecho a la alimentación ha considerado que los Estados deben respetar, proteger y *contribuir al*

163 Véase Donati, F. y Vidar, M. 2008.

cumplimiento del derecho a la alimentación de las personas que viven en otros territorios, al objeto de cumplir sus obligaciones plenamente en virtud del derecho a la alimentación.¹⁶⁴

A pesar de esto, no existe un claro consenso entre los Estados respecto de la consideración de la cooperación internacional como obligación jurídica internacional, o respecto de las obligaciones extraterritoriales.¹⁶⁵ No obstante, un Estado puede tomar la determinación, a través de su propia normativa jurídica interna, de establecer normas para la cooperación internacional que proporcionará y decidir hasta qué punto debe aplicarse extraterritorialmente su obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación.

En relación más específicamente con la respuesta internacional mediante alimentos, las Directrices sobre el derecho a la alimentación exhorta a los Estados que proporcionan asistencia internacional en forma de ayuda alimentaria a “examinar periódicamente sus políticas pertinentes y, de ser necesario, revisarlas a fin de apoyar los esfuerzos de los Estados beneficiarios para realizar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada” (Directriz 13).

La ley marco puede contribuir a reforzar las acciones del Estado en el ámbito de la cooperación internacional: por lo tanto, resultaría útil incluir disposiciones en este sentido. Por ejemplo, podría exigir a las autoridades públicas competentes:

- ◆ Asegurar que las actividades que se lleven a cabo en otros países, incluso por el sector privado, no infrinjan el ejercicio del derecho a la alimentación de las personas en los países afectados.
- ◆ Promover la cooperación internacional y proporcionar la asistencia necesaria para asegurar la realización del derecho a la alimentación en otros países, en caso de encontrarse en condiciones de hacerlo.

RECUADRO 48. Promoción de la cooperación internacional – El ejemplo de Brasil

Según la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Brasil**, “El Estado brasileño debe fomentar la promoción de la cooperación técnica con países extranjeros, contribuyendo de ese modo a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada en el marco internacional. (Art.6).

164 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2006, párrafo 34.

165 Véase Donati, F. y Vidar, M 2008 y Cotula, L and Vidar, M. 2003.

Por lo tanto, la obligación establecida de cooperar también incluiría la dimensión extraterritorial de las obligaciones del Estado, es decir, la obligación de contribuir hacia la realización del derecho a la alimentación en otros países, siempre y cuando esté en condiciones de hacerlo.

3.11

DISPOSICIONES SOBRE LA AUTORIDAD NACIONAL PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La aplicación correcta del derecho a la alimentación no será posible si no existe una colaboración interdisciplinaria entre los diversos sectores, instituciones y actores – tanto públicos como privados – que puedan ejercer alguna influencia en la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos en el país. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación establecen que los Estados deberán velar “por la *coordinación de esfuerzos* de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes” (Directriz 5.2, subrayado fuera del texto). Para efectos de la ley marco para el derecho a la alimentación, la coordinación requeriría un mecanismo de coordinación fuerte que cuente con la capacidad técnica y presupuestaria suficiente y las atribuciones correspondientes para articular y organizar los diversos elementos con miras a cumplir los objetivos afirmados para realizar el derecho a la alimentación.

Este mecanismo de coordinación podría estar conformado por una sola entidad (la autoridad nacional para el derecho a la alimentación) integrado por varios órganos encargados de tareas específicas (un órgano para la toma de decisiones, otro para la ejecución de aspectos técnicos y un tercero con facultades consultivas).

Si se opta por el modelo consistente en crear una autoridad nacional para el derecho a la alimentación, la ley marco debería, por lo tanto:

- ◆ Establecer o estipular la creación de una autoridad nacional para el derecho a la alimentación para que cumpla la función de órgano central de coordinación para la implementación del derecho en el ámbito nacional.

La ley también debería establecer que la autoridad nacional para el derecho a la alimentación, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones:

- ◆ Aplique los principios de derechos humanos establecidos en la ley marco (véase la sección 3.2.5).
- ◆ Trabaje estrechamente con los representantes de la sociedad civil y tome en consideración sus opiniones.
- ◆ Utilice, en la máxima medida posible, los servicios, estructura e información (incluidos los datos estadísticos) de los órganos públicos y las entidades privadas pertinentes al objeto de evitar cualquier duplicación de esfuerzos y gastos.

La ley marco en sí no necesariamente tendrá que incluir detalles respecto del funcionamiento de las entidades coordinadoras; esta información debería aparecer en las normas de ejecución que deba aprobarse dentro de los plazos establecidos en la ley principal. Sin embargo, las atribuciones, composición y principales funciones, así como las disposiciones para garantizar que las instituciones creadas con este fin cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir su misión, deben estar estipuladas en la misma ley marco.

En las siguientes secciones se examinarán las recomendaciones respecto de las principales características de la autoridad nacional para la alimentación y del órgano técnico. Estas recomendaciones son de carácter general ya que la condición jurídica, atribuciones, funciones y composición de estas instituciones variarán de un país a otro, en función de sus tradiciones jurídicas, políticas y otras características particulares. El Recuadro 49 presenta una breve reseña de algunos modelos de coordinación de seguridad alimentaria y nutricional en las leyes vigentes o en proceso de discusión más relevantes.

RECUADRO 49. Modelos de organización y coordinación nacional para la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales

En toda la región de América Latina, la coordinación de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional generalmente está basada en un modelo de *sistema* de seguridad alimentaria y nutricional abierto a la participación de instituciones y órganos gubernamentales y no gubernamentales (como es el caso de Brasil, Ecuador, Guatemala y Nicaragua). La condición jurídica, composición y funciones de los diversos órganos que integran el sistema varían de un país a otro.



RECUADRO 49. Modelos de organización y coordinación nacional para la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

En 2006, **Brasil** aprobó la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) al objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (Ley n.º 11.346 del 15 de septiembre de 2006). El SISAN está integrado por un conjunto de órganos de distintos niveles de gobierno, y por instituciones privadas, con o sin fines lucrativos, relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y que manifiesten interés en integrar el sistema. Los órganos responsables de implementar la seguridad alimentaria y nutricional son los siguientes: a) la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, instancia responsable de la indicación al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) de las directrices y prioridades de la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, así como la evaluación del SISAN, b) CONSEA, el órgano de asesoramiento inmediato al Presidente de la República en materias de seguridad alimentaria y nutricional y c) la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el órgano responsable de elaborar, la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinar su ejecución y articular las políticas y planes de sus congéneres estatales y del Distrito Federal, que se creará por decreto del Poder Ejecutivo Federal. La participación de los diversos órganos e instituciones en el SISAN se definirá a partir de criterios establecidos por el CONSEA y por la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Ecuador aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2006 (Ley del 27 de abril de 2006). La ley crea el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional con el propósito de coordinar, promover y asegurar que la producción, distribución, disponibilidad, estabilidad del suministro, acceso y consumo de alimentos se realicen de manera integral y adecuada en todos los niveles del Estado, e incorporen el enfoque intercultural y de género. La participación en el Sistema está abierta al público, sector privado, instituciones de la comunidad y organizaciones. El sistema está conformado por dos entidades: a) el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), la instancia máxima de toma de decisiones y b) la Secretaría Ejecutiva, el órgano técnico-administrativo del CONASAN.

En **Guatemala** se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en 2005 (Decreto n.º 32-2005). El SISAN está integrado por diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales. Está conformado por tres niveles de acción: a) nivel de dirección y decisión política, por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), b) nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República y c) nivel de ejecución, conformado por las instituciones responsables de la ejecución directa de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional en todos los niveles.



RECUADRO 49. Modelos de organización y coordinación nacional para la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

El SISAN, en tanto, está integrado además por dos órganos: d) una instancia de consulta y participación social y e) un grupo de instituciones de apoyo que no son miembros formales del CONASAN y las agencias de cooperación internacional que proporcionan apoyo técnico, financiero y operacional.

En **Nicaragua**, el Decreto n.º 03-2007 estableció la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional presidida por el Presidente de la República, la instancia máxima de toma de decisiones y coordinación intergubernamental dentro del marco de las estrategias de reducción de la pobreza, el hambre y la desnutrición. La Propuesta de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de julio de 2008 estipula la creación de un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN) para promover, proteger y cumplir el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental inherente a la dignidad humana. La participación en el SINASSAN está abierta a varias autoridades de gobierno y no gubernamentales que abordan asuntos que afectan la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nicaragua. La Propuesta de ley estipula que la estructura del SINASSAN será organizada en seis niveles: a) la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN), como instancia máxima de toma de decisiones; b) la Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, una entidad técnica ejecutiva encargada de promover la coordinación, ejecución y la colaboración intersectorial e interinstitucional; c) los Consejos Técnicos Sectoriales para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional, conformado por órganos consultivos científicos y técnicos cuya función es coordinar con los representantes regionales, departamentales y municipales, , así como prestarles apoyo; d) las Comisiones Regionales en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, e) las Comisiones Departamentales para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional y f) las Comisiones Municipales para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Honduras, Perú y Uganda son ejemplos de una autoridad nacional de dos niveles encargada de la seguridad alimentaria y nutricional.

La Ley Marco sobre la Alimentación en **Honduras** (de 2007) estipula la creación de la Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación como entidad rectora. La Comisión contará con el apoyo de una unidad técnica cuyas funciones específicas y conformación serán definidas en el correspondiente reglamento de esta ley.

El Decreto Supremo 118-2002-PCM (del 13 de noviembre de 2002) del **Perú** crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria presidida por el Presidente del Consejo de Ministros (PCM). La Comisión está encargada de de coordinar, evaluar y priorizar las políticas y medidas sectoriales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de la población. ▼

RECUADRO 49. Modelos de organización y coordinación nacional para la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

El Comité Técnico es el órgano operativo y de toma de decisiones de la Comisión Multisectorial y está subordinado a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros. El Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada (de 2007) no estipula la creación de nuevas instituciones: reitera la responsabilidad del PCM de implementar la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y estipula la reestructuración de un grupo técnico multisectorial para la seguridad alimentaria, bajo una nueva dinámica estructural al objeto de aumentar su efectividad.

El Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición de **Uganda** (agosto de 2008) estipula la creación del Consejo Nacional de Alimentación y Nutricional como entidad coordinadora, consultiva y de vigilancia en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Contará con el apoyo de la Secretaría, cuya conformación será definida por el Primer Ministro o Ministro (pendiente de definición).

Algunos de los sistemas establecidos para coordinar la seguridad alimentaria nutricional mencionados en el Recuadro 49 involucran una diversidad de instituciones y son bastante complejos; la participación de tantas instituciones puede llevar a responsabilidades sobrepuestas y a una excesiva burocracia que podría minar la transparencia del sistema en la práctica. Aunque esta podría ser la alternativa más adecuada para ciertos países, establecer una sola entidad, compuesta de dos o tres órganos a cargo de tareas específicas (como lo muestran los ejemplos de modelos de dos niveles del cuadro), podría ser la mejor alternativa para muchos países.

A continuación examinaremos la estructura, atribuciones y funciones de una entidad de estas características.

3.11.1 ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La autoridad para el derecho a la alimentación puede estar estructurada de dos maneras: puede crearse dentro de la estructura de un determinado ministerio o como una autoridad independiente y autónoma al más alto nivel de gobierno.

En la mayoría de los países, ya se han creado consejos o comisiones nacionales para abordar asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, en la práctica, muchas de estas instituciones son bastante ineficaces como consecuencia de mandatos poco claros, divergencias en las prioridades, la rigidez del sistema, la falta de comunicación entre los diversos sectores de gobierno involucrados, la falta de seguimiento o simplemente por falta de recursos humanos y financieros suficientes. Asimismo, dichas instituciones generalmente están adscritas a algún ministerio competente (generalmente en el ministerio de agricultura, aunque a veces en el ministerio de desarrollo social o en el de salud).

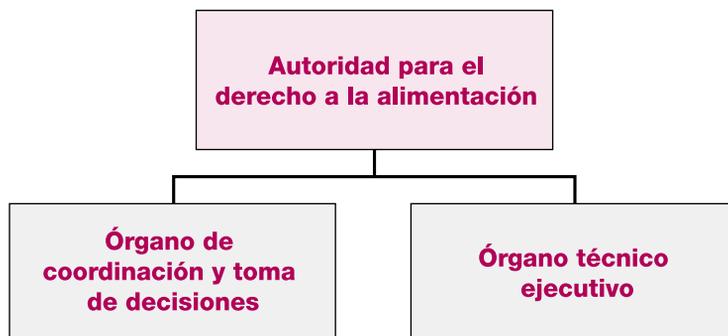
Mejorar la coordinación dentro de la actual estructura podría ser la única alternativa viable en el contexto nacional y podría contribuir a ciertas mejoras. Esto sería posible si las funciones de las diversas entidades están bien definidas y si se han establecido mecanismos para mejorar la coordinación. No obstante, una autoridad nacional para el derecho a la alimentación integrada en algún ministerio competente podría agudizar los problemas de fragmentación y duplicación de actividades gubernamentales relacionadas con el derecho a la alimentación, ya que las prioridades y fondos asignados podrían desviarse. Y lo más grave es que, debido a que está adscrito a un ministerio competente, el mecanismo de coordinación no contaría con las atribuciones políticas necesarias para garantizar la colaboración activa de los demás actores.

Por estas razones, crear una autoridad nacional autónoma para el derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria al más alto nivel de gobierno, o convertir las actuales estructuras en una autoridad de este tipo (en el nivel de la Presidencia o Gabinete del Primer Ministro) es la mejor estrategia para garantizar la transversalidad entre los Ministerios y Subsecretarías y para disponer de las facultades necesarias para conseguir la colaboración efectiva de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales pertinentes. Su alto rango dentro de la jerarquía del Estado y su mandato centrado exclusivamente en la realización del derecho a la alimentación asegurará que este derecho o sus componentes relevantes sean considerados sistemáticamente en las decisiones del Estado en materia de políticas económicas, sociales, financieras, agrícolas, comerciales de otra índole. Además, ubicaría la realización del “derecho a la alimentación” y la coordinación efectiva dentro de los temas prioritarios de la agenda política.

Aunque existe cierta dificultad para establecer un único organismo gubernamental cuyo mandato sea garantizar la coordinación intersectorial, varios países han adoptado esta estrategia en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional (véase el Recuadro 49) y ésta debe seguir considerándose la meta ideal. Lo más fácil es aprovechar las actuales estructuras institucionales. Podría reforzarse una comisión o consejo para la seguridad alimentaria y nutricional ya existente: podría separarse del ministerio competente, y sus atribuciones, funciones y composición podrían revisarse y ajustarse a la ley marco. En tales casos, es de vital importancia que se integre por completo a la nueva autoridad.

Un mecanismo coordinador de estas características para el derecho a la alimentación podría estar estructurado en dos niveles de coordinación integrados por un órgano de coordinación y toma de decisiones y un órgano técnico ejecutivo (véase la Figura 1). Evidentemente, el órgano técnico ejecutivo sería subalterno al órgano de coordinación y toma de decisiones.

FIGURA 1. Modelo de coordinación de dos partes



a) de coordinación y toma de decisión

El órgano de coordinación y toma de decisiones deberá ser creado en el nivel superior de gobierno (en el gabinete de la presidencia o del primer ministro). Este ha sido el enfoque adoptado en varios países que han promulgado o están en proceso de formulación de legislación en materia del derecho a la alimentación basada en los derechos humanos (véase el Cuadro 1).

CUADRO 1. Principal entidad coordinadora responsable y su posición en la estructura administrativa del gobierno. Ejemplos de prácticas nacionales en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional

PAÍS	ÓRGANO DE COORDINACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	POSICIÓN EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO
Brasil	Cámara Interministerial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional	Pendiente de definición a través de un Decreto del Ejecutivo Federal.
Ecuador	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	Ministerio de Salud Pública.
Honduras	Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación	Presidencia de la República
Guatemala	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	Presidencia de la República; Gabinete General, Gabinete Social y Gabinete de Desarrollo Rural.



CUADRO 1. Principal entidad coordinadora responsable y su posición en la estructura administrativa del gobierno. Ejemplos de prácticas nacionales en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional (cont.)

PAÍS	ÓRGANO DE COORDINACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	POSICIÓN EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO
Nicaragua	Consejo de Seguridad y Soberanía Alimentaria	Presidencia de la República (Art. 1.4. Decreto n.º 03-2007).
	Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN)	Presidencia de la República (Art. 12. de la Propuesta de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional).
Perú	Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria	Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo 118-2002-PCM del 13 de noviembre de 2002).
	Comisión Interministerial de los Asuntos Sociales	Presidencia del Consejo de Ministros (Proyecto de Ley sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, 2007).
Uganda	Consejo de Alimentación y Nutrición de Uganda	Primer Ministro o Ministro de Agricultura (aún está por determinarse cuál de las dos alternativas se adoptará)

b) Órgano técnico ejecutivo

La segunda parte de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación debe estar representada por una unidad ejecutiva integrada por técnicos y profesionales. Sus funciones deben incluir la elaboración y presentación de una propuesta de estrategia nacional para el derecho a la alimentación, coordinar la vigilancia técnica de la seguridad alimentaria e intercambiar información, asistiendo a los integrantes de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación en el cumplimiento de sus funciones, y apoyando y facilitando las actividades de la autoridad. Varios países que recientemente han promulgado legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional basada en los derechos humanos, han otorgado al órgano técnico ejecutivo la facultad de formular y presentar propuestas de políticas nacionales sobre el derecho a la alimentación (por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Guatemala).

El órgano técnico ejecutivo podría cumplir una función aún más importante: la responsabilidad de coordinar la aplicación diaria de la estrategia para el derecho a la alimentación y la ley marco, dejando las decisiones estratégicas y políticas en manos de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación.

El órgano técnico debería estar integrado por profesionales nombrados por su experiencia y capacidad en diversos ámbitos relacionados con la realización del derecho a la alimentación. Debido a la complejidad de este derecho y su implementación, este órgano también debería estar facultado para consultar y recurrir a organismos expertos independientes (instituciones, universidades e incluso organismos y organizaciones internacionales), en caso necesario.

3.11.2 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

Las atribuciones y funciones que se deleguen a la autoridad nacional para el derecho a la alimentación a través de la ley marco estarán sujetas a las circunstancias propias del país, pero algunas de las principales funciones seguramente serán las mismas.

La principal tarea de esta autoridad será asesorar al gobierno y coordinar las diversas actividades en materia del derecho a la alimentación en el ámbito nacional. Esto implica encargarse de la coordinación de los diversos organismos y agentes cuyas actividades tengan efectos en la realización del derecho a la alimentación. La autoridad se encargará de realizar revisiones regulares de las políticas nacionales en materia del derecho a la alimentación, para cerciorarse de que estén fundamentadas en la evidencia. Esto implica que las políticas deben fundamentarse adecuadamente en toda la información pertinente y disponible sobre el estado de realización del derecho a la alimentación en el país y ajustarse plenamente a las necesidades y demandas efectivas de la población afectada.

Otra de las tareas que podría ser asignada a la autoridad para el derecho a la alimentación sería al de asesoramiento para la armonización de las políticas sectoriales pertinentes en materia del derecho a la alimentación. Para cumplir este objetivo, deberá asegurarse que el derecho a la alimentación y todos los elementos que lo componen sean tomados en consideración de manera sistemática en el momento de tomar cualquier decisión sobre las políticas de Estado en el ámbito económico, social, fiscal, agrícola o comercial, entre otros.

La autoridad debe, por lo tanto, contar con las atribuciones necesarias para exigir y recopilar los datos pertinentes de las diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales. Disponer de una información oportuna y precisa es fundamental en el proceso de toma de decisiones. Cuanto mejor sea la calidad de la información, mejores serán las decisiones que se tomen. Para lograr un impacto en la aplicación de la ley marco y el derecho a la alimentación en general, la información reunida debe ser compartida y difundida a nivel gubernamental (en los ámbitos central, local y regional) y fuera del gobierno (entre otras entidades del Estado como el parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación).

La función de entidad mediadora también podría recaer en la autoridad para el derecho a la alimentación con el objetivo resolver, entre otros asuntos, diferencias de opinión y posturas contrapuestas respecto de ciertas políticas conflictivas (por ejemplo, uso de tierras y recursos biológicos, responsabilidades institucionales, etc.). Las recomendaciones ofrecidas a los ministerios competentes y otras entidades gubernamentales deben basarse en datos e información recabada de los órganos pertinentes responsables de supervisar los avances en la realización del derecho a la alimentación (véase la Sección 3.12). Teniendo en consideración la relación compleja que existe entre este derecho y los recursos necesarios y la diversidad de medios a través de los cuales se pondrá en marcha, la autoridad también debería tener la responsabilidad de definir parámetros de referencia o *benchmarks* que permitan medir los avances en la aplicación de la ley marco y la realización del derecho a la alimentación¹⁶⁶ (véase la Sección 3.11.2).

La realización plena del derecho a la alimentación requiere tiempo y recursos. A la autoridad nacional se le deberán otorgar las facultades necesarias para asegurar que las prioridades establecidas sean las correctas, que los recursos financieros sean asignados conforme esas prioridades y empleados correctamente. Este es un elemento fundamental para dar plena efectividad a la ley marco.

Otra de las funciones importantes de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación será formular propuestas de enmienda a las leyes, reglamentos o políticas relevantes en la realización del derecho a la alimentación, y presentarlas ante el ministerio competente. Asimismo, la autoridad debe contar con las atribuciones correspondientes que le permitan recomendar a los organismos estatales la adopción o modificación de políticas o medidas pertinentes en materia del derecho a la alimentación o uno de sus componentes (accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos). La ley marco o la normativa para su aplicación también deben estipular la obligación que corresponde a los órganos que reciben estas propuestas de actuar en consecuencia a éstas dentro de un determinado período de tiempo o justificar por escrito las razones por las que se han adoptado u omitido medidas en respuesta a las recomendaciones de la autoridad.

La autoridad nacional para el derecho a la alimentación debe presentar periódicamente informes al Congreso relativos al estado de aplicación del derecho a la alimentación y la misma ley marco. El informe debe incluir una evaluación de su propio funcionamiento y desempeño institucional al objeto de informar sobre

166 El CESCR reafirma la importancia de proporcionar “una base sobre la cual el propio Estado Parte [...] pueda evaluar de manera efectiva la medida en que se han hecho progresos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto” (Véase la OG 1, párrafo 6). Los parámetros de referencia deben ser establecidos en relación a cada una de las obligaciones en materia del derecho a la alimentación a las que está sujeto un Estado determinado. El nivel en el que se establezcan los parámetros de referencia para el derecho a la alimentación reviste particular importancia; éstos deberán ser reajustados continuamente, especialmente si fueron establecidos a un nivel demasiado alto o bajo siguiendo criterios poco realistas.

las dificultades que ha debido afrontar. Este tipo de informes contribuirá a la rendición de cuentas de los integrantes del órgano de coordinación. Debido a que incluirá todos o la mayoría de los sectores que tienen mayor injerencia en la realización del derecho a la alimentación en el país (véase la Sección 3.11.3), la autoridad nacional también podría considerarse la institución idónea para revisar y comentar las observaciones de los organismos internacionales de derechos humanos pertinentes sobre la actividad del Estado en la aplicación del derecho a la alimentación en el plano nacional. También se podría otorgar facultades a la autoridad nacional para preparar y presentar informes de dichas observaciones al parlamento.

A la luz de lo anterior, la ley marco debería incluir entre las principales funciones de la autoridad para el derecho a la alimentación:

- ◆ Asesorar al gobierno y coordinar las diversas actividades y actores involucrados en las diversas etapas de la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, regional y local.
- ◆ Formular, negociar, adoptar y revisar las políticas nacionales en materia del derecho a la alimentación para garantizar que aborden adecuadamente las cambiantes necesidades e inquietudes de la población.
- ◆ Determinar los indicadores adecuados para medir el progreso en la aplicación de la ley marco y el ejercicio del derecho a la alimentación. Los indicadores establecidos deben ser específicos, comprobables y limitados en el tiempo.
- ◆ Reunir la información en materia de la realización del derecho a la alimentación y asegurar de que sea compartida y difundida entre todos los actores pertinentes, en el formato correcto y contenido adecuados para una diversidad de usuarios;
- ◆ Presentar sugerencias que permitan armonizar las políticas sectoriales pertinentes para el ejercicio del derecho a la alimentación y recomendaciones para los cambios requeridos en base a los datos obtenidos en el proceso de vigilancia técnica y de los derechos humanos;
- ◆ Establecer las prioridades y coordinar la asignación de recursos en conformidad con dichas prioridades;
- ◆ Presentar ante el ministerio competente o los órganos del Estado correspondientes propuestas para la introducción de enmiendas a las leyes, los reglamentos o las políticas vigentes, o para formular nuevas leyes, disposiciones reglamentarias o políticas relativas al derecho a la alimentación o uno de sus componentes (accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos);

- ◆ Presentar informes al parlamento sobre el estado de aplicación de la ley marco y del derecho a la alimentación, así como las observaciones finales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales que han evaluado la actividad del país en materia del derecho a la alimentación.

3.11.3 COMPOSICIÓN

El órgano de coordinación y toma de decisiones debe estar integrado por personas que reflejen el carácter multisectorial del derecho a la alimentación. Los nombramientos deberían garantizar la representación de todos los sectores y fuerzas sociales involucrados en la realización del derecho humano a la alimentación: representantes gubernamentales y de otras entidades estatales (institutos de investigación y estadísticas, universidades públicas) así como representantes de la sociedad civil y del sector privado y académico. Esto garantizará la participación y contribución de todas las contrapartes y aumentará la probabilidad de que las leyes, políticas y programas aplicados por la autoridad nacional para el derecho a la alimentación se ajusten a las verdaderas necesidades de la población aquejada por el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria.

La ley marco debe estipular que los representantes gubernamentales sean funcionarios al más alto nivel de gobierno (ministros o subsecretarios) al objeto de asegurar de que el derecho a la alimentación reciba la prioridad adecuada en su sector, y que tengan la capacidad de motivar a sus unidades ministeriales. La autoridad para el derecho a la alimentación podría ser presidida por el presidente o primer ministro del país. La alternativa –que un ministro presida el órgano– plantea ciertos riesgos ya que podría generar conflictos interministeriales. Los sectores representados ante la autoridad nacional para el derecho a la alimentación deben reflejar la naturaleza multisectorial y compleja del derecho a la alimentación. Por lo tanto, además de los ministerios y organismos encargados tradicionalmente de cuestiones del área de la alimentación y la agricultura, se deben incluir también los ministerios de finanzas, de educación, de justicia y de salud.

Con respecto a la participación de los representantes de la sociedad civil, la ley marco debe especificar si contarán con “derecho a voz y voto” o sólo integrarán el órgano en calidad de “observadores”. Esto es de vital importancia a efectos de su participación.

Asimismo, la ley marco no sólo debe estipular el número de representantes sino también los procedimientos para garantizar su plena participación. Estos procedimientos deben incluir criterios de selección transparentes y no discriminatorios, procesos claros de consulta y métodos reconocidos de trabajo (véase la Sección 3.13.3). El Recuadro 50 incluye algunos ejemplos de la composición de este tipo de órgano análogos (es decir, instituciones que trabajan en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional) en diversos países.

RECUADRO 50. Composición de los órganos nacionales de coordinación de la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Brasil** estipula que la legislación derivada establecerá los criterios de participación en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Ley exige, no obstante, que un tercio de los miembros del CONSEA sean representantes gubernamentales y dos tercios representantes de la sociedad civil. En lo que respecta a la composición de la Cámara Interministerial, ésta estará integrada por “Ministros de Estado y Secretarios Especiales responsables de los temas relacionadas con la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional” (Art. 11.III). No existe disposición alguna en la Ley respecto de la representación directa de la sociedad civil o el sector privado en la Cámara.

En **Ecuador**, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) está integrado por el Ministro de Salud (que presidirá el Consejo), el Ministro de Agricultura (Vicepresidente), el Ministro de Educación y Cultura, el Ministro de Bienestar Social y el Presidente del Instituto de Propiedad Intelectual del Ecuador. La ley también estipula la participación de un representante de las organizaciones nacionales de consumidores, un delegado de la Defensoría del Pueblo y un representante de la Federación Nacional de Cámaras de la Producción.

En **Guatemala**, El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) está integrado por representantes de los siguientes ministerios: Agricultura, Economía, Educación, Ambiente y Recursos Naturales, Finanzas Públicas, Salud, y Trabajo y Previsión Social. Además de los representantes del gobierno, el Consejo está integrado por dos representantes del sector privado y cinco de la sociedad civil. La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), en tanto, está integrada por personal técnico de los sectores con representación ante el Consejo, técnicos de la instancia de consulta y participación social y del grupo de instituciones de apoyo, cuando les sea requerido por SESAN.

En **Uganda**, el Consejo de Alimentación y Nutrición está integrado por el Presidente (una persona idónea con un alto grado de experiencia en materia de alimentación y nutrición) y 16 miembros que representan las siguientes instituciones: el Gabinete del Primer Ministro, los Ministerios de Agricultura, Salud, Asuntos de Género, Planificación, Emergencias, Educación, Comercio e Industria y Secretario General de Gobernación, así como el Director de la Secretaría de Planificación de Modernización Agraria. Incluirá, asimismo, representantes de universidades e instituciones terciarias; un representante de la Comisión de Derechos Humanos de Uganda; el Director de la Oficina Nacional de Normas de Uganda; un representante de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el área de la seguridad alimentaria y nutricional; un representante de las asociaciones de agricultores y un representante de la industria de procesamiento de alimentos.

La ley marco también debe estipular claramente la necesidad de nombrar personas que actuarán como centros de coordinación dentro de cada ministerio que integra el órgano de toma de decisiones, cuya responsabilidad será asegurar el seguimiento de las acciones y recomendaciones de la autoridad nacional. Los centros de coordinación pueden ser seleccionados por el Ministro que integra el órgano de coordinación entre las máximas autoridades.

3.11.4 COORDINACIÓN VERTICAL

La autoridad no sólo deberá coordinar las actividades de los diversos sectores horizontalmente (transversalmente), sino verticalmente también, es decir, entre los diversos estamentos gubernamentales. Esto reviste particular importancia para los Estados federales y altamente descentralizados. En los Estados federales, seguramente será inevitable la replicación de mecanismos de coordinación, mientras que en los Estados descentralizados, la coordinación podría garantizarse con la creación de oficinas y comités de coordinación en los distritos o municipalidades. En los casos en que las entidades locales cumplen la función de aplicar políticas nacionales, la necesidad de que esas actividades sean coordinadas por la autoridad nacional es mayor, lo que obligará a garantizar la participación activa de representantes de gobiernos locales en la autoridad de coordinación nacional (véase el Cuadro 2).

CUADRO 2. Coordinación vertical de la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales

PAÍS	REPRESENTACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN	ÓRGANOS INDEPENDIENTES EN EL PLANO SUBNACIONAL
Brasil	<p>La Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional incluirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> representantes de los órganos y entidades de seguridad alimentaria y nutricional de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios (Art. IV). 	<p>La Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional será precedida de conferencias estatales, distrital y municipales en las que se elegirán los delegados a la Conferencia Nacional (Art. V.1).</p>
Ecuador	<p>El Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) incluirá entre sus miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> un representante de la Asociación de Municipalidades; un representante del consorcio de consejos provinciales y uno de los consejos parroquiales rurales nacionales (Art. 9). 	<p>Consejos para la seguridad alimentaria y nutricional establecidos a nivel provincial, distrital y parroquial (Art. 7).</p>



CUADRO 2. Coordinación vertical de la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

PAÍS	REPRESENTACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN	ÓRGANOS INDEPENDIENTES EN EL PLANO SUBNACIONAL
Guatemala	<p>El Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) incluirá entre sus miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (Art. 13). 	<p>En los ámbitos departamental, municipal y comunitario, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conformarán comisiones específicas de SAN (Art. 34).</p>
Honduras	<p>La Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación incluirá entre sus miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). 	
Nicaragua (Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008)	<p>El Consejo para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria (CONASSAN) incluirá entre sus miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el Presidente de la Asociación de Municipalidades en Nicaragua en representación de los gobiernos municipales; • un representante de los gobiernos regionales de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (Art. 13). 	<p>Se crearán comisiones equivalentes en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (Art. 22).</p> <p>También se crearán Comisiones Departamentales (Art. 23-24) y municipales (Art. 25-26).</p>
Perú (Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada, 2007)	<p>El Grupo Técnico Multisectorial para la seguridad alimentaria estará integrado en la Comisión Interministerial de los Asuntos Sociales. La Secretaría Técnica estará integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; • un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú. 	

3.12

DISPOSICIONES SOBRE EL SISTEMA DE VIGILANCIA

La vigilancia es vital para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación y, por ende, la realización de este derecho humano fundamental. También el CDESCR y la mayoría de los tratados de derechos humanos pertinentes que han creado comités de vigilancia a nivel internacional exigen a los Estados presentar informes periódicamente a estos comités sobre los avances en la aplicación de los derechos y libertades consagrados. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan específicamente a los Estados a establecer mecanismos para vigilar la realización del derecho a la alimentación (Directriz 17).

En términos generales, la vigilancia consiste en un proceso de seguimiento y evaluación sistemático del desempeño del Estado en función de parámetros referenciales y metas. La Unidad para el Derecho a la Alimentación de la FAO ha desarrollado una definición de trabajo para la vigilancia que consiste en un proceso de “recopilación periódica, el análisis e interpretación y la difusión de la información pertinente con miras a evaluar la marcha de la realización del derecho a una alimentación adecuada entre todos los miembros de la sociedad, y si este guarda relación con los principios y enfoques pertinentes de derechos humanos.”¹⁶⁷ Dado que la vigilancia mide una situación en series cronológicas, deben presentarse informes periódicamente.

167 El documento *Métodos para monitorear el Derecho humano a la Alimentación Adecuada*, 2008, fue elaborado por la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO en cooperación con el Proyecto Internacional sobre el Derecho a la Alimentación en el Desarrollo (IPRFD) y publicado en dos tomos. Este documento proporciona información metodológica y operacional pertinente y actualizada en relación a la vigilancia basada en los derechos. También resume información relativa a métodos específicos y proporciona referencias para un acceso fácil a fuentes de documentación técnica y metodológica. El documento está disponible en: <http://www.fao.org/righttofood>

La ley marco puede ayudar a esclarecer las diferencias que existen entre la vigilancia técnica y la vigilancia de los derechos humanos, y crear un sistema de vigilancia integrado en el país (subsección 3.12.1), incluso a través del nombramiento de una institución que dirija el proceso de vigilancia (subsección 3.12.2).

3.12.1 VIGILANCIA TÉCNICA Y VIGILANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el contexto del derecho a la alimentación, existen dos niveles básicos de vigilancia:

1. La vigilancia del cumplimiento por parte del gobierno de las obligaciones necesarias para la realización del derecho a la alimentación.

En este nivel, se vigila la voluntad y esfuerzo del gobierno (que se expresan por medio de la adopción de legislación primaria y derivada, reglamentos, políticas, programas, proyectos, etc.) para implementar la ley marco.

2. La vigilancia del progreso en la realización del derecho a la alimentación.

En este nivel, se vigila el grado de realización del derecho a la alimentación que efectivamente ha alcanzado la población y los impactos de las medidas adoptadas en el plano nacional, local y comunitario concebidas para contribuir a la realización del derecho a la alimentación.

A nivel nacional, existen distintas instituciones encargadas de la vigilancia “técnica” (o sea, de recopilar datos sobre asuntos relativos a la seguridad alimentaria) y de los “derechos humanos” (o sea, evaluar la realización de los derechos humanos). El primer grupo incluye organismos gubernamentales y públicos. Los servicios nacionales de estadísticas realizan censos y encuestas periódicamente mientras que los ministerios competentes - entre ellos los encargados de agricultura, salud, educación, empleo, industria, comercio, medio ambiente y hacienda - mantienen bases de datos del área respectiva con información relativa a la implementación de sus políticas y programas. Algunos países también han creado unidades o agencias de información gubernamentales dedicadas específicamente a evaluar la situación de la seguridad alimentaria, proporcionar alerta temprana o vigilar el estado de salud y de nutrición de la población.

La información de la vigilancia obtenida de informes preparados por estas instituciones, aunque no esté necesariamente orientada al derecho a la alimentación, trata generalmente diversos componentes de este derecho en el

país: la disponibilidad, estabilidad del suministro, accesibilidad, uso y adecuación de los alimentos. Estos informes contienen datos sobre la cantidad de tierra cultivable *per capita* o la disponibilidad de agua *per capita*; la cantidad de calorías y proteínas diarias ingeridas *per capita*; la tasa de población que padece hambre o desnutrición; la tasa de mortalidad infantil; la producción de alimentos *per capita*; el gasto público *per capita* en educación, salud y nutrición; las tasas de desempleo; la cobertura de los programas de seguridad social, entre otros. Todos estos datos serán relevantes en el momento de evaluar la aplicación del derecho a la alimentación en el plano nacional.¹⁶⁸ Además de las entidades gubernamentales, existen otras instituciones, como universidades, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales, que cuentan con bases de datos y sistemas de información para sus respectivos ámbitos de acción o interés. La característica principal de estas instituciones “técnicas” es que la vigilancia que llevan a cabo no se realiza desde la perspectiva de los derechos humanos: no vigilan el grado de ejercicio del derecho a la alimentación sino, más bien, el estado de la finalidad de este derecho, o sea, la seguridad alimentaria.¹⁶⁹ Además, los datos agregados que demuestran algún progreso en la seguridad alimentaria de la población no reflejan el grado de realización del derecho a la alimentación a nivel individual (además de no mostrar las desigualdades y omitir ciertos patrones culturales, ignoran las diferencias y preferencias individuales).

Por otro lado, entre las instituciones encargadas de “vigilar los derechos humanos” figuran organismos independientes e instituciones de derechos humanos cuyo deber es evaluar la aplicación práctica de la legislación desde la perspectiva de los derechos humanos. Por ejemplo, una comisión para la discriminación, una comisión para la protección de datos o una comisión para el VIH/SIDA, en el caso de que hayan sido creadas, evaluarían las actividades y programas gubernamentales en el ámbito específico de su incumbencia. En cambio, las instituciones nacionales de derechos humanos, como las comisiones de derechos humanos o el defensor del pueblo, cumplen la función de vigilar y promover la realización de los derechos humanos.¹⁷⁰ Las instituciones de derechos humanos, para vigilar el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales y su desempeño en la realización de los derechos humanos, dependen, entre otras fuentes, de la información emanada de los órganos “técnicos” de vigilancia mencionados anteriormente. No obstante, vigilar el progreso alcanzado en la realización de los derechos humanos también

168 Los datos de los censos nacionales, si existen, pueden ser una fuente de información particularmente útil, especialmente si los censos han sido diseñados y llevados a cabo de manera tal que se pueda desagregar los datos por condición del grupo marginado, por ejemplo, mujeres o pueblos indígenas, o por región geográfica y zonas urbanas y rurales.

169 Véase Vidar, M. y Immink, M. Sin publicar.

170 La mayoría de las instituciones de derechos humanos comenzaron a crearse en los años noventa, precisamente en respuesta al reconocimiento cada vez mayor de la importancia de los derechos humanos en la construcción de sociedades democráticas. En 1990 existían sólo ocho instituciones de derechos humanos en el mundo, mientras que en el año 2002 existían 55 y actualmente 123 (Véase Kjaerum, M. 2003. p. 1).

requiere un análisis de otros tipos de información que puede incluir datos basados en eventos, datos basados en las opiniones de expertos y datos de percepción de las familias. Los datos basados en eventos se refieren a los hechos comunicados de abusos cometidos por agentes del Estado u otros contra personas o grupos. Dichos datos generalmente proporcionan información acerca del acto u omisión que derivó en la violación, quién o quiénes fueron las víctimas y quién cometió el abuso. Estos datos complementan la información obtenida de otras fuentes. Los datos basados en la opinión de expertos implican el uso de diversas fuentes de información, incluyendo la prensa, informes gubernamentales e informes de expertos independientes de organismos no gubernamentales (grupos de defensa de los derechos humanos, investigadores académicos, etc.) a quienes se les solicita evaluar el desempeño del Estado. Estos datos se utilizan generalmente para elaborar índices transnacionales y estudios temporales comparativos a través del tiempo.¹⁷¹ Además de los organismos estatales, algunas entidades no gubernamentales, entre ellas ONG e instituciones académicas, también desempeñan un papel activo en la vigilancia del cumplimiento del Estado de las normas de derechos humanos y el desempeño del gobierno en la realización de estos derechos (véase el Recuadro 51).

RECUADRO 51. El papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la vigilancia – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Brasil**, una red de ONG y asociaciones e instituciones sociales conocida como *Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional*, realiza investigaciones y trabajo de campo para generar y analizar información relacionada con la seguridad alimentaria y nutricional. Los datos suministrados por la red y por cada uno de sus miembros se utilizan para elaborar políticas y propuestas programáticas y para la vigilancia.

Otra iniciativa interesante en términos de la vigilancia del derecho a la alimentación en Brasil ha sido la creación en 2002 del Relator Nacional para el derecho humano a la alimentación, el agua y la tierra rural, coordinado por la Plataforma de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, una red de organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Valente, F.L.S. y Beghin, N. 2006. Realization of the Human Right to Adequate Food and the Brazilian Experience: Inputs for Replicability, FAO, Unidad del Derecho a la Alimentación, septiembre. Véase también, Bruera H.G.2004.

171 Para más información sobre los diversos métodos de vigilancia de los derechos humanos, véase, entre otros, PNUD. 2006.

En la mayoría de los países existen instituciones encargadas de generar información de vigilancia y de supervisar el progreso alcanzado en materia de seguridad alimentaria, así como de la realización de los derechos humanos reconocidos en las leyes nacionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, falta un enfoque integrado de vigilancia basado en los derechos humanos caracterizado por i) el acceso e intercambio de información entre los diversos organismos gubernamentales y en todos los niveles del gobierno, así como entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales; ii) un análisis multisectorial de los datos e información disponibles; iii) la utilización de indicadores del derecho a la alimentación; iv) una interpretación y análisis global de la información desde la perspectiva de los derechos humanos; v) una difusión amplia entre el sector público y privado y la sociedad civil del caudal de información obtenida de la vigilancia y vi) garantías de que el gobierno utilizará la información relativa a la vigilancia para formular e implementar las políticas en materia del derecho a la alimentación.

La ley marco puede contribuir a la creación de un sistema de vigilancia integrado de este tipo si obliga a las autoridades y entidades pertinentes en todos los niveles:

- ◆ Recopilar datos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional empleando metodologías y procesos de vigilancia que se ajusten a los principios de derechos humanos establecidos por ley (véase la Sección 3.2.5).
- ◆ Desagregar los datos recopilados por edad, sexo, situación y grupo.
- ◆ Vigilar el progreso alcanzado en la realización del derecho a la alimentación en el país.
- ◆ Establecer o identificar mecanismos de alerta temprana.

Desde el punto de vista institucional, para facilitar el funcionamiento de un sistema viable de vigilancia de la realización del derecho a la alimentación a nivel nacional, la ley marco deberá identificar o crear una institución encargada de la vigilancia (véase a continuación).

3.12.2 TIPIFICACIÓN O CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN ENCARGADA DE LA VIGILANCIA

La ley marco deberá crear o designar la institución encargada de la vigilancia del derecho a la alimentación a nivel nacional tomando en consideración el tipo de instituciones existentes, sus atribuciones y capacidades. La institución encargada debe enfocar su actividad en la vigilancia de los derechos humanos, no obstante, también debe tener la capacidad de identificar los indicadores correctos,

interpretar los datos obtenidos del proceso de vigilancia “técnica” desde la perspectiva de los derechos humanos y, sobre todo, coordinar las evaluaciones de otras entidades asociadas al proceso de vigilancia en torno a un proceso participativo.¹⁷² La ley debe establecer los elementos centrales del mecanismo y su funcionamiento, y en caso necesario y pertinente, dejar los detalles respecto de las tareas encomendadas a las normas de desarrollo de la ley, que deberán ser adoptadas dentro de un determinado período de tiempo.

La institución que finalmente será designada para cumplir esta labor deberá contar con todas las facultades correspondientes para poder acceder a las entidades gubernamentales y exigir la información precisa, así como la capacidad de analizar e interpretar la información pertinente y transformarla en recomendaciones en materia de políticas. Ante todo, la institución debe funcionar de manera autónoma de la dirección del gobierno, ya que la credibilidad de sus recomendaciones dependerá de ello. De hecho, uno de los principios fundamentales de la vigilancia es que su eficacia está supeditada a la separación que exista entre el vigilante y el vigilado. Sólo de esta manera será posible determinar de manera objetiva el progreso alcanzando en la realización del derecho a la alimentación. Esta institución podría pertenecer al gobierno, siempre y cuando no tenga responsabilidades operacionales o atribuciones especiales en el ámbito del derecho a la alimentación y no esté sometida a presiones de otros órganos del gobierno. La Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO ha desarrollado una lista de comprobación de competencias y responsabilidades de la institución encargada de la tarea de vigilar la realización del derecho a la alimentación. Estas incluyen: un mandato claro; recursos humanos y financieros disponibles y adecuados; un plan de trabajo que especifica los plazos para los productos; una fuerte estrategia de difusión dirigida a los partes interesadas; un alto grado de credibilidad; acceso efectivo a todas las fuentes de información pertinentes; comités asesores con competencias en materia de conocimientos técnicos y derechos humanos, y una buena capacidad de promoción y comunicación.¹⁷³

Dependiendo del contexto nacional, entre las posibles instituciones que podrían dirigir la vigilancia se encuentran:

- a) La autoridad nacional para el derecho a la alimentación, si ya ha sido creada o, en caso contrario, un ente interministerial de coordinación con características similares a las de una comisión nacional o consejo para la seguridad alimentaria y nutricional.

172 La institución designada para la vigilancia debe contar información y trabajo de otras instituciones de vigilancia existentes en el país. Véase FAO. 2006c, p. 43.

173 Esta lista de comprobación está basada en los así llamados “Principios de París”, relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, aprobadas por la Asamblea General en su Resolución A/RES/48/134 del 20 de Diciembre de 1993 (véase el sitio en Internet del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en: <http://www2.ohchr.org/English/law/parisprinciples.htm>. Véase FAO, 2008, Vol. I, Capítulo 5.

Si la ley marco ha creado una autoridad nacional para el derecho a la alimentación o ha designado a un órgano interministerial ya existente para cumplir esta función, lo lógico sería designar a esta entidad para dirigir la vigilancia de la realización del derecho a la alimentación. La ventaja de esto es que, al reunir a representantes de diversos sectores, se garantizaría un enfoque integral de las actividades gubernamentales y maximizaría la interpretación intersectorial de los resultados de la vigilancia. Esta opción también podría facilitar el intercambio de información entre los diversos órganos gubernamentales en todos los niveles del gobierno. En el caso de que haya sido creada en el nivel superior de gobierno, esta institución también contaría con las atribuciones políticas necesarias para exigir toda la información que pueda necesitar, así como para ejercer influencia sobre la formulación de políticas en base a los datos recabados. En cambio, una autoridad para el derecho a la alimentación o una comisión o consejo para la seguridad alimentaria y nutricional reconvertida que cuenten entre sus miembros con representantes ministeriales podrían carecer de la autonomía suficiente para llevar a cabo su labor de manera objetiva y exhaustiva sin la interferencia de los ministerios. Por lo demás, separar las funciones de coordinación de las de vigilancia permitiría garantizar que los parámetros de referencia tengan un verdadero impacto en la acción futura del gobierno.

b) Un órgano especializado autónomo o institución nacional de derechos humanos.

La ley marco, siempre y cuando se cuente con recursos suficientes, podría establecer un órgano especializado autónomo para vigilar el cumplimiento y desempeño del gobierno en la realización del derecho a la alimentación (como una comisión sobre igualdad racial o sobre el VIH/SIDA). Una alternativa más realista sería asignar la función de vigilancia a una entidad independiente ya existente como una institución nacional de derechos humanos. La Directriz 18 sobre el derecho a los alimentos reconoce la importancia de las instituciones de derechos humanos en este ámbito y recomienda que deben “incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”.

Esta alternativa ofrece varias ventajas. Las instituciones nacionales de derechos humanos como las comisiones de derechos humanos o el defensor del pueblo son, por excelencia, instituciones cuyo mandato es precisamente vigilar y promover la realización de los derechos humanos.¹⁷⁴ Aunque sus atribuciones y funciones variarán de un país a otro, en términos generales puede decirse que su desarrollo ha sido a escala mundial, tal como demuestra el creciente número de entidades de este tipo en todas las regiones.¹⁷⁵ Muchas de estas instituciones nacionales suelen estar vinculadas de una manera u otra a la rama ejecutiva del

174 Véase arriba, nota 168.

175 Ya se han establecido comisiones de derechos humanos en países con un sistema jurídico basado en el derecho consuetudinario (por ejemplo, Australia, India, Irlanda, Nueva Zelanda y Sudáfrica) y en África y los países del sur de Asia (algunos de ellos países con derecho consuetudinario también), sin embargo, los Defensores del Pueblo para los derechos humanos han adquirido el rango de institución nacional en Europa septentrional, América Latina y en algunos países de Europa Central y Oriental.

gobierno, aunque generalmente pueden actuar de manera bastante autónoma, sin la intervención del gobierno. Esta autonomía puede garantizarse por medios jurídicos, operativos y financieros, procedimientos democráticos y abiertos para designar y despedir a sus funcionarios, y por la forma en que operan. Las instituciones nacionales de derechos humanos cuentan con un alto grado de credibilidad debido al mandato jurídico que se les ha otorgado; también disponen de los conocimientos y competencias para interpretar y analizar exhaustivamente la información de vigilancia en materia de derechos humanos. Aunque estos órganos sólo se han centrado esencialmente en los derechos civiles y políticos, en muchos países su mandato ha sido ampliado para abarcar la vigilancia de todos los derechos humanos. En el Recuadro 52 se incluyen algunos ejemplos de instituciones de derechos humanos encargadas de vigilar la realización de los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

RECUADRO 52. El papel que desempeñan las instituciones de derechos humanos – Ejemplos de prácticas nacionales

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la **India** se creó mediante la Ley de Protección de los Derechos Humanos de 1993. Su mandato consiste en proteger y promover los derechos consagrados en la Constitución de la India o reconocidos en el PIDESC. La Comisión ha cumplido un papel activo en la vigilancia del *desempeño del gobierno* en materia de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales; periódicamente presenta sus recomendaciones respecto de modificaciones que deben introducirse en la legislación vigente o propuesta. Así, por ejemplo, la Ley Nacional de Empleo Rural, que garantiza un mínimo de 100 días de empleo al año, ha sido modificada a fin de eliminar la referencia a ‘una persona sana’ de cada familia, a instancias de la Comisión. Otra enmienda a la Ley de Sucesión Hindú ha tenido como resultado que los hombres y las mujeres tengan los mismos derechos sobre la propiedad, incluidas las tierras agrícolas, lo que ha tenido importantes repercusiones en relación al empoderamiento de las mujeres y la eliminación de la discriminación de por razones de sexo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la **República de Corea** incorporó recientemente la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a su lista de prioridades. Por este motivo, la Comisión creó un instituto de investigación de los DESC integrado por académicos, abogados y activistas del ámbito de los derechos humanos, para llevar a cabo un análisis profundo de estos derechos en Corea. La Comisión está actualmente elaborando recomendaciones en materia de políticas relativas, entre otros ámbitos, al desalojo forzado (con especial incidencia en el derecho a la vivienda).



RECUADRO 52. El papel que desempeñan las instituciones de derechos humanos – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

La labor permanente de la Comisión de Derechos Humanos de **Nueva Zelanda** para la implementación del Plan de Acción para los Derechos Humanos contiene un componente de vigilancia importante. La Comisión ha puesto en marcha un programa jurídico y de formulación de políticas con miras a presentar recomendaciones y propuestas al gobierno central y a los gobiernos locales en relación con la observancia de políticas y propuestas legislativas en materia de derechos humanos. Las observaciones de la Comisión respecto de la trascendencia de los DESC son de vital importancia, dado que los actuales procesos gubernamentales sólo requieren que las políticas sean analizadas formalmente para verificar si se ajustan a los derechos civiles y políticas contenidos en las leyes de derechos humanos de Nueva Zelanda.

La Constitución de **Sudáfrica** obliga de manera explícita a la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos a vigilar los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación. Con miras a afianzar la protección de estos derechos, la Comisión debe investigar, informar y realizar estudios para verificar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, adoptar medidas para garantizar que se preste reparación a las víctimas de violaciones de estos derechos y educar a las entidades del Estado sobre la necesidad de proteger y promover estos derechos. La Comisión debe solicitar cada año a las entidades pertinentes del Estado la información sobre las medidas que se han tomado en aras de la realización de los derechos sociales y económicos, incluido el derecho a la alimentación. La Comisión posteriormente publica un informe sobre el desempeño del Estado en materia de derechos económicos y sociales sobre la base de estos datos. La Comisión también ha realizado audiencias públicas en diversos lugares del país y ha organizado varios talleres consultivos y educativos para funcionarios de gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

La Comisión de Derechos Humanos de **Uganda**, en conformidad con la Constitución de 1995, tiene la obligación de presentar ante el Parlamento informes anuales sobre la situación de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales en el país. Los informes han analizado la situación de algunos de los DESC en Uganda. La Comisión se elaborando actualmente mecanismos de vigilancia del derecho a una alimentación adecuada, el derecho a vivienda digna, el derecho a educación y el derecho a abrigo adecuado. La comisión trabaja activamente en la vigilancia de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos: ha presentado varias recomendaciones al Parlamento para que estos derechos sean incluidos en la Constitución y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Fuentes: NHRC and OHCHR India, 2005. Ver <http://nhrc.nic.in/Publications/escr.pdf>

Con independencia de la alternativa que se elija, lo que realmente importa es que la institución que asumirá la vigilancia cuente con los recursos humanos y financieros necesarios y la credibilidad suficiente para vigilar y promover efectivamente el derecho a la alimentación de manera autónoma. Asimismo, cuando sea pertinente, la institución que haya sido establecida o designada a través de la ley marco para ejecutar la vigilancia también debería contar con la representación de organizaciones de la sociedad civil (véase la Sección 3.13.2 a continuación).

3.13

DISPOSICIONES SOBRE LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a “velar por que las instituciones pertinentes posibiliten la participación plena y transparente del sector privado y de la sociedad civil, y en particular de representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria”. Los actores no gubernamentales (agricultores, comunidades locales, ONG, OSC, el sector privado, etc.) deben tener la posibilidad de plantear sus inquietudes al gobierno y ofrecer sus observaciones respecto de las políticas y programas que les afectarán.¹⁷⁶ Como se ha indicado anteriormente, el derecho a participar en la vida pública ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.¹⁷⁷ El principio de participación debe incluirse en el capítulo sobre principios de la ley marco, tal como se ha señalado antes en la sección 3.2.5.

La legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil está cimentada en sus orígenes. Son organizaciones que surgen de una necesidad real de la comunidad o la sociedad que éstas buscan satisfacer. La capacidad que tienen de ejercer influencia o provocar cambios sociales las convierte en la principal vía hacia una democracia participativa y no representativa; la representación de la sociedad

176 “La sociedad civil entraña la participación, en tanto la democracia parlamentaria entraña la representación... la sociedad civil es complementaria, no es un rival, a la democracia representativa” (véase Marschall, M. 2001. Véase también Boyer, B. 2001).

177 El derecho a participar ha sido reconocido implícitamente en el PIDESC (Art. (8 sobre la libertad de asociación), 13 (sobre educación) y 15, (sobre la vida cultural) y de manera explícita en el PIDCP (Art. 25.1 sobre el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos)). También ha sido reconocido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU de 1986 y en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.

civil no tiene el objetivo de representar los intereses del “pueblo”. En realidad, los diversos grupos de la sociedad civil siempre representan un determinado interés de la sociedad y estos intereses suelen contraponerse a otros.

La participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones tiene como objetivo aumentar la transparencia, eficiencia y eficacia del gobierno. También permite dar credibilidad y legitimidad a las decisiones gubernamentales. La participación activa de todas las partes interesadas en la realización del derecho a la alimentación permitiría obtener información “desde la base” y garantizar que las políticas se fundamenten en las verdaderas necesidades, y que las demandas se incluyan en la agenda política. También permitiría el debate acerca de las perspectivas y las ideas de quienes se ven afectados directamente. La participación activa de la sociedad civil en el quehacer institucional del órgano responsable de vigilar la realización del derecho a la alimentación en el país podría tener la ventaja de permitir que los mismos actores de la sociedad civil se sientan parte y compartan el sentido de responsabilidad. De esta manera, se abandonarían demandas y expectativas poco realistas y aumentaría la participación e interés en las políticas y programas gubernamentales que los mismos grupos ayudaron a forjar.

Por otro lado, la participación activa de la sociedad civil en el plano institucional, de acuerdo con la ley marco, plantearía ciertos desafíos. El primero sería integrar la diversidad de intereses en el proceso de formulación de políticas. Ni el proceso ni los resultados deben estar influidos de forma desproporcionada por un solo sector o un grupo reducido de sectores. Otro desafío sería determinar quién decidirá quiénes serán los representantes de la sociedad que pueden participar (véase la sección 3.13.3).

En segundo lugar, existe la posibilidad de que, en algunos países, los grupos de la sociedad civil no dispongan de la capacidad necesaria, lo que dificultaría su participación efectiva. La participación exige conocimientos y la capacidad de poder contribuir de manera significativa a los debates, la definición de prioridades, el análisis y la evaluación de políticas y programas. Finalmente, si no existe una cultura de colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil, o si las estructuras gubernamentales no permiten la participación plena de los grupos y asociaciones de la sociedad civil en condiciones de igualdad y respeto, será difícil generar esta participación.

Por estos motivos, es sumamente importante que la ley marco establezca claramente los mecanismos institucionales y los procesos de consulta. En las siguientes secciones se examinarán algunas de las principales áreas que la ley marco debe abordar para aumentar las probabilidades de que los grupos de la sociedad civil participen de manera efectiva y significativa.

3.13.1 ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La ley marco debe identificar los ámbitos en los que las autoridades públicas competentes – en todos los niveles – deben o deberían buscar y tomar en consideración los aportes de la sociedad civil. Estas contribuciones incluyen la elaboración de políticas y leyes, el establecimiento de parámetros de referencia y la evaluación de la realización del derecho a la alimentación. En los casos en que sea necesario y oportuno, estas contribuciones de la sociedad civil también pueden estar garantizadas en el proceso de toma de decisiones a nivel administrativo.

Las organizaciones de la sociedad civil, por naturaleza, son las más cercanas a las personas cuyo derecho a la alimentación debe ser respetado, protegido y realizado. La ley marco debe, por lo tanto, obligar a las autoridades públicas competentes, en todos los niveles, a establecer un proceso de consulta que garantice que las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema sean tomadas en cuenta en el momento de elaborar las políticas o programas que podrían tener alguna injerencia en el ejercicio del derecho a la alimentación o algunos de sus componentes.

Sin embargo, es en el ámbito local donde las personas pueden definir mejor sus problemas prioritarios y encontrar la forma más adecuada de resolverlos. Los gobiernos locales pueden convertirse en una fuente crucial de empoderamiento al ofrecer oportunidades concretas para que la población participe en el proceso de toma de decisiones a nivel local, cumpliendo la función de portavoz de las necesidades locales en las instancias superiores y proporcionando apoyo adecuado a las iniciativas de la población local.¹⁷⁸ La participación de la sociedad civil en los niveles subnacionales y locales de gobierno tendrían una doble ventaja: por un lado, las decisiones del gobierno podrían adaptarse mejor a las necesidades e inquietudes reales de la población y, por otro, los grupos de la sociedad civil asumirían la responsabilidad y utilizarían sus estructuras de red para fortalecer las capacidades y aumentar la sensibilización de la población en materia del derecho a la alimentación y las acciones gubernamentales en este ámbito.

La sociedad civil debe participar activamente en la definición de indicadores apropiados y la medición del progreso alcanzado en la realización del derecho a la alimentación en el país. Su participación en las actividades de vigilancia podrían contribuir a evitar que los parámetros se establezcan a un nivel demasiado bajo y permitiría alcanzar un acuerdo lo suficientemente amplio sobre lo que constituye un nivel adecuado de progreso.

Es improbable que la ley marco defina el proceso de consulta específico que se empleará (lo resolverán los instrumentos de implementación). Entre

178 Véase FIDA, 1995.

los mecanismos de consulta que podrían emplearse se incluyen: solicitudes de propuestas por escrito de personas y grupos interesados; realización de audiencias públicas con diversas comunidades y convocatoria de mesas redondas con la participación de diversos grupos ciudadanos. En las áreas rurales o con presencia de grupos étnicos minoritarios, sería preferible realizar audiencias orales en los idiomas locales para garantizar una mayor participación.

La ley marco, para garantizar la participación de los ciudadanos y asegurarse que el Estado cumpla un papel dinámico en el proceso, podría exigir:

- ◆ La existencia de garantías de que se realizarán consultas para examinar áreas específicas de aplicación de la ley marco;
- ◆ La realización de una audiencia pública cada dos años en la que el Estado estaría obligado a informar sobre los avances alcanzados en la aplicación de la ley marco y en la realización progresiva del derecho a la alimentación en el país.

An equivalent duty could also be established for subnational public authorities.

3.13.2 MECANISMOS INSTITUCIONALES Y FORMAS DE REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Existen varios mecanismos que podrían ser puestos en práctica para garantizar la representación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, planificación y aplicación relativos al derecho a la alimentación.¹⁷⁹ La ley marco podría institucionalizar la participación ciudadana de tres maneras: i) permitiendo la participación de representantes de la sociedad civil ante la autoridad nacional para el derecho a la alimentación; ii) creando un grupo consultivo para asesorar a la autoridad para el derecho a la alimentación y iii) ambas alternativas.

Un gran número de países ha formalizado la participación ciudadana en el proceso consultivo para las decisiones a nivel gubernamental en las últimas décadas *permitiendo la participación de la sociedad civil en las entidades de coordinación nacional*: los representantes de la sociedad civil han participado en el quehacer de las autoridades nacionales de coordinación en materia de protección ambiental, VIH/SIDA, drogas, corrupción y justicia penal, entre otras áreas. También se han adoptado diversas leyes en materia de seguridad alimentaria y nutricional que estipulan la participación de representantes de la sociedad civil en los consejos nacionales para la seguridad alimentaria y nutricional (véase el Recuadro 53).

179 Para un análisis interesante de las formas de cooperación gobierno-sociedad civil en Europa, véase Bullain, N. y Toftisova, R. 2005.

RECUADRO 53. Representación de la sociedad civil en los órganos de coordinación nacional – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Ecuador**, **Guatemala** y **Nicaragua**, los Consejos Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional incluyen entre sus miembros representantes de organizaciones de la sociedad civil (uno, cinco y dos, respectivamente).

En **Uganda**, el Proyecto de Ley sobre Alimentación y Nutrición estipula la participación de un representante de organizaciones de la sociedad civil del ámbito de la seguridad alimentaria y nutrición, y uno de las asociaciones de campesinos.

La ley marco deberá definir la función específica que deberán cumplir los representantes de la sociedad civil en las entidades de coordinación nacional, es decir, si tendrán derecho a voz y voto o sólo podrán participar como observadores. Aún con derecho a voz y voto, el hecho de tener una participación tan limitada en términos numéricos podría limitar su capacidad de ejercer influencia en la toma de decisiones de la autoridad responsable de la seguridad alimentaria. Su representación ante dicha autoridad debería, por lo tanto, complementarse con otros procesos “indeterminados” de consulta (véase arriba).

Otra posibilidad es simplemente convocar un *grupo consultivo independiente* adscrito al órgano de coordinación y toma de decisiones o el órgano técnico ejecutivo. Este mecanismo permitiría que las demandas e intereses de la población más afectada sean considerados en el momento de tomar decisiones importantes y definir las políticas a nivel gubernamental. Dicha entidad consultiva podría estar integrada exclusivamente por representantes de la sociedad civil o contar con representación ecuatoriana del gobierno y de grupos de la sociedad civil. La primera alternativa es la que adoptó Guatemala a través de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, mientras que en Brasil se implementó el segundo mecanismo (véase el Recuadro 49).

La entidad consultiva podría ser autónoma o estar adscrita a la autoridad nacional para el derecho a la alimentación. Una de las ventajas de esta última alternativa es que permitiría a los representantes de la sociedad civil trabajar directamente con los miembros de alto rango del gobierno y, de esta manera, tener mayor voz en la toma de decisiones. Podría facilitarse esta situación si se define claramente el carácter jurídico de los aportes del grupo consultivo, así como la metodología de trabajo y los criterios de selección de sus miembros.

Otro punto importante que deberá resolver la ley marco es la fuerza de ley que se otorgará a las contribuciones de los participantes de la sociedad civil. La ley podría indicar, por ejemplo, que la autoridad pública competente “deberá” o “debería” tomar en consideración sus contribuciones o que deberá justificar de manera clara los motivos para no aplicar dichas recomendaciones.

La forma más adecuada de representación de la sociedad civil evidentemente estará sujeta a las circunstancias específicas del país. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la mejor solución parece ser una combinación de dos alternativas: representación ante la entidad nacional que coordina la toma de decisiones junto con la creación de un grupo consultivo para dicha entidad, como muestra la Figura 2. Esta estructura para la autoridad responsable del derecho a la alimentación podría garantizar en la práctica una participación más amplia de representantes de la sociedad civil en el proceso de realización del derecho a la alimentación.

FIGURA 2: Modelo de coordinación de tres niveles



3.13.3 CRITERIOS DE SELECCIÓN Y REPRESENTACIÓN

Todas las organizaciones de la sociedad civil con un interés en el derecho a la alimentación o alguno de sus componentes deberían ser consultados en el caso de que sus intereses se vieran afectados. Sin embargo, es muy difícil lograr esto en la práctica. Por lo tanto, para garantizar una representación efectiva de los representantes de la sociedad civil, es fundamental establecer de forma clara el proceso y criterios de selección (véase el cuadro 54).

RECUADRO 54. Selección de representantes de la sociedad civil – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Brasil**, la ley estipula que la Conferencia Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional establecerá los criterios y procedimientos para elegir los miembros ante el Consejo Nacional (Art. 12).

En **Guatemala** (Normativa n.º 75, que establece un Reglamento para el Sistema Nacional de Seguridad alimentaria y nutricional), la lista de sectores que tendrán representación ante la entidad nacional de coordinación se define de forma previa e incluye representantes de los pueblos indígenas, campesinos, industria privada, iglesias, académicos, ONG, organizaciones de mujeres y consejos profesionales (Art. 31).

El Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Uganda** establece que se le otorgará al Primer Ministro o al Ministro (pendiente de definición) la facultad de designar un representante de las organizaciones de la sociedad civil y de las asociaciones de agricultores. Éste desempeñará sus funciones “en consulta con dichas organizaciones y autoridades según lo estime conveniente el Primer Ministro o el Ministro, y entre las personas idóneas en virtud de sus antecedentes profesionales y experiencia en el área de la alimentación y nutrición”. También deberá tomar en consideración la capacidad organizacional de la entidad y garantizar una representación efectiva e igualdad de género” (Art. 13. (2-4)).

El proceso de selección debe ser participativo, no discriminatorio y transparente. Por ejemplo, la ley marco debe establecer cómo participarán los diversos grupos, es decir, si contarán con representación permanente o por turnos. Por otro lado, ni la ley marco ni los instrumentos para aplicarla deben identificar específicamente los grupos de la sociedad civil que pueden tener representación ya que se corre el riesgo de excluir grupos que no han sido mencionados o “reconocidos” por el gobierno. De igual forma, la ley marco debe garantizar que los representantes de la sociedad civil sean elegidos por la misma sociedad civil y no por invitación del gobierno.

Para asegurar una representación justa, la ley marco podría exigir a los grupos de la sociedad civil un equilibrio entre áreas de especialización, regiones del país y otros criterios, entre los que se incluyen:

- ◆ La capacidad del grupo de representar a las comunidades pertinentes.
- ◆ El tamaño del grupo que representan.
- ◆ Las características geográficas (urbana, rural, forestal).

- ◆ Las capacidades técnicas de la organización en el ámbito del derecho a la alimentación.
- ◆ La capacidad organizacional del grupo.
- ◆ El equilibrio en términos de género.
- ◆ El equilibrio en la representación de las comunidades pertinentes y los intereses dentro de la sociedad (agricultores, pueblos indígenas, pescadores, comunidades locales, comunidades forestales, etc.).

El factor más importante es que los criterios no deben dejar fuera a ningún grupo en particular. El órgano responsable de designar a los representantes de la sociedad debe comprobar si efectivamente se han cumplido los criterios pertinentes en cada caso.

Finalmente, también debe tomarse en consideración si los grupos de la sociedad civil ya cuentan con algún sistema de consulta efectiva y democrática. Con seguridad, la ley marco no tendrá un impacto real, pero los mecanismos para aplicarla sí podrían ayudar a indicar cuál será el grado de representatividad efectiva de las personas seleccionadas (por ejemplo, cómo será el proceso de consulta con las comunidades cuyos intereses representan) y cómo se rendirán cuentas (por ejemplo, cuál será el procedimiento para la presentación de informes a nivel local).

3.14

DISPOSICIONES EN MATERIA DE RECURSOS

Los principales factores que tienen una incidencia significativa en la realización de los derechos humanos garantizados por ley son la disponibilidad y accesibilidad de los mecanismos que permiten a las personas presentar un recurso en caso de violación de estos derechos. Junto con el principio básico del estado de derecho y como parte integral de éste, el acceso a la justicia para que se cumpla el derecho a la alimentación es, por ende, de trascendental importancia. En virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el acceso a la justicia incluye el derecho a un “recurso efectivo” en caso de que sus derechos hayan sido violados.¹⁸⁰ Aunque la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido cuestionada durante tiempo,¹⁸¹ existen autores que han demostrado la inconsistencia de estas posiciones.¹⁸² La idea de justiciabilidad generalmente se refiere a la posibilidad que tiene un individuo de entablar ante los tribunales o autoridad independiente una denuncia por presunta violación de sus derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la alimentación) y exigir la debida reparación cuando haya sido demostrada dicha violación. Hoy se reconoce ampliamente que la protección de los derechos humanos en el plano nacional

180 Véase, por ejemplo, el artículo 8 de la DUDH, el artículo 2.3 del PIDCP y los artículos 6 y 13 del CEDH.

181 La idea de “justiciabilidad” generalmente se refiere a la posibilidad de que un derecho sea sometido a juicio ante los tribunales y que se exija su cumplimiento. Véase por ejemplo, Vierdag, E.G. 1978.

182 Véase, por ejemplo, van Hoof, G.J.H. 1984; Eide, A. 1993; Scheinin, M., 1995. El reconocimiento internacional de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales se basa fundamentalmente en la consideración frecuente de los tribunales de muchos Estados, así como de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, de cuestiones que tienen incidencia en estos derechos. Véase, por ejemplo, Eide, A., Krausse, C. y Rosas, A. 2001 and Borghi, M. y Postiglione Blommestein, L. eds. 2006.,

no se puede garantizar sin el poder judicial, que cumple la función de garante final de estos derechos.¹⁸³ No obstante, algunos aún sostienen que los derechos económicos y sociales no son justiciables.¹⁸⁴

El derecho a un recurso efectivo no debe interpretarse necesariamente en el sentido de la exigencia de un recurso judicial para cada caso; los recursos administrativos suelen ser menos costosos, más rápidos y más accesibles que los procedimientos judiciales formales. Sin embargo, estos procesos o recursos administrativos deben ser accesibles, no onerosos en términos de costos, rápidos y eficaces. También es conveniente que exista un derecho último de apelación judicial con respecto de procedimientos administrativos de este tipo. Sin embargo, hay algunas obligaciones, como las referentes a la no discriminación, respecto de las cuales parecería indispensable establecer algún tipo de recurso judicial para que pudieran considerarse cumplidas las prescripciones del PIDESC (OG 9, Párr. 9). En cuanto a las Directrices sobre el derecho a la alimentación, éstas invitan a los Estados a contemplar mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas, accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables (Directriz 7.2).

Por lo tanto, la aplicación del principio del estado de derecho y el acceso a la justicia en el contexto de la ley marco exige que se establezcan disposiciones claras sobre los mecanismos para interponer un recurso ante una presunta violación de derechos. Dichas disposiciones también contribuirían a la aplicación del principio de rendición de cuentas de las autoridades públicas competentes para que sean respetadas y cumplidas las disposiciones de la ley marco. Lo más adecuado sería que dichas disposiciones incluyeran recursos administrativos y judiciales, así como los mecanismos cuasi judiciales como las comisiones de derechos humanos o el Defensor del Pueblo.

Cada uno de estos instrumentos será examinado por separado.

3.14.1 RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En la práctica, en muchos sistemas nacionales se deben agotar todos los procesos de revisión administrativa antes de que pueda interponerse una demanda judicial. Las decisiones, acciones u omisiones administrativas generalmente pueden ser impugnadas ante una autoridad administrativa superior (véase el Recuadro 55).

183 Según el CESCR, toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación, satisfacción o garantías de no repetición (OG 12, párr. 32).

184 Véase, por ejemplo, Dennis, M. J. y Stewart, D.P. 2004, p. 515.

- ◆ Tanto las decisiones o medidas administrativas que supongan una infracción de las disposiciones de la ley marco o su legislación derivada, como la omisión del cumplimiento de una obligación relativa a dichas disposiciones podrán ser impugnadas ante una autoridad administrativa superior.

La autoridad superior competente debe contar con las atribuciones necesarias para imponer todas las medidas que estime necesarias para reparar dicha violación.

Un país también podría simplemente optar por incorporar una disposición que haga referencia a la legislación vigente en materia de las responsabilidades de los funcionarios públicos. En el Recuadro 55 se ofrecen algunos ejemplos de disposiciones jurídicas en materia de recursos administrativos.

RECUADRO 55. Recursos administrativos para hacer cumplir el derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales

En **México**, la Ley de Desarrollo Social de 2004 estipula que “toda personas u organización de la sociedad civil podrá presentar ante la contraloría social la denuncia por hechos acto u omisión, que produzca o pueda producir daños en el ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley” (artículo 62), incluyendo de esta manera el derecho a la alimentación consagrado en el artículo 4 de la Ley. Además, la Ley garantiza el pleno ejercicio de la “denuncia popular como un instrumento de acceso a la justicia en materia de desarrollo social”. Por lo tanto, cualquier persona podrá denunciar ante la Contraloría Social las acciones emprendidas por las autoridades competentes que considere constituyen una violación de cualquiera de los derechos consagrados en la Ley (arts. 64 a 67).

El Proyecto de Ley de Seguridad Nutricional y Alimentaria de **Sudáfrica** estipula que “cualquier persona afectada puede demandar al Ministerio (de Agricultura) por una decisión tomada por cualquier persona en representación del Ministro en relación con esta Ley (Art. 39.1).

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Nicaragua** establece que “La violación por acción u omisión de las disposiciones establecidas en la presente ley, es causal de infracción administrativa por parte de los funcionarios públicos que corresponda en base a la Ley de Servicio Civil. El reglamento de la presente ley establecerá cada caso de aplicación de sanciones administrativas” (Art. 34). Además establecerán la revisión de reclamos y apelaciones administrativas por cualquier persona que considere que su derecho ha sido violado como resultado de un acto administrativo emitido por una autoridad administrativa en base a la presente ley. (Art. 36).

RECUADRO 55. Recursos administrativos para hacer cumplir el derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

El Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú** estipula que “Los funcionarios de dependencias públicas del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales y locales que impidan el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada serán sancionados de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco del Empleo Público, Ley n.º 28175” (Art. 16).

La ley marco debe estipular que la legislación o las normas de ejecución establezcan procedimientos administrativos eficaces y las reparaciones correspondientes. Los recursos exclusivamente administrativos deben ser complementados con el derecho a una revisión judicial ante el tribunal competente.

3.14.2 RECURSOS JUDICIALES

En la mayoría de los países, los tribunales ordinarios velan por la protección de los derechos humanos. A pesar de que pueden existir otros recursos específicos en el ordenamiento jurídico interno (por ejemplo, en virtud de leyes sectoriales específicas o la Constitución), la ley marco debe introducir un recurso general en el ámbito del derecho a la alimentación. Esto permitiría a las personas afectadas presentar una demanda no sólo en caso de infracción de las disposiciones de la ley, sino también y sobre todo, para impugnar las limitaciones impuestas por una determinada ley al *ejercicio de su derecho a la alimentación*. Por ejemplo, una persona podría ampararse en la ley de seguridad social no sólo para denunciar que no se le ha entregado una prestación, sino el hecho de que las ayudas asignadas en virtud de la ley de seguridad social no permiten garantizar el acceso a alimentos suficientes y adecuados o, en el caso de la legislación sobre la inocuidad de los alimentos, que el nivel de las normas de seguridad establecidas no permiten garantizar la protección del derecho a la alimentación.

La ley marco debería incluir una disposición que estipule que:

- ◆ Cualquier persona que sienta que se ha vulnerado su derecho a la alimentación, conforme ha sido definido en la ley marco, puede recurrir a los tribunales para que esta situación sea examinada.

El derecho a recurrir a un tribunal incluye el derecho a que se cumpla la decisión del tribunal. Sin esto, el derecho a recurso judicial no tendría efectividad alguna. Por lo tanto, el tribunal no sólo determina si se ha cometido una violación de

un derecho humanos, sino que ordena la reparación correspondiente una vez reconocida la violación.

Los recursos judiciales para violaciones de los derechos humanos pueden variar según el sistema jurídico de cada país (sistema de derecho consuetudinario/ ley civil), según el derecho humano invocado (cívico y político/económico, social y cultural)¹⁸⁵ y las características del tribunal competente para dirimir (corte suprema, tribunal constitucional o tribunales ordinarios). Teniendo en cuenta el carácter complejo y multifacético del derecho a la alimentación, las posibles reparaciones ordenadas por el tribunal para casos de violaciones del derecho humano a la alimentación¹⁸⁶ podrían incluir:

- ◆ La restitución de derechos (por ejemplo, estableciendo un derecho a una determinada prestación, restableciendo el acceso a los medios de subsistencia, retirando alimentos nocivos del mercado).
- ◆ El cese de la violación o las garantías de que no se repetirá (por ejemplo, paralizar actividades de explotación forestal, prohibir la minería en ciertas zonas para evitar cualquier interferencia futura en el derecho a la alimentación).
- ◆ La rehabilitación (por ejemplo, llevar a cabo una investigación exhaustiva y eficaz que establezca las responsabilidades de los agentes u organismos del Estado así como de agentes privados en los actos u omisiones que llevaron a la comisión de una grave violación del derecho a la alimentación, como el caso de las muertes por inanición o por consumo de alimentos nocivos); la rehabilitación generalmente lleva consigo una indemnización por los daños causados por la violación de un derecho.
- ◆ La indemnización, en especie o monetaria, por el daño (material y moral) causado por la violación del derecho a la alimentación (por ejemplo, ofrecer un territorio alternativo apto para la agricultura en caso de algún desalojo necesario para utilizar dichas tierras en aras de un interés público apremiante, o para compensar la pérdida de una cosecha a raíz de alguna actividad industrial no regulada).

185 El reconocimiento internacional de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales se basa en la frecuente consideración de los tribunales nacionales en muchos Estados y los mecanismos internacionales y regionales de cuestiones que tienen injerencia en estos derechos. Véase, por ejemplo, Liebenberg S., 2001, p. 25, and Borghi, M. y Postiglione Blommestein eds. 2006.

186 Las directrices de Maastricht sobre las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales (1997) estipulan que “Toda víctima de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales tiene el derecho al resarcimiento adecuado, en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición” (Directriz 23).

- ◆ Disponer de recursos sistemáticos que tienen como objetivo mitigar o corregir prácticas arraigadas de violaciones de los derechos humanos o la necesidad de reorganizar los programas gubernamentales, etc. (por ejemplo, reformar legislación lesiva del derecho a la alimentación como las leyes relacionadas con la desregulación del sector petrolífero o la minería, y establecer programas para la igualdad de género que permitirían reparar o evitar violaciones futuras).

En el Recuadro 56 se incluye un ejemplo de una disposición global para recursos jurídicos en casos de violaciones al derecho a la alimentación.

RECUADRO 56. Recursos judiciales en casos de violaciones del derecho a la alimentación – El ejemplo de Honduras

El Proyecto de Ley Marco sobre la Alimentación en **Honduras** contiene disposiciones bastante pormenorizadas sobre la justiciabilidad. El artículo 20 estipula que “Toda persona o grupo de personas que considere violado o amenazado su derecho a la alimentación adecuada tendrá acceso a recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados para la protección o el restablecimiento del derecho, los cuales deberán cumplir con las reglas del debido proceso. La carga de la prueba en los procesos por violaciones del derecho a la alimentación corresponderá a la parte demandada (párr. 1).

En aquellos casos en los cuales la violación todavía no se haya consolidado pero exista una amenaza inminente de violación, las autoridades judiciales podrán adoptar las medidas cautelares necesarias para garantizar la integridad del derecho y evitar la ocurrencia de la violación hasta la adopción de una decisión judicial con efecto de cosa juzgada (párr. 2).

Todas las víctimas de violaciones al derecho a la alimentación tendrán derecho a una reparación adecuada mediante restitución, indemnización, compensación y/o garantía de no repetición de la violación (párr. 3).”

Asimismo, en vista de las posibles consecuencias graves de una violación del derecho a la alimentación, los tribunales también deben tener la facultad de dictar medidas provisionales de amparo, en caso necesario, hasta que se dé a conocer la decisión final. En el Recuadro 57 se presenta una breve reseña de resoluciones provisionales del Tribunal Supremo de la India en uno de los casos más emblemáticos relacionados con el derecho a la alimentación que ha tenido (y sigue teniendo) gran repercusión en relación con el reconocimiento jurídico del derecho a la alimentación en la India y la realización misma de este derecho.

RECUADRO 57. Resoluciones provisionales del Tribunal Supremo en el caso conocido como *PUCL contra la Unión India y otros* y su incidencia en la realización del derecho a la alimentación en la India

Los derechos económicos, sociales y culturales están consagrados en la Constitución de la India como “principios rectores de las políticas de Estado” y, por lo tanto, no son vinculantes para los jueces nacionales, sin embargo, a partir de finales de los años setenta, la justicia india comenzó a hacer referencia a los principios rectores para interpretar los derechos civiles y políticos. El Tribunal Supremo ha declarado de manera explícita en varias oportunidades que el derecho a la vida debe ser interpretado como el derecho “a vivir dignamente”, lo que incluye el derecho a la alimentación y las necesidades básicas.

Uno de los casos emblemáticos relacionados al derecho a la alimentación fue el de la Unión Popular de Libertades Civiles (PUCL) que presentó una demanda ante el Tribunal Supremo en 2001, en respuesta a las muertes por inanición en zonas rurales de la India, en especial en las regiones de Rajasthan y Orissa castigadas por una devastadora sequía (véase también el Recuadro 14). La demanda se centró en la necesidad general de defender el derecho a la alimentación que tiene en cuenta el “derecho fundamental a la vida” consagrado en el artículo 21 de la Constitución de la India. El Tribunal Supremo celebró audiencias periódicas desde abril de 2001 y el caso atrajo atención nacional e internacional. A pesar de que el dictamen “final” aún está pendiente, se han ido emitiendo varias “resoluciones provisionales”. Por ejemplo, el Tribunal Supremo ha ordenado al gobierno: i) ofrecer almuerzos preparados para todos los niños de las escuelas públicas; ii) entregar 35 kgs de granos por mes, a precios considerablemente subsidiados, a 15 millones de familias indigentes en virtud del componente Antyodaya del Sistema de Distribución Pública; iii) recursos doblemente asignados para Sampoorna Grameen Rozgar Yojana (el mayor programa de empleo rural de la India de la época que fue sustituido por el Rural Employment Guarantee Act), y iv) universalizar los Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño (ICDS).

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

Las causas judiciales relacionadas con presuntas violaciones del derecho a la alimentación deberán cumplir los principios básicos generales subyacentes al sistema de protección de los derechos humanos (por ejemplo, la carga de la prueba y la capacidad procesal). Estos principios podrían variar, dependiendo de la tradición jurídica del país. Por lo tanto, sería conveniente que la ley marco hiciera referencia a los principios pertinentes tal como han sido reconocidos y establecidos en el ordenamiento jurídico interno. En estos casos, los legisladores deben cerciorarse de que las referencias pertinentes no produzcan confusión o duplicidad.

Los principios pertinentes podrían incluir algunos de los siguientes: quienes no cuentan con recursos suficientes deben tener la posibilidad de obtener asistencia jurídica; la carga de la prueba debe recaer en la autoridad pública para demostrar que no se ha vulnerado el derecho en cuestión; la capacidad procesal de las asociaciones, organizaciones u otras entidades (ONG, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de derechos humanos) que tienen un interés legítimo en la defensa y promoción del derecho a la alimentación, y el deber de los jueces de interpretar las disposiciones jurídicas en cuestión, tomando en consideración el PIDESC y otros instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes.

3.14.3 RECURSOS CUASI JUDICIALES

Aunque los tribunales son el principal mecanismo nacional para la protección de los derechos humanos, no cuentan con capacidad independiente para investigar y su función protectora se limitará a los casos que se les remitan. En contraste, las instituciones de derechos humanos, en caso de que dispongan de atribuciones cuasi judiciales, pueden emprender una acción judicial por su cuenta y recomendar reparaciones innovadoras y gran alcance para abordar no sólo las circunstancias particulares de cada una de las víctimas sino las causas y consecuencias sistemáticas más profundas de las violaciones de los derechos humanos (véase el Recuadro 58).¹⁸⁷ Por lo demás, las causas presentadas ante las instituciones nacionales de derechos humanos generalmente son más simples y menos costosas y, por ende, más accesibles para las personas pobres.

Debido a que las violaciones del derecho a la alimentación (así como la mayoría de los demás derechos económicos, sociales y culturales) por lo general tienen su origen en problemas sistemáticos o estructurales (por ejemplo, asociados a vicios en la legislación o en las políticas de gobierno), las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan una función fundamental en el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Entre los recursos para subsanar dichos errores del sistema, se podría incluir la adopción de medidas jurídicas y de otra índole, y garantizar los mecanismos que permitan mantener un equilibrio justo entre el interés general de la sociedad en su conjunto (por ejemplo, el desarrollo económico) y el interés que existe para garantizar el derecho humano de las personas a la alimentación. Este tipo de reparación puede ser recomendado por las instituciones nacionales de derechos humanos que tengan atribuciones para abordar temas relativos a las violaciones a los derechos humanos.

187 En algunos países, el ministerio público (o fiscal general), encargado tradicionalmente de casos penales exclusivamente, también tiene atribuciones para garantizar la buena administración y el estado de derecho, incluyendo la protección de derechos humanos consagrados. Por lo tanto, investiga casos de violaciones individuales y sistemáticas. En este sentido, es de vital importancia que dicho órgano cuente con atribuciones judiciales que permitan asegurar su independencia e imparcialidad.

RECUADRO 58. Instituciones nacionales de derechos humanos con atribuciones cuasi judiciales – Ejemplos de prácticas nacionales

Las instituciones nacionales de derechos humanos de varios países cuentan con atribuciones cuasi judiciales y atribuciones para conocer e indagar denuncias individuales y demandas. Este es el caso, por ejemplo, de **Canadá, Ghana, Irlanda, India, Letonia, México, Mongolia, Nepal, Sudáfrica, Filipinas** y la **República Unida de Tanzania**. Además, la mayoría de los defensores del pueblo que han sido establecidos en Latinoamérica también tienen la obligación de acoger e investigar denuncias de violaciones de los derechos humanos. Este órgano puede recomendar componendas en litigios o tomar decisiones respecto de órdenes que deben ser cumplidas por las autoridades públicas.

En **Brasil**, existen varios órganos con atribuciones cuasi judiciales para indagar denuncias relacionadas al derecho a la alimentación: la Comisión Nacional de Vigilancia de Violaciones a los Derechos Humanos tiene la autoridad para acoger e investigar denuncias de violaciones del derecho a la alimentación. El *Ministério Público* es un órgano autónomo cuyo deber es proteger los derechos constitucionales ante cualquier acción u omisión del poder público. Entre los mecanismos que estipula la Constitución para estos efectos se incluyen la investigación civil y la acción pública civil.

En **Guatemala**, el mandato del Procurador de Derechos Humanos incluye la defensa de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. Entre las labores que deberá cumplir se incluye la mediación, la conciliación tomar decisiones cuasi judiciales, el apoyo jurídico y el registro de casos de violaciones. Este Defensor del Pueblo puede presentar recomendaciones a las autoridades públicas para mejor defender los derechos humanos consagrados. Estas autoridades tienen la obligación de dar curso a estas recomendaciones.

En algunos países, las instituciones nacionales de derechos humanos con atribuciones formales para encargarse sólo de casos de derechos civiles y políticos, han interpretado y extendido su mandato para cubrir los derechos económicos, sociales y culturales también. Por ende, a fines de los años noventa, a pesar de que la Corte Suprema dictaminó que sólo podía investigar casos de violaciones a los derechos civiles y políticos, la Comisión de Derechos Humanos de **Filipinas** desarrolló un sistema de “vigilancia de investigación” de los derechos económicos, sociales y culturales en base a la obligación constitucional de vigilar el cumplimiento por parte del gobierno de las obligaciones emanadas de los tratados internacionales, incluido el PIDESC.



RECUADRO 58. Instituciones nacionales de derechos humanos con atribuciones cuasi judiciales – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

En la **República de Corea**, la Ley Nacional de Derechos Humanos impone ciertas limitaciones a la investigación de denuncias que, en principio, corresponderían a supuestas violaciones a los derechos civiles. Además de enmendar este Estatuto, la Comisión está abordando ciertas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales mediante una interpretación más amplia del artículo 10 de la Constitución que garantiza el derecho a la dignidad humana.

Fuentes: Kjaerum, M. 2003. National human rights institutions implementing human rights. Denmark, Danish Institute for Human Rights; Beurlen de França, A. 2006. The justiciability of the human right to adequate food in Brazil. En M. Borghi y L. Postiglione Blommestein, eds., pp. 199–219; Valente, F., Schieck, I., Franceschini, T. and Burty, V. 2006. Non-judicial remedies for the protection of the human right to adequate food: the case of Brazil. En ibidem, pp. 265–93, 2005; Chan-Un Park, 2005. Economic, social and cultural rights state obligations and National Human Rights Commission of Korea. En OHCHR & NHRC India, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; Actas, International Round Table on National Institutions Implementing ECSR, cit.

Por lo tanto, resultaría útil que la ley marco para el derecho a la alimentación estipule entre las atribuciones de la institución nacional de derechos humanos, en caso de que haya sido creada, la mediación, la prestación de asistencia jurídica y el registro e investigación de casos de violaciones del derecho a la alimentación (véase el Recuadro 59). Asimismo, también podría resultar útil para el fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos seguir las directrices recogidas en el manual del OACDH para fortalecer las instituciones nacionales de derechos humanos: precisión y objetividad; pertinencia; diversidad de la información; observancia de las normas de derechos humanos y respeto por todas las partes.¹⁸⁸

RECUADRO 59. Recursos cuasi judiciales de protección del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales

El Proyecto de Ley Marco sobre la Alimentación en **Honduras** estipula que “El Comisionado Nacional de Derechos Humanos, así como las organizaciones defensoras de derechos humanos, deben ocuparse de recibir, documentar y denunciar las violaciones del derecho a la alimentación” (Art. 20.9).



188 Véase Naciones Unidas. 1995a.

RECUADRO 59. Recursos cuasi judiciales de protección del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Nicaragua** estipula que la Procuraduría de Derechos Humanos nombrará un Fiscal especial para la soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Art. 39a). La Procuraduría de Derechos Humanos también deberá presentar a la Asamblea Nacional un informe anual del estado del derecho a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional así como sobre del la realización progresiva del derecho a la alimentación (Art. 39.b).

El Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Uganda** estipula el derecho de “la persona que haya sufrido alguna violación de su derecho a la alimentación, presentar una demanda ante la Comisión de Derechos Humanos de Uganda para su debida reparación” (Art. 40.1).

La experiencia de muchas instituciones de derechos humanos que reciben denuncias y demandas individuales demuestra que esta tarea es extremadamente exigente en términos de tiempo, recursos y conocimientos. Para que una institución pueda abordar esta labor de manera oportuna y eficaz, debe contar con los recursos y atribuciones necesarios para cumplir sus obligaciones y funciones. Por otro lado, una institución nacional de derechos humanos debe, a su vez, desarrollar los mecanismos y estrategias que le permitan responder oportuna y eficazmente, fijar y cumplir estrictamente las prioridades establecidas y adherirse a los planes estratégicos y presupuestos aprobados.

También será importante establecer una buena relación entre las instituciones de derechos humanos y el poder judicial, y enfatizar las complementariedades para proteger el derecho a la alimentación. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden cumplir la función de ayudar a mejorar la comprensión, por parte de los tribunales, de las normas internacionales de derechos humanos y garantizar su aplicación en la jurisprudencia; por otro lado, las decisiones de los tribunales pueden ser utilizadas en las actividades diarias de las instituciones de derechos humanos de protección del derecho a la alimentación.

3.15 DISPOSICIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN

Para conseguir realmente un efecto, la ley marco para el derecho a la alimentación debe incluir disposiciones para su implementación y cumplimiento. Como se ha indicado anteriormente, la implementación de la ley marco requerirá una serie de mecanismos jurídicos adicionales (legislación subsidiaria, reglamentos, decretos ministeriales, etc.). La ley marco debería, por lo tanto, estipular que:

- ◆ El gobierno deberá adoptar los mecanismos jurídicos regulatorios necesarios dentro de un plazo razonable.
- ◆ Las leyes pertinentes que se adopten en el futuro y que afecten a la realización del derecho a la alimentación deben ser compatibles con el derecho a la alimentación y la ley marco.
- ◆ Las demás leyes pertinentes deberán ser interpretadas de una manera compatible con el derecho a la alimentación.

Dado que la ley marco, mediante su aplicación, forzará probablemente la enmienda de diversas leyes sectoriales y la promulgación de normas subsidiarias de desarrollo en dichas áreas sectoriales, también debería:

- ◆ Enumerar las áreas sectoriales que deberán ser revisadas y modificadas de manera prioritaria, según sea el caso, para garantizar su compatibilidad con la realización del derecho a la alimentación en el país.
- ◆ Estipular que deberá revocarse cualquier ley que el órgano responsable de realizar la revisión haya considerado incompatible con el derecho a la alimentación y la ley marco.

En el Recuadro 60 se presentan algunos ejemplos de disposiciones jurídicas similares.

RECUADRO 60. Disposiciones sobre la implementación de la legislación marco – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley de Planificación Agraria de **Mali** es un ejemplo de legislación “marco”, lo que implica que su aplicación e implementación exige la adopción de otros instrumentos jurídicos subsidiarios. Para facilitar este proceso, la Ley requiere expresamente que “las leyes que regulan el sector agrícola, principalmente la agricultura, el agua, la pesca, la ganadería, la exploración forestal, la caza, la planificación de suelos, la protección social, la protección vegetal, la salud animal, los cereales y la tierra, sean revisadas y, en caso necesario, enmendadas en conformidad con la presente Ley” (Art. 199).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** estipula que el CONASAN, por medio de la SESAN, elaborará en un plazo máximo de noventa (90) días calendario a partir de la aprobación de esta Ley el correspondiente proyecto de reglamento, y lo presentará para su aprobación a la Presidencia de la República (Art. 42).

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Nicaragua** estipula que los “Ministerios de Estado deberán proponer la actualización legislativa de leyes sectoriales relevantes a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos para garantizar la implementación de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, y funciones sectoriales que garanticen la implementación del Sistema de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional. Corresponderá a la Presidencia de la República en un plazo máximo de un año a partir de la publicación de la presente ley, presentar a la Asamblea Nacional las propuestas de adecuación de esta legislación para su aprobación” (Art. 38a).

También establece que “la presente ley deroga todas las normas de igual o menor rango que se le opongan” (Art. 43).

La ley marco también debería exigir a los ministerios competentes y demás autoridades ejecutivas que presenten informes, de forma periódica, ante la autoridad nacional para el derecho a la alimentación, en particular sobre:

- ◆ Las medidas legislativas y reglamentarias que han sido formuladas y aplicadas y los plazos que se han definido para que sean cumplidos los objetivos (véase el Recuadro 61).

RECUADRO 61. Disposiciones sobre la presentación de informes – Ejemplos de prácticas nacionales

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua estipula que la Procuraduría para de Defensa de los Derechos Humanos deberá presentar un informe anual a la Asamblea Nacional “sobre el estado del derecho a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, así como de la realización progresiva del derecho a la alimentación” (Art. 39b).

El Proyecto de Ley por una Alimentación Adecuada de Honduras estipula en su artículo 22 que la Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación “nombrará un Relator Independiente del Derecho Humano a la Alimentación [...] quien someterá a consideración de la Comisión y de otros entes relacionados los informes periódicos sobre la situación del derecho a la alimentación en el país”.

El Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del Perú establece que “Los Ministerios que conforman el CIAS (Comisión Interdepartamental de los Asuntos Sociales) presentarán semestralmente a la Presidencia del Consejo de Ministros el informe de avances en el cumplimiento de las metas y objetivos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Presidencia del Consejo de Ministros presentará anualmente al Congreso de la República un informe sobre los avances en materia de respeto, protección y realización del derecho humano a una alimentación adecuada, de acuerdo a las metas definidas en la ENSA y las prioridades establecidas por la CIAS” (Art. 13). Asimismo, “La Defensoría del Pueblo velará por el respeto, la protección y la realización del derecho a una alimentación adecuada y presentará los avances de su cumplimiento en su informe anual al Congreso de la República” (Art. 14).

3.16

DISPOSICIONES FINANCIERAS

El cumplimiento progresivo de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación y su vigilancia, tal como lo estipula la ley marco, requiere unos recursos financieros adecuados. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exhortan a los Estados a “asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria” y a “garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos” (Directrices 12. 1 y 12.2).

La ley marco podría estipular los mecanismos financieros necesarios para implementar este derecho humano fundamental, así como los principios que regirán la asignación y gasto de los recursos. De acuerdo con los comentarios generales del CESCR, el principio de realización progresiva conlleva recortes – en ocasiones inevitables– que deben aplicarse de manera racional y equitativa. Asimismo, siempre deberá garantizarse el contenido mínimo esencial del derecho a la alimentación en concordancia con el imperativo del respeto a la dignidad humana, independientemente de los limitados recursos (véase la Sección 3.3.2). Por ejemplo, la ley marco podría incluir disposiciones que:

- ◆ Exijan al Ministro de Hacienda o Finanzas Públicas destinar del presupuesto anual una cantidad determinada y suficiente de recursos para la implementación del derecho a la alimentación, en conformidad con las prioridades establecidas por la autoridad nacional para el derecho a la alimentación.
- ◆ Exijan que los recursos sean destinados a la realización progresiva del derecho a la alimentación a largo plazo.
- ◆ Reafirmen que la obligación de garantizar a las personas el derecho a estar protegido contra el hambre nunca podrá quedar condicionada por recortes transitorios o permanentes en los recursos.

La ley marco también podría incluir disposiciones sobre recursos financieros provenientes de otras posibles fuentes (fondos especiales, impuestos, etc.) para financiar las actividades de implementación del derecho a la alimentación. En el Recuadro 62 se presentan algunos ejemplos de este tipo de disposiciones.

RECUADRO 62. Disposiciones financieras – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Ecuador**, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional estipula el establecimiento de un fondo nacional para la seguridad alimentaria y nutricional que se financia a través de, entre otras fuentes, recursos provenientes del presupuesto nacional y de instituciones nacionales e internacionales, de la sustitución de la deuda externa pública por proyectos de seguridad alimentaria y nutricional (artículo 20).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** exige al Ministerio de Finanzas Públicas incluir en el Presupuesto General, la asignación de medio punto porcentual (0,5 %), específicamente para programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional destinados a la población más afectada (Art. 38). Asimismo, anualmente CONASAN solicitará al Ministro de Finanzas Públicas la estimación de los recursos provenientes del IVA, a efecto que se contemple dentro del proceso de gestión y planificación presupuestaria, el recurso que corresponderá a las instituciones inmersas dentro del Plan Estratégico Nacional de SAN (Art. 39). Finalmente, el Ministerio de Finanzas Públicas, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos y espacios presupuestarios, contemplará dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año, la asignación financiera que demande la implementación del SINASAN en su conjunto, el cual será formulado por la SESAN por los conductos pertinentes (Art. 40).

La Ley de Planificación Agrícola de **Mali** obliga al gobierno a “proporcionar, a través de la Ley de finanzas y la legislación en materia de planificación del gasto y las inversiones públicas, los recursos presupuestarios suficientes en conformidad con los objetivos y pretensiones de la ley” (Art. 196).

Según el Proyecto de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú**, “La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas orientarán en materia de seguridad alimentaria y nutricional la inversión y el gasto hacia prioridades establecidas en todos los ámbitos de gobierno, bajo la metodología de presupuesto por resultados” (Art. 11). Asimismo, “La Contraloría de la República auditará el uso de los recursos en materia de seguridad alimentaria y nutricional a fin de asegurar su eficiencia” (Art. 14.1).



RECUADRO 62. Disposiciones financieras – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

“La Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Comité Interdepartamental de Asuntos Sociales (órgano de coordinación) y el Ministerio de Economía y Finanzas, establecerán un sistema de incentivos para que los gobiernos locales y regionales implementen acciones y orienten los recursos para la implementación del derecho a una alimentación adecuada” (Art. 15).

Deben proporcionarse los recursos financieros necesarios para asegurar el funcionamiento efectivo del marco institucional para la realización del derecho a la alimentación (o sea, para la autoridad nacional para el derecho a la alimentación y la institución encargada de vigilar su implementación). Los recursos deben cubrir los costos de reuniones, secretaría y difusión de información, actividades de capacitación, programas (como el de prestaciones de alimentos mínimos)¹⁸⁹ y evaluaciones. También podrían requerirse fondos para acceder a expertos externos y poder realizar estudios, encuestas y evaluaciones. Naturalmente, también deben ponerse en funcionamiento los mecanismos adecuados y efectivos de rendición de cuentas.

189 El valor de la prestación de alimentos mínimos dependerá de qué beneficio, si existe, esta cantidad mínima de alimentos reemplazará. Quienes respaldan la idea de introducir un Renta Universal Básica (que va mucho más allá de una “cantidad mínima de alimentos”) afirman que la mayoría de los países en desarrollo pueden costearlo, aunque en algunos casos, podría ser necesario contar con cofinanciamiento internacional. Véase Haarman, C. y Haarman D., eds. 2005 y Kunnemann, R. 2005.

3.17

COMENTARIOS FINALES

En un ámbito multisectorial y complejo como el derecho a la alimentación, es de vital importancia adoptar medidas legislativas coherentes que permitan a los Estados dar plena efectividad a este derecho humano.

En la actualidad se reconoce ampliamente que abordar el hambre y la inseguridad alimentaria de manera sostenible es más difícil y costoso si se emplea un enfoque gradual. Las secciones anteriores han intentado demostrar las ventajas de contar con una ley marco para el derecho a la alimentación. La ley marco permite articular el contenido de este derecho humano fundamental, clarificar las obligaciones del gobierno y establecer los medios para dar cumplimiento a estas obligaciones en el plano administrativo, judicial y cuasi judicial.

La ley marco proporciona el marco conceptual y las bases jurídicas para organizar los diversos sectores del Estado introduciendo un mínimo de reordenación institucional. Puede facilitar y articular las diversas actividades relacionadas con la disponibilidad y estabilidad, accesibilidad, adecuación y utilización de alimentos. Puede sustentar una política integrada para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el país y proporcionar las bases para una distribución y gasto más eficaz de recursos del Estado.

En la medida en que la ley marco establece las metas y mecanismos para supervisar y controlar la implementación del derecho a la alimentación, también puede contribuir a reducir el trato de favor y la corrupción, una situación bastante común en países donde existe un alto grado de inseguridad alimentaria.

En cualquier país, los componentes que deben formar parte de la ley marco para el derecho a la alimentación estarán sujetos, evidentemente, a su contexto jurídico y político específico. Las características del hambre, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, el grado de realización del derecho a la alimentación y la comprensión de las causas subyacentes a dicha situación también influirán en el contenido. Las prioridades del país y los recursos con que dispone también son factores determinantes. Algunos países optarán por aplicar todos los elementos presentados en esta Guía. Otros podrían incluir sólo algunos y, en ciertos casos, podrían optar por ir más allá de lo que plantea la Guía y abordar otras cuestiones que no han sido examinadas aquí.

Independientemente del perfil de la legislación marco para el derecho a la alimentación y el grado de detalle que se propone, una norma jurídica explícita que estipula el derecho de toda persona a una alimentación adecuada permitirá a cada individuo y grupo contar con los elementos básicos necesarios para exigir que se dé plena efectividad a este derecho y para supervisar los logros alcanzados.

CUARTA PARTE

EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD SECTORIAL

4.1 PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN	207
4.1.1 Contexto y alcance	207
4.1.2 Responsabilidad institucional	209
4.1.3 Procesos participativos	211
4.2 METODOLOGÍA	212
4.2.1 Selección de los sectores que deben ser evaluados	212
4.2.2 Evaluación de la legislación desde la perspectiva del derecho a la alimentación	214
4.2.3 Seguimiento de la evaluación – Presentación de informes y desarrollo de un plan de acción	220
4.3 LA TIERRA	222
4.3.1 Características de los derechos a la tierra	224
4.3.2 Interrelación del derecho positivo con las normas consuetudinarias	231
4.3.3 Administración de las tierras	233
4.3.4 Regulación de las actividades económicas	234
4.4 EL AGUA	238
4.4.1 Sistemas de distribución y suministro de agua	240
4.4.2 La participación y la gestión integrada del agua	244
4.5 LA PESCA	245
4.5.1 Gestión de la pesca	248
4.5.2 Acuicultura – prácticas y comercio post cosecha	251
4.5.3 Medidas especiales para grupos desfavorecidos	252
4.6 RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA	254
4.6.1 Recursos y la participación de los beneficios derivados de su uso	258
4.6.2 Comercialización de semillas	260
4.6.3 Los derechos de propiedad intelectual en el sector agrícola	262
4.7 EL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS	265
4.7.1 Apoyo interno para la producción local de alimentos	267
4.7.2 Regulación de precios	269
4.7.3 Protección de las fronteras y acceso a mercados	270

4.8 EL TRABAJO	272
4.8.1 Escala de sueldos y remuneración	273
4.8.2 Mujeres trabajadoras y trabajadores de la economía sumergida	276
4.8.3 Obras públicas	278
4.9 SEGURIDAD SOCIAL	281
4.9.1 Garantía legal	283
4.9.2 Formulación de las prestaciones y selección de los beneficiarios	284
4.10 NUTRICIÓN, INOCUIDAD ALIMENTARIA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR	289
4.10.1 Normas de inocuidad alimentaria	290
4.10.2 Normas de nutrición	296
4.10.3 Etiquetado, publicidad y comercialización de alimentos	299

CUARTA PARTE

EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD SECTORIAL

Aunque el derecho a la alimentación haya sido reconocido a través de la constitución del Estado o de una ley marco para el derecho a la alimentación, o de ambas, será necesario comprobar que las leyes sectoriales no tengan consecuencias adversas en el ejercicio del derecho a la alimentación. Independientemente del hecho de que el Estado haya tomado la determinación de adoptar una o ambas alternativas legislativas para aplicar el derecho a la alimentación, los gobiernos deben llevar a cabo una evaluación de compatibilidad con las leyes sectoriales pertinentes que puedan o no tener alguna injerencia en los diversos componentes del derecho a la alimentación (por ejemplo, la accesibilidad, disponibilidad, adecuación) al objeto de garantizar que la normativa jurídica interna brinde un marco facilitador que permita a las personas alimentarse con dignidad.

El primer paso para asegurar que la legislación sectorial contribuya al ejercicio del derecho a la alimentación en el país será evaluar las leyes pertinentes en función de las normas para el derecho a la alimentación así como los principios de derechos humanos. Entre los aspectos problemáticos que pueden formar parte de las leyes sectoriales se incluyen, por ejemplo, la incapacidad de precisar claramente los derechos, la inclusión de atribuciones o facultades inadecuadas para las autoridades administrativas, la falta de alguna obligación de vigilar y sus correspondientes procedimientos o de reparación en casos de violaciones del derecho a la alimentación. El segundo paso exige la modificación o revocación de disposiciones legislativas contrapuestas a las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos, con miras a enmendar el marco legislativo para que éste contribuya a la realización del derecho a la alimentación. La evaluación debe, no obstante, incluir algunos de los aspectos positivos de la ley al objeto de presentar un enfoque más equilibrado.

Después de un breve análisis del proceso de planificación de la evaluación, la Cuarta Parte de esta Guía explora áreas específicas de la normativa sectorial y examina algunas de sus posibles repercusiones y consecuencias en la realización del derecho a la alimentación. El análisis no sólo reseña algunas cuestiones clave en materia del derecho a la alimentación en estos sectores, sino que sirve para ilustrar cómo las normativas impuestas en diversas áreas sectoriales pueden afectar, ya sea de manera positiva o negativa, la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios o esfuerzos.

4.1 PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

4.1.1 CONTEXTO Y ALCANCE

La evaluación de compatibilidad puede llevarse a cabo en función de la legislación vigente (evaluación *ex post*) o de la futura legislación o proyecto de ley (evaluación *ex ante*). Las evaluaciones *ex ante* suelen ser delimitadas y examinan la conformidad entre el contenido normativo de alguna ley futura, en términos jurídicos y técnicos, y el derecho a la alimentación. Las evaluaciones de compatibilidad *ex post* pueden abarcar desde un análisis preciso en el plano teórico hasta una evaluación minuciosa de la efectividad en la práctica de las disposiciones legislativas que podría requerir de una exhaustiva investigación sobre el terreno. En la práctica, la evaluación *ex post* generalmente considera ciertos aspectos relacionados con la aplicación sobre el terreno de alguna ley vigente.

El derecho a la alimentación abarca diversos sectores. Por lo tanto, cualquier evaluación de compatibilidad puede representar para algunos países un desafío bastante significativo en términos de recursos. Sin embargo, la evaluación constituye uno de los aspectos fundamentales para la realización del derecho a la alimentación. Abordar la implementación es más difícil que analizar la coherencia jurídica de las leyes con el derecho humano a la alimentación sobre el papel; no obstante, para los gobiernos y los actores de la sociedad civil sólo será posible comprender plenamente cómo la legislación facilita u obstaculiza la realización del derecho a la alimentación a través de un análisis de las leyes vigentes tanto en teoría como en la práctica. Por lo tanto, siempre que sea posible, una evaluación *ex post* de compatibilidad debe abordar tanto la coherencia legal y técnica de su contenido como los aspectos relacionados con su implementación.

Existen dos tipos de evaluación de compatibilidad: i) una evaluación independiente del derecho a la alimentación y ii) una evaluación del derecho a la alimentación en el contexto de un análisis más profundo y completo de la legislación. La evaluación independiente tiene la ventaja de permitir un análisis más amplio de las leyes en materia del derecho a la alimentación, sin embargo, su elevado costo podría impedir que se torne un proceso permanente. Este tipo de evaluación es más apropiado para realizar una evaluación *ex post* única. La ventaja de incorporar los componentes del derecho a la alimentación a los procesos existentes es que implica un costo menor. La evaluación también permite hacer análisis más globales y exhaustivos, aunque podría tener el inconveniente de no ser lo suficientemente detallada desde la perspectiva del derecho a la alimentación.

Incorporar la evaluación de compatibilidad del derecho a la alimentación a los procesos *ex ante* existentes ayuda a asegurar que la legislación futura no obstaculizará la realización del derecho a la alimentación. Muchos países realizan evaluaciones legislativas *ex ante* de la concordancia de futuras leyes con los derechos humanos en general.¹⁹⁰ Si el derecho humano a la alimentación no está incluido entre los derechos a examinados en un proceso de evaluación *ex ante* actual, será necesario añadir con preguntas más específicas y concretas.

En las últimas décadas, varios países comenzaron a evaluar la legislación para sectores específicos al objeto de ampliar su efectividad y, en muchos casos, para determinar si cumplen las normas internacionales. Este ha sido el caso, por ejemplo, en el ámbito de las reformas agrarias, la agricultura, la pesca, la seguridad alimentaria y la legislación en materia de recursos hídricos. Puede resultar útil incorporar a las revisiones *ex post* actuales la evaluación de compatibilidad del derecho a la alimentación. Esta podría ser una mejor alternativa para aquellos países con recursos limitados (a diferencia de la evaluación independiente del derecho a la alimentación).

La Sección 4.2 (Metodología para la evaluación de compatibilidad) y los Cuadros 3 y 4 (“Normas para el derecho a la alimentación” y “Principios de derechos humanos”, respectivamente) ofrecen algunas pautas sobre el tipo de preguntas y criterios que deben incluirse en el proceso de evaluación legislativa actual y que toman en consideración las posibles consecuencias de las leyes o reglamentos en materia de la realización del derecho a la alimentación en el país. En cuanto a las preguntas específicas para los diversos sectores, las Secciones 4.3 a 4.10 examinan algunas de las cuestiones pertinentes a ciertos sectores.

190 En la mayoría de casos, será una institución regional de derechos humanos (por ejemplo, un defensor del pueblo o una comisión de derechos humanos) que tendrá la responsabilidad de realizar este aspecto de la evaluación.

Se han seleccionado ocho áreas normativas sobre la base de las Directrices sobre el derecho a la alimentación que también sirven de pauta para el análisis.

Para muchos de los sectores seleccionados, la dimensión internacional reviste particular importancia: los países han firmado diversos acuerdos internacionales con distintos objetivos (comerciales, agrícolas, ambientales, seguridad alimentaria, entre otros) así como tratados de derechos humanos. Por ende, la legislación seleccionada para el análisis en un área sectorial que tiene injerencia en el derecho a la alimentación podría estar – y muchas veces efectivamente está – sujeta a compromisos internacionales asumidos por el país. A pesar de que no existe un orden de jerarquía para los acuerdos internacionales, hay quienes sostienen que existen sólidos fundamentos para considerar que los derechos humanos deben tener precedencia.¹⁹¹ Por consiguiente, también se hace referencia a los instrumentos internacionales de mayor relevancia para el sector.

4.1.2 RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

Antes de llevar a cabo una evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación, será necesario determinar qué institución o instituciones serán las encargadas de realizarla. Evaluar la compatibilidad de la legislación sectorial con el derecho a la alimentación requiere ciertos conocimientos sobre el sector, así como en materia legal y de derechos humanos. Asimismo, la evaluación de compatibilidad requiere de una amplia comprensión de los impactos sociales y económicos al objeto de poder evaluar las consecuencias de la legislación en cuestión sobre el terreno. Esto justificaría la necesidad de contar con una entidad de carácter técnico para realizar la evaluación de compatibilidad. Por otro lado, es fundamental contar con apoyo de las altas esferas políticas para implementar las recomendaciones y emprender las acciones recomendadas, así como el plan de acción que derive de la revisión. Esto también plantearía la necesidad de delegar la responsabilidad de efectuar la evaluación en una entidad y la supervisión en otro órgano superior que cuente con la facultad efectiva de exigir y aplicar los cambios. Las entidades supervisoras y operativas determinarían, de manera conjunta, la legislación que deberá ser revisada. La entidad supervisora, en tanto, establecería las prioridades y plazos, y vigilaría el trabajo del equipo operativo creado específicamente para realizar la evaluación.

La entidad supervisora puede ser un órgano parlamentario, gubernamental o autónomo: cada una de estas alternativas tiene sus ventajas y desventajas, y la modalidad que se elija estará sujeta en último término a las circunstancias específicas de cada país. Si ya existe una comisión legislativa específica encargada de fiscalizar la legislación y determinar su compatibilidad con los derechos

191 Véase Cullet, P. 2003, p. 37.

humanos o de supervisar la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, la responsabilidad de supervisar y coordinar la revisión de compatibilidad con el derecho a la alimentación podría recaer en esta instancia. Esta comisión ya opera dentro del Congreso, por consiguiente, esta alternativa tendría la ventaja de producir un plan de acción final bien documentado y contar con el apoyo político necesario para implementar los cambios recomendados (véase la Sección 4.2.3).

También existe la alternativa de delegar en un órgano de gobierno la tarea de supervisar la evaluación de compatibilidad de la legislación con el derecho a la alimentación. Una autoridad nacional para el derecho a la alimentación, si ya ha sido creada (véase la Sección 3.11), u otro órgano interministerial de coordinación, podría tener la idoneidad necesaria para asumir dicha responsabilidad. Una de las ventajas de esta alternativa es que estas entidades cuentan con mayor acceso a información sobre los impactos reales de una normativa específica sobre el ejercicio del derecho a la alimentación en el país. La supervisión gubernamental de la evaluación también podría ayudar a integrar el derecho a la alimentación al quehacer de los diversos órganos de gobierno y así reforzar el compromiso de las autoridades con este derecho humano. No obstante, dado que el gobierno suele ser el impulsor de la legislación bajo estudio y tiene la responsabilidad de implementarla, podría no contar con la objetividad y perspectiva crítica necesarias para supervisar la evaluación.

Otra posibilidad sería encomendar dicha tarea a una entidad independiente. Esta podría ser una institución nacional de derechos humanos, un centro de investigaciones independiente o una universidad, cualquier entidad que cuente con la autoridad suficiente para supervisar e implementar los cambios recomendados. En muchos países, las instituciones nacionales de derechos humanos ya cumplen un papel importante en la evaluación y revisión de la legislación nacional en términos de su compatibilidad con los derechos humanos (véase la sección 3.12.1). Estas instituciones, por lo general, analizan los proyectos de ley y, en algunos casos, también tienen la responsabilidad de examinar la legislación vigente tanto en términos de teoría como en la práctica.

En cualquiera de estos casos, la tarea de llevar a cabo la evaluación en sí debe recaer en un equipo especializado bajo la dirección de un órgano supervisor. Este equipo encargado del análisis debe trabajar en estrecha colaboración con otras instituciones gubernamentales, incluidas aquellas responsables de la vigilancia de la seguridad alimentaria y del ámbito de los derechos humanos, así como organismos no gubernamentales y de la sociedad civil (véase las secciones 3.1.3 y 3.13). El equipo de evaluación debe poseer amplia representatividad y conocimientos, así como objetividad y compromiso en materia de la realización del derecho a la alimentación en el país. El equipo de evaluación debe incluir expertos en diversas disciplinas y de distintas áreas: expertos jurídicos, incluyendo por lo menos un experto en el tema del derecho a la alimentación, y técnicos del ámbito sometido a estudio.

Gran parte de lo que se ha sido examinado versa sobre el desarrollo y supervisión de una evaluación exclusiva de compatibilidad con el derecho a la alimentación. No obstante, si se toma la determinación de incluir entre la materia a ser evaluada en un actual proceso de evaluación legislativa el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos, sólo se requeriría modificar las obligaciones de la institución o instituciones a cargo de la evaluación, y garantizar que el equipo operativo que realizará la evaluación cuente con expertos en el derecho a la alimentación.

4.1.3 PROCESOS PARTICIPATIVOS

En lo que respecta la formulación de la ley marco, en la Sección 3.1.3 de esta Guía se examina la necesidad de contar con la participación activa de las partes interesadas pertinentes y de establecer algunos posibles procedimientos y mecanismos que garanticen esta participación y consulta. En el caso específico del proceso de revisión de compatibilidad, es de fundamental importancia contar con dicha participación en un contexto *ex post*, en el cual la revisión incluye una evaluación de la eficacia de la legislación en la práctica (véase la sección 4.2.2). Esto se debe a que los aportes y observaciones de los individuos, grupos y comunidades locales que puedan verse afectados por una ley sectorial específica (por ejemplo, campesinos, pueblos y comunidades indígenas, pescadores o consumidores) serán de fundamental importancia para determinar de qué manera la legislación afecta su capacidad de alimentarse por sus propios medios y, en consecuencia, la realización de su derecho a la alimentación. Las partes afectadas podrían presentar sus comentarios y aportes a lo largo de todo el proceso de evaluación, así como sus observaciones al informe final y el plan de acción que emane del análisis (véase la Sección 4.2.3).

4.2 METODOLOGÍA

Como se ha indicado anteriormente, una evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación tiene como objetivo determinar qué disposiciones legislativas favorecen¹⁹² o restringen la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación, así como apoyar la adopción de medidas que fortalezcan la autosuficiencia de las personas. En esta sección se examinará una de las metodologías posibles para esto y se entregarán algunos ejemplos de preguntas sobre las cuales debe basarse la evaluación.

4.2.1 SELECCIÓN DE LOS SECTORES QUE DEBEN SER EVALUADOS

La evaluación debería abarcar toda la legislación interna que tiene o puede tener alguna injerencia en la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios. Sin embargo, en la práctica, no siempre es posible proceder así debido a la gran diversidad de legislación existente, que incluye leyes primarias, leyes derivadas, reglamentos gubernamentales, decretos ministeriales, programas y otros instrumentos. En algunos países, también podría ser pertinente examinar las normas y prácticas consuetudinarias.¹⁹³ Las áreas sectoriales pertinentes serán igualmente amplias y diversas. Por lo tanto, la selección de la legislación sometida a evaluación y el establecimiento de prioridades también será de particular relevancia para que la revisión de compatibilidad tenga efectividad. Si se cuenta con recursos limitados, la evaluación debería abarcar un conjunto reducido de leyes sectoriales y evitar un análisis superficial de muchos sectores y leyes.

192 El objetivo principal es identificar los problemas con miras a abordarlos, aunque también deben destacarse los aspectos positivos al objeto de presentar un informe equilibrado o evitar la omisión de estos aspectos.

193 En muchos países, el acceso a recursos como la tierra y el agua está regulado no sólo por el derecho positivo sino también, y en gran medida, por leyes consuetudinarias. La evaluación de compatibilidad seguramente no se extenderá a las leyes consuetudinarias (entre otras razones, porque no son leyes escritas), sin embargo, debería poder determinar si los problemas relacionados con el derecho a la alimentación tienen su origen en el contenido de la ley consuetudinaria o cuál es la influencia de la costumbre en el derecho positivo, y si conviene hacer un análisis de esta situación en mayor profundidad.

Como se ha indicado anteriormente en esta Guía, los Estados tienen la obligación de realizar el derecho humano de toda persona a acceder a alimentos suficientes y adecuados. Al mismo tiempo, deben dar prioridad a aquellos sectores de la población en situación de vulnerabilidad que afrontan las mayores dificultades para realizar sus derechos. Estas personas deben estar en “primera fila” en el momento de seleccionar las áreas sectoriales a ser revisadas. En el mundo, la mayoría de las personas que padecen hambre vive en zonas rurales. Alrededor de la mitad de ellos son familias campesinas que sólo cuentan con un pequeño terreno agrícola. Otro 10 % de estas personas realiza actividades de pastoreo, pesca y forestales, y el 20 % restante son pobres que viven en zonas urbanas.¹⁹⁴ Estos datos muestran cuáles son las áreas prioritarias en las que debe centrarse la evaluación. Sin embargo, esto no significa que sea innecesaria la evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación en aquellos países en los cuales existe poca inseguridad alimentaria; todo país sufre algún tipo de problema relacionado con el hambre y el derecho a la alimentación como consecuencia de causas particulares en cada caso. Esta situación debe ser analizada en profundidad e identificada correctamente para que el equipo de evaluación pueda determinar las áreas sectoriales que deben ser examinadas de manera prioritaria.

Un conocimiento cabal de las principales causas de la inseguridad alimentaria en el país es una condición absolutamente indispensable para poder identificar las áreas en las que se requiere o podría requerirse la adopción inmediata de acciones legislativas correctivas y, por ende, para seleccionar las leyes que deben ser revisadas de manera prioritaria. En muchos casos, el origen del problema no es la falta de alimentos disponibles sino de acceso a éstos (véase la Sección 3.1.2). En consecuencia, la legislación que establece un derecho o *titularidad* (por ejemplo, a tierras, licencia de pesca, empleo, asistencia social) debe ser considerada de manera prioritaria en la evaluación. En otros casos, la incapacidad de ejercer libremente el derecho a la alimentación podría ser consecuencia de ciertas *actividades económicas* que inciden en el acceso a alimentos adecuados o los medios para adquirirlos (por ejemplo, la extracción de recursos naturales; obras y edificaciones; producción, elaboración o comercialización de alimentos; inversiones extranjeras, etc.). Las Directrices sobre el derecho a la alimentación son una herramienta de gran utilidad para este ejercicio ya que identifican las principales áreas sectoriales que pueden ser objeto de alguna acción, inclusive a través de la legislación, para facilitar la realización del derecho a la alimentación.

En la medida de lo posible, la evaluación de compatibilidad debe incluir una evaluación de la legislación nacional relativa al libre ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales (por ejemplo, leyes en materia de asociación, códigos administrativos y civiles, código penal, leyes sobre instituciones de derechos humanos). Estas leyes y reglamentos podrían, a la larga, condicionar la capacidad de las personas de participar activamente en el proceso de implementación del derecho a la alimentación en el país, ejercer plenamente su derecho humano a la alimentación y exigir su protección en caso de violación de este derecho.

194 Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. 2005 a, p. 6.

4.2.2 EVALUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El principal objetivo de la evaluación es identificar las leyes, normativas o disposiciones de las leyes que puedan incidir en la capacidad de las personas de acceder a alimentos suficientes y adecuados. Más específicamente, el equipo responsable del análisis debe procurar identificar:

- ✓ Las disposiciones que limitan (o puedan limitar), ya sea directa o indirectamente, la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación, y determinar si estas restricciones están justificadas (véase el Cuadro 3)..

Entre las disposiciones que pueden limitar la capacidad de las personas de acceder a alimentos se encuentran: un salario mínimo demasiado bajo; condiciones discriminatorias para acceder a tierras y recursos naturales; procedimientos engorrosos y/o requisitos de elegibilidad demasiado exigentes para solicitar servicios de asistencia social o permisos para pequeñas empresas. Otras disposiciones legales, entre ellas, incentivos para inversiones extranjeras o actividades económicas basadas en recursos naturales; intervención de precios o normas de seguridad alimentaria insuficientes, también pueden limitar o efectivamente limitarán la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación.

- ✓ Las normas aparentemente beneficiosas o neutrales que podrían limitar la libertad de ejercer el derecho a la alimentación de las personas.

Un ejemplo común de dichas normas serían aquellas disposiciones que no hacen distinción alguna entre hombres y mujeres en materias relativas a la ley en cuestión. De hecho, aún cuando existe una igualdad en términos formales, el ejercicio de los derechos de la mujer suele reflejar conductas y percepciones arraigadas en la cultura. Por ejemplo, teniendo en cuenta que recursos como el tiempo, dinero y poder en la práctica no se distribuyen de manera equitativa, los regímenes de tenencia de tierra basados en una supuesta igualdad y unidad comunitaria, podrían acarrear una discriminación *de facto* contra la mujer.

- ✓ Las lagunas o incoherencias en las disposiciones legislativas o en la estructura institucional que pudieran coartar la realización del derecho a la alimentación y requerir acciones correctivas.

Un ejemplo de una brecha en las disposiciones legislativas sería una ley que impone restricciones al tamaño permitido de los terrenos pero no estipula sanciones en caso de infracción (lo que podría impedir a una persona ejercer su derecho a la alimentación). Un ejemplo de inconsistencias sería una ley que crea una reserva natural en un zona de bosques para aumentar la disponibilidad y accesibilidad de fuentes de alimentos para comunidades que dependen de estos bosques pero que, a su vez, ofrece incentivos para el cultivo de estas tierras al interior de la reserva, incluso para comunidades externas.

- ✓ Las lagunas en la normativa y asuntos que deben ser resueltos judicialmente.

El equipo de evaluación también debe estar atento a posibles lagunas en la normativa o asuntos que deben ser regulados por ley para dar plena efectividad al derecho a la alimentación en el país. Por ejemplo, la falta de legislación en materia de normas nutricionales y protección del consumidor constituyen lagunas que afectan el derecho a una alimentación adecuada.

En una evaluación *ex post* que se extiende más allá de un análisis técnico del cumplimiento del contenido normativo de una ley específica, el equipo de evaluación también debe determinar:

- ✓ Si las normas estipuladas en la legislación son aplicadas y acatadas por el grupo pertinente (funcionarios, individuos, el sector privado);
- ✓ Las consecuencias no intencionadas o imprevistas de la ley o reglamento;
- ✓ Las consecuencias reales de cualquier incumplimiento en la práctica;
- ✓ La trascendencia de estas consecuencias y cómo impiden la realización del derecho a la alimentación.

La legislación seleccionada debe examinarse detenidamente en relación con las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos establecidos en el derecho internacional. Este punto fue examinado en profundidad en la Primera y Tercera Parte de la Guía, particularmente en las secciones 3.3 y 3.5. El análisis también debe basarse en las recomendaciones que figuran en las Directrices sobre el derecho a la alimentación relativas a la aplicación del derecho a la alimentación en el plano nacional.

La evaluación debe comenzar por identificar las posibles consecuencias que pudieran tener las disposiciones jurídicas sobre el derecho a la alimentación (o sea, la disponibilidad, estabilidad, accesibilidad, adecuación y utilización de los alimentos en el país) al objeto de determinar si limita o puede limitar el desarrollo progresivo de las condiciones de vida en el país y la autosuficiencia de las personas. En el Cuadro 3 se presenta un ejemplo de este tipo de evaluación.

CUADRO 3. Evaluación de las disposiciones jurídicas en función de los componentes del derecho a la alimentación

DISPOSICIÓN LEGAL	EVALUACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN		
	Disponibilidad, estabilidad y sostenibilidad del suministro	Accesibilidad	Adecuación y utilización
Cobro de servicios de agua	Puede contribuir de manera positiva ya que actúa como elemento disuasivo frente al robo y desperdicio, mejorando así la disponibilidad de agua para la elaboración de alimentos y la irrigación.	Una mejor gestión del agua y disponibilidad de agua potable puede mejorar el acceso de la población al agua para preparar alimentos. La accesibilidad puede verse impedida si el valor cobrado es demasiado alto y no existen exenciones para familias y/o zonas de bajos ingresos.	Una mejor gestión del agua y disponibilidad de agua potable más cercana a las viviendas puede mejorar la higiene y, por ende, la adecuación de los alimentos que consume la población. Si el valor cobrado es demasiado alto, las personas podrían limitar su uso de agua, lo que podría tener consecuencias adversas sobre la adecuación y utilización de alimentos.

Como se ha indicado anteriormente, la evaluación de la legislación desde la perspectiva del derecho a la alimentación debe incluir, a su vez, una evaluación de las disposiciones jurídicas en función de los principios generales de derechos humanos. Más específicamente, el proceso de evaluación debe evaluar si la legislación sectorial seleccionada hace mención explícita de estos principios y en qué grado profundiza en la materia. La legislación sectorial, en cuanto se atiene a los principios de derechos humanos, faculta a las personas a defender su derecho a la alimentación y exigir al gobierno que rinda cuentas de sus acciones u omisiones. En el Cuadro 4 se presentan algunos ejemplos de las preguntas que pueden orientar al equipo de evaluación en el proceso de evaluación de las disposiciones jurídicas seleccionadas en función de los principios de derechos humanos. Estas preguntas se presentan con el propósito de motivar un debate y análisis y deberán complementarse con otras preguntas más específicas diseñadas para cada sector pertinente (véase la sección 4.3-4.10).

CUADRO 4. Evaluación de la legislación en relación con los principios de derechos humanos

PRINCIPIO Y DEFINICIÓN DEL DERECHO HUMANO	PREGUNTAS QUE SE DEBEN FORMULAR EN RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN
<p>PARTICIPACIÓN</p> <p>Debe permitirse la participación de la población en el proceso de planificación y formulación, así como en la vigilancia y evaluación de las decisiones que les atañen. La participación debe ser activa y significativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tienen los beneficiarios de la ley y las partes interesadas el derecho a participar en la implementación de la ley? • ¿Quién puede participar y de qué manera? ¿Existe alguna excepción? • ¿Se estipula explícitamente algún procedimiento de participación? • ¿Estipula la ley algún mecanismo de participación institucional? • ¿El proceso de selección es no discriminatorio y transparente? • ¿Determina la ley alguna obligación de las autoridades competentes de consultar a las partes interesadas pertinentes? • ¿Qué formas de consulta están estipuladas? • ¿Está establecida claramente la función que cumplen los beneficiarios y las partes interesadas?
<p>RENDICIÓN DE CUENTAS</p> <p>Los funcionarios públicos deben rendir cuentas, ante sus superiores y ante las personas atendidas, de sus acciones respecto del cumplimiento de sus atribuciones y funciones. Dicha rendición de cuentas se puede garantizar sólo si existen procesos y controles sociales, administrativos, políticos y judiciales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Están claramente identificadas las autoridades competentes encargadas de la implementación y cumplimiento? ¿Se han establecido sus atribuciones y responsabilidades? • ¿Qué grado de discrecionalidad tienen en la toma de decisiones, por ejemplo, en relación con la concesión de ciertos derechos, servicios o beneficios establecidos? • ¿Existe algún plazo para la implementación de las distintas disposiciones? ¿Son realistas estos plazos? • ¿Se estipula alguna obligación jurídica de informar a los posibles beneficiarios de las disposiciones de la ley? • ¿Determina la ley algún mecanismo de rendición de cuentas al que tenga acceso la población? • ¿Está prevista alguna sanción o reparación adecuada en caso de no cumplimiento por parte de las autoridades? • ¿Los procedimientos o mecanismos de rendición de cuentas son (o pueden ser) efectivos en términos prácticos? • ¿La ley estipula algún mecanismo de vigilancia y/o evaluación? De ser así, ¿la vigilancia y evaluación se ajusta a los principios de derechos humanos? • ¿Cuentan las autoridades administrativas competentes con las atribuciones y recursos adecuados para implementar la legislación sometida a evaluación?
<p>NO DISCRIMINACIÓN</p> <p>Nadie debe ser objeto de discriminación por motivo alguno, ya sea de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición social. Se debe prestar especial atención a aquellas personas o grupos que no pueden ejercer sus derechos tan plenamente como los demás.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Incluye la ley disposiciones que explícitamente dejan a alguna categoría de persona o grupo en situación de desventaja? • ¿Comporta la ley un trato diferente a personas o grupos basado en uno de los motivos prohibidos? • ¿Existe alguna disposición imparcial en apariencia que tenga (o pueda tener) como consecuencia que alguna categoría de personas o un grupo en particular quede en situación de desventaja? ¿Los procedimientos establecidos garantizan la igualdad efectiva de las personas? • ¿Determina la ley la adopción de medidas especiales con miras a abordar/ corregir la discriminación contra ciertas categorías de personas (por ejemplo, mujeres, pueblos indígenas, pescadores artesanales o campesinos)? • ¿La legislación afianza las leyes consuetudinarias, tradiciones y prácticas discriminatorias o busca corregirlas? • ¿Los derechos, sistema de servicios o prestaciones establecidos son efectivamente accesibles para toda la población? • Si existen varios idiomas oficiales en el país, ¿existen versiones de la ley en todos ellos? ¿El texto de la ley es idéntico en todos los idiomas?

CUADRO 4. Evaluación de la legislación en relación con los principios de derechos humanos (cont.)

PRINCIPIO Y DEFINICIÓN DEL DERECHO HUMANO	PREGUNTAS QUE SE DEBEN FORMULAR EN RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN
<p>TRANSPARENCIA</p> <p>Las personas afectadas deben contar con la información necesaria sobre los procesos de toma de decisiones y sobre quiénes deben rendir cuentas y cuáles son sus responsabilidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe alguna obligación legal de informar a los beneficiarios/personas afectadas sobre los derechos/servicios ofrecidos/normas que la ley determina? • ¿Estipula la ley el derecho de las personas a solicitar información y la obligación de las autoridades competentes de proporcionarla? • ¿Establece la ley claramente cuáles son los órganos encargados de su implementación? • Cuando un derecho/servicio/prestación está sujeto al cumplimiento de ciertos criterios preestablecidos, ¿se han definido estos criterios de manera suficientemente precisa? • ¿Está estipulada la obligatoriedad de asegurar que la información esté disponible no sólo en los idiomas oficiales sino en todos los idiomas del país? • Cuando la ley estipula la pérdida de derechos (expropiación, revocación de una licencia...), ¿se enumeran las causas de manera suficientemente precisa?
<p>DIGNIDAD HUMANA</p> <p>La dignidad humana se refiere al valor absoluto e inherente a las personas por el simple hecho de ser humanos, no en virtud de su condición social o de alguna atribución conferida. Este principio reviste particular importancia para los niños, las personas con discapacidad y los ancianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe alguna posibilidad de que los requisitos, procedimientos y otras disposiciones establecidas incidan en la dignidad de las personas? • ¿Existen disposiciones que exijan a las autoridades tratar a los beneficiarios con respeto y respetar la dignidad de los individuos en caso de que sea necesario realizar intervenciones que pudieran limitar su acceso a los alimentos? • En caso de que la ley en cuestión establezca algún derecho o la prestación de algún servicio, ¿se estipula la obligación de informar a los beneficiarios afectados de manera tal que, inclusive las personas analfabetas, puedan informarse al respecto? • ¿Estipula la ley o reglamento objeto de revisión una evaluación personalizada de necesidades en los casos que sea necesario (por ejemplo, ayuda alimentaria a lactantes, niños, mujeres embarazadas o lactantes)?
<p>EMPODERAMIENTO</p> <p>Las personas deben contar con las facultades, habilidades, capacidades y acceso necesarios para hacer un cambio en sus vidas, incluyendo la facultad de reclamar al Estado medidas correctivas por violaciones de sus derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen disposiciones que permiten a la persona conocer y exigir sus derechos? • ¿Están incluidas la educación pública y la sensibilización entre las obligaciones de la entidad o autoridades responsables? • ¿Tienen acceso las personas y grupos afectados a los informes y conclusiones de la vigilancia? • ¿Puede acceder todo el mundo, en la práctica, a los procesos judiciales de ejecución y reparación de derechos?



CUADRO 4. Evaluación de la legislación en relación con los principios de derechos humanos (cont.)

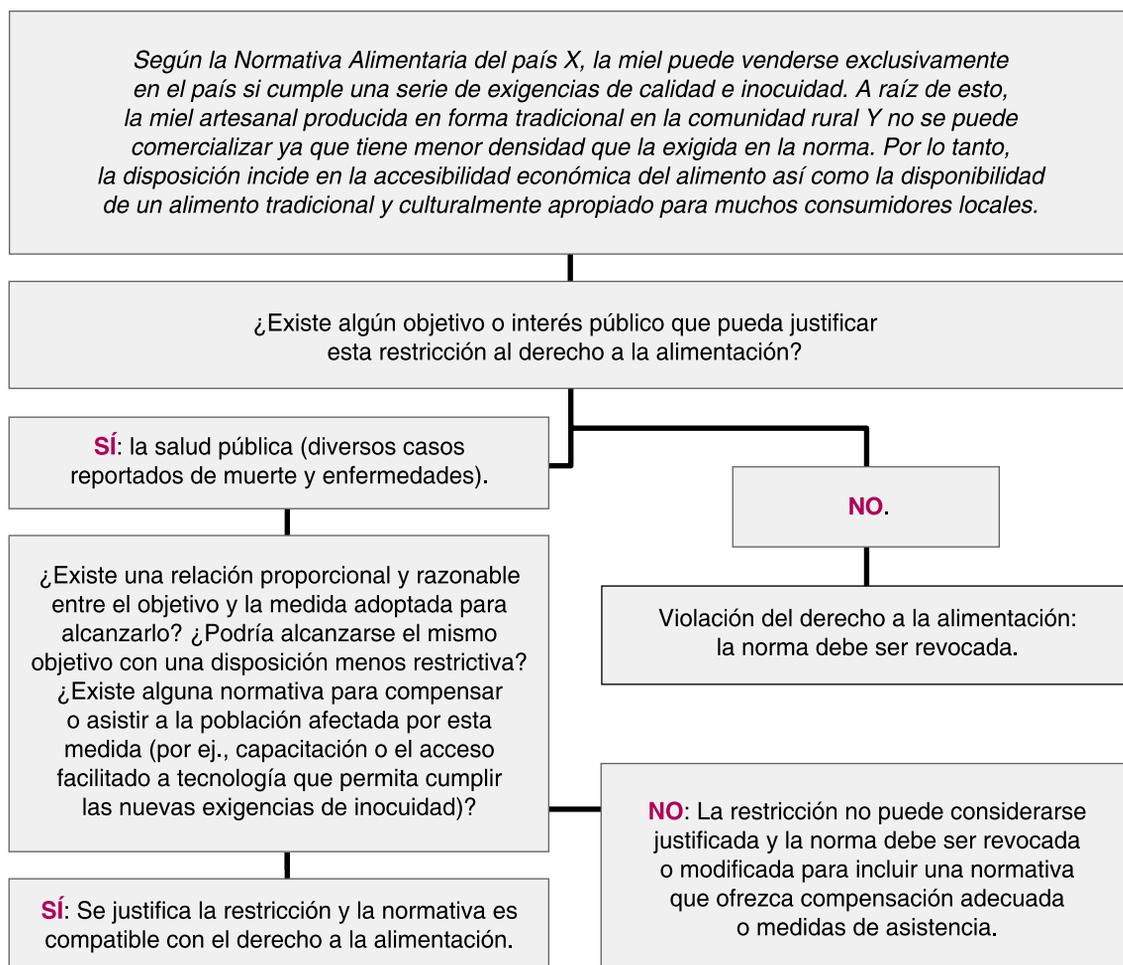
PRINCIPIO Y DEFINICIÓN DEL DERECHO HUMANO	PREGUNTAS QUE SE DEBEN FORMULAR EN RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN
<p>ESTADO DE DERECHO</p> <p>Todo miembro de la sociedad, incluido el Estado, debe respetar la ley. Las normas jurídicas deben ser claras, comprenderse bien y ser aplicadas de manera justa. Las personas deben tener el derecho a entablar una demanda ante un tribunal independiente u órgano equivalente; el derecho a un proceso justo, y el derecho a una reparación adecuada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se aplica la ley de manera equitativa para todos, incluidas las autoridades públicas? • ¿Se ha redactado la ley de la manera más clara y simple posible? ¿Existe alguna ambigüedad o excesiva imprecisión en las disposiciones? • ¿Existen disposiciones sobre el derecho a presentar una demanda por alguna decisión de los órganos competentes? ¿Los órganos pertinentes son independientes e imparciales y cuentan con las atribuciones para dictar medidas de reparación en aquellos casos en que se ha establecido una violación del derecho a la alimentación? • ¿Existe el derecho a apelar? • ¿Estipula la ley reparaciones específicas en caso de violaciones? ¿Qué tipo de reparaciones? ¿Son éstas adecuadas, oportunas y efectivas?

El equipo de evaluación probablemente encontrará disposiciones en las leyes sectoriales que limitan el ejercicio del derecho a la alimentación. Por diversos motivos, es posible que un Estado tenga que adoptar medidas que podrían incidir en los derechos humanos de las personas a fin de alcanzar, según su propio criterio, un interés común superior. No obstante, el derecho internacional en materia de derechos humanos exige a los Estados conseguir un equilibrio entre los intereses de la comunidad en su conjunto (por ejemplo, el bienestar del país en general) y el ejercicio pleno del derecho de todo individuo a la alimentación (véase la Sección 3.3.3). Una vez identificada la disposición que podría limitar el derecho a la alimentación, el equipo de evaluación deberá establecer:

- Si dicha restricción puede considerarse justificada por razón de un interés común superior o del bienestar general del país.
- Si la ley estipula la obligatoriedad explícita de adoptar las medidas complementarias correspondientes que sean necesarias para proteger el derecho a la alimentación de las personas afectadas.

La Figura 3 presenta un ejemplo de este tipo de evaluación.

FIGURA 3. Evaluación de una disposición jurídica que podría limitar el derecho a la alimentación



4.2.3 SEGUIMIENTO DE LA EVALUACIÓN – PRESENTACIÓN DE INFORMES Y DESARROLLO DE UN PLAN DE ACCIÓN

Una vez concluido el trabajo del equipo de evaluación e identificadas las debilidades de la legislación sectorial seleccionada, deberá presentarse un informe por escrito al órgano supervisor junto con un plan de acción. El informe deberá señalar los principales aspectos positivos de la legislación, resaltando los aspectos problemáticos y las áreas que requieren medidas correctivas. El informe

también debe incluir las razones y motivos de las recomendaciones propuestas, así como sus objetivos concretos.

El plan de acción podría incluir recomendaciones respecto de lo siguiente:

- Enmiendas propuestas a la legislación para garantizar que sea compatible con las normas del derecho a la alimentación.
- Modificaciones a las atribuciones de las autoridades públicas encargadas de la implementación o cumplimiento.
- Acciones gubernamentales necesarias para mejorar la implementación.
- Asuntos y áreas que requieren mayor desarrollo y regulación.

Antes de presentar el informe y plan de acción recomendado al órgano supervisor, el equipo de evaluación deberá entregar una versión preliminar a los ministerios pertinentes y demás partes interesadas (y, posiblemente también al parlamento) para consulta y comentarios.

4.3 LA TIERRA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exigen a los Estados respetar y proteger el derecho de las personas a recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de tipo alguno. Los Estados también deben emprender reformas agrarias en consonancia con las obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras (Directriz 8.1).

El acceso a tierras agrícolas y forestales no sólo proporciona un medio de producción de alimentos y fuente de empleo sino también los medios para recolectar otros bienes y recuperarse después de alguna catástrofe natural o causada por el hombre. Según el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, “el acceso a la tierra y las reformas agrarias deben formar parte central del derecho a la alimentación dado que el acceso a la tierra es, generalmente, el medio que permite garantizar el acceso a alimentos y al sustento y, por consiguiente, a estar protegido contra el hambre”.¹⁹⁵ La necesidad de establecer derechos sobre la tierra y los recursos, y de mejorar el acceso de los campesinos sin tierra, los pobres y los segmentos discriminados de la sociedad ha sido reconocida en diversos instrumentos internacionales (véase el Recuadro 63). Estos instrumentos también deberían tomarse en consideración en el proceso de evaluación en países que se han comprometido a cumplirlos. La trascendencia del derecho a la alimentación es especialmente importante en los casos en los que existe una distribución desigual de la tierra y, al mismo tiempo, un gran segmento de la población rural padece hambre y se encuentra en situación de pobreza.¹⁹⁶

195 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, 2002b.

196 Véase Coomans, F. 2006.

RECUADRO 63. El acceso a la tierra en los instrumentos internacionales

El artículo 11 (2a) del PIDESC obliga a los Estados a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante, entre otras medidas, “el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales...”.

El CDESCR, en su OG 12 sobre el derecho a la alimentación, afirma que toda estrategia formulada para realizar el derecho a la alimentación “debe prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada...”

El Programa 21, aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, afirma que “Los principales instrumentos de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles son la reforma de la política agrícola y la reforma agraria, la diversificación de los ingresos, la conservación de la tierra y una mejor gestión de los insumos”. Los Estados tienen la obligación de “estudiar y reorientar las medidas existentes para lograr un acceso más amplio a los recursos de tierra” y a “velar por el acceso equitativo de la población rural, en particular de las mujeres, los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y las poblaciones indígenas, a los recursos agrícolas, hídricos y forestales” (Capítulo 14).

La CEDAW estipula el derecho de las mujeres rurales a obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento (véase el artículo 14(2)g).

En cuanto a los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT afirma que deben ser reconocidos “los derechos colectivos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”. Los gobiernos deberán “tomar las medidas que sean necesarias” para identificar estas tierras para “garantizar la protección efectiva” de estos derechos reconocidos. Además, la reciente jurisprudencia sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hace una interpretación del artículo 27 (relativo al derecho de los pueblos indígenas a tener su propia cultura)



RECUADRO 63. El acceso a la tierra en los instrumentos internacionales (cont.)

para incluir el derecho a la tierra y los recursos en caso de que constituyan elementos esenciales para la comunidad (Véase, entre otros, Lubicon Lake Band contra Canadá, Comunicado de la Comisión de Derechos Humanos n.º 167/1984, Fallo del 26/03/1990, párr. 32.2; Kitok contra Suecia, Comunicado de la Comisión de Derechos Humanos n.º 197/1985, Fallo del 27/07/1988, párr. 9.2).

Finalmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas existe a los gobiernos proteger los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y a conferir títulos de propiedad y demarcar dichos terrenos.

En el plano nacional, han sido varios los países que han adoptado medidas de reforma agraria.¹⁹⁷ Cada Estado tendrá que determinar la manera en que estas reformas deben ser implementadas ya que estarán sujetas a circunstancias históricas, jurídicas, sociales, económicas y de otra índole del país,¹⁹⁸ y la Guía no aborda esta materia. Las siguientes secciones identifican los principales aspectos de las leyes nacionales que pueden incidir de manera significativa en el derecho a la alimentación y en los que el equipo local de evaluación debe concentrarse.

4.3.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS A LA TIERRA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura y a proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población (Directriz 8.1).

197 Entre las preocupaciones que han tenido los movimientos favorables a la reforma agraria en las últimas décadas constan: la liberalización del mercado; la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria; el fortalecimiento de la democracia; la descentralización; los derechos de tenencia consuetudinarios y de los pueblos indígenas, y la gestión sostenible de los recursos de la tierra y recursos naturales. En algunos países, la Constitución establece el derecho a la restitución de tierras (Sudáfrica) o la obligación de usar la tierra para fines productivos y para el bien de la sociedad (Brasil), estableciendo un claro fundamento jurídico para la reforma agraria. Véase también Quan, J. 2006; Ziegler, J., Way, S.A. y Golay, C., 2006.

198 Según el Secretario General de las Naciones Unidas, existen cuatro áreas de reforma agraria que podrían considerarse factibles en términos políticos y económicamente sostenibles. Estas áreas son i) la transformación de los derechos de tenencia; ii) la redistribución de la propiedad de tierras no cultivadas; iii) la entrega de títulos sobre tierras y recursos hídricos de propiedad del Estado y iv) la redistribución de tierras en base al principio del consentimiento tanto del comprador como del vendedor. Véase Naciones Unidas. 2003b. párr. 48.

La evaluación de compatibilidad de las leyes de tierras con el derecho a la alimentación debe centrarse en las disposiciones jurídicas que establecen los derechos a la tierra y su contenido (por ejemplo, el derecho al uso, la hipoteca, la venta); en aquellas relativas al arrendamiento de tierras, el período de vigencia del derecho a la tierra y la obligación de usar la tierra para ciertos fines; en las disposiciones que reservan el derecho del Estado a otorgar concesiones para actividades económicas y otras que ofrecen al Estado amplias facultades de intervención.

Los derechos a la tierra (también denominados “derechos de tenencia”) establecen quiénes ostentan dichos derechos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Los derechos a la tierra incluyen los derechos de propiedad así como los de posesión y uso de tierras (por ejemplo, derechos de arrendamiento, usufructo, servidumbre y pastoreo) que pueden coexistir en la misma parcela de tierra.¹⁹⁹ Estos derechos pueden ser individuales, colectivos o del Estado. La forma y características del derecho a la tierra pueden tener consecuencias significativas sobre el ejercicio del derecho humano a la alimentación al afectar la capacidad de las personas de producir alimentos o de generar los ingresos necesarios para adquirirlos, y limitar la capacidad de las gente para evitar cualquier interferencia del Estado y otros actores en sus derechos a la tierra, lo que, a su vez, incide en su capacidad de alimentarse por sus propios medios.

En muchos lugares del mundo, los derechos a la tierra son débiles o poco claros; por lo demás, existen diversos tipos de sistemas jurídicos (basados en el derecho positivo, en la costumbre o en una combinación de ambos) que pueden ser aplicados en un mismo territorio y esto suele tener como resultado derechos sobrepuestos, normas contradictorias o autoridades enfrentadas (“pluralismo jurídico”).²⁰⁰ Los derechos poco claros y el pluralismo jurídico en un país pueden dar lugar a inseguridad tanto en lo que respecta a las tierras y recursos naturales como en su uso y gestión.

La inseguridad en la tenencia de la tierra puede incidir en el derecho a la alimentación al desincentivar las inversiones en este recurso y su mejora ya que supone un derecho de tenencia del titular por un estrecho período de tiempo. Por lo demás, la tierra no puede ser usada como garantía para obtener créditos, lo que podría tener repercusiones en la disponibilidad de alimentos en el país.²⁰¹ La inseguridad en la tenencia de la tierra también puede incidir

199 Véase Hodgson, S. 2004. Cotula, L. (ed.) 2006.

200 Véase Cotula, L., Toulmin, C., y Quan, J. 2006, p. 19. Véase también Meinzen-Dick, R., Pradhan, R., y Di Gregorio, M. 2004.

201 Para un estudio interesante sobre los efectos y consecuencias de la inseguridad de la tenencia de tierras en la seguridad alimentaria y el papel que cumplen los marcos legislativos internos, véase Unruh, J.D. y Turray, H. 2006.

en la sostenibilidad (ambiental) del uso del recurso, su productividad y, eventualmente, su valor, ya que el titular del derecho probablemente intentará extraer el máximo rendimiento del recurso en el menor período de tiempo, debido a la incertidumbre sobre el período de duración de la posesión. La inseguridad en la tenencia de la tierra también desincentiva la entrega en arrendamiento de tierras debido a la incertidumbre del propietario de no saber si dichas tierras le serán o no devueltas. Las consecuencias de esto podrían ser un acceso limitado de inquilinos, arrendatarios o compradores y, eventualmente, una mayor inseguridad alimentaria.

Existe una opinión generalizada de que para garantizar los derechos a la tierra no se requiere establecer la propiedad individual sobre ésta.²⁰² De hecho, el otorgamiento y registro de títulos de propiedad individual sobre tierras pueden contribuir a la inseguridad en la tenencia de la tierra ya que aumenta el espectro de tierras que se pierde en manos de personas foráneas y acreedores, y desbarata los sistemas reconocidos localmente sin que sean reemplazados por otras instituciones que puedan proteger de forma eficaz los derechos delimitados posteriormente.²⁰³ Una determinada ley de tierras puede ser compatible con el derecho a la alimentación independientemente de si establece derechos individuales o colectivos y del tipo de derecho de uso establecido. Lo que importa es que los derechos establecidos sean claros respecto de su contenido, vigencia y observancia de conformidad con los principios de transparencia y el Estado de Derecho (véase el Cuadro 3). Si los derechos de tenencia de la tierra son inconsistentes o están definidos de manera poco clara en la legislación, las autoridades competentes tendrán mayor libertad para interpretar y hacer cumplir la ley, con las consabidas consecuencias adversas que esto acarrea. Por ejemplo, en la práctica, podría desconocerse un derecho a la tierra formulado de manera inconsistente si la normativa vigente en materia de minería, silvicultura u otras leyes que regulan actividades económicas otorga facultades más específicas a las autoridades gubernamentales. El Recuadro 64 incluye dos ejemplos de leyes recientes que garantizan la tenencia de la tierra en el país a través de la formalización de derechos a la tierra para individuos y comunidades en tierras de propiedad del Estado.

202 Las iniciativas emprendidas para garantizar los derechos de tenencia a través de sistemas de propiedad privada individual fueron impulsadas por el Estado en diversos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. Sin embargo, en muchos casos, principalmente en África, han probado ser ineficaces. Véase Cotula, L.Toulmin, C. y Quan, J. 2006; FAO, 2002b. Las iniciativas emprendidas para garantizar los derechos de tenencia a través de sistemas de propiedad privada individual fueron impulsadas por el Estado en diversos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. Sin embargo, en muchos casos, principalmente en África, han probado ser ineficaces. Véase Cotula, L.Toulmin, C. y Quan, J. 2006; FAO, 2002b.

203 *Ibidem*. Véase también Quan, J. 2006.

RECUADRO 64. Características de los derechos a la tierra – Ejemplos de prácticas nacionales

Varios países africanos han adoptado recientemente leyes al objeto de asegurar que los derechos sobre la tierra continúen en manos del Estado.

La *Ley de Tierras de Mozambique* (1997) afirma el principio de que la propiedad de todas las tierras y recursos naturales recae en el Estado, pero reconoce “el derecho de uso y usufructo” de la tierra de individuos (hombres y mujeres), comunidades locales y empresas (Art. 10). Cualquier ciudadano que ocupe tierras sobre la base de normas y prácticas consuetudinarias o que ha utilizado de buena fe tierras “libres” por un período mínimo de 10 años, puede adquirir el derecho de uso y usufructo de dicho terreno (Art. 12). Los individuos tienen el derecho a ocupar la tierra y al reconocimiento legal de esta ocupación sin necesidad de registro formal. El poseedor del terreno puede transferirlo, incluso por herencia, y bajo ciertas condiciones hipotecar el derecho, pero no vender dichas tierras (Art. 16). La Ley de tierras también prevé la obligatoriedad de llevar a cabo procesos consultivos antes de otorgar derechos de uso de tierras y concesiones forestales a inversores (arts. 13 y 24).

Según la *Ley de Tierras de Angola* (2004), el Estado tiene “dominio directo” y puede otorgar o transferir el “dominio útil” de la tierra a individuos o entidades. Las comunidades rurales pueden obtener el “derecho a perpetuidad del dominio consuetudinario”. Sin embargo, la transferencia no puede incluir el derecho sobre recursos naturales (Art. 10). La ley estipula que el uso efectivo de la tierra, de acuerdo con la costumbre, será determinado por la autoridad pertinente en el momento de la transferencia de los derechos. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos sobre la tierra para usos específicos (por ejemplo, “tradicional o consuetudinario”) prohíbe a los titulares emplear la tierra para otros fines (que sean diferentes a los consuetudinarios o los aplicados actualmente) lo que podría generar una pérdida de derechos sobre las tierras en el caso de que se cambiara su uso.

Como se ha visto en los ejemplos del cuadro de arriba, la documentación formal para las tierras y la seguridad que ésta proporciona en términos jurídicos faculta a los individuos y a las comunidades a exigir sus derechos y reclamar protección ante cualquier interferencia de terceros, incluido el Estado.

Otro aspecto importante que el equipo de evaluación tendrá que examinar en la ley de tierras será quiénes (personas o grupos) pueden adquirir los derechos de tierras que la ley establece. La definición dada en la legislación de “titulares elegibles de derechos sobre la tierra” podría plantear ciertos problemas en términos de su compatibilidad con el derecho a la alimentación dado que impide

a ciertas personas o grupos ejercer estos derechos y, consiguientemente, ejercer su derecho a la alimentación. Por ejemplo, las definiciones que estipulan que sólo se puede dar un determinado uso a la tierra podría dejar a ciertas personas o comunidades, como por ejemplo las migratorias (pastores o cazadores-recolectores) al margen de la ley e impedir que sus derechos de uso de tierras sean reconocidos (véase el Recuadro 64). Igualmente, cuando la ley reconoce y protege los derechos sobre la tierra de las “comunidades” (por ejemplo, “comunidades locales” en Mozambique, “comunidades rurales” en Angola, “poblados” en la República Unida de Tanzania), la definición no debe privilegiar o marginar indebidamente a ciertas personas dentro de la comunidad (véase a continuación).²⁰⁴

Los derechos de las mujeres a la tierra

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exige a los Estados promover la participación plena y en condición de igualdad de la mujer en la economía y a adoptar (en caso de que no exista aún) e implementar legislación con un enfoque de género que otorgue a las mujeres el derecho a heredar y poseer tierras y otros bienes (Directriz 8.6). Las mujeres campesinas en los países en desarrollo, a pesar de que cargan con la mayor responsabilidad en términos de la producción de alimentos, por lo general no gozan de acceso independiente a las tierras o sus recursos ni disponen del control sobre su gestión. En muchos casos, sólo cuentan con acceso a la tierra u otros bienes en función de su relación con hombres (por ejemplo, a través de matrimonio o de adjudicaciones a parientes masculinos). Al estar privadas de la titularidad de las tierras y de los derechos que garantizan su tenencia, las mujeres no pueden desarrollar o fortalecer su autonomía, corren el riesgo de seguir manteniendo una relación de dependencia con los hombres y no pueden ejercer libremente su derecho a la alimentación.²⁰⁵ Las mujeres solteras se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad aún. La importancia del acceso de las mujeres a la tierra, créditos y servicios de extensión ha sido reconocida a nivel internacional no sólo en tratados de derechos humanos sino en instrumentos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible (véase el Recuadro 63).

Aún cuando las leyes nacionales incluyen cláusulas generales sobre la igualdad, su aplicación en la práctica suele dejar a la mujer en una situación de desventaja frente al hombre. La evaluación legislativa debe centrarse no sólo en las exigencias explícitas para la adquisición, inscripción y concesión de títulos de propiedad de las tierras, sino en cómo se aplican las normas en la práctica, es decir, si existe alguna discriminación contra la mujer en favor del hombre. Si la ley reconoce derechos derivados de regímenes legales plurales

204 Sobre la trascendencia de la definición de “comunidades”, véase Cotula, L. 2007. pp. 55–58.

205 Para saber más sobre la trascendencia de los derechos de la mujer para el ejercicio del derecho a la alimentación, véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación ONU. 2003b.

y consuetudinarios, esto no tiene que implicar necesariamente que contenga prácticas discriminatorias que pueden practicarse bajo dichos regímenes. Por lo tanto, las leyes que permiten a las autoridades tradicionales asignar y administrar tierras comunitarias deben exigir de manera explícita que sea sin discriminación, especialmente hacia las mujeres.²⁰⁶ Deberían ponerse en práctica salvaguardias y mecanismos correspondientes para evitar o corregir prácticas discriminatorias (por ejemplo, que sea obligatorio contar con la representación de mujeres en las estructuras comunitarias). En el Recuadro 65 se incluyen algunos ejemplos de disposiciones jurídicas pertinentes contenidas en leyes aprobadas recientemente.

RECUADRO 65. Consolidación de los derechos de tierra de las mujeres – El ejemplo de Tanzania

La Ley de Tierras Aldeanas de **Tanzania** (1999) ha abierto nuevos caminos para los derechos de las mujeres a la tierra. La Ley, de manera fulminante, prohibió las prácticas consuetudinarias que discriminaban a la mujer: “[Cualquier] norma de derecho consuetudinario o decisión en materia de tierras y su tenencia consuetudinaria será revocada y declarada sin efecto, y no podrá ser aprobada por ningún consejo o asamblea de aldea, o por cualquier persona o asociación de personas ejerciendo alguna autoridad para hacerlo, o por un tribunal u otra entidad, si niega a las mujeres, niños o personas con discapacidad, la propiedad, ocupación o uso de dichas tierras” (s. 20 (2)).

Cabe mencionar otra disposición de la ley: el Consejo de Tierras Aldeanas (que cuenta con atribuciones para resolver conflictos) deberá estar integrado por siete personas nombradas por el Consejo de la Aldea y aprobadas por la Asamblea de la Aldea. Tres de sus integrantes serán mujeres (Sección 60).

Además de las leyes de tierras, el equipo de evaluación deberá examinar la legislación relacionada con ámbitos como la familia, las sucesiones hereditarias y el acceso al crédito y mercados ya que también pueden incidir en la igualdad de la mujer.

Los derechos de los pueblos indígenas y tribales a la tierra

Debido al largo proceso histórico de expansión colonial y la exclusión política y económica, los pueblos indígenas se encuentran en una situación de mayor

206 Véase Ikdhahl, I., et.al. 2005.

vulnerabilidad y riesgo frente a la pobreza, el hambre y la malnutrición.²⁰⁷ Los riesgos aumentan debido a que los sistemas jurídicos de los Estados no han logrado reconocer debidamente las prácticas autóctonas en lo que respecta a los derechos a la tierra. Asimismo, las tierras y territorios indígenas frecuentemente contienen petróleo y gas y otros valiosos recursos naturales para la minería y la explotación forestal. Algunos opinan que esto suele generar “conflictos con el gobierno e intereses externos que no desean otorgar control sustantivo de estos recursos a las comunidades indígenas”.²⁰⁸ Cualquiera sea la causa, para los pueblos indígenas y tribales es indispensable contar con derechos de tierra para alimentarse y para conservar su cultura e identidad a través de actividades económicas y de subsistencia tradicionales como la caza, la recolección, el cultivo o la pesca.²⁰⁹ Además, sin derechos reconocidos sobre las tierras, los pueblos indígenas no pueden participar en la formulación o gestión de proyectos que puedan afectar sus tierras, aún cuando estos frecuentemente tienen como resultado la sobreexplotación de sus tierras y recursos y, en muchas ocasiones, el desplazamiento de comunidades sin la debida indemnización. Por lo tanto, el reconocimiento y protección legal de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra reviste fundamental importancia para la realización de su derecho a la alimentación.²¹⁰

El derecho internacional ofrece protección explícita en materia de derechos de los pueblos indígenas de tierra (véase el Recuadro 63). Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a prestar especial atención a los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales (Directriz 8.1). Diversos países han adoptado medidas reconociendo el derecho de los miembros de comunidades indígenas y tribales a tierras, territorios y recursos comunales, aunque las limitaciones siguen siendo considerables. El equipo de evaluación deberá examinar, en primer lugar, la naturaleza y contenido de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, territorios y recursos naturales y el período de vigencia – por ejemplo, si el derecho positivo o consuetudinario garantiza un título legal para la tierra y territorios que les autorice a un uso y usufructo permanente. El equipo también deberá examinar los requisitos y plazos para delimitar y demarcar las tierras indígenas,²¹¹ y en especial si las comunidades indígenas y tribales participan activamente en dicha demarcación y han sido consultadas al respecto.

207 Véase Ziegler, J. Way, S.A. y Golay, C. 2006.

208 Véase Cotula, L. Toulmin, C. y Quan, J. 2006, p. 31.

209 Véase Ziegler, J. Way, S.A. y Golay, C. 2006.

210 Para saber más sobre los vínculos y la relación entre el derecho a la alimentación y los pueblos indígenas, véase Knuth, L. 2009.

211 Véase Quan, 2006, p. 29.

En términos más generales, el equipo de evaluación deberá evaluar si los mecanismos y procedimientos establecidos permiten a las comunidades indígenas y tribales participar, de manera efectiva y significativa, en los procesos de toma de decisiones respecto de la explotación o conservación de recursos dentro de sus territorios. El derecho a usar y usufructuar las tierras no tendrá sentido alguno si no está vinculado con los recursos naturales que se encuentran dentro de sus tierras ya que son fundamentales para el desarrollo y supervivencia de estos pueblos. Si la legislación o ley consuetudinaria establece limitaciones a los derechos de los pueblos indígenas, deberá estipular salvaguardas que pueden incluir consultas (y, cuando proceda, el deber de obtener el consentimiento), la participación en los beneficios y la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental y social. En el caso de no existir una legislación específica al respecto, sería conveniente que el equipo de revisión recomendara la adopción de estas medidas y la incluyera en el plan de acción.

4.3.2 INTERRELACIÓN DEL DERECHO POSITIVO CON LAS NORMAS CONSUECUDINARIAS

En muchos países, las normas consuetudinarias están interrelacionadas con el derecho positivo en materia de acceso a la tierra y recursos naturales. Uno de los principales desafíos de las leyes de tierras es el rango jurídico de los derechos de tierra derivados de normas consuetudinarias. Algunas leyes escritas reconocen derechos consuetudinarios a la tierra y otras no. Con independencia del caso, las normas consuetudinarias tienen gran importancia para la evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación ya que la supervivencia de muchas personas depende de la tierra y otros recursos que se rigen por derechos consuetudinarios complejos y que muchas veces se contraponen.

Como se ha indicado anteriormente, algunas de las leyes aprobadas recientemente en diversos países han reconocido el derecho a la tierra de “comunidades” (véase el Recuadro 64). Cuando se le otorga el título sobre la tierra a una comunidad, en muchos casos dentro de una zona comunitaria cuya demarcación ha sido determinada por ley, serán las reglas consuetudinarias y prácticas tradicionales las que determinarán cómo serán asignados los terrenos individuales y el uso que se les dará. Sin embargo, los sistemas de tenencia de tierras basados en la comunidad suelen ser complejos, con derechos solapados sobre el mismo recurso en poder de diferentes usuarios. Estos sistemas podrían, en ciertos contextos, no ser compatibles con los principios de derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a la no discriminación, la rendición de cuentas y la transparencia (incluso cuando están consagrados en la Constitución o las leyes). Podría ser necesario establecer un cierto grado de formalización de los títulos individuales dentro de la zona que ocupa la comunidad y una definición jurídica de las facultades y responsabilidades de los líderes tradicionales al objeto de asegurar de que no se cometan actos discriminatorios – especialmente

contra la mujer y las minorías – y que exista algún grado mínimo de exigencia de rendición de cuentas, transparencia y empoderamiento dentro de las estructuras tradicionales y convencionales.²¹² Otro asunto que puede plantear un problema desde la perspectiva del derecho a la alimentación: si un derecho reconocido a la tierra es transferido a la comunidad, esto podría socavar la autoridad para tomar decisiones y el control en otros ámbitos (por ejemplo, en el familiar). Por ejemplo, el o los líderes tradicionales de la comunidad pueden hacer caso omiso de las disposiciones vigentes y vender terrenos a personas ajenas a la comunidad. En el Recuadro 66 se incluye un ejemplo de una demanda reciente presentada ante la Corte Suprema de Sudáfrica impugnando la constitucionalidad de la Ley de Tierras Comunales de Sudáfrica, aprobada en 2004, que faculta a los Consejos Tradicionales ejercer como Comité de Administración de tierras.

RECUADRO 66. Resolución de problemas relacionados con la interrelación de las leyes escritas con las normas consuetudinarias – El ejemplo de Sudáfrica

La Ley de Tierras Comunales (2004) de **Sudáfrica** fue aprobada con miras a afianzar los derechos de tierra de personas y comunidades que enfrentaban inseguridad en términos de la tenencia de tierras producto de las leyes y prácticas discriminatorias del pasado. La Ley, entre otras cosas, estipula que, en caso de que existan Consejos Tradicionales, éstos representarán a las comunidades “como dueños de tierras comunales” y tendrán facultades para asignar y registrar derechos “de nuevo orden” sobre tierras comunales. Esta disposición provocó gran controversia debido a que las autoridades tribales eran el pilar fundamental del sistema político bantustán y porque sus fronteras fueron establecidas para conseguir el apoyo de los líderes tribales y castigar a quienes se negaban a cooperar con el “desarrollo autónomo”. A pesar de que algunas autoridades tribales gozan de mayor legitimidad que otras y aceptan las fronteras e identidades comunitarias históricas, existen otras fuertemente disputadas y altamente inoperantes.

Cuatro agrupaciones de pueblos rurales presentaron una demanda ante la Corte Suprema alegando que la transferencia de títulos a las antiguas autoridades tribales vulnera su capacidad de control y administración de sus propias tierras en diversos planos de la organización social. Otro de los reparos clave dice relación con el riesgo de afianzar la relación de poder patriarcal dejando a la mujer en una situación de vulnerabilidad. El caso comenzó a dirimirse en la Corte Superior en abril de 2008.

Fuente: Claasens, A. 2008., pp. 107–119.

212 Véase FAO, 2002, *cit.*, nota 199, pp. 230–231.

4.3.3 ADMINISTRACIÓN DE LAS TIERRAS

Otro ámbito de regulación que tiene injerencia en el derecho a la alimentación es la administración de tierras. La evaluación de compatibilidad deberá centrarse en las funciones y atribuciones de las autoridades administrativas encargadas de aplicar la ley y seguir los procedimientos del sistema de administración de tierras. Por ejemplo, las disposiciones jurídicas que fijan tasas elevadas para la inscripción o requisitos demasiado exigentes para el otorgamiento del título y el registro podrían desincentivar la presentación de solicitudes de adquisición de derechos sobre la tierra, reduciendo la extensión de tierras cultivadas y perjudicando en consecuencia la accesibilidad de muchas personas a los alimentos. Los sistemas de administración de tierras mal formulados, demasiado intrincados o socialmente inadecuados podrían quebrantar la seguridad en la tenencia de tierras o provocar conflictos, afectando una vez más la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos. Una administración de tierras transparente evita la corrupción y prácticas discriminatorias y tiene un efecto positivo en la seguridad de tenencia de tierras.²¹³ La obligación explícita de las autoridades competentes de informar a las partes interesadas de los derechos establecidos y de proporcionar asesoramiento legal cuando sea requerido contribuirá al empoderamiento jurídico de las personas y facilitará la realización de su derecho a la alimentación. La admisión de pruebas orales para adquirir derechos de tierra podría resultar útil en aquellos países con altos índices de analfabetismo en la población adulta. El Recuadro 67 ofrece algunos ejemplos de las disposiciones jurídicas pertinentes de leyes recientemente aprobadas.

RECUADRO 67. Adquisición de derechos de tierras y de administración de tierras – Ejemplos de prácticas nacionales

Según la *Ley de Tierras de Mozambique* (1997), el otorgamiento de un título no se considera requisito para reclamar un derecho establecido de uso y usufructo de un terreno (Art. 13). Esta disposición reviste particular importancia para quienes no cuentan con un título de posesión efectiva para ocupar un terreno. Por lo demás, la no inscripción no perjudica el derecho de uso y usufructo de tierras; el derecho también puede ser acreditado a través de “evidencia testimonial de miembros de la comunidad local, ya sea hombres o mujeres” (arts. 13–15).

La *Ley de Tierras Aldeanas de Tanzania* (1999) confiere todas las tierras aldeanas a la aldea misma. El consejo de la aldea es el Consejo Administrador de las Tierras y es éste el que toma las decisiones respecto de la adjudicación de tierras aldeanas, el otorgamiento de este certificado y conservación del registro de tierras aldeanas.

213 Véase FAO. 2007c.

RECUADRO 67. Adquisición de derechos de tierras y de administración de tierras – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

Tanto los residentes de la aldea como personas externas pueden solicitar la inscripción y entrega de este certificado. La solicitud se entregará al Consejo de la aldea y, en el caso de postulantes externos, debe ser presentado al Comisario para consulta. El Consejo estudia la solicitud, tomando en consideración, entre otras cosas, si la tierra está disponible y la capacidad del postulante de usar la tierra para fines productivos (Sección 23). La Ley también incluye disposiciones específicas para la creación de un Consejo de Tierras Aldeanas “para actuar como mediador entre las partes y ayudarlas a llegar a un acuerdo mutuamente aceptable en cuestiones relacionadas con las tierras de la aldea” (Sección 60).

Además de asegurar los derechos a la tierra, resulta fundamental facilitar el acceso de las personas o comunidades a los organismos competentes (instaurados por la ley escrita o la costumbre, o por ambas) que puedan resolver litigios contra terceros, incluido el Estado, y así proteger los derechos sobre tierras y recursos, así como el derecho a la alimentación.²¹⁴ Las leyes de tierras deben, por lo tanto, estipular los mecanismos de ejecución y sistemas de gestión de conflictos, y definir claramente las atribuciones de los tribunales formales y los sistemas convencionales de resolución de litigios, así como los mecanismos adecuados que permitan a los pobres acceder a ellos. Asimismo, también debe tomarse en cuenta la cuestión de si una decisión emanada de una autoridad consuetudinaria puede considerarse como definitiva.

4.3.4 REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

La función protectora del Estado derivada del derecho humano a la alimentación lo obliga a garantizar que el sector privado no impida el acceso de la población a los alimentos o los medios para adquirirlos. La manera en que el Estado otorga concesiones o licencias para la explotación comercial de recursos (por ejemplo, agroindustria, pesca, minería, turismo), principalmente en zonas ocupadas por las comunidades y pueblos indígenas, puede tener incidir significativamente en el derecho a la alimentación. En muchos países, el empobrecimiento y la inseguridad alimentaria se han generado como consecuencia de los daños producidos por las emanaciones tóxicas de ciertas industrias y las actividades nocivas del sector privado autorizadas por el Estado. Promover actividades económicas y el desarrollo de proyectos de inversión puede contribuir al bienestar del país y, por consiguiente, a la realización del derecho humano a la alimentación (además mediante la generación

²¹⁴ Para un estudio interesante que compara los costos y procedimientos de las gestiones formales e informales necesarias para la adjudicación de tierras, véase Henrysson, E. y Joireman, S. 2007.

de empleos), aunque puede acarrear consecuencias adversas para el sustento al reducir la disponibilidad, accesibilidad y/o adecuación de recursos naturales de los cuales dependen las personas y comunidades afectadas. Por lo tanto, es necesario aplicar las garantías y los requisitos adecuados.

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, las exigencias impuestas para el otorgamiento de una concesión o permiso para realizar alguna actividad de extracción de recursos es un tema de particular interés. La legislación pertinente, para cumplir las normas del derecho a la alimentación, debe incluir, por ejemplo, la exigencia de una evaluación del efecto, el consentimiento fundamentado de las personas afectadas para el uso previsto de sus tierras y entorno; la negociación –en igualdad de condiciones– sobre los beneficios obtenidos de la actividad que deberán compartirse con las personas y comunidades afectadas. Si existe algún riesgo para el sustento de las personas, la legislación pertinente debe imponer las restricciones correspondientes a dicha actividad económica. Estas restricciones pueden incluir, por ejemplo, restricciones geográficas y el uso de ciertos métodos y tecnologías para evitar o mitigar los efectos negativos sobre las fuentes de alimentos de la población y su capacidad de sustentarse de manera autónoma, incluso recibiendo una compensación justa y equitativa por las tierras enajenadas y por los daños causados por la actividad debido a la contaminación y sobreexplotación de los recursos.²¹⁵

En algunos casos, será necesario expropiar tierras para realizar ciertas actividades económicas basadas en los recursos naturales. Ni el derecho a los alimentos ni ningún otro derecho humano estipula la prohibición o expropiación en sí. El Estado, como garante de los derechos jurídicos consagrados, puede obligar a un individuo o grupo a ceder o perder sus derechos de tierra en aras de un interés común superior, aunque en muchos países la expropiación está sujeta a la indemnización correspondiente.

En los casos en que, en aras de un interés común superior, sea inevitable la expropiación de tierras usadas para fines de subsistencia, el procedimiento de desposesión deberá realizarse de conformidad con varios principios clave para garantizar que el derecho a la alimentación sea respetado: la notificación oportuna a las personas afectadas, la entrega de toda la información pertinente, la adopción de medidas compensatorias acordadas con toda la población afectada, la prohibición de discriminar, el derecho de presentar un recurso ante una autoridad independiente (por ejemplo, en contra de la expropiación o de la cantidad o tipo de indemnización

215 Algunos ejemplos de dichas disposiciones incluyen la obligación de presentar y difundir evaluaciones de impacto ambiental y social, facilitando la participación activa e informada de las personas y comunidades afectadas en los procesos de toma de decisiones, y estipulan el derecho a pedir y recibir la información pertinente, y la vigilancia correspondiente posterior al otorgamiento de la licencia. En último término, el gobierno no debería tener la facultad de otorgar una licencia o concesión si la comunidad en cuestión no ha dado su consentimiento. Para más información sobre el tema, véase Cotula, L. Toulmin C. y Quan, J. 2006,

ofrecida).²¹⁶ El hecho de que las tierras que van a ser expropiadas hayan sido fuente de subsistencia para las personas o grupos afectadas es un elemento clave para determinar las medidas compensatorias que deberán aplicarse. Por ejemplo, en ciertas circunstancias, una compensación financiera o disponer de una red de seguridad alimentaria no sería compatible con las normas para el derecho a la alimentación ya que ninguna de estas alternativas permite proteger la capacidad de las personas o grupos afectados de satisfacer sus necesidades por sí mismos; estaría más acorde con el derecho humano a la alimentación a respetar y proteger los derechos ya ejercidos por aquellos grupos que, de manera contraria, pudieran afrontar una situación de vulnerabilidad.²¹⁷ Por lo tanto, en estos casos, la legislación debería exigir explícitamente que se adopten medidas compensatorias que protejan la capacidad de las personas afectadas de subsistir autónoma y dignamente (véase el Recuadro 68 y el Cuadro 3 arriba).

RECUADRO 68. Expropiaciones y medidas compensatorias – El ejemplo de Sudáfrica

Las leyes sudafricanas imponen limitaciones bastante estrictas a las expropiaciones. La Ley de Extensión para la Seguridad de la Tenencia de la Tierra (1997) impone restricciones a los desalojos de tierras en ciertos casos al exigir que, antes de ejecutar una orden de desalojo, los tribunales determinen si el desalojo es justo y equitativo a la luz de las circunstancias. A pesar de que la ley no lo estipula explícitamente, los tribunales podrían tomar en consideración si las tierras en cuestión están siendo utilizadas para producir alimentos y si el desalojo incidiría en el ejercicio del derecho constitucional a la alimentación de la persona afectada (Sección 8.1).

En un reciente fallo, el Tribunal de Demandas sobre la Tierra de Sudáfrica determinó que la indemnización por expropiación otorgada a la comunidad de Kranspoort por la pérdida de sus derechos de tierra no fue “justa y equitativa” ya que sólo cubría las mejoras hechas al terreno y no la pérdida de su “ocupación y usufructo”, es decir, la pérdida de los derechos de pastoreo y cultivo que constituía su derecho a la alimentación. (*In re Kranspoort Community 2000 2 SA 124 (LCC).*)

216 Véase la OG 4, de 13 de Diciembre de 1991, del CDESCR sobre el derecho a una vivienda adecuada y la OG 7, 20 de Mayo de 1997, sobre el derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos; véase también Naciones Unidas. 1997.

217 Véase Eide, A. 2007, p. 149.

Otro aspecto importante es el alcance de las disposiciones sobre la expropiación: debido a que en muchos países el Estado es el propietario legítimo de la tierra y su ocupación está basada en derechos tradicionales (por ejemplo, la aparcería, los derechos consuetudinarios), la indemnización por la expropiación no debería limitarse a los derechos derivados del título de propiedad, sino que debería cubrir los derechos de uso.²¹⁸ Los dueños, arrendatarios, trabajadores o cualquier persona cuyos intereses hayan sido conculcados producto de la expropiación, cuando proceda y si ha sido demostrado, también deberían tener derecho a recibir una indemnización. Además de las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos examinados anteriormente, el equipo de evaluación también debe examinar las normas internacionales pertinentes en materia de vivienda y desalojos forzosos.²¹⁹

En algunos casos, la expropiación podría ser ejecutada como medida para facilitar el acceso a tierras de la población pobre y sin tierras,²²⁰ contribuyendo así a la realización del derecho a la alimentación. Sin embargo, será necesario contar con las garantías correspondientes para proteger la accesibilidad a los alimentos de los trabajadores rurales, los agricultores y los consumidores, entre otros, incluso en casos como estos.²²¹

218 Véase Cotula, L. Toulmin, C. y Quan, J. 2006.

219 Véase, específicamente, las OG 4 y 7 del PIDESC; véase también Naciones Unidas. 1997.

220 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2002b.

221 Uno de los ejemplos más notables de este tipo de legislación es la Ley de Adquisición de Tierras de Zimbabwe (1992), que ha aumentado de manera dramática las atribuciones del Presidente para adquirir tierras sin las salvaguardas procesales correspondientes o la obligación de ofrecer indemnizaciones. Esto ha tenido consecuencias desastrosas en la producción agrícola y en la situación alimentaria del país, y ha llevado a violaciones masivas al derecho a la alimentación. Véase Amnistía Internacional. 2004.

4.4 EL AGUA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados, entre otras cosas, a mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios (Directriz 8C).

El agua en el hogar es vital para el ser humano: las personas necesitan entre 20 y 50 litros de agua libre de impurezas cada día para cubrir sus necesidades básicas. Es de vital importancia contar con agua potable, para lavar los alimentos y cocinarlos, y para la higiene. El agua también es el principal insumo agrícola para la producción de alimentos; casi el 70 % del agua dulce disponible es usada para actividades agrícolas y se calcula que más de un tercio de los alimentos del mundo son producidos con sistemas de riego.²²² En la actualidad, el hambre y la malnutrición son consecuencia más de la falta de poder adquisitivo o de acceso a tierras y recursos productivos que de la disponibilidad de alimentos a nivel nacional. Sin embargo, la escasez de alimentos debido a la falta de agua para riego aumentaría de manera dramática el número de personas que sufren hambre y desnutrición. Por lo tanto, es innegable que el acceso al agua es un elemento clave para la seguridad alimentaria.²²³ La importancia del acceso al agua para el sustento de las personas y la realización de los derechos humanos ha sido reafirmado reiteradamente en los instrumentos jurídicos internacionales (véase el Recuadro 69).

222 Véase Naciones Unidas. 2003a,

223 Véase Villán Durán, C. 2000. El autor sostiene que el derecho a alimentos y el derecho al agua deben ser considerados como un solo derecho.

RECUADRO 69. El derecho al agua en el derecho internacional

En 2004, el CESCR, en su OG 15, definió el derecho al agua como el derecho de todos “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (párr. 2). También señala “la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación” (párr. 7).

El artículo 14 del CEDAW exige a los Estados asegurar a las mujeres el derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en relación [...] al abastecimiento de agua”.

El artículo 24 del CDN exige a los Estados partes a combatir las enfermedades y la malnutrición “en el marco de [...] el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre”.

Además, en el derecho internacional al agua se aclara que en el caso de producirse algún conflicto con los recursos de afluentes internacionales, se debe dar prioridad a las necesidades humanas, lo cual implica que “debe prestarse especial atención al suministro de una cantidad suficiente de agua que permita garantizar la supervivencia, lo que incluye tanto el agua potable como el agua necesaria para la producción de alimentos para evitar hambrunas” Declaración de entendimiento adjunta a la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997), documento de la Asamblea General A/51/869 del 11 de abril de 1997).

Como se indicado anteriormente, a pesar de que el derecho al agua potable es considerado por las instancias que se ocupan de los derechos humanos como un derecho humano por separado, según el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el derecho a la alimentación debe incluir “no sólo el derecho a alimentos sólidos, sino también el derecho a alimentos líquidos y agua potable”.²²⁴ Por su parte, el CESCR, en su OG 15 sobre el derecho al agua, reconoce que *el agua usada para riego* por la población en situación de vulnerabilidad que sólo cuenta con acceso a alimentos que ellos mismos producen constituye uno de los

224 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.2002a, Párr. 25.

elementos clave tanto del derecho al agua como del derecho a la alimentación.²²⁵ En la práctica, el agua suele ser distribuida de manera desigual, no sólo entre países sino al interior de ellos también; el acceso de la población al agua y los servicios de agua depende de su ubicación geográfica –si residen en zonas rurales o urbanas– y el lugar que ocupan en la sociedad.²²⁶

La legislación interna en materia de agua, a pesar de regirse por las normas establecidas en instrumentos regionales e internacionales, está condicionada en gran parte por el contexto específico del país. Existe una gran complejidad y diversidad de temas y problemas relacionados con los recursos hídricos en el país. Debido al fuerte vínculo que existe entre el agua y la alimentación, prácticamente cualquier ley en materia de aguas tendrá injerencia en el derecho a la alimentación y deberá ser examinado en profundidad por el equipo nacional de evaluación. En los siguientes apartados se presentan algunas de las cuestiones legislativas en materia de agua que pueden incidir en la capacidad de las personas de satisfacer sus necesidades y que deben ser evaluadas para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos.

4.4.1 SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN Y SUMINISTRO DE AGUA

Tradicionalmente, la canalización de agua potable se hace a través de sistemas de agua administrados por el Estado (en la mayoría de los casos, por las autoridades locales). Los sistemas de distribución de agua, para cumplir las normas del derecho a la alimentación, deben estar estructurados de forma tal que puedan garantizar que toda la infraestructura y los servicios de agua sean de una calidad adecuada y que el agua sea distribuida equitativamente para que todo individuo y familia cuente con acceso a servicios de agua y saneamiento. La legislación en materia de derechos humanos estipula que se deberá prestar especial atención a la situación de los grupos marginados y vulnerables y que los esfuerzos deben centrarse en apoyar a los abastecedores pequeños para que puedan ampliar sus servicios o construir infraestructura en nuevas zonas. El equipo de evaluación debe prestar especial atención a aquellas disposiciones que podrían tener como consecuencia impedir el acceso de ciertas personas o grupos a fuentes hídricas o agua potable.

Diversos factores, entre ellos la carencia de fondos para el desarrollo y manutención de infraestructuras, han hecho necesario que muchos gobiernos nacionales y locales acudan al sector privado para colaborar en la gestión y

225 Véase la OG 15 sobre el derecho al agua, Párr. 7 y la OG 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, párrafos 12-13. Véase también Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2003a.

226 Actualmente, 1 100 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2 600 millones no tienen acceso a saneamiento básico. Véase Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005b.

desarrollo de sistemas de agua.²²⁷ La privatización de las obras públicas es un asunto polémico que puede tener consecuencias adversas sobre el acceso de las personas al agua y, por ende, sobre su derecho a la alimentación. La participación del sector privado en el abastecimiento de agua potable no es en sí materia de controversia; sin embargo, cuando los servicios de suministro de agua sean explotados o estén controlados por terceros, se debe impedir que menoscaben el acceso físico a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables (OG 15, párr. 24). Asimismo, el agua debe ser suministrada de manera equitativa y sin discriminación de conformidad con las normas de derechos humanos. También es importante que todas las partes involucradas reciban información oportuna y participen activamente en el proceso de privatización desde la etapa inicial. El éxito del proceso dependerá, finalmente, en la capacidad del Estado de garantizar que el suministro de agua esté regulado y sea supervisado adecuadamente. La evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación también puede contribuir al logro de un resultado positivo.

Viabilidad económica de los servicios de agua

Cobrar por los servicios de agua (para uso doméstico y riego) es una medida cada vez más extendida y aceptada como respuesta apropiada a la necesidad urgente de mejorar los servicios de agua. Cobrar por estos servicios puede mejorar el acceso y calidad del servicio, reducir el robo y desperdicio y reforzar el sentido de responsabilidad de las personas. Sin embargo, para cumplir con el derecho a la alimentación, los cobros no deben impedir el acceso a la alimentación o imponer situaciones injustas. Asimismo, de conformidad con el deber del Estado de dar prioridad a la población más vulnerable, la legislación debe garantizar que las familias y la población en zonas marginadas paguen el menor precio por el servicio. También deben adoptarse disposiciones legales adecuadas para evitar que las autoridades locales o proveedores de servicios corten el suministro de agua y restrinjan el acceso a una cantidad de agua salubre suficiente por persona por día. El corte del servicio sólo debe permitirse bajo circunstancias muy específicas y sólo en caso de que se disponga de una alternativa justa y adecuada.²²⁸ El acceso regular a una cierta cantidad de agua potable salubre es, de hecho, necesario para evitar hambrunas y las enfermedades.²²⁹

Los tribunales de varios países (entre ellos, Argentina, Brasil, India y Sudáfrica) incluso han revocado algunas órdenes de corte del suministro de agua a hogares pobres que no pueden pagar por el servicio.²³⁰

227 Entre 1995 y 1999, los gobiernos alrededor del mundo privatizaron, en promedio, 36 sistemas de suministro y tratamiento de aguas servidas al año. Véase PNUD/FIDA, 2006, p.48.

228 Véase, por ejemplo, OMS. 2003a. p. 29.

229 Véase Plan de Implementación para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002, párr. 25c.

230 Véase Dubreuil, C. 2006., p. 64.

Garantizar el suministro de una cantidad mínima de agua potable salubre por medio de la legislación pertinente puede considerarse uno de los elementos centrales para la realización del derecho a la alimentación. El Recuadro 70 contiene dos ejemplos de Estados/regiones en los que el derecho al suministro de una cantidad mínima de agua ya está reconocido jurídicamente. Resultaría útil que aquellos países que están considerando la posibilidad de establecer el derecho a una cantidad mínima de alimentos evalúen si también se debe estipular una cantidad mínima de agua potable salubre (véase la Sección 3.2.4.a y la Sección 3.5.4.a).

RECUADRO 70. Acceso al suministro de una cantidad mínima de agua – Ejemplos de prácticas nacionales

En la región de Flandes en **Bélgica**, en base a las recomendaciones de la OMS, la legislación reconoce el derecho al suministro de una cantidad mínima de agua, lo que implica que toda persona tiene derecho a recibir una cantidad mínima de agua potable al año sin costo.

La Ley n.º 108 de Servicios de Agua de Sudáfrica de 1997 codificó el derecho constitucional de acceso al suministro y saneamiento de agua, exigiendo la construcción de la infraestructura necesaria para canalizar el agua a una distancia de no mayor de 200 metros de cada vivienda. La ley también reconoce un derecho nacional de aguas específico, denominado “de reserva”, que está diseñado para cumplir la obligación constitucional de proteger las necesidades humanas básicas y el medio ambiente al reservar una cantidad de agua suficiente para mantener los ecosistemas y proveer a cada persona la cantidad suficiente de agua para beber, preparar alimentos y la higiene personal. Esta cantidad fue definida posteriormente para garantizar un mínimo de 25 litros de agua por persona y día. La Corte Superior de Sudáfrica recientemente tuvo que revisar esta cantidad en el contexto de una causa interpuesta contra la Ciudad de Johannesburgo por su determinación de instalar medidores de agua con sistema de prepago en Phiri. En el fallo del 30 de abril de 2008, el tribunal determinó que esto constituía una práctica inconstitucional e ilegal y ordenó a la Ciudad proveer a los residentes de Phiri 50 litros de agua por persona al día sin costo, derogando la decisión de la ciudad de sólo proporcionar 25 litros de agua por persona al día (*Lindiwe Mazibuko y otros contra la Ciudad de Johannesburgo y otros*, caso n.º 06/13865, Corte Suprema de Sudáfrica. Texto del fallo disponible en: <http://www.cohre.org/watersa>).

El acceso al agua para riego: uso del recurso

La disponibilidad de agua para riego permite a los individuos y comunidades aumentar la producción de alimentos, tanto en términos cuantitativos como en la diversidad de productos; satisfacer sus necesidades de subsistencia, y generar ingresos y excedentes.²³¹ Con la creciente competencia por recursos hídricos, las normas y mecanismos para su distribución pueden incidir en la realización del derecho a la alimentación, especialmente de los agricultores pobres.

En la mayoría de los países, los recursos hídricos (agua de superficie, como ríos o arroyos, y aguas subterráneas) se enmarcan cada vez más en el ámbito de competencia de la autoridad de gobierno encargada de su distribución.²³² Más allá del uso *de minimis*, los individuos pueden, en la mayoría de los casos, exigir el derecho a extraer y usar agua proveniente de fuentes naturales (sean aguas de superficie o subterráneas) siempre que se cumplan los términos y condiciones dispuestos en el permiso o concesión gubernamental (el “derecho de aguas”). Tal como se ha visto en el caso de los derechos de tierras (véase la Sección 4.3.1), existen grandes diferencias entre un país y otro e incluso dentro de un mismo país en lo que se refiere a los derechos sobre el agua. No obstante, los derechos de aguas también están relacionados con el abastecimiento de agua canalizada para uso agrícola e industrial. Este tipo de derecho difiere sustancialmente del derecho típico de aguas puesto que es una “derecho contractual sobre el agua” que otorga el derecho al abastecimiento de agua a cambio del pago por este servicio.²³³ El equipo de evaluación debería examinar cómo los agricultores de subsistencia y otros grupos vulnerables obtienen los derechos de agua y acceso a agua para riego. Las leyes relativas al riego, para que cumplan las normas del derecho a la alimentación, deben implementar los mecanismos necesarios para garantizar el abastecimiento estable del agua y una gestión transparente además de un razonable equilibrio entre equidad y eficiencia en el acceso al agua para fines de riego. Para esto, es preciso contar con los procedimientos y mecanismos correspondientes que permitan una participación informada y activa en la toma de decisiones respecto del uso y distribución de aguas, así como de la gestión de los recursos hídricos.

Al igual que ocurre con los derechos a la tierra (véase la Sección 4.3.1.), los derechos al agua varían de un país a otro. En general, esta materia suele estar regulada a

231 Véase PNUD/FIDA. 2006.

232 Esto se debe fundamentalmente a la creciente complejidad de la gestión de recursos hídricos y la necesidad de satisfacer todas las demandas de la sociedad. Esta complejidad se debe a la creciente interdependencia de factores relacionados a la cantidad de agua y calidad del agua y a la interrelación de los recursos hídricos con otros recursos ambientales. Véase Burchi, S. y D'Andrea, A. 2003.

233 *Ibidem*. Véase también Hodgson, S. 2006. Para un estudio comparativo de los diversos derechos en materia de agua, véase Newborne, P. 2006 y O'Neil, T. ed. 2006, p. 131.

la vez por el derecho positivo y las normas consuetudinarias o tradicionales.²³⁴ Por lo tanto, el equipo de revisión, al examinar el tema del agua, deberá evaluar la interacción que existe entre las leyes escritas y las normas consuetudinarias generales para minimizar las posibilidades de conflicto que pudieran dar paso a transgresiones del derecho a la alimentación.

4.4.2 LA PARTICIPACIÓN Y LA GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA

Uno de los desafíos para el sector hídrico es determinar cómo deberán tomarse ciertas decisiones, quiénes son las partes interesadas y los principios, normas, reglamentación (escrita o no) e instituciones que deberán ponerse en práctica. La participación es un principio fundamental del enfoque basado en los derechos humanos y puede ayudar a mejorar la gestión del agua. La aplicación del principio de participación y transparencia en el contexto de la gestión del agua exige la participación activa de los usuarios en la estructura interna de la administración gubernamental de los recursos hídricos. La formación de agrupaciones de usuarios de agua (por ejemplo, asociaciones de usuarios) para el desarrollo y gestión de las fuentes hídricas para riego es un método ampliamente conocido y está estipulado en varias leyes adoptadas recientemente en diversos países.²³⁵ En aquellos casos en los que la legislación interna regula el establecimiento de asociaciones de usuarios, la condición jurídica de estos grupos deberá quedar claramente definida, sobre todo en relación con la autoridad responsable de la toma de decisiones. La participación de las partes interesadas en la gestión del agua debe ampliarse a las decisiones relacionadas con la instalación y ubicación de pozos, la tecnología que deberá emplearse, los acuerdos administrativos que deban adoptarse y la manera en la que se dividirán los costos. Este tipo de participación permite generar consenso y apoyo para las decisiones respecto de la distribución y gestión, y cumple con lo dispuesto en los principios de derechos humanos.

234 Véase por ejemplo, Hodgson, S., 2004.

235 Véase FAO, 2002b y véase también Hodgson, S. 2003.

4.5 LA PESCA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a respetar y proteger los derechos individuales a los recursos como la pesca (Directriz 8.1). La pesca proporciona alimento y sustento tanto a las comunidades costeras como a las comunidades del interior que dependen de la pesca de agua dulce. El sector pesquero es una fuente de sustento para 41 millones de pescadores y piscicultores en el mundo,²³⁶ y alrededor del 95 % de ellos son de países en desarrollo.²³⁷ El pescado tiene una alta concentración de nutrientes y proporciona vitaminas A, D, B1 y B2, hierro, fósforo, calcio, yodo, ácidos grasos y proteínas.

Las comunidades pesqueras de la mayoría de las regiones se caracterizan por su vulnerabilidad social y económica, especialmente los pescadores artesanales y de subsistencia que deben competir con las pesqueras industriales para acceder a estos recursos y que podrían no tener derechos sobre estos recursos. La disponibilidad de pescado para cubrir las necesidades alimentarias no sólo afecta a los pescadores y trabajadores del sector pesquero, sino también a otros grupos, incluidos los consumidores de pescado con mayor poder adquisitivo. Estas cuestiones ponen de relieve el vínculo más destacado entre el sector pesquero y la realización del derecho a la alimentación: la sostenibilidad de los recursos. La conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros son, por ende, los elementos clave para alcanzar el respeto y protección del derecho de las comunidades pesqueras y los consumidores a la alimentación; si esto no se consigue, se verá seriamente comprometida la capacidad de las futuras generaciones de acceder a este recurso alimenticio.

La acuicultura ha sido reconocida como una de las fuentes de producción de alimentos de mayor crecimiento. Alrededor de la mitad de la producción mundial

236 Véase FAO. 2006d.

237 El 85 % de ellos proviene de Asia y 7 % de África. En términos nutricionales, la proteína animal consumida (23,1 % en Asia y 19 % en África) proviene principalmente del pescado y su consumo es significativamente mayor en las comunidades costeras. Véase Kent, G. 2003.

de pescado proviene del sector acuícola, cuyo crecimiento en años recientes ha permitido cubrir la creciente demanda y el alto nivel de consumo de pescado. La acuicultura contribuye a la lucha contra la pobreza, ofrece oportunidades de empleo y desarrollo de la comunidad, permite reducir la sobreexplotación de recursos marítimos vivos y garantizar la seguridad alimentaria en regiones tropicales y subtropicales. Alrededor del 40 % de la producción mundial de pescado se comercializa internacionalmente, y sus exportaciones sobrepasan las de la carne, productos lácteos, cereales, azúcar y café. Gran parte de esta producción proviene de la acuicultura.²³⁸

La importancia de la pesca y la acuicultura para alcanzar la seguridad alimentaria de las personas y comunidades costeras exige la incorporación de las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos a la legislación interna en materia de pesca. Diversos países se encuentran en proceso de evaluación de sus políticas y legislación para lograr una gestión sostenible de sus recursos pesqueros y dar cumplimiento a los instrumentos internacionales en materia de pesca (véase el Recuadro 71); por lo tanto, también es el momento propicio para incorporar estas normas y principios a la evaluación de la legislación pesquera.

RECUADRO 71. Instrumentos internacionales en materia de pesca

Varios instrumentos internacionales en materia de pesca hacen mención de los elementos adecuados para la realización del derecho a la alimentación, que incluyen la gestión responsable de la pesca, la consideración de las necesidades especiales de los países en desarrollo y la necesidad de proteger a los pescadores artesanales.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, 1982) es el principal instrumento internacional vinculante que estipula normativas para la utilización y conservación pacífica equitativa y eficiente de los recursos marinos. La Convención concede el derecho soberano de los Estados ribereños a administrar las existencias de pescado en su Zona Económica Exclusiva (ZEE) pero les obliga a administrar esos recursos de una forma tal que permita preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, tomando en cuenta las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y los requerimientos especiales de los países en desarrollo (Art. 61).

238 Véase FAO. 2006d.

RECUADRO 71. Instrumentos internacionales en materia de pesca (cont.)

Asimismo, el Estado promoverá el objetivo de la utilización óptima (Art. 62), lo que implica que los Estados ribereños tienen el deber de permitir a otros Estados acceder al excedente de la captura permisible en su ZEE si no tienen la capacidad de capturar toda la cantidad de pesca permisible. Entre los factores a considerar al dar acceso a otros Estados se incluyen: los requerimientos de los Estados en vías de desarrollo; la necesidad de reducir al mínimo los trastornos económicos de los Estados cuyos ciudadanos hayan pescado habitualmente en la zona, y las necesidades de los Estados sin litoral y en situación geográfica desfavorable y las necesidades nutricionales de las poblaciones de los respectivos Estados.

Algunos acuerdos posteriores también otorgan un reconocimiento especial a las necesidades de los países más pobres y la exigencia de proteger a los pescadores artesanales. Entre estos instrumentos jurídicos figuran el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Al hacer referencia a la obligación de cooperar en el establecimiento de medidas de conservación y ordenación, el Acuerdo insta a los Estados a tener en cuenta “la vulnerabilidad de los Estados en desarrollo que dependen de la explotación de los recursos marinos vivos, inclusive para satisfacer las necesidades nutricionales de su población [...] la necesidad de evitar efectos perjudiciales y asegurar el acceso a esos recursos a los pescadores que se dedican a la pesca de subsistencia, la pesca en pequeña escala y la pesca artesanal, así como a las mujeres pescadoras y a las poblaciones autóctonas de los Estados en desarrollo”[...] (Art. 24(2)).

El Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995), a pesar de no tener fuerza jurídica, es reconocido como uno de los instrumentos más importantes y de autoridad en materia de pesca debido a la adaptación que ha hecho de los principios y criterios para la pesca responsable y la gestión y desarrollo de la acuicultura. El Código reconoce, de manera explícita, la importante contribución tanto de la pesca artesanal como de la pesca en pequeña escala al empleo, los ingresos y la seguridad alimentaria, y llama a los Estados a “proteger apropiadamente el derecho de los trabajadores y pescadores, especialmente aquellos que se dedican a la pesca de subsistencia, artesanal y en pequeña escala, a un sustento seguro y justo, y proporcionar acceso preferencial, cuando proceda, a los recursos pesqueros que explotan tradicionalmente así como a las zonas tradicionales de pesca en las aguas de su jurisdicción nacional” (Art. 6.18).

La falta de legislación en materia de pesca, la presencia de legislación inadecuada o la incapacidad de los Estados de hacer cumplir la legislación abre el camino al agotamiento de los recursos pesqueros, lo que se traduce en déficits económicos, penurias para los pescadores y la alteración del estilo de vida tradicional de las personas y, por ende, la pérdida del medio de vida de las comunidades pesqueras. Esto impide a las personas alimentarse por sus propios medios con dignidad. Las siguientes subsecciones abordan algunas de las cuestiones de crucial importancia en la legislación sobre pesca relevantes para el derecho a la alimentación.²³⁹

4.5.1 GESTIÓN DE LA PESCA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a “estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y [...] promover la ordenación sostenible de la pesca” (Directriz 8.13). El abastecimiento estable de pescado a un precio razonable exige una buena gestión de pesca, es decir, un sistema de administración que garantice que los recursos pesqueros se mantengan a niveles biológica, ambiental y económicamente sostenibles. Los instrumentos internacionales pertinentes exigen a las autoridades nacionales administrar la pesca de manera “responsable”. Así, se ha ido adoptando una gran cantidad de leyes que ya engloban el enfoque de las sostenibilidad en la gestión de la pesca como propósito de la ley (véase el Recuadro 71). La “gestión responsable de la pesca” privilegia tanto la sostenibilidad como la obligación de las autoridades del Estado de rendir cuentas, facilitando *prima facie* la realización del derecho a la alimentación. El equipo de evaluación deberá analizar si la legislación estipula el establecimiento de un sistema de gestión de pesca que garantice que los recursos pesqueros se mantengan a niveles biológica, ambiental y económicamente sostenibles y que sean administrados de manera transparente y responsable.

Accesibilidad y asignación de los recursos pesqueros

Restringir el acceso a recursos pesqueros permite asegurar la disponibilidad y accesibilidad del pescado para consumo humano y contribuye a contrarrestar los efectos de los regímenes de acceso abierto, entre ellos, la sobreexplotación, el acortamiento de las temporadas de pesca y otras consecuencias sociales y económicas relacionadas. Puede otorgarse el derecho de uso a comunidades, individuos, empresas o navíos, y la legislación sobre pesca debe especificar claramente estos derechos y protegerlos. En general, se otorgan derechos de uso a la comunidad para alcanzar ciertas metas sociales (por ejemplo, para crear empleos y generar ingresos).

239 La interrelación entre el derecho a la alimentación y la legislación interna en materia de pesca se examina en mayor profundidad en el documento *Estudio sobre el Derecho a la Alimentación*, véase FAO. 2009.

Como tal, puede considerarse como un paso en dirección al fortalecimiento de la capacidad de las personas para alimentarse por sus propios medios de forma autónoma y digna. Sin embargo, otorgar a individuos o empresas los derechos de uso y además la facultad de transferir estos derechos, podría ver reducidas las oportunidades de empleo debido a la racionalización económica, el surgimiento de monopolios y la transferencia del dominio de las comunidades ribereñas a otros actores externos.²⁴⁰

La imposición de límites sobre los derechos de uso debe ir acompañada de otras restricciones sobre la entrada en la actividad pesquera, como por ejemplo, cuotas de captura. Para ello, la legislación sobre pesca debe estipular el máximo permitido de capturas (MPC) – normalmente, anual – para determinadas actividades comerciales pesqueras basándose en datos científicos. Debido al hecho de que los datos sobre reservas pesqueras suelen ser inexactos, el MPC podría fijarse en niveles demasiado altos, lo que llevaría a la sobreexplotación de los recursos. Para evitar esta situación, la ley podría estipular la aplicación de un enfoque cauteloso para determinar el MPC, lo que implica que la falta de evidencia científica no debe justificar la falta de acción ante los riesgos para los recursos pesqueros. Para evitar un exceso de pesca que rebase los niveles sostenibles, la legislación debe estipular que ciertos MPC sean fraccionados en cuotas individuales. Debido al hecho de que la industria pesquera y los pescadores artesanales frecuentemente compiten por los mismos recursos, el equipo de evaluación deberá examinar si los criterios de asignación de cuotas de captura refleja alguna pretensión de asegurar el derecho a la alimentación de los grupos vulnerables (véase la Sección 4.5.3).

El equipo, al examinar las disposiciones en materia de derechos de uso y asignación de cuotas, debe tener en cuenta si los criterios, las condiciones y los procedimientos establecidos han sido definidos claramente y son accesibles y no discriminatorios; si los eventuales titulares de estos derechos cuentan con fácil acceso a la información, y si han sido establecidos los mecanismos correspondientes que permitan a la población impugnar alguna decisión administrativa. Las leyes no deben incluir procedimientos de solicitud de permisos excesivamente lentos, engorrosos o costosos, especialmente en zonas con altas concentraciones de personas analfabetas o personas que no tienen conocimiento sobre los procedimientos para obtener permisos de pesca. Como se ha mencionado anteriormente, las leyes de pesca deben incluir medidas que obliguen a las autoridades a rendir cuentas de sus acciones y promover el estado de derecho.

240 Véase FAO. 1997.

El control espacial y temporal de la pesca – protección de especies y del hábitat

La mortalidad debida a la pesca puede reducirse si la actividad se limita a determinados períodos o estaciones, o se restringe la pesca en determinadas áreas.²⁴¹ Como forma de recuperación de las poblaciones de peces, dichas restricciones pueden contribuir de manera significativa a la gestión sostenible de la pesca y, por consiguiente, a la realización del derecho a la alimentación.

Dichas medidas revisten particular importancia para los pescadores en situación de vulnerabilidad. El deber del Estado de proteger, de conformidad con el derecho a la alimentación, le obliga a proteger la actual disponibilidad y accesibilidad de este recurso ante cualquier interferencia del sector privado. Establecer zonas de exclusión pesquera cerca de la costa en las que sólo puedan pescar los pescadores artesanales y de subsistencia y restringir la pesca de rastreo para evitar daños al medio ambiente constituyen medidas apropiadas de protección por parte del Estado. La regulación de los métodos y equipos de pesca también mitigaría los impactos adversos de la pesca sobre el medio ambiente y recursos marítimos.

Seguimiento, control y vigilancia

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada socava los esfuerzos nacionales y regionales para lograr una ordenación sostenible de la pesca y provoca el rápido agotamiento de las poblaciones. El seguimiento, control y vigilancia (SCV) es uno de los mecanismos clave para combatirla a través de legislación que estipula la recopilación de antecedentes, la medición y análisis de las actividades pesqueras (captura, composición de las especies, esfuerzo pesquero, captura incidental, zonas de operación, etc.), y la reglamentación y vigilancia de estas actividades para verificar su correcta ejecución.²⁴² La inexistencia de mecanismos adecuados de SCV puede incidir negativamente en la realización del derecho a la alimentación debido a que contribuyen de manera significativa a la protección de los recursos pesqueros que permiten satisfacer las necesidades nutricionales de las personas.

Mecanismos para la participación en la gestión pesquera

Los principios de derechos humanos de participación y empoderamiento exigen mecanismos legislativos en materia de pesca que permitan involucrar, en la medida de lo posible, a las comunidades de pescadores y demás partes interesadas en la gestión pesquera. Conciliar los intereses de una amplia gama de sectores interesados, que con frecuencia representan intereses contrapuestos o rivales, implica reconocer que la eficacia de las medidas de ordenamiento suelen depender del apoyo de las partes interesadas.

241 Véase FAO. 2003a.

242 Para más información sobre los principales mecanismos de SCV, véase FAO. 2003b.

El aumento de la participación de las partes interesadas en la gestión pesquera comporta una gama considerable de disposiciones: desde la concesión del derecho de opinión en el proceso consultivo sobre documentos de políticas y legislación hasta la creación de organismos asesores para consultar a las partes interesadas y el establecimiento de mecanismos de gestión compartida. Este tipo de disposiciones jurídicas podrán contribuir de manera significativa al empoderamiento de las comunidades que dependen de la pesca en la medida que les permite mejorar su cualificación y, con el tiempo, su capacidad para usar instancias jurídicas y procedimientos para reafirmar y defender sus derechos, incluyendo el derecho a la alimentación. Sin embargo, estos mecanismos de participación sólo pueden adoptarse si existen instituciones y procedimientos que garanticen el cumplimiento de los derechos concedidos.

4.5.2 ACUICULTURA – PRÁCTICAS Y COMERCIO POST COSECHA

La expansión vertiginosa y, en gran medida, no reglamentada de la acuicultura ha causado daños considerables en el medio ambiente, lo que ha llevado al progresivo reconocimiento por parte de los gobiernos de que la necesidad de llegar a acuerdos de regulación para preservar el desarrollo sostenible del sector.²⁴³ Los factores de riesgo para el medio ambiente contribuyen a una mayor presencia de enfermedades y problemas de salud relacionados con los peces, causando caídas en los niveles de producción y pérdidas económicas. Esto representa un desafío para la seguridad alimentaria y, consiguientemente, para la realización del derecho a la alimentación. El marco jurídico para la acuicultura debe, por lo tanto, incluir medidas para mitigar los efectos en el medio ambiente, incluyendo disposiciones en materia de sanidad y control de enfermedades en especies acuáticas. Asimismo, el pescado y los productos pesqueros son altamente perecibles lo que los hace vulnerables a los patógenos. Reviste gran importancia, por lo tanto, contar con leyes que protegen adecuadamente la higiene y calidad del pescado y productos pesqueros al objeto de asegurar el componente de adecuación del derecho a la alimentación, así como para proteger la salud de los consumidores. Finalmente, dado que facilitar el acceso a los recursos es un elemento fundamental para la realización del derecho a la alimentación, la legislación en materia de acuicultura debe establecer los mecanismos para conceder acceso a los acuicultores a masas de agua y tierra para que puedan desarrollar sus actividades.

Las divisas extranjeras recibidas por exportaciones de productos pesqueros son una fuente importante de ingresos para los países en desarrollo, por lo que se ha hecho cada vez más necesario incorporar a la legislación interna las normas establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius (para los alimentos) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) (para la sanidad animal), que se han convertido en referentes para el establecimiento de estándares

243 Véase FAO, 2002b.

internacionales bajo el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, pueden surgir problemas si no se definen claramente los estándares internos o si se emplean de manera arbitraria para frenar las importaciones de ciertos países al establecer exigencias excesivamente estrictas bajo la apariencia de protección sanitaria o veterinaria. Los pescadores a pequeña escala afrontan grandes desafíos para cumplir los estándares impuestos por algunos países importadores debido a que su aplicación requiere una gran inversión en capital y recursos; el alto costo de la certificación y la complejidad de los procedimientos también tiene como resultado la marginación de estos grupos.²⁴⁴

El comercio también cumple una función importante tanto en la seguridad alimentaria como en el derecho a la alimentación en aquellos casos en que los productos pesqueros de la población local se redirigen a mercados extranjeros, o cuando ciertos tipos de productos como el pulpo o los camarones son exportados para generar mayores ingresos. Los ingresos adicionales podrían incrementar la capacidad para importar pescado u otros productos alimenticios más adecuados culturalmente para consumo de la población local;²⁴⁵ pero en cambio, los incentivos ofrecidos para producir “cultivos comerciales” para exportación podrían plantear un desafío a la seguridad alimentaria interna y el derecho a la alimentación si los ingresos no se reinvierten en las comunidades locales o si la disponibilidad de productos pesqueros en los mercados locales se ve afectada de manera adversa por las prácticas de exportación. Por lo tanto, la legislación debe estipular los mecanismos de salvaguarda que deben ser adoptados para contrarrestar las consecuencias adversas, o los mecanismos de mitigación.

4.5.3 MEDIDAS ESPECIALES PARA GRUPOS DESFAVORECIDOS

Según las Directrices sobre el derecho a la alimentación, los Estados deben prestar especial atención a los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales, y adoptar medidas para que los miembros de los grupos vulnerables puedan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía (Directrices 8.1 y 8.2). En algunos casos, la legislación interna no reconoce el acceso ya existente de las comunidades indígenas pesqueras a los recursos pesqueros e inclusive redistribuye las áreas de pesca tradicionales, limitando la capacidad de estas comunidades para satisfacer sus necesidades. La legislación, al regular la pesca que anteriormente no estaba regulada, debería tomar en consideración los usuarios tradicionales ya existentes.

En muchos lugares del mundo, las mujeres desempeñan un papel significativo en las actividades de procesamiento y comercialización del pescado en pequeña escala. Sin embargo, muchas leyes de pesca no reconocen el papel que desempeñan y tampoco estipulan medidas adecuadas de protección

244 Véase Samudra. 2003.

245 Véase Kurien, J. 2003.

social para la mujer como, por ejemplo, permisos de maternidad. El equipo de evaluación deberá examinar detenidamente si existe alguna perspectiva de género en la legislación sobre pesca vigente o la que deba aplicarse. Por ejemplo, las ganancias del aumento de empleo remunerado de las mujeres debido a la expansión del comercio de productos pesqueros (por ejemplo, debido a la demanda de mano de obra femenina en el procesamiento del pescado) podría verse contrarrestado por el menor volumen de pescado para las procesadoras de pescado artesanales que no pueden competir con los grandes exportadores de pescado procesado.²⁴⁶ Como consecuencia de esto, y si la ley no estipula alternativas educacionales o de fortalecimiento de capacidades, las comunidades pesqueras podrían verse sumidas en la pobreza más profunda.

La obligación de los Estados de dar prioridad a los grupos más vulnerables exige adoptar medidas especiales para contrarrestar las desventajas afrontadas por estos grupos de población. El trato preferencial, en los casos en que la ley otorga un beneficio explícito para estos grupos desfavorecidos, facilitaría la realización del derecho a la alimentación (véase la Sección 4.5.1). En los casos en que la ley prevé este tipo de incentivo y medidas de apoyo para pescadores en situación de desventaja, debe informarse oportuna y adecuadamente a estos grupos sobre dichas medidas y cómo pueden obtener los beneficios que establece la ley. De esta forma se asegura la compatibilidad con los principios de derechos humanos sobre la participación, la transparencia y el estado de derecho.

246 Véase FAO. 2004b.

4.6 RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Como se ha indicado anteriormente, las Directrices sobre el derecho a la alimentación instan a los Estados a “facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población” (Directriz 8.1). También se invita a los Estados a “considerar instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, incluyendo, cuando sea apropiado la protección de los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos” (Directriz 8.12).

Los recursos biológicos (biodiversidad), con la agrobiodiversidad como subgrupo más importante, son condiciones necesarias para la supervivencia humana y la seguridad alimentaria. Los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (RGAA) son la materia prima que contienen las plantas y animales y que han sido utilizadas por agricultores y criadores de todo el mundo para desarrollar sus cultivos y criar nuevas especies.²⁴⁷ Tradicionalmente, los recursos genéticos han sido intercambiados de forma libre y extensa, no sólo entre agricultores en un lugar determinado, sino entre continentes y regiones del mundo. Este es el caso, particularmente, del material fitogenético. Todas las regiones y países del mundo dependen

²⁴⁷ Los recursos genéticos comprenden una amplia variedad de organismos biológicos; constituyen el material de valor o utilidad real o potencial para los alimentos y la agricultura que contienen las plantas y animales. Como tal, deben considerarse de manera separada de los cultivos, árboles y animales como bienes tangibles, es decir, recursos biológicos. Cada Estado tiene una combinación distinta de recursos genéticos *in-situ* (o sea, dentro de ecosistemas y hábitats naturales o en las granjas) y *ex-situ* (o sea, fuera del hábitat natural, en colecciones base).

actualmente, en mayor o menor grado, de los RGAA de otras regiones o países.²⁴⁸

El acceso a los recursos fitogenéticos y su uso constante y sin restricciones excesivas, son fundamentales para la seguridad alimentaria: una amplia diversidad genética permite a los criadores aumentar la productividad de variedades de plantas y razas de animales, a adaptarlas a nuevas plagas y enfermedades y a responder a los embates ambientales (por ejemplo, sequías, inundaciones, salinidad) y nuevas condiciones climáticas. De esta manera, el acceso a una diversidad de variedades de plantas y árboles y de razas animales y de peces fortalece la resiliencia de las personas y promueve una mejor gestión de riesgos.²⁴⁹ El acceso a una diversidad genética también facilita el desarrollo de nuevos cultivos o razas de animales mejor adaptados a las necesidades y demandas locales. Los cultivos silvestres y los cultivos locales contribuyen considerablemente a la seguridad de los medios de subsistencia, especialmente a la dieta nutricional de las comunidades rurales y pobres con capacidad limitada para producir o adquirir alimentos.²⁵⁰

Asegurar que todos los usuarios finales –agricultores, criadores, pastores y la comunidad científica– cuente con acceso permanente a los RGAA constituye, por lo tanto, uno de los mecanismos clave para la realización del derecho de todos a la alimentación. Tal como ocurre en otros sectores, es innegable la enorme influencia que han tenido los instrumentos internacionales en las normativas internas adoptadas para regular el acceso y uso de recursos genéticos (véase el Recuadro 72).

RECUADRO 72. Los instrumentos jurídicos internacionales en materia de recursos genéticos vegetales

Los recursos genéticos vegetales han sido definidos históricamente como patrimonio común de la humanidad y, por consiguiente, son de acceso libre. Los usuarios de recursos genéticos no tienen la obligación de compartir los beneficios derivados de su uso con el país de origen o con las personas o comunidades que pudieran haber sido los proveedores finales de dichos recursos.



248 Véase Palacios, X.F. 1998.

249 Véase Hawtin, G.C. 2000.

250 Véase Mechlem, K. 2005 and Moore, G. y Tymowski, W. 2005. Véase también Seshia, S. y Scoones, I. 2003.

RECUADRO 72. Los instrumentos jurídicos internacionales en materia de recursos genéticos vegetales (cont.)

Entre 1989 y 1991, el tema objeto de debate en la FAO y se adoptaron una serie de “interpretaciones comunes” del Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos (que había sido aprobado por la FAO en 1983) con miras a alcanzar un equilibrio justo entre los intereses de los países en desarrollo y los países desarrollados. En 1989 la Resolución 4/89 de la Conferencia de la FAO reconoció los derechos de los agricultores y en 1991, la Resolución 3/91 reconoció los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos fitogenéticos. Más o menos en la misma época, durante las negociaciones que llevaron a la aprobación en 1992 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, los países en desarrollo instaron a redefinir los flujos históricos de beneficios derivados de los recursos genéticos, incluidos los recursos fitogenéticos, en un tratado internacional vinculante. El Convenio reconoce el derecho soberano sobre sus recursos genéticos y define los derechos y obligaciones de los Estados Partes respecto del acceso a estos recursos y la participación “justa y equitativa” de los beneficios derivados de su utilización (Art. 15).

El Convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales (Convenio UPOV) establece los derechos de los obtentores de variedades de plantas y busca proteger nuevas variedades tanto para fines de desarrollo agrícola como comerciales. Existen dos salvedades al derecho de los obtentores de variedades de plantas: la prerrogativa de los agricultores, que les otorga el derecho a conservar semillas para replantar; y la exención estipulada para los obtentores de variedades de plantas, o sea, el derecho a usar libremente variedades protegidas para fines de investigación y desarrollo. La evaluación más reciente del Convenio UPOV (1991) amplió la lista de actos prohibidos relacionados con las variedades protegidas e incluyó la exigencia de que toda variedad de planta debe cumplir ciertos criterios para que se otorgue la protección.

En 1994, los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) aprobaron el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). El ADPIC invita a los Estados a introducir las patentes de protección para las invenciones, ya sea de productos o procedimientos, en todos los campos de la tecnología – incluida la agricultura (Art. 27.1). Los miembros pueden excluir de la patentabilidad, por ejemplo, las plantas y los animales. En lo que se refiere a las obtenciones vegetales, éstas deben estar protegidas “mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y éste” (Art. 27.3b). El sistema UPOV podría considerarse un sistema *sui generis*, a pesar de que podrían existir otras maneras de establecer un sistema *sui generis* eficaz.



RECUADRO 72. Los instrumentos jurídicos internacionales en materia de recursos genéticos vegetales (cont.)

El carácter especial de los recursos genéticos vegetales para alimentación y agricultura (RGVAA) y la necesidad de encontrar soluciones especiales para estos recursos de manera independiente de los otros recursos genéticos llevó a la aprobación en 2001 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogénéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA). El Tratado dispone la conservación y uso sostenible de RGVAA, reconoce los derechos del agricultor y, reconociendo su contribución a la conservación y desarrollo de RGVAA, afirma el derecho de los agricultores a participar de los beneficios, y establece el Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios (SML) para facilitar el acceso a los recursos genéticos de los principales cultivos y especies de forraje y compartir, de manera equitativa, los beneficios que deriven de su uso. El SML incluye los recursos genéticos de los principales cultivos alimentarios y especies de forraje de dominio público bajo la administración y control de las Partes Contratantes. En el Anexo I del Tratado se enumeran los cultivos que deben ser incluidos en el SML que han sido seleccionados conforme a la importancia que tienen para la seguridad alimentaria y por su interdependencia.

Las leyes de varios países incorporan disposiciones jurídicas en materia de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. En algunos casos, se han incluido disposiciones sobre recursos genéticos en el contexto de leyes ambientales generales y de conservación de la naturaleza o en leyes sobre el desarrollo sostenible o la biodiversidad, y en otros, se ha aprobado legislación que aborda específicamente el acceso a recursos genéticos. Algunos países han modificado sus leyes de propiedad intelectual o han elaborado nuevas leyes en conformidad con las nuevas normas internacionales.

En consecuencia, existe una gran cantidad de leyes y cuestiones en este ámbito que podrían tener alguna injerencia en el derecho a la alimentación, y la diversidad de leyes y reglamentos será un reflejo de las circunstancias específicas del país. En las siguientes secciones se examinarán algunas de las cuestiones que han sido planteadas en la legislación vigente de diversos países o que los gobiernos deben abordar en el momento de aplicar el derecho a la alimentación y que el equipo nacional de evaluación deberá examinar en profundidad. A pesar de que los temas presentados aquí son aplicables a todos los recursos genéticos, lo son más para los recursos de origen vegetal.

4.6.1 A RECURSOS Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE SU USO

Desde la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica, alrededor de 50 países han aprobado o están en el proceso de adopción de legislación para regular el acceso a recursos genéticos y la participación de los beneficios derivados de su uso²⁵¹ (por ejemplo, los resultados de estudios, el desarrollo y beneficios tecnológicos y económicos). En los casos en que la legislación nacional regula los recursos genéticos, deben examinarse las leyes pertinentes para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación.

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, las condiciones para otorgar acceso y los procedimientos correspondientes constituyen algunos de las principales cuestiones que podrían plantear problemas debido a que pueden dificultar y encarecer el intercambio y uso de recursos genéticos entre agricultores y criadores. En la mayoría de las leyes nacionales vigentes o propuestas de ley, el acceso a recursos genéticos está sujeto a términos de común acuerdo entre el solicitante y el Estado; los términos incluyen la exigencia de alcanzar un consentimiento fundamentado previo entre las autoridades y las personas o comunidades afectadas o ambas, y que se haya negociado un acuerdo respecto de la participación de los beneficios que deriven del uso de los recursos. Varias leyes y proyectos de ley cubren *todos* los recursos genéticos (de origen vegetal y animal), incluidos los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, de fuentes *in-situ* y *ex-situ*, así como los de los centros del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI),²⁵² y otras también se aplican a los conocimientos tradicionales, las innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y las comunidades locales relacionados con recursos genéticos.²⁵³ Supeditar el acceso a los RGVA, que son vitales para la seguridad alimentaria mundial, a condiciones estrictas podría tener consecuencias significativas sobre la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación. Asimismo, la obligación de negociar acuerdos caso a caso para acceder a recursos genéticos podría perjudicar seriamente tanto a los agricultores como los criadores debido al alto costo que representa la transacción y las dificultades para calcular el valor del material genético que se incorporará en la variedad futura. En este sentido, las estrictas condiciones de acceso así como la cobertura de una amplia gama de

251 Entre ellos: Australia, Brasil, Camerún, Costa Rica, Filipinas, Fiyi, Malasia, México, el Pacto Andino (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela [República Bolivariana de]), Seychelles y Uruguay. Varios países también están considerando la posibilidad de aprobar legislación que aborde específicamente el acceso a los recursos genéticos vegetales para la alimentación y la agricultura (por ejemplo, Madagascar, Pakistán, Siria y Tanzania). Podrían existir grandes diferencias entre algunas de las medidas que podrían adoptarse para garantizar el acceso a recursos y la participación de los beneficios derivados de su uso y éstas pueden variar según el tipo de recurso genético. Véase FAO. 2007d; GRAIN. 2002 y ver además Glowka. L.1998.

252 Centros Internacionales de Investigación Agrícola del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional.

253 Por ejemplo, la Decisión 391 del Pacto Andino, la Ley de Biodiversidad de Costa Rica.

actividades, incluidas la investigación y el uso sin fines comerciales o convencional de recursos, sin otorgar las adecuadas exenciones, en cada uno de los casos, a los pequeños agricultores y criadores tradicionales, a las comunidades locales y a los pueblos indígenas podría vedar el uso sostenible de recursos genéticos y dificultar la realización del derecho a la alimentación en el país.

La participación es otro aspecto en el cual la legislación podría dar muestras de inconsistencia. Según las Directrices sobre el derecho a la alimentación, los Estados deben alentar “la participación de las comunidades y los agricultores locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales sobre asuntos relacionados con la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura” (Directriz 8.12). La normativa pertinente debe, por lo tanto, establecer los procedimientos simples y accesibles que deben adoptarse para permitir la participación activa de la población afectada en el proceso de toma de decisiones en materia de la conservación y uso de recursos que se encuentran en las tierras y territorios que ocupan o usan, y respecto de la distribución de los beneficios que deriven de dichos recursos. Esto permitiría garantizar la aplicación en la legislación de los principios de participación y empoderamiento.

Derechos de los agricultores

El concepto de derechos del agricultor, reconocido internacionalmente en el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura²⁵⁴ (véase el Recuadro 72) se fundamenta en la idea de que los agricultores deben ser compensados por su contribución a la conservación y desarrollo de la biodiversidad agrícola y, por consiguiente, a la seguridad alimentaria mundial. Los derechos del agricultor son considerados uno de los principales medios para asegurar su participación en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos y para contrarrestar la expansión de los derechos de propiedad intelectual (DPI), que fueron considerados una de las mayores amenazas a los derechos y prácticas de los agricultores de conservar, intercambiar y reutilizar semillas (véase la sección 4.6.3). El reconocimiento jurídico y la aplicación de los derechos del agricultor en el plano nacional puede considerarse un medio crucial para la realización del derecho a la alimentación ya que permite a los agricultores vivir de la agricultura tradicional y fortalecer los sistemas agrícolas tradicionales.

Un reducido número de países ha reafirmado su compromiso con los derechos del agricultor en su legislación interna; no obstante, algunas propuestas han ido

254 El Tratado, que no incluye una definición precisa para este concepto, se expresa sin embargo en los tres principales componentes: la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los RGVAA; el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de su utilización y el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los RGVAA (Art. 9). Sin embargo, la responsabilidad de hacer efectivos los derechos del agricultor incumbe a las Partes Contratantes del Tratado Internacional.

surgiendo (véase los dos ejemplos en el Recuadro 73). Desde la perspectiva de la evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación, el no reconocimiento de los derechos del agricultor en la legislación interna en materia de recursos genéticos, en las leyes sobre DPI o en las leyes de semillas podría considerarse como una laguna en el marco jurídico analizado; el equipo de evaluación deberá, por lo tanto, hacer mención de esto en su informe final y plan de acción.

RECUADRO 73. La aplicación de los derechos del agricultor – Ejemplos de prácticas nacionales

Ley n.º 53 de Protección de Variedades Vegetales y Derechos de los Agricultores, de (2001) de la **India** busca equiparar los derechos del agricultor con los de los obtentores de plantas. La Ley faculta a los agricultores a solicitar la inscripción de una variedad de planta así como el registro de una variedad desarrollada por el agricultor (Sección 39(1i)). La definición de variedad desarrollada por el agricultor que propone la Ley incluye aquellas variedades que han sido cultivadas y desarrolladas por los agricultores en sus tierras, una variedad salvaje originada de éstas o una variedad adaptada a las condiciones ambientales locales sobre la cual existe conocimiento popular entre los agricultores (Sección 2k)). La Ley también ofrece protección a las variedades existentes (Sección 2j)) así como compensación y reconocimiento, y define el mecanismo de participación de los beneficios.

Otro ejemplo se encuentra en la Ley de sobre la Protección de la Variedad Vegetal de **Filipinas** (2002) que reconoce el “derecho tradicional” de los pequeños agricultores a conservar, utilizar, compartir o vender el producto obtenido de variedades protegidas que estipula la Ley. También estipula la posibilidad de crear inventarios para proteger las variedades criadas localmente de cualquier apropiación indebida o monopolización malintencionada.

Fuente: Swaminathan, M.S. 2006. Véase también: Moore, G. y Tymowski, W. 2005.

4.6.2 COMERCIALIZACIÓN DE SEMILLAS

Las leyes de semillas generalmente regulan su comercialización, o sea, el material que puede ser vendido en el mercado y en qué condiciones (véase el Recuadro 74). Si se asegura a los agricultores un suministro adecuado de semillas de buena calidad, la legislación en materia de semillas puede contribuir a aumentar la disponibilidad de alimentos y fortalecer la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios y, como resultado, reforzar su

derecho a la alimentación. Sin embargo, las leyes de semillas pueden impedir el desarrollo de sistemas diversificados de semillas, reduciendo la disponibilidad de fuentes de alimentos. Las normativas estrictas para la liberación de variedades de semillas que tienden a diferir la aprobación de semillas puede limitar la cantidad de variedades disponibles en el mercado. El sistema de registro podría privilegiar las variedades altamente homogéneas para cultivos de alto rendimiento y dejar fuera aquellas variedades fácilmente adaptables a condiciones extremas y ecológicamente diversas. El registro obligatorio de todas las semillas y las estrictas restricciones a la comercialización de semillas puede, por ende, privilegiar a la industria privada de semillas y dejar en situación de desventaja a los pequeños agricultores, especialmente en los países en desarrollo en los cuales la agricultura depende del sector informal de semillas, en otras palabras, de semillas conservadas e intercambiadas y vendidas por los mismos agricultores. Esta situación se produce comúnmente cuando las exigencias para el registro son muy semejantes a las que se estipulan para los derechos de obtención de variedades.

RECUADRO 74. La aplicación de los derechos del agricultor – Ejemplos de prácticas nacionales

El Proyecto de Ley de Semillas de la **India** de 2004 incorpora el concepto de inscripción obligatoria de toda semilla a ser comercializada (local o extranjera). La propuesta “estipula la regulación de la calidad de las semillas a ser comercializadas, importadas y exportadas y facilita la producción y abastecimiento de semillas de calidad y otros asuntos conexos y contingentes”. Todas las variedades inscritas serán registradas en la Base de datos nacional de semillas. La inscripción y registro de nuevas variedades anuales y bianuales tendrá vigencia por un período de 15 años y de 18 años para perennes de larga duración. Tal como es el caso para variedades inscritas en otras partes del mundo, las variedades deben ser comprobadas en la práctica real para determinar su valor para el cultivo y uso. Asimismo, los productores, procesadores y distribuidores de semillas, así como los viveros hortícolas deberán estar inscritos debidamente con la autoridad del estado en el cual operan.

El Proyecto de Ley protege el derecho del agricultor a conservar, utilizar, intercambiar, compartir o vender las semillas y material de siembra de su granja. Sin embargo, el agricultor no puede vender semillas o material de siembra de marca registrada. Asimismo, todas las semillas vendidas por agricultores deben cumplir normas mínimas de germinación y de pureza física y genética aplicables a las semillas registradas.²⁵⁵

255 Para un análisis resumido de este proyecto de ley, véase Madhavan, M.R. y Sanyal, K. 2006. Para una reseña crítica, véase Kuruganti, K. 2005.

En la evaluación de la compatibilidad de las leyes de semillas con el derecho a la alimentación, debe prestarse especial atención a las disposiciones cuyo objetivo es evitar o mitigar las eventuales consecuencias adversas de la certificación de semillas y la normativa sobre control de calidad para los pequeños agricultores y comunidades cuya supervivencia depende del intercambio y uso libre de semillas. Por ejemplo, la introducción de unos procedimientos más flexibles para la certificación de semillas y unas disposiciones que permiten una compensación a los agricultores por semillas que no germinan, y que reconocen y promueven sistemas diversificados de semillas pueden reforzar la capacidad de los agricultores y comunidades de satisfacer sus propias necesidades y, por ende, realizar su derecho a la alimentación.

4.6.3 LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL SECTOR AGRÍCOLA

La introducción y fortalecimiento de los DPI en el sector agrícola, especialmente en los países en desarrollo²⁵⁶ ha sido –y continúa siendo– un tema que suscita polémica. Esta discusión se da especialmente en relación con las patentes ya que los derechos del obtentor de variedades vegetales son más restrictivos en términos de su envergadura y nivel de protección. El Informe de Desarrollo Humano 1999 del PNUD planteó ciertas reservas respecto del impacto del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (véase el Recuadro 72), especialmente en relación con la seguridad alimentaria, los conocimientos autóctonos y el acceso a atención médica.²⁵⁷ La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, así como el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación han abordado el tema de los DPI y el ADPIC en varios informes.²⁵⁸

El derecho humano a la alimentación obliga a los Estados a respetar el acceso a la alimentación que ya existe, protegerlo de cualquier interferencia del sector privado y tomar las medidas necesarias para su cumplimiento, fortaleciendo el acceso de las personas a los recursos. Unos DPI sólidos pueden ofrecer un incentivo para la investigación agrícola y el mejoramiento

256 Existen varias modalidades de DPI; las dos principales en materia de recursos genéticos son los derechos de obtentor de variedades vegetales y las patentes. La mayoría de los países en desarrollo no contaba hasta hace poco con ningún tipo de protección de propiedad intelectual sobre recursos agrobiotecnológicos. Esta situación cambió con la aprobación del ADPIC, junto con otros factores. Véase Chapman, A. R. 2002,y PNUD. 2000.

257 Véase PNUD. 1999, p. 68.

258 Véase por ejemplo Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2000 y Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 2001, párr. 73.

de las condiciones que favorecen una producción más eficaz de alimentos. Las posibilidades que la agrobiotecnología ofrece y su contribución a los diversos componentes de la seguridad alimentaria y al derecho a la alimentación parecen no tener límite: mayor productividad con la misma cantidad de tierra y el aumento general de la disponibilidad de alimentos; valores nutricionales más altos que contribuyen a garantizar alimentos adecuados y nutritivos para todos; el desarrollo de cultivos para tierras salinas, áridas o apartadas, etc., lo que facilita la realización del derecho a la alimentación en el país.²⁵⁹ Sin embargo, en paralelo a esto, los DPI fomentan el cultivo de una reducida variedad de cultivos modernos de mayor rendimiento que suelen desplazar las variedades adaptadas a esos ambientes naturales; este proceso de desplazamiento promueve, a su vez, la homogeneización de los campos agrícolas (es decir, el monocultivo) que lleva a la pérdida de la diversidad y, generalmente, reduce la resiliencia de las cosechas a plagas y enfermedades.²⁶⁰ Si se dispone de unos sólidos derechos de obtención de variedades de plantas y unas patentes aplicadas a la innovación agrícola, se podría evitar que los agricultores continúen practicando usanzas tradicionales para conservar, replantar, compartir o vender semillas. Si se patenta una variedad de planta, y salvo que se estipulen excepciones, las semillas de la variedad patentada podrían no ser sembradas nuevamente o intercambiadas para propósitos de cultivo y los agricultores se verían obligados a comprar nuevas semillas cada año. Esto podría acarrear consecuencias adversas para los pequeños agricultores y población rural cuya base de sustento es el sistema agrícola tradicional basado en el intercambio y uso libre de semillas y, por ende, limitaría su capacidad de alimentarse y de alimentar a su propia comunidad.²⁶¹ Si se otorgan patentes para genes y éstas abarcan cualquier tipo de uso del gene patentado, las patentes podrían provocar un aumento considerable de los costos de investigación agrícola e impedir el progreso²⁶² y, por ende, el acceso a variedades nuevas y mejoradas de semillas.

Al evaluar las leyes en materia de DPI desde la perspectiva del derecho a la alimentación, el equipo de evaluación deberá centrarse especialmente en el alcance de las disposiciones, las condiciones para la protección de semillas y las exenciones ofrecidas. Para cumplir con el derecho a la alimentación, la legislación debe disponer de los mecanismos necesarios que garanticen un equilibrio justo entre la necesidad de proteger las innovaciones agrícolas y la de salvaguardar los intereses tanto de los

259 Véase Mechlem, K. y Raney, T. 2007. p. 132.

260 Véase, por ejemplo, Swaminathan, M.S. 1997. p. 7; Cullet, P., 2003.

261 Véase Haugen H.M.2007, Rajotte, T. 2008. Debe mencionarse que las leyes de patentes puede estipular excepciones a los derechos exclusivos que una patente confiere.

262 Véase Mechlem y Raney, 2007, p.151-152.

agricultores (especialmente los pequeños agricultores y agricultores de subsistencia) y los investigadores,²⁶³ y esto incluye la aplicación de las medidas de flexibilidad estipuladas en el ADPIC²⁶⁴ (véase el Recuadro 72). Tal como ha sido el caso de las leyes de semillas, las condiciones impuestas al mercado de semillas y el sector agrícola también desempeñarán una función importante en la evaluación de la compatibilidad de una determinada ley sobre DPI con el derecho a la alimentación.

263 Véase, por ejemplo, Crucible Group, 2001.

264 Especialmente los artículos 27.3(b) y 30. El reconocimiento en las leyes nacionales de los amplios privilegios de los agricultores también puede observarse en el contexto del artículo 8(1) del ADPIC que invita a los Estados a “adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico...” (Mechlem y Raney, 2007, p 157).

4.7 EL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a mejorar el funcionamiento de sus mercados, en particular de sus mercados agrícolas y alimentarios; a establecer normas, políticas, procedimientos y órganos normativos y de otro tipo para garantizar un acceso no discriminatorio a los mercados, y a impedir las prácticas contrarias a la competencia en los mercados (Directriz 4). También se alienta a los Estados a aumentar la productividad y revitalizar el sector agrícola, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca (Directriz 3.7). Esto debe hacerse consultando a organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas fundamentales en los planos nacional y regional, con inclusión de las asociaciones de agricultores que practican una agricultura tradicional en pequeña escala (Directriz 3.8).

Para muchos países en desarrollo, la agricultura sigue cumpliendo un papel esencial en la seguridad alimentaria, los ingresos en moneda extranjera, el desarrollo industrial y rural y la creación de empleos. Generalmente constituye la actividad económica básica sobre la cual se desarrollan las demás actividades económicas; el crecimiento del sector agrícola puede, por lo tanto, tener un enorme e innegable impacto.²⁶⁵ Por ende, la agricultura sigue siendo un elemento fundamental para la realización del derecho humano a la alimentación en el sentido de que permite garantizar que toda persona tenga acceso a alimentos suficientes y adecuados.

En 1996, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial reconoció que, en el mundo globalizado de hoy, “el comercio es un elemento clave para alcanzar la seguridad alimentaria mundial”. Aunque el comercio de productos agrícolas generalmente tiene un impacto positivo en el crecimiento económico y la seguridad alimentaria, no existen, sin embargo, correlaciones automáticas. Los países en desarrollo, aún cuando presentan niveles de comercio agrícola similares, tienen unas tasas de hambre y pobreza heterogéneas, lo que sugiere que el impacto del comercio

265 Véase Byerlee, D. Diao, X. y Jakson, C. 2005 p. viii.

agrícola sobre la seguridad alimentaria depende de factores como los mercados, los recursos naturales con los que cuenta el país, la capacidad humana de su población, sus instituciones y políticas, y el grado de equidad en la distribución de los beneficios.²⁶⁶

El sector agrícola experimentó enormes cambios a partir la década de 1980, particularmente en los países en desarrollo y especialmente a partir de la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.²⁶⁷ Los gobiernos de muchos países han aplicado reformas en sus mercados y han adoptado extensas medidas para liberalizar el entorno económico interno desarticulando las restricciones impuestas al comercio y transfiriendo varias de las funciones gubernamentales al sector privado. Se ha dicho que la liberalización comercial contribuye al crecimiento económico y, como resultado, a la reducción de la pobreza y a la seguridad alimentaria,²⁶⁸ también se ha dicho que ayuda a incrementar las fuentes de abastecimiento de alimentos, en especial para los países menos desarrollados.²⁶⁹ La apertura de mercados efectivamente podría ayudar a realizar el derecho a la alimentación al aumentar los ingresos y oportunidades de empleo, difundir la tecnología y capital; las importaciones agrícolas pueden complementar la producción local y ofrecer mayores opciones alimenticias y fuentes nutricionales alternativas. Al mismo tiempo, no existen garantías de obtener ganancias a partir de la liberalización comercial y esto no se reflejará necesariamente en una mayor seguridad alimentaria en el país: probablemente existirán grandes diferencias entre el impacto que tendrá sobre los pequeños agricultores y los agricultores comerciales y entre los productores rurales no agrícolas y los consumidores urbanos, tanto dentro del país como entre un país y otro²⁷⁰. En muchos países en desarrollo, las condiciones de vida de los pequeños agricultores y los trabajadores rurales, así como de los pobres que viven en zonas urbanas, han empeorado debido a la competencia de productos importados como resultado de los procesos de liberalización y la imposibilidad que ellos tienen de competir con las importaciones o con los grandes agricultores que sí tienen acceso a mercados internacionales.²⁷¹

La dimensión internacional reviste particular importancia para este sector; en ocasiones, los compromisos multilaterales contraídos obligan a los países a enmendar la normativa jurídica interna o a introducir nuevas leyes.²⁷² Las políticas,

266 Véase FAO. 2003dp. 18.

267 Véase Mosoti, V. y Gobena, A. 2007.

268 Véase FAO. 2003e.

269 Véase UNCTAD, 2002; Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 2002, parr.3.

270 Véase FAO, 2003e, Cap. 1, p. 16.

271 Véase 3D /IATP. 2005,p. 2. La FAO ha estudiado el impacto del AsA en 14 países en desarrollo y ha constatado posibles impactos adversos de la liberalización en ciertos individuos y grupos. Véase FAO, 2000, p 25. Véase también ONU. 2002. Párr. 35 Relator Especial del derecho a la alimentación. 2008, párr. 7.

272 Véase Mosoti, V. y Gobena, A. 2007, p. 13.

leyes y decisiones de cada Estado pueden tener consecuencias significativas sobre la población de otros países. Los miembros de la FAO, en la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, insta a “a todos los miembros de la OMC a aplicar los resultados de la Conferencia de Doha, especialmente los compromisos relativos a la reforma del sistema de comercio agrícola internacional [...] habida cuenta del papel que el comercio agrícola internacional debe desempeñar [...] con miras a promover el desarrollo económico, aliviar la pobreza y conseguir los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en particular en los países en desarrollo” (párrafo 12). A pesar de las reglas multilaterales para la liberalización del comercio agrícola en el marco de la OMC y aprobadas a través del Acuerdo sobre Agricultura (AsA)²⁷³ y la Declaración de Marrakech,²⁷⁴ la agricultura sigue siendo una de las áreas más distorsionadas del comercio internacional.²⁷⁵ Las políticas agrícolas de los países desarrollados que distorsionan el comercio frecuentemente son mencionadas como uno de los principales factores que limitan el desarrollo del sector agrícola en los países en desarrollo.²⁷⁶ La evaluación de compatibilidad en los países desarrollados también debería examinar las consecuencias extraterritoriales de su legislación sobre el derecho a la alimentación en otros países.

Existen muchas cuestiones relativas al comercio de productos agrícolas que pueden tener injerencia en la disponibilidad, accesibilidad o adecuación de los alimentos y, consecuentemente, en la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional. También existe una cantidad igualmente enorme de leyes que abordan estos temas o algunos aspectos de ellos. Ha sido necesario hacer una selección; en las siguientes secciones se examinan algunas cuestiones relacionadas con la legislación que rige el comercio al objeto de evaluar sus consecuencias sobre la realización del derecho a la alimentación.

4.7.1 APOYO INTERNO PARA LA PRODUCCIÓN LOCAL DE ALIMENTOS

Fortalecer las capacidades del sector agrícola es vital para alcanzar la seguridad alimentaria y realizar el derecho humano de todas las personas a la alimentación. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, la legislación interna, en el fomento del sector agrícola, no sólo debe reflejar las propuestas de políticas cuyo

273 El AsA entró en vigencia en 1995.

274 La Decisión Ministerial de Marrakech sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios.

275 Véase Mechelem, K., 2006, p. 118.

276 Estas políticas incluyen garantías de precios, medidas para suplementar ingresos y subsidios para insumos o seguros de cosecha que estimulan la producción agrícola. También estipulan aranceles y cuotas arancelarias, así como subsidios a las exportaciones. Según el IFPRI, “las políticas de los países desarrollados que bloquean el acceso a mercados e inducen una baja en los precios de productos agrícolas básicos, reducen las exportaciones de los países en desarrollo en unos 37 000 millones de USD (25 %) anuales”. Véase Von Braun, J., Gulati, A., Orden, D. 2004. Véase también, por ejemplo Tyers, R. y Anderson, K. 1992 y Mowbray, J. 2007.

objetivo sea aumentar la productividad, sino también apoyar la creación de un ambiente favorable que permita a las personas alcanzar estas metas de tal manera que su capacidad de satisfacer sus propias necesidades se vea fortalecida.

En muchos países en desarrollo, las políticas agrícolas dan prioridad a cultivos de exportación de alto valor en detrimento de los cultivos de primera necesidad para consumo interno. Debido al hecho de que la gran mayoría de los pequeños agricultores de los países en desarrollo no cuentan con el apoyo y capacidades necesarios, los mercados de exportación emergentes benefician principalmente a los grandes agricultores y agroindustrias, lo que lleva a la marginación de los productores y trabajadores agrícolas más pobres. Por ende, se hace necesario adoptar medidas especiales derivadas del derecho internacional en materia de derechos humanos para proteger a las personas y grupos más vulnerables. Existen pruebas consistentes²⁷⁷ que indican que la adopción de medidas dirigidas a alimentos de primera necesidad, a diferencia de otros cultivos de alimentos, es de crucial importancia para la realización del derecho a la alimentación. La aplicación de las disposiciones de flexibilidad estipuladas en el AsA y la adopción de medidas de apoyo y protección que establecen de incentivos para la producción local, a pequeña escala y de subsistencia contribuyen al cumplimiento de la realización del derecho a la alimentación en el país.²⁷⁸ Ciertamente, los cultivos que proporcionan seguridad alimentaria suelen ser para consumo local y no para la exportación; en estos casos, las medidas especiales orientadas hacia estos cultivos deben mejorar la seguridad alimentaria a nivel nacional y causar distorsiones comerciales mínimas en los mercados mundiales.²⁷⁹

Por lo tanto, en su análisis de compatibilidad de las reglas comerciales agrícolas, el equipo de evaluación, deberá determinar, entre otras cosas, si existen subsidios para insumos agrícolas, si se han adoptado medidas de apoyo crediticio, programas de seguro para cultivos, medidas para mejorar el transporte y el funcionamiento de los mercados locales, regionales y nacionales, y si existen subsidios de protección ambiental, todos los cuales contribuyen a crear un entorno propicio para la realización del derecho a la alimentación en el país.²⁸⁰ En el Recuadro 75 se incluyen ejemplos de medidas internas de apoyo bastante exitosas que han sido adoptadas en algunos países.

277 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2002b, párr. 48. El informe también señala que deben mejorarse y modificarse las actuales reglas comerciales para incorporar cuestiones sociales, culturales y de derechos humanos. Véase también 3D/ IATP, 2005.

278 Véase, por ejemplo, el artículo 6 y Anexo 2 (1) del AsA. Véase, por ejemplo, FAO. 2000.

279 Véase ONU, 2002, Párr. 48.

280 Dichas medidas pueden usarse en conformidad con las disposiciones de flexibilidad del AsA (por ejemplo, exenciones por debajo del umbral *de minimis*, disposiciones especiales y de trato diferencial, y el “compartimento verde”). Véase FAO. 2000.

RECUADRO 75. Medidas de ayuda interna – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Malawi**, según las cifras gubernamentales, los altos subsidios para fertilizantes y pequeños subsidios para semillas, junto con la incidencia de lluvias favorables, han ayudado a los agricultores a alcanzar una cosecha récord de maíz en 2006 y 2007. Los informes gubernamentales indican que la producción de maíz creció de 1,2 millones de toneladas en 2005 a 2,7 millones en 2006 y 3,4 millones en 2007. La asignación de subsidios en Malawi y el éxito de esta medida ha contribuido a revalorar el papel fundamental que tiene la agricultura en la lucha contra la pobreza en África y el papel central de la inversión pública en los elementos básicos de la economía agraria: fertilizantes, mejores semillas, educación para los agricultores, créditos e investigación agrícola.

Como consecuencia de una caída significativa de la producción agrícola en la década de 1990, el Gobierno de **Kazajstán**, cambió sus políticas agrarias y llegó a la conclusión de que, para desarrollar el sector agrícola, era necesario adoptar un marco regulatorio sólido y contar con un cierto grado de apoyo económico del Estado. El artículo 10 de la Ley de Normas del Estado para el Desarrollo del Sector Agroeconómico y Áreas Rurales estipula la creación de un programa de préstamos del Estado para productores agrícolas para financiar inversiones en infraestructura y maquinaria agrícola. Según el artículo 10(2) (3-6), el Estado ofrecerá préstamos a instituciones crediticias, la cuales, a su vez, deberán ofrecer préstamos a agricultores, empresas no agrícolas en zonas rurales y organismos de micro financiamiento.

Fuente: Mosoti, V. y Gobena, A. 2007., pp. 280–287 (Kazajstán) y también Dugger, C. W., 2007.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, las leyes y reglamentos pertinentes deben garantizar que las medidas asistenciales internas estén dirigidas a los pequeños agricultores y productores, las comunidades rurales y otros grupos vulnerables. Esto se ajusta a las Directrices sobre el derecho a la alimentación que invita a los Estados a “adoptar medidas para garantizar que pueda beneficiarse de las oportunidades derivadas del comercio competitivo de productos agropecuarios el mayor número posible de personas y comunidades, especialmente los grupos desfavorecidos” (Directriz 4.6).

4.7.2 REGULACIÓN DE PRECIOS

La inestabilidad de precios de los alimentos plantea un problema particularmente grave para los productores y consumidores: los precios altos e inestables pueden llevar a decisiones inoperantes en términos de la producción; la inestabilidad de precios para artículos de consumo puede distorsionar la asignación de recursos

si los mercados de crédito y riesgo están fragmentados y son frágiles. Los productores y consumidores pobres son los más vulnerables a la inestabilidad del precio de un alimento básico primordial, ya que un gran porcentaje del ingreso de los pequeños agricultores y del gasto de los consumidores pobres (hasta un 70 %) se asigna a alimentos básicos. La estabilidad de precios es, por lo tanto, un elemento trascendental si ha de protegerse el bienestar de los pobres y, por consiguiente, su derecho a la alimentación²⁸¹. La inestabilidad de precios del mercado internacional afecta a todos los países, aunque las consecuencias son aún mayores para la población rural que se gana la vida gracias a la producción de alimentos y para quienes gastan una gran proporción de los ingresos familiares en alimentos.²⁸²

En muchos países en desarrollo, las empresas comerciales estatales (conocidas también como juntas de comercialización, direcciones comerciales o consejos regulatorios) son el medio usado más comúnmente para garantizar la estabilidad de precios en el país. Las reformas comerciales ya han reducido de manera significativa las facultades de las empresas comerciales estatales (ECE) y en el marco de la OMC se están propugnando mayores restricciones a sus facultades estatutarias.²⁸³ Sin embargo, en determinadas circunstancias, esto podría no ajustarse a la obligación del Estado de respetar y cumplir el derecho a la alimentación. En los países en desarrollo, las funciones de las ECE no están circunscritas a asuntos relacionados al comercio y los mercados sino que se extienden también al desarrollo rural y la seguridad alimentaria. En vista del impacto mínimo que tienen las ECE de la mayoría de los países en desarrollo en la distorsión de precios y mercados internacionales, hay quienes sugieren que las ECE deben y pueden servir para garantizar un precio mínimo para los productos básicos y aumentar los ingresos del sector agrícola.²⁸⁴

Desde la perspectiva de los derechos humanos, cualquier intervención del Estado en el control de precios debe garantizar que tanto los productores como los consumidores reciban algún beneficio, incluyendo, si fuera necesario, la implementación de mecanismos compensatorios y redes de seguridad para aquellas categorías de personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

4.7.3 PROTECCIÓN DE LAS FRONTERAS Y ACCESO A MERCADOS

En la última década más o menos, han aumentado las incidencias de aumentos repentinos en las importaciones y muchos observadores sugieren que este fenómeno se debe a la apertura de mercados locales gracias a la implementación

281 Véase FAO., 2003e.

282 Para más información, véase: <http://www.fao.org/Worldfoodsituation>

283 Véase Ackerman, K.Z.,1998, pp 43-47 y FAO, 2002a.

284 Véase Mosoti, V. y Gobena, A., 2007.

del Acuerdo sobre Agricultura (AsA,). El efecto de las reformas en la liberalización de mercados en los países en desarrollo, junto con los subsidios a las exportaciones y productos domésticos en los países desarrollados, ha colocado los países en desarrollo en una situación de vulnerabilidad frente a la inundación de sus mercados locales con productos vendidos en el mercado internacional a un valor inferior al costo de producción en el país.²⁸⁵ En algunos casos, esta situación ha aumentado la inseguridad alimentaria, ya que ha desplazado gran parte de la producción doméstica y ha provocado un aumento de la dependencia de alimentos importados.²⁸⁶ Las dificultades que afrontan los pequeños agricultores y productores en sus medios de subsistencia aumentan cuando los productos agrícolas vendidos por debajo de su costo real afectan la producción de los alimentos básicos del país, ya que la supervivencia de los campesinos y otros trabajadores agrícolas depende de dicha producción.²⁸⁷ Asimismo, la entrada de productos importados de bajo costo ha provocado un cambio en las dietas locales, afectando en algunos casos al acceso de la población a alimentos *adecuados*.²⁸⁸

Las restricciones impuestas para acceder a mercados también son motivo de preocupación en relación con los compromisos asumidos por el país en materia del derecho a la alimentación. Las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias que los países desarrollados han adoptado siempre han dificultado el acceso de los productores de alimentos de países en desarrollo a dichos mercados.

En el contexto de la evaluación de compatibilidad de la legislación en materia de comercio, la aplicación de los principios de derechos humanos requiere una definición clara de la legislación pertinente de las funciones, responsabilidades y atribuciones de las instituciones que deben tratar de prácticas comerciales injustas como el “dumping”, subsidios, precios predatorios²⁸⁹ o aumentos repentinos en las importaciones tanto en los países que están adoptando estas políticas como en aquellos que están sufriendo sus consecuencias. Esto incluye, específicamente, la responsabilidad de establecer las medidas de salvaguarda correspondientes para contrarrestar las consecuencias adversas y los procedimientos y sanciones legítimas si se viola la ley.²⁹⁰

285 Véase FAO. 2003f.

286 Véase 3D/IATP. 2005; véase también: Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 2008, párr. 6.

287 Véase Gray, K.R., 2003. P.12

288 Véase, por ejemplo, Paasch, A., Garbers, F. y Hirsch, T. eds. 2007.

289 En términos generales, la fijación de precios predatorios se refiere a la práctica aplicada por empresas que venden un producto a un precio sumamente bajo con la intención de eliminar a sus competidores del mercado o crear barreras para impedir el ingreso de eventuales competidores al mercado.

290 Véase Mosoti, V. y Gobena, A. 2007, p 210.

4.8 EL TRABAJO

Como se ha indicado anteriormente, el derecho a la alimentación está íntimamente relacionado con otros derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho humano al trabajo.²⁹¹ Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a proporcionar oportunidades de empleo que permitan a los asalariados rurales y urbanos y sus familias obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como promover y proteger el empleo autónomo (Directriz 8.8). El empleo y la protección contra el desempleo, que permiten garantizar la adquisición de alimentos, constituyen para muchas personas el principal medio para realizar el derecho a la alimentación.

En el Recuadro 76 se ofrece una reseña de los principales instrumentos internacionales en materia del derecho al trabajo y normas laborales (conocidas también como “derechos laborales”). Estos instrumentos deben usarse para sustentar el análisis en la evaluación de la legislación seleccionada en materia laboral.

291 Para más información sobre la relación entre el derecho a la alimentación y el derecho al trabajo, véase Vidar, M., 2005.

RECUADRO 76. El derecho humano al trabajo y las normas laborales internacionales

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (Art. 23). Todos estos derechos se reiteran en el PIDESC, que extiende este derecho para abarcar “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo” (Art. 6) y el derecho a “un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie” (Art. 7). El derecho al trabajo incluye varios derechos interdependientes como el derecho a la libre elección del trabajo, a condiciones de trabajo justas y favorables, a seguridad e higiene en el trabajo y a la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso al trabajo, las condiciones laborales y la remuneración por un trabajo de igual valor. El derecho al trabajo incluye como corolario el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la promoción y defensa de los intereses de clase, así como el derecho a huelga. Evidentemente, los Estados también deben prohibir el trabajo forzado u obligatorio y el trabajo infantil. Los Estados Partes del PIDESC también se han comprometido a adoptar las medidas para lograr la plena efectividad del derecho a un trabajo productivo y libremente escogido. Entre estas medidas se incluyen la orientación y formación técnica profesional así como la protección contra el desempleo.

Asimismo, la OIT ha adoptado diversos Pactos y Recomendaciones relativos a la promoción y protección del derecho al trabajo y los derechos en el trabajo. Las ocho convenciones fundamentales de la OIT en materia del derecho de asociación y a la negociación colectiva, la no discriminación en el trabajo y la actividad laboral, la eliminación del trabajo forzoso y el trabajo infantil han sido ratificadas ampliamente.

Los principales temas relacionados con los derechos laborales que tienen injerencia en el derecho a la alimentación son los relativos a la escala de sueldos y remuneraciones, así como al aumento de las oportunidades laborales, especialmente para las mujeres. Cada uno de estos aspectos será examinado por separado.

4.8.1 ESCALA DE SUELDOS Y REMUNERACIÓN

Según la Comisión Africana de Derechos Humanos, “el trabajo no remunerado constituye una violación del derecho humano de respetar la dignidad inherente

al ser humano”.²⁹² Muchos Estados garantizan el derecho a una remuneración justa y favorable con miras a asegurar una existencia digna y un ingreso que cubra por lo menos las necesidades básicas. El principal objetivo de fijar un mínimo salarial es lograr un mayor equidad al restringir el grado de desigualdad salarial; luchar contra la pobreza garantizando un nivel mínimo de ingresos para los trabajadores; evitar la explotación reduciendo el desequilibrio de poder en las relaciones laborales entre empleadores y los grupos vulnerables de la población activa, y definir los incentivos laborales que se otorgarán de manera coordinada con los sistemas tributarios y de bienestar social.²⁹³ Según la Corte Suprema de la India, “no pagar un salario mínimo constituye “trabajo forzoso” [...] y ningún empleador tiene el derecho de dirigir una empresa si no puede pagar a sus empleados un salario mínimo para subsistir”.²⁹⁴ Muchos países han establecido un salario mínimo, ya sea en forma de un salario mínimo nacional o un sistema de salarios mínimos impuesto por ley y acordados entre los empleadores y trabajadores para ciertos tipos de actividades o regiones.²⁹⁵ Estos “mínimos” por lo general consisten en alimentos, ropa y vivienda y, en ciertos casos, atención médica, servicios sociales y seguridad social. El Recuadro 77 incluye algunos ejemplos de disposiciones legislativas sobre el salario mínimo. Las leyes de salario mínimo, al permitir a las personas alimentarse por sus propios medios, pueden facilitar la realización del derecho a la alimentación.²⁹⁶ Al establecer transversalmente salarios equiparables para todos los empleos segregados por sexo y lugares de trabajo heterogéneos, las leyes de salario mínimo también permiten abordar la discriminación arraigada en la estructura general de pagas y gratificaciones,²⁹⁷ ya que son las mujeres, los migrantes y otros grupos desfavorecidos los que suelen estar desproporcionadamente representados y casi siempre ocupan empleos mal remunerados.

292 Véase *Malawi African Association v. Mauritania*, Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 y 210/98, 1999-2000.

293 Saget, C. 2001.

294 Citado por Chamaraj, K. 2006.

295 La base de datos de la OIT sobre el salario mínimo ofrece información sobre los sistemas de salario mínimo en diversos países, incluyendo los criterios para determinar el nivel de los salarios mínimos (<http://www.ilo.org/travail/database/servlet/minimumwages>).

296 Véase Rubery, J. 2003.

297 Véase Rodgers, J., y Rubery, J. 2003 y Gregg, P., 2000 pp. 133-146.

RECUADRO 77. Medidas de ayuda interna – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Argentina**, el Consejo Nacional de Empleo, la Productividad, el Salario Mínimo Vital y Móvil fija periódicamente, entre otras materias, el salario mínimo móvil o ajustable. Los salarios son establecidos a través de la negociación colectiva. Las tasas salariales no podrán ser inferiores a la del salario mínimo establecido por el Gobierno o el Consejo Nacional. La definición de salario mínimo vital, en términos jurídicos, es la menor remuneración que deben percibir en efectivo los trabajadores mayores de 18 años independientemente de la categoría del trabajo o las actividades realizadas, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión (Ley Nacional de Empleo, Art. 139; Ley de Contrato de Trabajo, 1976, última enmienda de 1991, Art. 116).

En el **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, el salario mínimo es un derecho jurídico que todo trabajador tiene a partir de la edad legal para poder abandonar el colegio. Existen diversas tasas de salarios mínimos para diferentes grupos de trabajadores (por ejemplo, la tasa general para trabajadores mayores de 22 años subió el 1 de octubre de 2006 a 5,35 GBP la hora, la tasa de desarrollo para trabajadores entre 18 y 21 años de edad subió a 4,45 GBP la hora y la tasa de desarrollo para trabajadores entre 16 y 17 años a 3,30 GBP la hora) (véase Ley del Salario Mínimo de 1998, última enmienda de 2003).

En la **Federación Rusa**, el salario mínimo no puede ser inferior al nivel mínimo de subsistencia para un individuo sano (véase el Código Laboral (n.º 197-F) del 30 de diciembre de 2001, última enmienda el 30 de junio de 2006, y la Ley del Salario Mínimo Vital (n.º 3818), última enmienda de octubre de 2003).

El salario mínimo establecido, que deberá estar claramente definido para garantizar su compatibilidad con el derecho a la alimentación, no debe ser inferior al nivel de subsistencia²⁹⁸ y debe ser aplicado en conformidad con los principios de los derechos humanos. El equipo de evaluación deberá tomar en consideración los instrumentos pertinentes de la OIT en el momento de evaluar la legislación sobre el salario mínimo.²⁹⁹ Por ejemplo, la inexistencia de criterios

298 Véase, por ejemplo, el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1928 (n.º 26) y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, de 1970 (n.º 131).

299 En especial, el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), de 1951 (n.º 099), el Convenio sobre igualdad de remuneración, de 1951 (n.º 100), y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, de 1970 (n.º 131).

claros para fijar el salario mínimo puede abrir el camino a cierta discrecionalidad administrativa y posible discriminación. Para asegurar la subsistencia, el salario mínimo debe contemplar la cesta de alimentos básicos y la legislación debe incluir los criterios específicos para definir la composición de esta cesta. La legislación no debe omitir ciertos sectores laborales para evitar ampliar la brecha entre trabajadores de los sectores regulados y no regulados (por ejemplo, trabajo no convencional, trabajo en casa y trabajo en el sector informal). Es probable que haya que adoptar medidas específicas para asegurar de que se eliminen las persistentes brechas salariales entre hombre y mujeres. Evidentemente, el proceso para calcular el salario mínimo debe estar basado en los principios de participación y transparencia, y asegurar de que todos los actores sociales participen de manera activa en el proceso.

Para dar efectividad a esto, es necesario ajustar el salario mínimo regularmente, ya sea en relación con el índice de precios del consumidor o un salario de referencia.³⁰⁰ Para que el Estado pueda cumplir su obligación de proteger el derecho a la alimentación, la legislación pertinente debe incluir procedimientos claros y justos, así como mecanismos viables para interponer recursos y sanciones efectivas en caso de incumplimiento del salario mínimo establecido.

Para mejorar la actividad económica, algunos países han aprobado legislación específica en materia del acceso de los trabajadores a la alimentación. Dicha legislación estipula el derecho de ciertas categorías de trabajadores a recibir un así llamado “bono para alimentos”³⁰¹ Este tipo de medida contribuye a la realización del derecho a la alimentación de trabajadores que perciben bajas remuneraciones para permitirles trabajar productivamente y satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.

4.8.2 MUJERES TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Las oportunidades laborales para las mujeres son fundamentales para el empoderamiento y la seguridad alimentaria, así como para la realización del derecho a la alimentación. Diversos estudios han demostrado que un mayor aporte de la mujer a los ingresos familiares mejora significativamente el bienestar de la familia y de la sociedad, y, como consecuencia, la realización del derecho a la alimentación, debido a que son las mujeres las que suelen destinar sus ingresos a la nutrición y salud de la familia y la educación de sus hijos.³⁰² Las medidas legislativas para fortalecer la alfabetización, educación y capacitación

300 Véase Grimshaw, D. y Miozzo, M., 2003.

301 El bono para alimentos puede ser en la forma de una comida, vale alimenticio o tarjeta electrónica de débito. Véase por ejemplo, Venezuela (Ley de Alimentación para los Trabajadores (2004), y el Reglamento de la Ley de Alimentación para los Trabajadores, 2006).

302 Véase, p. ej. Jahan, S. 2005; véase también Deutsch, R., Duryea S. y Piras, C. 2001.

de las mujeres contribuyen a una mayor posibilidad de acceso al mercado laboral y, por ende, a fortalecer la capacidad de ejercer su derecho a la alimentación. No obstante, una de las principales barreras que afrontan las mujeres en relación a las condiciones de trabajo es la necesidad de dividir el tiempo entre la actividad remunerada y las responsabilidades familiares. La legislación en materia laboral debe, por lo tanto, incluir disposiciones relativas a las necesidades específicas de la mujer en el trabajo (es decir, derechos de maternidad como permisos de maternidad y amamantamiento, y guarderías infantiles).

En muchos países, la mayor parte de los trabajadores pobres y extremadamente pobres trabaja en la economía sumergida, donde existe una proporción significativamente alta de mujeres. En los países en desarrollo, la economía sumergida representa entre el 50 y el 75 % del trabajo fuera del sector agrícola; este porcentaje es aún mayor si se incluye el sector agrícola. Por lo tanto, el aporte de la economía sumergida en términos de empleo e ingresos para adquirir alimentos es altamente significativo. No obstante, la gran mayoría de estos trabajadores recibe una baja remuneración y quedan fuera de la protección de las leyes de salario mínimo. Las mujeres trabajadoras no cuentan con derechos de maternidad. Por lo tanto, estos trabajadores se encuentran en situación de mayor riesgo de sufrir inseguridad alimentaria y de no poder alimentarse por sus propios medios.

Para garantizar el derecho a la alimentación de los trabajadores de la economía sumergida, se requiere un marco jurídico adecuado de conformidad con los principios de derechos humanos. El equipo de evaluación, al abordar el tema, debe presentar sus recomendaciones tomando en consideración el actual contexto internacional, especialmente en lo que se refiere a los informes de la OIT en materia de empleo en la economía sumergida.³⁰³

Más allá de adoptar normas para el salario mínimo para el empleo sumergido, algunos países han explorado programas sociales de base asistencial, comunitaria y otros fundamentados en sistemas oficiosos seguridad.³⁰⁴ La legislación en materia de seguridad social está asociada a la legislación laboral, que se examinará en la Sección 4.9

303 Véase OIT. 2002.

304 Véase Reynaud, E. 2006. Véase también Vidar, M. 2005, pp. 147-148. En términos generales, los programas de seguridad oficiosos se refieren a sistemas de seguridad social informales y tradicionales: los sistemas de seguridad tradicional son aquellas formas de seguridad estrechamente vinculadas con tradiciones sociales y que suelen ser vinculantes para los miembros de la comunidad en virtud de leyes o costumbres consuetudinarias. En cambio, los sistemas informales de seguridad social tienden a desarrollarse de manera independiente de los tradicionales y se basan en principios de solidaridad y reciprocidad que surgen de las circunstancias impuestas por cambios sociales y económicos. Existen diversos tipos de programas informales de seguridad social: las asociaciones comerciales en Zambia son un ejemplo de sistema informal de seguridad; generalmente son asociaciones semifocales de comerciantes establecidos con apoyo gubernamental que velan por el bienestar de sus miembros, generalmente ofreciendo préstamos (véase Mukuka, L., Kalikiti, M. Musenge, D.K. 2002).

4.8.3 OBRAS PÚBLICAS

El derecho a la alimentación obliga a los Estados a respetar y proteger el acceso ya disponible a alimentos adecuados y proveer alimentos directamente a las personas o grupos, incluidos aquellos sin empleo, que no pueden hacerlo por sus propios medios. Los países desarrollados generalmente cuentan con leyes consolidadas en materia de desempleo. Sin embargo, la protección de la población desempleada o subempleada en los países en desarrollo frecuentemente consiste en programas de incentivos para el empleo, por lo general durante períodos de crisis. Los programas de “alimentos por trabajo” también han surgido en regiones con déficit alimenticio crónico para garantizar el acceso a alimentos, contribuyendo paralelamente al desarrollo del país o la región a través de la creación o mejoras en las infraestructuras.³⁰⁵

El Recuadro 78 incluye algunos ejemplos de programas gubernamentales para mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la realización del derecho a la alimentación a través de la generación de empleo.

RECUADRO 78. Garantías de empleo en el sector público y programas de alimentos por trabajo – Ejemplos de prácticas nacionales

Asia meridional ha estado a la vanguardia con respecto a programas públicos de empleo para garantizar la seguridad alimentaria de familias pobres. El programa más emblemático se puso en marcha durante la grave sequía que azotó el estado de **Maharashtra** de la India a principios de los años 70. El programa de trabajo de Maharashtra ofrecía oportunidades de empleo no cualificado en trabajos manuales a pequeña escala en un proyecto de infraestructura rural que requería una alta cantidad de mano de obra. Los estudios han demostrado que el programa efectivamente benefició a los pobres y redujo la tasa de pobreza. El programa ha sido reconocido internacionalmente como una de las iniciativas más eficaces que ha hecho realidad el derecho al trabajo, permitiendo a las personas alimentarse por sus propios medios. El programa recibió respaldo jurídico en 1977 con la aprobación de la Ley de Garantía de Empleo de Maharashtra que instauró el derecho de todo adulto inscrito en el programa a trabajo no cualificado. Esta Ley es citada frecuentemente como ejemplo de cómo la legislación sectorial puede fomentar y facilitar la realización del derecho a la alimentación en el país.

305 Para más información sobre los programas de alimentos por trabajo, véase por ejemplo, Barrett, C.B., Holden, S. y Clay, D.C. 2004 y Lorge Rogers, B. y Coates, J., 2005.

RECUADRO 78. Garantías de empleo en el sector público y programas de alimentos por trabajo – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

En 2005, el Parlamento de la **India** aprobó la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA)³⁰⁶, que establece que toda familia que reside en zonas rurales de la India tiene derecho a un mínimo de 100 días de empleo al año para por lo menos un adulto de la familia (que esté dispuesto a realizar trabajo manual no cualificado), con un salario mínimo establecido por ley (Art. 3). Si no se ofrece un empleo, el postulante recibe un subsidio diario de desempleo (Art. 7). La Ley también contiene diversas disposiciones sobre la transparencia y rendición de cuentas: por ejemplo, estipula que el proceso de inscripción se debe realizar de manera pública y que exista algún servicio para que las personas puedan verificar sus datos o los de otros; que todo empleo avalado por la NREGA cuente con un Comité local de Vigilancia y Control; que se exhiba la descripción del trabajo en un tablero de avisos en todo lugar de trabajo en un formato fácil de leer; que los salarios sean pagados directamente al trabajador en un día anunciado con anterioridad con la presencia de personas independientes de la comunidad.

Estos programas son menos comunes en **África**, aunque existen excepciones. Por ejemplo, en **Etiopía**, entre 1999 y 2003, a través del programa de alimentos por trabajo fueron empleadas en promedio 1,4 millones de personas al año.

También se han establecido programas públicos de empleo en **Bangladesh, Sri Lanka y las Filipinas**, así como en **Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú**.

Fuente: Subbarao, K., Braithwaite, J. y Jalan, J. 1995. pp. 10–13; Dey, N., Drèze, J. y Khera, R. 2006. y Seekings, J. 2006.

Este tipo de medidas puede contribuir de manera significativa a dar plena efectividad al derecho a la alimentación de quienes no pueden alimentarse por sus propios medios,³⁰⁷ siempre y cuando sean administradas correctamente, implementadas respetando plenamente la dignidad humana y sean capaces de cumplir una doble función: proporcionar una red de seguridad en tiempos de crisis y facilitar la deseada transición hacia una vida autónoma, es decir, la capacidad de alimentarse por sus propios medios. También es importante proporcionar servicios de guardería infantil apropiados para asegurar la plena participación

306 Para un análisis crítico de la Ley, véase: <http://www.sentinel-venugopal.in/reports.html#eight>

307 Las medidas de acción afirmativa generalmente son de carácter temporal y duran sólo hasta que las desventajas estructurales se hayan superado, ya sea a través de medidas compensatorias o el establecimiento de un sistema más equitativo.

de las mujeres. En la India, entre el 45 y el 60 % de las personas inscritas en el Programa de trabajo de Maharashtra eran mujeres. La alta participación de mujeres fue posible gracias a los servicios de guardería infantil en la cercanía del lugar de trabajo y al apoyo de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias que se dedicaron a sensibilizar a las mujeres y asegurar de que se rindieran cuentas respecto de la participación de las mujeres.³⁰⁸ La recientemente aprobada Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India, cuyo objetivo es garantizar “un medio de subsistencia seguro” para las personas, estableciendo el trabajo como un derecho legalmente reconocido y exigible ante un tribunal, es una herramienta que podría llegar a desempeñar una función importante en la realización del derecho a la alimentación (véase el Recuadro 78).

Las leyes laborales y las de seguridad social están estrechamente vinculadas; por lo tanto, también se hace necesario revisar la legislación nacional para explorar las sinergias que existen entre ambas áreas y verificar que éstas favorecen a los pobres y desfavorecidos, y les permite alcanzar la seguridad de ingresos necesaria para poder adquirir alimentos suficientes y adecuados.

308 Véase Howell, F. 2001, p. 298.

4.9 SEGURIDAD SOCIAL

Además del trabajo remunerado y la dependencia de los ahorros y bienes (como tierras y recursos), las personas pueden alcanzar un nivel de seguridad de ingresos necesario para la realización de su derecho a la alimentación a través de los mecanismos de seguridad social. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a considerar la posibilidad de establecer y mantener redes de seguridad social y alimentaria para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos (Directriz 14). Las Directrices también ofrecen algunas recomendaciones prácticas para emplear el enfoque basado en el derecho a la alimentación para formular, aplicar y financiar las redes de seguridad social. En el Recuadro 79 se presenta una reseña de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que reconocen la seguridad social como un derecho humano básico y que deberían ser considerados por el equipo de evaluación en el examen de la legislación en materia de seguridad social. El objetivo de la mayoría de los mecanismos de seguridad social es evitar privaciones o vulnerabilidad ante las privaciones,³⁰⁹ por medio de programas oficiales (regulados por el gobierno o públicos) y oficiosos (por ejemplo, estructuras de autoayuda familiar o apoyo surgido de la comunidad).

RECUADRO 79. El derecho humano a la seguridad social

En el plano internacional, la seguridad social ha sido reconocida en la DUDH (Art. 22) y el PIDESC (Art. 9). La Convención n.º 102 sobre Normas sociales mínimas (1952) de la OIT establece normas más específicas en materia de la protección social.

309 Véase Drèze, J. y Sen, A. 1991, pp. 3-5.

RECUADRO 79. El derecho humano a la seguridad social (cont.)

La Convención identifica nueve ramas de seguridad social y define las correspondientes contingencias cubiertas: i) asistencia médica; ii) enfermedad; iii) desempleo; iv) vejez; v) accidente laboral vi) familia vii) maternidad viii) invalidez y ix) prestaciones de familiares sobrevivientes. La Convención permite la ampliación gradual de la cobertura de seguridad social en los países que la han ratificado. Los objetivos mínimos de la Convención estipulan, para cada una de las nueve ramas, el porcentaje de la población que cuenta con protección a través de programas de seguridad social, el nivel mínimo de prestaciones garantizadas para proteger a la población, así como las condiciones para recibir las prestaciones y el período de tiempo que se podrán seguir recibéndolas. En consideración de los países “cuya economía y recursos médicos estén insuficientemente desarrollados”, éstos podrán acogerse a excepciones temporales en lo que respecta la población beneficiaria y el nivel de las prestaciones. Otras Convenciones y Recomendaciones aprobadas después de la Convención n.º 102 establecen estándares más altos para ramas específicas de la seguridad social.³¹⁰ Todas se fundamentan en la Convención n.º 102 y ofrecen un mayor grado de protección, tanto en términos de la población beneficiada como de nivel de las prestaciones.

En general, la seguridad social cubre la asistencia médica y las prestaciones familiares y proporciona seguridad en términos de ingresos en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, maternidad o pérdida del principal sostén de la familia. El concepto de seguridad social incorpora la idea de seguro social (para proteger a las personas contra riesgos sobre la base de sus aportes) a la de asistencia social (que proporciona prestaciones a quienes no cuentan con recursos) (véase la Sección 4.8.3). La asistencia social guarda mayor relación con el derecho a la alimentación dado que el derecho a la alimentación implica la obligación del Estado de asistir a quienes no pueden alimentarse por sus propios medios de manera directa (véase las Secciones 1.1 y 3.5).³¹¹ Como se ha indicado anteriormente, el gobierno tiene el deber de proveer a toda persona por lo menos

310 Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (n.º 121) y Recomendación (n.º 121), 1964; Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (n.º 128) y Recomendación (n.º 131), 1967; Recomendación sobre el examen de reclamaciones (n.º 130), 1930; Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (n.º 168) y Recomendación (n.º 176), 1988; Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) (n.º 118), 1962; Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (n.º 157, 1982) y Recomendación (n.º 167, 1983).

311 Existe cierta controversia respecto de las consecuencias que tendría la asistencia social en términos económicos y sociales y los supuestos efectos adversos sobre la capacidad de las personas de subsistir por sus propios medios y esfuerzo. Para un resumen de los principales argumentos, véase, por ejemplo, OIT. 2001.

una cantidad mínima de alimentos que le permita estar protegida contra el hambre (véase la Sección 3.5.4). En las siguientes secciones se examinarán algunas de las materias relacionadas con la asistencia social.

4.9.1 GARANTÍA LEGAL

Los países desarrollados, por lo general, cuentan con una legislación sólida en materia de seguridad social. En cambio, en los países en desarrollo, las redes de protección alimentaria generalmente se crean por reglamentación gubernamental o por decreto de los diversos órganos del Estado por un período determinado de tiempo. Desde la perspectiva del derecho humano a los alimentos, garantizar que todo el mundo tenga acceso a una alimentación adecuada no basta. También es importante que ese acceso se tenga como un derecho, y que se impongan las correspondientes obligaciones a los actores públicos y privados que puedan influir en el disfrute de ese derecho. Cuando estos planes alimentarios no se establecen por ley, la identificación de los beneficiarios está sujeta a la discreción de las autoridades gubernamentales y no se estipulan los procedimientos a seguir y las sanciones que deben aplicarse en caso de que el plan no se lleve a cabo o se cometa alguna violación.³¹² El otorgamiento de prestaciones de asistencia social, incluida la creación de redes de protección alimentaria como derecho legal, faculta a las personas para exigir que sus derechos sean respetados y que las autoridades rindan cuentas del cumplimiento de sus obligaciones. En este sentido, cuando se evalúen los programas de asistencia social desde la perspectiva del derecho a la alimentación, los países deben asegurar que se haya establecido una clara base jurídica, que exista estabilidad, regularidad y que estén instituidos mecanismos eficaces de protección y defensa de derechos. En el Recuadro 80 se presenta un ejemplo de legislación que sirve de marco para diversos programas de asistencia social en el país.

RECUADRO 80. Creación del marco jurídico para el establecimiento de redes de seguridad alimentaria en Argentina

La *Ley que crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación de Argentina* (2003) fue aprobada con el fin de coordinar de manera integral todos los programas sociales existentes relativos a la seguridad alimentaria. La ley establece como principio para su creación “el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”. La ley está destinada a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos mayores de 70 años que viven por debajo del umbral de pobreza.



312 Véase Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004.

RECUADRO 80. Creación del marco jurídico para el establecimiento de redes de seguridad alimentaria en Argentina (cont.)

La ley promueve la descentralización al crear un marco nacional al cual se adhieren las provincias a través de un acuerdo. El programa se ejecuta de manera conjunta por los Ministerios de Salud de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social, en tanto que las comisiones nacional, provincial y municipal de alimentación y nutrición actúan como entidades de coordinación. La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación tiene la función, entre otras, de fijar los criterios de acceso al Programa Nacional y las condiciones para su permanencia, asegurar equidad en la distribución de las prestaciones alimentarias, implementar un registro único de beneficiarios e incorporar los mecanismos de control y evaluación de la situación nutricional del país.

4.9.2 FORMULACIÓN DE LAS PRESTACIONES Y SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

A diferencia de los servicios de salud públicos que se aplican de manera global, la asistencia social generalmente está dirigida a quienes más la necesitan. Existen diversas metodologías de selección de beneficiarios, incluyendo aquellas basadas en recursos, factores demográficos (niños, ancianos y discapacitados) o geográficos, junto con métodos de autoselección y de focalización basada en la comunidad.³¹³ En general, la selección de beneficiarios ha fallado frecuentemente a la hora de lograr que la cobertura de la ayuda alcance a aquellas personas que más necesitan de estos servicios,³¹⁴ y por consiguiente, no ha contribuido a facilitar la realización del derecho a la alimentación. Esto se debe, entre otros motivos, a la existencia de procedimientos complicados y lentos; el alto costo que implica obtener información fidedigna y las dificultades para obtenerla; la falta de conocimientos de los posibles beneficiarios; la falta de documentos de identidad legalizados; la amplia discrecionalidad administrativa que existe y que permite el favoritismo y la discriminación, y una deficiente implementación. La focalización también ha tenido consecuencias negativas, incluida la estigmatización social de los eventuales beneficiarios.

En opinión de algunos, una posible solución a los problemas relacionados con la selección de los beneficiarios es la asistencia universal,³¹⁵ ya que reduce la discrecionalidad de las autoridades públicas para determinar si una persona

313 Véase Subbarao, K., Braithwaite, J. y Jalan, J., 1995. y Coady, D. Grosh y M. Hoddinott, J. Véase también, FAO, 2006b. p. 26-27.

314 Véase, por ejemplo, OIT 2001, Krishna, A., 2007.

315 Véase, por ejemplo, Künneman, R., 2005; OIT 2001; y Seeking, J., 2006.

cumple o no los requisitos para recibir las prestaciones. También permite evitar la estigmatización, las prácticas discriminatorias y el abuso, y fomenta la igualdad, especialmente la igualdad de género. La asistencia universal, como tal, podría contribuir de manera significativa a la realización del derecho a la alimentación. Por otro lado, la asistencia universal podría plantear ciertos desafíos en términos de costos, organización y recursos, y podría no ser una alternativa viable para muchos países.³¹⁶

Para asegurar la aplicación de un enfoque basado en los derechos y garantizar su compatibilidad con el derecho a la alimentación, los mecanismos de selección deben hacer frente a situaciones cada vez más complejas. Para ello deberían centrarse no sólo en las familias sino en los diversos grupos e individuos. Esto permitiría garantizar que toda persona o grupo reciba el tipo y forma de asistencia más adecuada a sus necesidades. Esto implica, entre otras cosas, identificar el tipo de situaciones de vulnerabilidad que afrontan los titulares de los derechos y la gravedad de los problemas que padecen. Para lograrlo se deberán desglosar adecuadamente los datos (por ejemplo, por género, distribución de edad, pertenencia a algún grupo étnico o pueblos indígenas). La identificación y caracterización de los titulares de los derechos también puede acarrear un aumento importante de los costos, aunque, al mismo tiempo, las ventajas de aplicar este enfoque son mucho mayores, ya que permite reducir la inseguridad alimentaria y el hambre, y en términos más generales, reforzar la autonomía de la población a corto plazo y su capacidad de generar ingresos en el futuro.

Asimismo, las condiciones que se deben cumplir deben ser transparentes, justas y no discriminatorias; deben difundirse públicamente y ser fácilmente accesibles para la gente; todos los procedimientos de inscripción y postulación deben ser justos, simples y accesibles y contar con las salvaguardas correspondientes, acceso a una revisión independiente y adjudicación de demandas. Además, es sumamente importante que las autoridades responsables, así como sus funciones y atribuciones, estén claramente asignadas y no tengan demasiada discrecionalidad, y que se informe oportunamente a las personas de los derechos en virtud de las formas de asistencia establecidas. Otorgar facultades discrecionales a las autoridades competentes para el otorgamiento de prestaciones contraviene las normas de derechos humanos que exigen que la asistencia deba ser entregada a toda persona que cumple los criterios

316 No obstante, la idea de establecer una renta básica universal como herramienta para erradicar el hambre y la pobreza ha suscitado gran atención en años recientes, y varios países, entre ellos Namibia y Sudáfrica, están considerando introducirla. Brasil aprobó una ley en 2004 para introducir la renta básica universal (Ley n.º 10.835). Véase Seeking, J., 2006 *La Basic Income Earth Network* (Red mundial de renta básica) (creada originalmente en 1986 bajo el nombre de “Basic Income European Network” o Red europea de renta básica) fue creada para servir de vínculo entre las personas y grupos comprometidos o que tienen interés en la causa por una renta básica y para promover el debate en torno al tema al mundo (véase <http://www.basicincome.org>; Véase también <http://www.usbig.net>).

de elegibilidad. Las redes de protección social, si se diseñan de esta manera, garantizarán la aplicación de las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos.

En el contexto de la evaluación de la legislación pertinente, el equipo de evaluación también debe considerar que, en ciertas situaciones, se hace necesaria la asistencia directa de manera permanente: alrededor del 25 % de las personas que padecen hambre y se encuentran en situación de inseguridad alimentaria no pueden trabajar a causa de la desnutrición o alguna enfermedad o debido a las responsabilidades que tienen en el cuidado de la familia (por ejemplo, personas seropositivas al VIH).³¹⁷ Estas personas deben tener la posibilidad de recibir el mínimo de alimentos requeridos, independientemente de la edad, situación laboral u otras circunstancias para estar protegidas del hambre (véase la Sección 3.5.4).

Formulación de las prestaciones

La asistencia social varía de un país a otro; en algunos países sólo toma la forma de una red de seguridad, mientras que en otros forma parte de una red más extensa que incluye un tipo distinto de prestaciones y derechos. En los países desarrollados, las prestaciones de asistencia social generalmente garantizan un ingreso cuyo propósito es asegurar un “nivel de vida adecuado” (consistente en, por ejemplo, alimentos, vivienda, ropa, asistencia médica y educación) que, por ende, va más allá del derecho a la alimentación. En la mayoría de los países en desarrollo, las redes de seguridad alimentaria generalmente tienen como objetivo garantizar una cantidad mínima de alimentos para el consumo y para proteger a las familias contra imprevistos (véase la Sección 4.8.3).³¹⁸ En algunos países, las prestaciones se entregan en especie (o sea, productos alimenticios); en otros, se entregan a través de instrumentos equivalentes a efectivo (vales o cupones para alimentos) o transferencias de dinero.³¹⁹ En algunos países, la asistencia social consiste en una combinación de beneficios en especie y en efectivo.

317 Véase Künneman, R. 2005.

318 Véase FAO, 2006b. Esto incluye programas complementarios de alimentación tales como programas de almuerzo escolar, de nutrición maternal e infantil y de cocinas comunitarias, así como programas de alimentación en situación de emergencia, de alimentos por trabajo, programas de alimentación y salud y de transferencias monetarias condicionadas o sin condiciones (véase Lorge Rogers, B.y Coates, 2005).

319 Para información más detallada, véase FAO. 2006a.

Cada una de estas alternativas tienen sus ventajas e inconvenientes. En general, distribuir alimentos en especie tiene un alto costo.³²⁰ Además, con frecuencia se hace imposible entregar alimentos frescos, lo que podría tener como resultado la entrega de alimentos que no son adecuados en términos nutricionales. Proporcionar alimentos sin costo también puede causar una distorsión en los mercados locales de alimentos e incidir en las condiciones de vida de los agricultores. Sin embargo, cuando no hay alimentos disponibles, podría ser necesario entregar ayuda en especie. A la luz de los principios de derechos humanos, la decisión respecto de la alternativa más adecuada para la legislación en materia de asistencia social exige que se lleve a cabo una evaluación profunda de las necesidades, incluyendo una consulta acuciosa con participación activa de las personas involucradas.³²¹ En la medida de lo posible, la decisión respecto de las prestaciones asistenciales adecuadas debe centrarse en una evaluación de las necesidades individuales con miras a cumplir las normas internacionales de derechos humanos (véase el Recuadro 79). Esto implica, entre otros aspectos, que las necesidades específicas de los lactantes, niños, mujeres embarazadas y lactantes, y las personas discapacitadas o enfermas deben ser consideradas como fundamento para determinar el monto de la prestación establecida. El nivel de prestación establecida también debe ser fiscalizado y ajustado regularmente para que efectivamente corresponda a la cantidad mínima de alimentos estipulada. Cuando los beneficios son en especie, la legislación debe exigir que dichos alimentos sean adecuados e inocuos desde el punto de vista nutricional, teniendo cuenta de las circunstancias, tradiciones alimentarias y culturas locales (véase la Directriz 14.5 sobre el derecho a la alimentación).

Todas las alternativas para formular los beneficios pueden mejorar la accesibilidad de los individuos afectados a los alimentos, o pueden incidir en su *capacidad de hacer efectivo* su derecho humano a la alimentación de manera diferente, esto es, su capacidad de convertirse en una persona autosuficiente cuando sean adultos sanos (véase arriba). Como se ha indicado anteriormente, la obligación de hacer efectivo el derecho de las personas a los alimentos también exige la adopción de medidas para facilitar su progresiva integración social y económica. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a considerar la posibilidad de complementar la ayuda alimentaria, proporcionada mediante los sistemas o redes de seguridad, con actividades adicionales para obtener los máximos beneficios con vistas a garantizar el acceso de la población a alimentos adecuados y su utilización

320 Por ejemplo, en el programa de salud materno-infantil de Honduras, entregar 1 lempira en forma de vales para alimentos tuvo un costo de 1,03 lempiras, en tanto que entregar esta misma transferencia de renta en forma de alimentos tuvo un costo de 5,69 lempiras (véase Lorge Rogers y Coates. 2005 p. 2). Para más información, véase, por ejemplo, Howell, F., 2001.

321 Sin embargo, en la práctica, la manera más adecuada para cada país estará sujeta, entre otras cosas, a la capacidad institucional y administrativa del país, el sistema jurídico y económico, el grado de corrupción e inseguridad, cobertura de las prestaciones, etc.

(Directriz 14.6). En el contexto de la evaluación de la legislación en materia de asistencia social, combinar la asistencia directa con medidas de facilitación –tales como el acceso a la atención médica, programas de integración social u oportunidades laborales– puede contribuir a asegurar la transición desde la ayuda a la autosuficiencia y, por consiguiente, hacer efectivo el derecho de las personas a la alimentación.³²²

322 Los programas de transferencia monetaria como el programa *Oportunidades* en México y *Bolsa Familia* en Brasil, que condicionan la asistencia monetaria a la matrícula y asistencia regular de niños a la escuela y a controles médicos en los consultorios, se han estado promoviendo con mayor fuerza como buena práctica en el sector social para los países en desarrollo en otros lugares del mundo. Al mismo tiempo, ha surgido cierta inquietud respecto de la condicionalidad: entre otros problemas detectados, la supervisión es muy costosa y difícil, y también conlleva un costo para los beneficiarios. Véase, por ejemplo, Reynaud, E., 2006; Davis, B., 2006.

4.10 NUTRICIÓN, INOCUIDAD ALIMENTARIA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

El derecho a alimentos adecuados implica disponer de alimentos que no sólo sean suficientes en términos de cantidad sino que además sean inocuos y nutritivos (véase la Primera Parte). Por lo tanto, las Directrices sobre el derecho a la alimentación exigen a los Estados garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos (Directriz 9.1). También se invita a los países a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos, especialmente los que son ricos en micronutrientes. Por consiguiente, la creación de huertos en los hogares y en las escuelas puede constituirse en elemento fundamental en la lucha contra las carencias de micronutrientes y para fomentar una alimentación sana (Directrices 10. 2 y 10.3).

Una buena nutrición y salud dependen, en gran medida, del consumo de cantidades adecuadas de alimentos inocuos y de buena calidad. La nutrición es esencial para el crecimiento y desarrollo de la persona, y le permite trabajar, entretenerse, resistir infecciones y aspirar a la realización plena como individuo y como miembro de la sociedad. En cambio, la malnutrición aumenta la susceptibilidad a enfermedades, impide el desarrollo psicológico y físico y puede provocar una discapacidad y la muerte; en consecuencia, retrasa el desarrollo del país.³²³ Al mismo tiempo, en todas las edades y grupos socioeconómicos, tanto en países desarrollados como en desarrollo, particularmente en aquellos que están experimentando procesos vertiginosos de transición social, está aumentando la malnutrición causada por una ingesta excesiva o desequilibrada de alimentos o de cierto tipo de alimentos. Como consecuencia de ello, las enfermedades relacionadas a la dieta, como la

323 Véase OMS. 2000.

diabetes, enfermedades cardiovasculares, hipertensión e infartos están en franco aumento, sobrecargando los ya de por sí precarios sistemas de salud. La seguridad alimentaria y nutricional deficiente e inadecuada es considerada una de las principales causas de desnutrición.

Asimismo, se estima que alrededor de 2 millones de personas mueren cada año debido a enfermedades diarreicas transmitidas por los alimentos; sus víctimas son principalmente niños de países en desarrollo.³²⁴ Las enfermedades transmitidas por los alimentos causan graves consecuencias sociales y económicas, incluyendo pérdidas en los ingresos y la capacidad de generar ingresos. Los alimentos nocivos y las enfermedades transmitidas por los alimentos afectan la productividad del trabajador y causan discapacidades e incluso la muerte prematura y, por ende, provocan una caída en los ingresos.³²⁵ Por otro lado, la aplicación de buenas prácticas agrícolas y de higiene en la producción, procesamiento y distribución de alimentos incrementa la inocuidad y reduce la pérdida de alimentos, aumentando así la disponibilidad y seguridad de los alimentos. Aquellos países que consiguen cumplir las normas de inocuidad alimentaria también pueden aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio internacional.³²⁶ Las normas de etiquetado permiten a los consumidores elegir alimentos acordes a sus necesidades de salud y evitar consumir alimentos que puedan causar desnutrición, obesidad o enfermedades crónicas. La legislación interna en materia de inocuidad alimentaria y nutrición es un elemento sectorial clave para alcanzar el cumplimiento del derecho a la alimentación. En las siguientes secciones se examinarán las diversas materias relacionadas con este tema.

4.10.1 NORMAS DE INOCUIDAD ALIMENTARIA

Muchos países han aprobado leyes y normas relacionadas específicamente con los alimentos, mientras que en otros, la inocuidad alimentaria se encuentra bajo el marco de la salud humana o forma parte de las estrategias de alguna ley de salud pública o de protección sanitaria. Algunos países no cuentan con legislación específica sino, más bien, se valen de instrumentos internacionales. El Recuadro 81 ofrece una breve reseña de los dos principales instrumentos internacionales que abordan el tema de la formulación y aplicación de normas de inocuidad alimentaria.

324 Véase FAO. 2003g.

325 Véase FAO. 2003h.

326 *Ibidem*.

RECUADRO 81. Normas internacionales para los alimentos

Entre los diversos instrumentos desarrollados a nivel internacional, los dos más importantes para los juristas y legisladores son el Codex Alimentarius y los Acuerdos de la OMC. Codex Alimentarius

Codex Alimentarius

El Codex Alimentarius es un conjunto de normas alimentarias, códigos de prácticas, directrices y otras recomendaciones aprobadas por la Comisión del Codex Alimentarius, un órgano conjunto de la FAO y la OMS. La Comisión elabora normas alimentarias internacionales cuyo objetivo es proteger la salud de los consumidores y facilitar prácticas justas en el comercio de los alimentos. Las normas del Codex y los textos conexos abarcan los principales alimentos, sean estos elaborados, parcialmente elaborados o crudos. Las Normas abordan, entre otras materias, los aditivos alimentarios, contaminantes, medicamentos veterinarios y residuos de plaguicidas y otros peligros microbiológicos. Las normas del Codex también abordan la higiene de los alimentos, la nutrición, el etiquetado y métodos de análisis y toma de muestras. El uso de las normas del Codex asegura que las normas aplicadas a nivel nacional tengan respaldo científico. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC (véase a continuación) han reconocido la importancia de las normas del Codex como referente para la armonización internacional de las normas alimentarias, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo.

Los Acuerdos de la OMC

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) establece los derechos y obligaciones de los países miembros de la OMC que desean aplicar medidas para proteger la vida y salud humana y animal (sanitaria) y vida y salud de las plantas (fitosanitaria). Las medidas de inocuidad alimentaria sólo se justifican si son aplicadas para proteger de la salud pública y en base a un análisis profundo, científico y consistente de los riesgos. Las medidas MSF en el plano nacional no deben aplicarse de manera tal que constituyan una discriminación arbitraria o injustificable o impliquen una restricción encubierta al comercio. El Acuerdo MSF también fomenta la participación de los Estados miembros en las organizaciones internacionales pertinentes (la Comisión del Codex Alimentarius, para la inocuidad alimentaria).

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) tiene como objetivo garantizar que los reglamentos y normativas técnicas, incluyendo las exigencias de embalaje, rotulación y etiquetado, así como la realización de pruebas y los procesos de certificación, no crearán obstáculos innecesarios al comercio.



RECUADRO 81. Normas internacionales para los alimentos (cont.)

El Acuerdo OTC cubre todas las normas técnicas que el Acuerdo MSF no cubre y abarca todos los productos alimentarios, incluidos los productos agrícolas. Las definiciones de los productos, incluidas las disposiciones esenciales sobre la calidad y los requerimientos de etiquetado de alimentos del Codex Alimentarius, son considerados referentes internacionales para los alimentos.

Fuentes: Vapnek y Spreij, 2005. *cit.*, pp. 19–20.

http://www.who.int/foodsafety/codex/general_info/en/index.html

http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm4_e.htm#TRS

Es necesario contar con una legislación en materia de inocuidad de los alimentos para reducir el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos. Aunque no fue conceptualizada teniendo en mente el derecho a la alimentación, la legislación sobre la inocuidad alimentaria permite garantizar que todos los alimentos producidos, importados y consumidos sean inocuos, de conformidad con el componente de adecuación del derecho a la alimentación. La inexistencia de leyes para regular la inocuidad de los alimentos menoscaba la protección del derecho a la alimentación, aunque de existir legislación ésta también puede tener consecuencias adversas en la realización del derecho a la alimentación al afectar la accesibilidad y disponibilidad de alimentos. Esto se debe al alto costo que conlleva el cumplimiento de las normas de inocuidad alimentaria (por ejemplo, inversiones en la producción y elaboración de alimentos y la creación de instituciones para vigilar la calidad). Estas normas pueden causar dificultades extremas a los pequeños productores que no cuentan, por lo general, con los recursos necesarios para poder cumplir las exigencias y que, en consecuencia, pueden perder la capacidad de alimentarse por sus propios medios. El cumplimiento de las normas estrictas de inocuidad alimentaria también pueden provocar alzas en los precios de los alimentos con las consiguientes consecuencias adversas en la accesibilidad de los consumidores pobres a los alimentos en términos económicos o a la accesibilidad a alimentos adecuados, llevándolos a consumir alimentos más baratos y, probablemente, menos inocuos. Las medidas para la inocuidad también pueden tener consecuencias negativas en el comercio, al dificultar el acceso de productores y países pobres - que en muchos casos no cuentan con la capacidad para cumplir las normas internacionales para las exportaciones - a los mercados.³²⁷

327 Véase FAO. 2003h, párr. 7.

El equipo de evaluación debe considerar si la legislación o las demás políticas toman en consideración los diversos sectores involucrados en la cadena alimentaria que pudieran afrontar dificultades en el momento de dar cumplimiento a las normas alimentarias establecidas: los pequeños agricultores, comerciantes y elaboradores, vendedores en mercados y ambulantes. Para garantizar que los alimentos sean adecuados e inocuos y, a su vez, disponibles y accesibles, los gobiernos deben adoptar medidas paralelas (por ejemplo, facilitando el acceso de los pequeños productores a la tecnología, ofreciendo apoyo para inversiones, etc.) para evitar o mitigar las posibles consecuencias adversas en las condiciones de vida de los sectores que forman parte de la cadena alimentaria y, al mismo tiempo, cumplir las normas internacionales de comercio pertinentes. En el Recuadro 82 se ilustra la importancia que tiene establecer el equilibrio entre las posibles ventajas y desventajas de aplicar unas normas de inocuidad de los alimentos demasiado estrictas.

RECUADRO 82. Ventajas y desventajas de la aplicación de normas estrictas en materia de inocuidad de los alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales

Brasil

La aplicación de normas de inocuidad alimentaria en **Brasil** dejó fuera de los mercados oficiales varios cultivos y productos menores ya que no cumplían los estándares establecidos, entre ellos, la miel de pequeños productores en el Amazonas. Existe una gran diversidad de abejas nativas de Brasil. Un apicultor local, en consideración de las diversas condiciones ambientales, podría tener 15 especies de 6 géneros de abejas diferentes y recolectar miel de diversos sabores, colores y calidad nutricional. Pero, debido a las estrictas normas sobre el contenido de humedad, la mayor parte de la miel de los pequeños apicultores del Amazonas no puede ser comercializada, ya que no cumple los estrictos estándares de calidad. Para poder cumplirlos, tendrían que comprar equipos de alto costo para deshumidificar la miel, cosa que los pequeños apicultores y comunidades rurales pobres no pueden costear. Además, la mayoría de las comunidades rurales que crían abejas nativas no cuenta siquiera con energía eléctrica. Las normas establecidas son consideradas necesarias para el bien común (es decir, la salud pública), sin embargo, al no proporcionar las garantías necesarias (por ejemplo, facilitando el acceso a los equipos que se necesitan, ofreciendo otras alternativas a la producción de miel y otras medidas para ir en apoyo de los pequeños productores), la legislación terminó dificultando su capacidad de ejercer su derecho a la alimentación.

Fuente: Rodríguez-Amaya, D.B., 2005.



RECUADRO 82. Ventajas y desventajas de la aplicación de normas estrictas en materia de inocuidad de los alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

India

En 1998, el gobierno de la **India** aprobó la Ordenanza para regular el Envasado de Aceites Comestibles, que establece que los aceites comestibles, incluido el aceite de mostaza, sólo puede venderse envasado y que los envasadores deben estar inscritos en los registros oficiales. La Ordenanza también dispone que las empresas de envasado deberán contar con sus propias instalaciones para tomar pruebas de los aceites comestibles y que éstas deben estar certificadas por el gobierno. La Ordenanza establece que sólo aquellos aceites que cumplen las normas de calidad establecidas en la Ley de Prevención de Adulteración de los Alimentos de 1954, pueden ser envasados. Mediante esta Ordenanza, cada envase debe contener los datos pertinentes sobre el producto para que el consumidor pueda identificar al envasador para evitar cualquier engaño. La Ordenanza fue aprobada en respuesta a los brotes de “hidropesía epidémica”³²⁸ provocada por la contaminación de aceite de mostaza y otros aceites comestibles con aceite de argemone.

A pesar de que la medida se hizo necesaria para proteger la salud pública, prohibir la venta de aceites comestibles no envasados produjo graves consecuencias económicas y sociales para muchas pequeñas almazaras y productores locales de aceites comestibles, así como para los consumidores. Los productores que no contaban con la capacidad para acatar la Ordenanza sufrieron un gran perjuicio en sus condiciones de vida y los consumidores, a su vez, ya no contaban con acceso a productos alimentarios que acostumbraban consumir. Se hizo necesario equilibrar cuidadosamente los intereses para asegurar que la prohibición estuviera acompañada de medidas compensatorias apropiadas para los afectados.

Fuente: Tribune (India). 1998. (Edición en línea) 18/9; ver también Shiva, V. 2005.

Otra posible solución sería establecer un sistema doble de producción y distribución de alimentos – uno para el mercado local y otro para las exportaciones. Las normas internacionales que rigen el comercio internacional son muy estrictas y podrían, en algunos casos, ser suavizadas con poco o ningún riesgo para los consumidores, lo que justificaría la implantación de un sistema doble. Esto podría ayudar a garantizar que se maximicen los efectos positivos de las normas de inocuidad alimentaria (para que los alimentos sean inocuos y adecuados en términos

³²⁸ La hidropesía epidémica es un tipo de edema causado por una intoxicación por *Argemone mexicana*. (Mexican prickly poppy).

nutritivos) y evitar los efectos negativos indeseados (para los productores pobres y para la seguridad alimentaria y derecho a los alimentos de los consumidores).³²⁹ Evidentemente, la legislación debe garantizar que las normas para los mercados nacionales se mantengan lo suficientemente estrictas como para proteger el derecho de las personas a alimentos adecuados. Para cumplir los principios de derechos humanos en materia de transparencia, los procedimientos para establecer las normas deben ser transparentes y debe informarse debidamente a los representantes de los grupos de consumidores, agricultores y productores y, en caso que corresponda, éstos deben participar activamente en la toma de decisiones en temas relacionados con la inocuidad de los alimentos. Esto también contribuiría a lograr cierto equilibrio entre la inocuidad y asequibilidad de los alimentos. Los individuos también deben estar protegidos de cualquier daño provocado por alimentos nocivos o adulterados, incluidos aquellos vendidos por comerciantes ambulantes (véase la Sección 4.10.3).³³⁰

Protección del consumidor

Otra dimensión pertinente de la seguridad alimentaria es la protección del consumidor. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exigen a los Estados garantizar que los operadores de empresas alimenticias reciban educación sobre prácticas seguras al objeto de que sus actividades no generen residuos nocivos en los alimentos ni causen daño al medio ambiente. Los Estados también deben adoptar medidas para educar a los consumidores sobre el almacenamiento, la manipulación y la utilización seguros de los alimentos en el hogar (Directriz 9.6). La disposición respecto de la educación a los consumidores sobre el almacenaje, manipulación y preparación de alimentos también es un componente clave del enfoque basado en la cadena alimentaria³³¹ y fundamental para garantizar la adecuación de los alimentos. La manipulación y preparación inadecuadas pueden contrarrestar las medidas de inocuidad para los alimentos adoptadas en las etapas previas de la cadena alimentaria; la legislación en materia de inocuidad de los alimentos también debería, por ende, cubrir todas las etapas de la cadena. Según la concepción moderna de la inocuidad alimentaria, la responsabilidad final sobre los alimentos ofrecidos en el mercado recae en los productores,³³² sin embargo, son los Estados los que, para realizar el derecho a la alimentación, tienen la obligación de regular su conducta con miras a garantizar de que

329 Véase FAO. 2003h, párr. 18, 19.

330 Véase Mechlem, K, Muehlhoff, E. y Simmersbach, F., 2005

331 La FAO define el “enfoque de la cadena alimentaria” como el reconocimiento de que la responsabilidad de proveer alimentos inocuos, sanos y nutritivos está repartida entre todos los eslabones de la cadena alimentaria – entre todos los que están involucrados en la producción, elaboración y comercialización de alimentos. Véase FAO. 2003g.

332 *Ibidem*.

las normas de inocuidad alimentaria efectivamente sean cumplidas³³³ y de entregar información oportuna a los consumidores. El Departamento Jurídico de la FAO ha elaborado un estudio que ofrece un nuevo modelo para la formulación de leyes en materia de alimentos³³⁴ que podría servir, a su vez, como documento de referencia para el proceso de evaluación³³⁵. La OMS también ha elaborado diversos documentos pertinentes a este sector.³³⁶

4.10.2 NORMAS DE NUTRICIÓN

Implementar el derecho a alimentos adecuados implica garantizar que todos los alimentos disponibles en el país no sólo sean inocuos sino también adecuados en términos nutricionales y satisfagan las necesidades nutricionales acorde a la edad, sexo, estado de salud y ocupación del individuo. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación recomiendan que los Estados tomen medidas para mantener o fortalecer la diversidad de la alimentación (por ejemplo, por medio de la producción de alimentos nutritivos y culturalmente adecuados), así como mejorar la producción y consumo de una diversidad de alimentos nutritivos (Directriz 10). También se alienta a los Estados a estudiar la posibilidad de adoptar reglamentos relativos al enriquecimiento de los alimentos, con el fin de prevenir y remediar las carencias de micronutrientes, especialmente de yodo, hierro y vitamina A (Directriz 10.3).

Para asegurar que los alimentos sean adecuados en términos nutricionales, los países deben contar con legislación para regular su contenido nutricional. Esto revestirá particular importancia respecto de los alimentos para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, niñas adolescentes, mujeres embarazadas y lactantes, bebés y niños pequeños, personas con VIH/SIDA, personas en instituciones escolares u hospitalarias, etc.). Las normas de nutrición deben ajustarse a las directrices y normas internacionales para regímenes alimentarios en lo que respecta la composición y etiquetado de los alimentos y declaraciones de propiedades saludables (véase más

333 Véase Vapnek and Spreij, 2005, p.129.

334 Según Vapnek y Spreij, “la ley de alimentos” generalmente se usa en referencia a la legislación que regula la producción, comercialización y manipulación de alimentos. Una perspectiva más amplia permitiría cubrir todas las disposiciones legislativas, en todo ámbito, que pudieran ser pertinentes para garantizar la inocuidad de los alimentos, entre las que se incluyen disposiciones sobre la protección del consumidor o leyes de protección contra el fraude, leyes sobre peso y medidas, leyes aduaneras, normas para productos importados y exportados, leyes de inspección de carne, etc. También abarcaría las normativas de seguridad alimentaria así como la aplicación del derecho a la alimentación. Véase Vapnek y Spreij, 2005. p. 13.

335 *Ibidem*. Los países también podrían consultar el informe conjunto de la FAO/OMS, 2003.

336 Véase el sitio web de la Organización Mundial de la Salud:
http://www.who.int/foodsafety/codex/general_info/en/index.html

abajo). Varios países han adoptado o están considerando la posibilidad de adoptar normas internas para ciertos ingredientes que se consideran nocivos para la salud humana (véase el Recuadro 83). En el contexto de la evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación, la falta de normas adecuadas para regular el contenido nutricional de los alimentos en el país podría ser considerada por el equipo de evaluación como una laguna que debe ser abordada en el informe final y en un plan de acción.

RECUADRO 83. Regulación de productos alimenticios con ácidos grasos trans – Ejemplos de prácticas nacionales

En 2003, Dinamarca se convirtió en el primer país en promulgar una ley prohibiendo los aceites y grasas que contienen más de 2 gramos de ácidos grasos trans por cada 100 gramos del producto. Esta restricción se aplica para los ingredientes y no al producto final. Aunque aún es prematuro para evaluar las consecuencias de la restricción de ácidos grasos trans en la salud de la población de Dinamarca (ya que la ley sólo entró en vigor en el año 2004), el Ministerio de Salud informó que las enfermedades cardiovasculares habían bajado un 20 % entre 2001 y 2006. Suiza aprobó una medida similar en abril de 2008. Otros países, incluyendo Canadá, también están estudiando la posibilidad de fijar límites al contenido de ácidos grasos trans en los alimentos. Tanto en Canadá como en los Estados Unidos es obligatorio el etiquetado para ácidos grasos trans, y varias ciudades, entre ellas Calgary, Nueva York y Filadelfia, han prohibido el uso de ácidos grasos trans en los restaurantes. California se convirtió en el primer Estado de los EEUU en prohibir los ácidos grasos trans en los restaurantes en virtud de una ley aprobada en 2008 que entrará en vigor a partir de 2010.

Fuente: Brady, M. 2008.; Kage, B. 2006.

En algunos países, el enriquecimiento de ciertos alimentos (por ejemplo, la harina de trigo) con nutrientes específicos en determinados niveles es obligatorio por ley. El enriquecimiento de alimentos con yodo, hierro y vitamina A puede ser esencial para garantizar una nutrición adecuada cuando uno o más grupos de la población muestran una evidente necesidad de aumentar la ingesta de

algún nutriente esencial.³³⁷ El enriquecimiento de alimentos con micronutrientes se considera una tecnología y estrategia válida en situaciones en las que el abastecimiento y acceso limitado de alimentos no alcanza los niveles adecuados en la dieta y cuando los alimentos enriquecidos están al alcance de la población objetivo.³³⁸ En los casos en que la legislación relativa al enriquecimiento de alimentos incluye disposiciones que prohíben la venta de productos no enriquecidos, el equipo de evaluación debe tomar en consideración su impacto en los pequeños productores y su derecho a la alimentación.

El enriquecimiento es sumamente beneficioso, sin embargo, debe estar acompañado de estrategias para aumentar la diversidad de alimentos consumidos, con énfasis especial en frutas y verduras, y centrar su atención en las personas vulnerables en términos fisiológicos, tales como los niños y las mujeres embarazadas y lactantes. Un enfoque complementario de mayor duración consistiría en promover el consumo de una diversidad de alimentos.³³⁹ Una dieta más diversificada y el consumo de una mayor cantidad de alimentos de origen vegetal proporcionarán las vitaminas y minerales así como los fitoquímicos que faltan en la dieta.³⁴⁰ Esta situación se produce especialmente en aquellos grupos de la población que padecen múltiples deficiencias de micronutrientes –por lo general, a consecuencia de una ingesta insuficiente de energía– que no pueden ser compensadas con alimentos enriquecidos.³⁴¹ El equipo de evaluación podría considerar la posibilidad de incluir recomendaciones sobre la materia en el informe final.

337 *El enriquecimiento* de alimentos ha sido definido como la adición de uno o más nutrientes esenciales en los alimentos, con independencia de que esté presente de manera natural o no en el alimento, al objeto de prevenir o corregir una deficiencia evidente de uno o más nutrientes en la población o grupos específicos de la población. Existe una terminología alternativa para la adición de nutrientes a los alimentos. La *restitución* implica la adición de nutrientes esenciales a un alimento que se pierden durante los procesos de buenas prácticas de fabricación (BPF) o durante el almacenamiento o procesos de manipulación normales, en cantidades que permitirán igualar el nivel de nutrientes al de los niveles presentes en la porción comestible del alimento antes de ser procesado, almacenado o manipulado (véase FAO, 1996).

338 Véase FAO. 2003i.

339 La División de Nutrición de la FAO está elaborando una publicación para documentar los beneficios de los enfoques basados en los alimentos, especialmente de mejoras en la alimentación y la diversificación de las intervenciones para controlar y prevenir deficiencias de micronutrientes. La publicación se centrará en las iniciativas prácticas para sortear las deficiencias de micronutrientes a través de un mayor acceso y consumo de una diversidad de alimentos inocuos y de buena calidad en cantidades adecuadas. También reunirá diversos documentos técnicos y de apoyo pertinentes al objeto de fomentar y promover la inversión en dichas iniciativas.

340 Véase FAO. 2003i.

341 *Ibidem*.

4.10.3 ETIQUETADO, PUBLICIDAD Y COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS

En el contexto el derecho humano a la alimentación, el principio de transparencia exige a los Estados proteger a los consumidores de engaños y falsas descripciones en envases, etiquetas, publicidad y venta de alimentos.³⁴² Los consumidores no pueden adquirir un suministro adecuado de alimentos inocuos y nutritivos si no cuentan con información nutricional clara y fiable, y si no están protegidos contra campañas publicitarias y de comercialización de alimentos que contienen informaciones falsas de nutrientes y propiedades saludables. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exigen a los Estados, entre otras medidas, facilitar a los consumidores la elección velando por la divulgación de información adecuada sobre los alimentos comercializados, y proporcionar vías de recurso ante cualquier daño causado por alimentos nocivos o adulterados, incluidos los vendidos por comerciantes ambulantes (Directriz 9.7). Los avances, en términos jurídicos, en el ámbito de la regulación de declaraciones de nutrientes y propiedades saludables en las etiquetas de alimentos a nivel internacional y regional, especialmente en la UE, podrían servir de referentes para la evaluación de compatibilidad de la legislación en esta materia (véase el Recuadro 84).

Todos los miembros de la sociedad, incluido el sector privado, son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada (OG 12, párrafo 20), sin embargo, son los Estados los responsables del cumplimiento, en virtud de su obligación de proteger este derecho humano. Los Estados deben asegurar que las actividades del sector privado no transgredan el derecho de las personas a una alimentación adecuada. Dado que el etiquetado, publicidad y comercialización podrían tener afectar el ejercicio del derecho a la alimentación, el Estado debe regular cuidadosamente estos ámbitos. El etiquetado permite a los consumidores ejercer su derecho a elegir los alimentos que compran. La mayoría de los países han promulgado legislación que exige el etiquetado del contenido nutricional de los alimentos. El equipo de evaluación debe tener presente que los consumidores sólo pueden tomar decisiones adecuadas si la etiqueta del alimento incluye información nutricional explicativa sobre los alimentos en un formato simple, claro y coherente que permita entender los ingredientes y el uso correcto del alimento. La legislación debe exigir que las etiquetas estén impresas en el idioma o idiomas del país o incluyan una traducción. Esto permite garantizar la compatibilidad de las disposiciones jurídicas pertinentes con los principios de derechos humanos sobre la transparencia y empoderamiento.

342 Véase la OG 12, párr. 11 y la Directriz 9.7 de las Directrices sobre el derecho a la alimentación

RECUADRO 84. Regulación del etiquetado de alimentos y declaraciones de nutrientes y propiedades saludables – normas internacionales y regionales

El Comité del Codex sobre Etiquetado de Alimentos elabora directrices sobre el etiquetado de declaraciones de nutrientes y propiedades saludables. Las Directrices generales sobre Declaraciones de Propiedades de 1979 fueron completadas en 1997 por las Directrices para el Uso de Declaraciones Nutricionales y Saludables.³⁴³ Las directrices definen las circunstancias en las que se permite el uso de declaraciones de nutrientes, declaraciones de propiedades relativas al contenido de nutrientes y declaraciones comparativas de nutrientes. El tema de las declaraciones sobre propiedades saludables aún no ha sido abordado en las normas o directrices Codex, no obstante, el tema está actualmente en discusión.

El Reglamento n.º 1924/2006 de la UE sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos está basado en el principio de que dichas declaraciones sólo pueden aparecer en alimentos introducidos en el mercado comunitario si no son falsas o inducen a error y si sus atributos cuentan con evidencia científica. Con el Reglamento se pretende garantizar una mayor protección del consumidor, así como armonizar la legislación existente en la UE al objeto de facilitar el comercio intracomunitario. Más específicamente, el Reglamento controla las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables a través de listas positivas de declaraciones autorizadas para su uso en los alimentos juntamente con las condiciones que deben cumplir los alimentos para poder usarlas. En el anexo del Reglamento se incluye una lista de las declaraciones nutricionales permitidas y se establecen procesos para compilar la lista de declaraciones autorizadas.

La publicidad es otro aspecto central que exige la regulación del Estado. Un número cada vez mayor de países ha prohibido la publicidad falsa o engañosa de alimentos (por ejemplo, que sugiera que un producto tiene beneficios nutricionales y es necesario para mantener un estilo de vida saludable si se consume regularmente, o si no menciona que contiene ciertas sustancias o su forma de elaboración). Asimismo, debe prestarse especial atención a la publicidad dirigida a los niños.

Publicidad y comercialización dirigida a los niños

La nutrición correcta durante la infancia y adolescencia es fundamental para el crecimiento y desarrollo así como para la salud y bienestar, ya que los hábitos

³⁴³ Véase las Directrices del Codex para el Uso de Declaraciones Nutricionales y Saludables (CAC/GL 23-1997, Rev. 1-2004).

alimenticios desarrollados en la infancia, si no son los correctos, podrían implicar riesgos a la salud y enfermedades crónicas en la edad adulta. Un informe conjunto de la Consulta mixta de Expertos de la OMS y la FAO en 2002 llegó a la conclusión de que la intensa publicidad de comidas rápidas y de bebidas y alimentos de alto contenido energético y pobres en micronutrientes es “probablemente” el factor causal del aumento de peso y obesidad infantil.³⁴⁴

Muchos factores, incluyendo la responsabilidad paterna, influyen en los hábitos alimentarios y la selección de alimentos durante la infancia, aunque la publicidad de alimentos ejerce una influencia aún mayor.³⁴⁵ Existe una tendencia cada vez más intensa a regular la comercialización y publicidad de alimentos y bebidas dirigida a los niños (véase el Recuadro 85).³⁴⁶

RECUADRO 85. Legislación en materia de comercialización y publicidad dirigida a los niños

La campaña de alimentos infantiles (*Children's Food Campaign*) del **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte** hizo un llamamiento para prohibir la comercialización y venta mediante máquinas expendedoras de comida basura y bebidas gaseosas en las escuelas, así como la adopción de directrices obligatorias sobre la calidad de las comidas preparadas en las escuelas y la educación en alimentación y nutrición.³⁴⁷ La campaña presentó dos proyectos de ley sobre alimentos infantiles y concitó gran apoyo en ambas ocasiones.³⁴⁸

El gobierno de **Francia**, después de aprobar la Ley sobre Política de Salud Pública (2005), retiró las máquinas expendedoras de las escuelas. **California** (Estados Unidos de América) también las prohibió.



344 Véase OMS. 2003b. Otras causas incluyen una lactancia materna inadecuada, cambios en el consumo de alimentos por alimentos altamente energéticos con baja densidad nutricional, incluyendo dulces y bebidas con alto contenido de grasas, azúcar o sal.

345 Una revisión sistemática comisionada por la Agencia de Normas Alimentarias del Reino Unido concluyó que la publicidad tiene influencia en la selección de alimentos y en los hábitos alimentarios de los niños. Véase Hastings Report. 2003.

346 Evidentemente, cualquier normativa apropiada deberá estar acompañada de otras medidas que deberán adoptarse, por ejemplo, proveer comidas saludables en las escuelas, educación y sensibilización sobre normas de nutrición de alimentos y etiquetado, y medidas para garantizar de que el sector privado también apoye las medidas de protección para el bien de los niños.

347 Véase <http://www.sustainweb.org/childrensfoodcampaign>

348 Véase <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/023/2006023.pdf>

RECUADRO 85. Legislación en materia de comercialización y publicidad dirigida a los niños (cont.)

La provincia de Quebec (**Canadá**), ha tomado una postura particularmente dura en la materia, prohibiendo por completo *cualquier forma de publicidad* dirigida a menores de 13 años. También se ha iniciado una campaña para prohibir la publicidad de comida basura en **Australia**. También en países como **Brasil**, **República de Corea**, **Malasia** y **Sudáfrica** se está debatiendo el tema o se han tomado ya medidas concretas.

Fuente: Garde, A. 2006. Hawke, C. 2007.

Uno de los recursos que podría resultar útil para el equipo de evaluación son los así llamados “Principios de Sydney” sobre la publicidad de productos infantiles. Estos siete principios, aprobados en 2008 por el Grupo de Trabajo Internacional contra la Obesidad, estipulan que las iniciativas para reducir la publicidad dirigida a los niños deben ser coherentes con los derechos de los niños; proveer protección substancial a los niños; quedar reflejados en normas escritas; incluir una definición amplia de la promoción comercial; garantizar espacios libres de publicidad para los niños; incluir medios de comunicación que trascienden fronteras nacionales; y ser evaluados, supervisados y sancionados. El Recuadro 86 ofrece una breve reseña del proceso de elaboración de los Principios de Sydney.³⁴⁹

RECUADRO 86. Los “Principios de Sydney” sobre la publicidad de productos infantiles

Después del Foro de la OMS y la Reunión Técnica de mayo de 2006 en los que se debatió el tema de la comercialización de alimentos dirigida a niños, el Grupo de Trabajo Internacional contra la Obesidad (IOTF, por sus siglas en inglés)³⁴⁹ elaboró un conjunto de siete directrices para orientar las medidas que deben adoptarse para cambiar las prácticas publicitarias dirigidas a los niños.

349 La IOTF (International Obesity Taskforce) es una red mundial de expertos y rama consultiva de la Asociación Internacional para el Estudio de la Obesidad. Su objetivo es sensibilizar a la población sobre los riesgos de la obesidad y exhortar a los gobiernos a tomar medidas al respecto. Véase: <http://www.ionf.org/whatisionf.asp>

RECUADRO 86. Los “Principios de Sydney” sobre la publicidad de productos infantiles (cont.)

La primera versión preliminar de los así llamados Principios de Sydney fue entregada a diversas personas y organizaciones activas en esta área y las conclusiones del estudio confirmaron que una amplia mayoría de asociaciones profesionales y científicas, organismos de consumidores, la industria, los profesionales de la salud y otras entidades interesadas concuerdan en la necesidad de establecer un conjunto de principios. Cada uno de los principios incluidos en la versión preliminar también recibió amplio apoyo, a excepción del tercer principio que exige una normativa estatutaria que no fue apoyada de lleno por el sector industrial. Según el Profesor Boyd Swinburn, autor del estudio, “está cobrando cada vez más fuerza la idea de adoptar un código internacional para la comercialización de productos infantiles, por lo que consideramos que los Principios de Sydney avalarán el contenido de dicho código”.

Fuente: Comisión Internacional para el Estudio sobre la Obesidad (véase www.iaso.org); 2008.

La comercialización de sucedáneos de la leche materna

La comercialización de productos de nutrición infantil también merece particular atención. En el caso de los bebés y lactantes, la leche materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida, seguida después de alimentos nutritivos complementarios adecuados y seguros es –según lo que actualmente se sabe al respecto y exceptuando determinados casos específicos³⁵⁰ – la mejor forma de garantizar el adecuado crecimiento, desarrollo y salud del bebé.³⁵¹ La creciente comercialización de alimentos infantiles y la disminución relativa en la tasa de lactancia materna en muchos países ha llevado a la adopción, con el patrocinio de la OMS y el UNICEF, del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, al objeto de proteger y promover la lactancia materna (véase el Recuadro 87).

350 Por ejemplo, madres que padecen desnutrición extrema, cuando existe la probabilidad de transmisión de algún virus (por ejemplo, VIH/SIDA) a través de la leche materna.

351 Véase OMS. 2006.

RECUADRO 87. El Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna

El Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna fue preparado por la OMS y el UNICEF a partir de un proceso amplio de consultas entre profesionales de la salud, la sociedad civil, ONG y los fabricantes de alimentos infantiles. El objetivo del Código es contribuir a proporcionar a los lactantes una nutrición segura y suficiente, protegiendo y promoviendo la lactancia natural y asegurando el uso correcto de los sucedáneos de la leche materna, en el caso de que estos sean necesarios, sobre la base de una información adecuada y mediante métodos apropiados de comercialización y distribución (Art. 1). El Código fue aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud en 1981 - entre cuyos miembros se incluyen los Ministros de Salud de gobiernos asociados (Resolución WHA34.22) - como una "exigencia mínima" para proteger la salud de los lactantes y que deberá ser aplicada en su totalidad.

El Código invita a los fabricantes y distribuidores de productos comprendidos en las disposiciones del Código a cumplir las disposiciones de manera voluntaria. Sin embargo, de acuerdo con la obligación de proteger el derecho a la alimentación de los grupos vulnerables, entre ellos los niños, los Estados deben adoptar las medidas correspondientes, incluida la legislación, para aplicar este derecho en el plano nacional.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su evaluación del cumplimiento de los países de la Convención de los Derechos de los Niños, cada vez presta más atención al grado de aplicación por parte de los gobiernos de este Código.

Fuente: Brady, M., 2008, cit., Recuadro 83; The International Baby Food Action Network (IBFAN), "What is the International Code?" Disponible en: <http://www.ibfan.org/english/issue/code01.html>

Varios países han aprobado legislación específica para promover la lactancia materna y para regular la comercialización de productos sucedáneos de la leche materna. Uno de los recursos útiles para el equipo de evaluación es el Código internacional mencionado anteriormente (véase el Recuadro 87) así como las resoluciones posteriores de la Asamblea Mundial de la Salud respecto de la regulación de la comercialización de alimentos infantiles.³⁵²

352 Entre otras, las Resoluciones WHA 43.3, WHA 49.15, WHA 54.2 y WHA 55.25 relacionadas con la alimentación infantil (que ratifican la Estrategia Mundial de la OMS para la alimentación del lactante y el niño pequeño (A.55/15) del 16 de abril del 2002).

CONCLUSIÓN

En virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de tomar medidas y rendir cuentas ante la comunidad internacional sobre la aplicación de los derechos humanos que se ha comprometido a realizar. Sin embargo, cada Estado cuenta con un margen de discrecionalidad respecto de cómo cumplirá las obligaciones que estos derechos exigen. Este margen de discrecionalidad conferido a los Estados reconoce y toma en consideración las diferencias culturales, históricas, religiosas, económicas y de desarrollo entre Estados que deben cumplir las mismas obligaciones jurídicas. De ninguna manera significa esto que el Estado pueda optar por aplicar un derecho u otro, o que pueda pasar por alto los derechos de un sector determinado de la comunidad.

En el contexto del derecho humano a la alimentación, depende de cada Estado Parte del PIDESC determinar el tipo más adecuado de medidas para garantizar la realización progresiva del derecho a la alimentación de su población, aunque es necesario y conveniente adoptar algunas medidas legislativas.

La ley es necesaria ya que cumple la función de árbitro imparcial.³⁵³ Establece los principios objetivos, normas y criterios para regular los derechos, atribuciones y conducta de las personas, las comunidades, el sector privado, el gobierno y los organismos administrativos. El gobierno formula los presupuestos y políticas, en tanto la ley impone ciertos límites a la discrecionalidad del gobierno para evitar abusos.

La presente Guía ha examinado y planteado tres alternativas de medidas legislativas que pueden adoptarse para implementar el derecho a la alimentación en el plano nacional: la primera es el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación en las disposiciones constitucionales; la segunda es la adopción de una ley marco para el derecho a la alimentación, y la tercera es la realización de una evaluación de las leyes sectoriales pertinentes para establecer su compatibilidad con el derecho a la alimentación. En la mayoría de los casos, cualquier acción legislativa para implementar el derecho a la alimentación a nivel nacional debe comprender los tres niveles de acción legislativa.

353 Véase Tomaševski, K., 2006, p. 23.

Los derechos constitucionales contienen un considerable peso simbólico. Asimismo, la inclusión explícita del derecho a la alimentación en la Constitución como derecho humano fundamental es la forma más efectiva de protección jurídica ya que la Constitución es considerada la ley fundamental o suprema del país. De esta forma se otorgaría a los individuos una titularidad jurídica sobre la cual pueden apoyarse para desafiar la limitada acción del Estado para proteger su derecho a la alimentación.

Un marco legislativo específico que clarifique los diversos componentes del derecho a la alimentación y estipule las obligaciones de las autoridades del Estado en virtud de este derecho permitiría a las personas comprender cuáles son sus derechos y si alguno de ellos está siendo conculcado, y establecería responsabilidades legales claras para las autoridades públicas que incumplan sus obligaciones. Este marco también aportaría las bases para una coordinación más eficaz entre los diversos sectores y entre el nivel central y los niveles descentralizados. Unas disposiciones especiales podrían determinar las medidas que deben adoptarse en el ámbito de la educación y sensibilización, el derecho a percibir una cantidad mínima de alimentos y los procedimientos para presentar las demandas y reparaciones correspondientes. La ley marco puede ofrecer orientación en materia de derechos humanos a las autoridades responsables de la seguridad alimentaria y nutricional.

Las revisiones de compatibilidad de la legislación sectorial pertinente que afecta tanto a las diversas facetas del derecho a la alimentación (por ejemplo, la accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos) como a la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios con dignidad permitirían garantizar que el marco legislativo del país constituya un entorno jurídico favorable para la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Quizá no sea posible lograr este entorno propicio en todos los países. Cada país tendrá que decidir qué enfoque adoptará en base al contexto nacional y los recursos con que dispone. Con independencia del enfoque adoptado, de acuerdo con el derecho internacional en materia de derechos humanos, se deberá garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia del derecho a la alimentación establecidas en el PIDESC.

La presente Guía, a través de datos técnicos, análisis y consejos prácticos para cada nivel de acción legislativa, constituye una herramienta útil que contribuirá a desarrollar y fortalecer las capacidades de los países para hacer del derecho a la alimentación una realidad. Los Estados, en el marco del proceso de planificación nacional, pueden aprovechar la información contenida en esta Guía y el creciente caudal de experiencias acumuladas en diversos países que han adoptado legislación en materia del derecho a la alimentación. La Guía permitirá a los países comprender la magnitud de los cambios necesarios para que puedan solicitar, de la manera más efectiva posible, la asistencia técnica y asesoría correspondiente.

A medida que se sigan revisando otras Constituciones, se promulguen nuevas leyes y vayan recibiendo revisiones de compatibilidad desde diversos continentes, la Guía podrá ser actualizada y será útil para aquellos países que comiencen a tomar medidas legislativas en este ámbito tan importante.

ANEXO

LISTA DE VERIFICACIÓN PARA UNA LEY MARCO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Esta lista acompaña la Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Su objetivo es ayudar a los países en el proceso de redacción de una ley marco para el derecho a la alimentación. Mediante un resumen de los elementos centrales examinados en la Guía, la lista puede servir a los países para evaluar si estos elementos están incluidos en sus proyectos de legislación y garantizar que se analicen y se tomen en consideración todas las recomendaciones contenidas en la Guía. Evidentemente, las leyes de seguridad alimentaria que ya han sido adoptadas también pueden cotejarse con la lista de verificación y, quizás, reforzarse.

Esta lista debe usarse juntamente con la Guía. Las preguntas incluidas en la lista han sido explicadas en la Guía, que también examina la base lógica y las diversas alternativas para la legislación. La lista de verificación no tiene como propósito servir como modelo para quienes deben revisar o formular las leyes, ya que la legislación debe formularse en base a las tradiciones y necesidades particulares de cada país. El formato de la lista permite bastante flexibilidad y lo que se busca es fomentar el debate en el país.

DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Jerarquía jurídica	¿En qué posición se ubica la ley marco dentro de la jerarquía jurídica del país? ¿Se encuentra en una posición superior respecto del derecho común?
Título	¿Aparece 'derecho a la alimentación' en el título de la ley?
Objetivos y metas establecidas	¿Cuál es el propósito y objetivo de la ley? ¿Se encuentra entre ellos el ejercicio del derecho humano a la alimentación? ¿Especifica la ley que el propósito y objetivos deberán alcanzarse en conformidad con los principios de los derechos humanos?
Definiciones	¿Incluye términos como 'seguridad alimentaria', 'seguridad nutricional', 'adecuación', 'disponibilidad', 'vulnerabilidad', etc.? ¿Concuerda la definición empleada para el derecho a la alimentación con el derecho internacional? ¿Se incluyen definiciones claras de todos los términos clave?



DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Principios de derechos humanos	¿Incluye una sección sobre los principios fundamentales que deben regir las acciones de todos los órganos del gobierno encargados de su implementación? ¿Forman parte de dichos principios la participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento, estado de derecho/recurso? ¿Cómo han sido definidos en la ley? ¿Se exige en la ley explícitamente que las autoridades públicas a cargo deban ejercer sus funciones en conformidad con los principios establecidos?
Principios de derechos humanos y disposiciones sustantivas	¿Se hacen efectivos los principios de derechos humanos en las disposiciones sustantivas de la ley y no sólo en la sección de principios?
Disposiciones sustantivas que establecen el derecho a la alimentación	¿Incluyen las disposiciones sustantivas de la ley un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación? ¿Se incluye una explicación más profunda de sus elementos (accesibilidad, disponibilidad, estabilidad, adecuación y utilización)? ¿Se establece también el derecho fundamental de toda persona a estar protegido contra el hambre?
Limitaciones	¿La ley contiene cláusulas restrictivas o limitaciones? ¿La redacción de la ley refleja las limitaciones que estipula el PIDESC?
Derecho a no sufrir discriminación	¿Está incluido de manera explícita en la ley el derecho de toda persona a no ser objeto de discriminación? ¿Se incluye una lista de motivos de discriminación que están prohibidos en virtud del derecho internacional? ¿Se prohíbe la discriminación contra la mujer?
Medidas especiales	¿Qué tipo de medidas especiales establece la ley para reparar las consecuencias de la discriminación y para establecer la igualdad formal y sustantiva? ¿Se definen grupos especiales como mujeres y pueblos indígenas?
Obligaciones	¿Cómo han sido estipuladas las obligaciones respecto del derecho a la alimentación en las disposiciones sustantivas de la ley?
Respetar, proteger, realizar (facilitar, proveer)	¿La ley incluye alguna disposición general sobre la obligación del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho?
	¿La ley establece asignaciones específicas de asistencia? ¿Se establece alguna cantidad mínima de alimentos a ser asignada? ¿Se incluye en la ley alguna reseña de los elementos clave que determinan la cantidad mínima de alimentos a ser asignada que deberá ser definida en leyes derivadas?
	¿Incluye disposiciones que establecen como prioritarios los grupos y personas más vulnerables? ¿Se incluye una definición de los grupos específicos, tales como los niños, las mujeres embarazadas y lactantes y personas que padecen alguna enfermedad debilitadora?
Evaluaciones de impacto	¿La ley incluye disposiciones que exigen una evaluación del efecto previa en materia de alimentación de los actores estatales y no estatales?
Información	¿La ley estipula el derecho de toda persona a recabar información relevante en materia del derecho a la alimentación?
	¿Las autoridades competentes tienen la obligación de difundir la información y entregarla cuando sea solicitada?
Educación y sensibilización	¿La ley incluye disposiciones sobre medidas de educación y sensibilización? ¿Incluye disposiciones específicas para niños y para adultos?
Emergencias	¿La ley incluye disposiciones sobre el derecho a la alimentación en situaciones de emergencia? ¿Incluye disposiciones respecto de los mecanismos y la coordinación institucionales?
Cooperación internacional	¿La ley incluye disposiciones sobre la cooperación internacional?
	¿La ley incluye disposiciones sobre las obligaciones extraterritoriales?



DISPOSICIONES	PREGUNTAS
Coordinación institucional	¿La ley incluye disposiciones sobre la coordinación de las actividades del sector público?
	¿Crea nuevas instituciones? ¿Fortalece las que ya existen? ¿Desarticula alguna de las antiguas?
	¿Las funciones y atribuciones están claramente definidas? ¿Está garantizada la no duplicidad de esfuerzos en instituciones análogas?
	¿Quiénes son los miembros del órgano de coordinación? ¿Están representados todos los sectores públicos pertinentes? ¿La ley estipula la participación de la sociedad civil? ¿Participan las organizaciones de la sociedad civil en la selección de dichos representantes?
	¿Se incluyen disposiciones sobre la coordinación vertical? ¿La ley incluye disposiciones para los órganos de coordinación a nivel regional o municipal?
Función que desempeñan los otros órganos	¿Se define el las funciones o responsabilidades de las distintas autoridades públicas designadas?
Sistemas de vigilancia	¿La ley explica cómo se realizará la vigilancia del ejercicio del derecho a la alimentación y la implementación de la misma ley marco?
	¿Incluye disposiciones sobre la vigilancia en base a los derechos humanos?
	¿Se ha designado a alguna institución para encabezar la vigilancia?
	¿La ley incluye disposiciones sustantivas para indicadores o parámetros de referencia como, por ejemplo, quién debe definirlos y cómo deben ser modificados?
Participación de la sociedad civil	¿La ley incluye disposiciones sustantivas sobre la participación de la sociedad civil: en el órgano de coordinación (véase también anterior)? en las instituciones de vigilancia? en los procesos de consulta regulares con las autoridades públicas?
Tutela judicial	¿La ley incluye disposiciones sustantivas para recursos ante violaciones del derecho a la alimentación? ¿El derecho a recurso ha sido reconocido/reafirmado)? ¿Incluye alguna lista de tipos de recursos posibles?
Recursos administrativos	¿Lay ley especifica ante qué autoridad administrativa deben presentarse los recursos?
Demandas judiciales	¿La ley reafirma de manera explícita el papel de los tribunales de velar por su cumplimiento y que se otorgue la reparación correspondiente en casos de violación del derecho a la alimentación?
Función que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos	¿La ley incluye disposiciones sustantivas para las instituciones de derechos humanos y el papel que cumplen en: vigilar la realización del derecho a la alimentación?; resolver denuncias de violaciones del derecho a la alimentación?
Disposiciones respecto de su observancia	¿Se incluyen disposiciones específicas sobre su observancia? ¿Se establecen plazos para la adopción de leyes para su implementación?
Evaluación sectorial	¿La ley estipula la evaluación de la legislación sectorial para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación?
	¿Se incluye una lista de áreas sectoriales que deben ser revisadas de manera prioritaria?
	¿Se incluye alguna disposición respecto de los plazos a cumplir?
Disposiciones financieras	¿Se incluyen disposiciones sobre los acuerdos financieros necesarios para aplicar la ley?
	¿Existe alguna indicación respecto de la obligación de presentar informes financieros?
	¿Se considera la posibilidad de crear un fondo especial?

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ **3D three/IATP (Instituto de Política Agrícola y Comercial).** 2005. *Planting the rights seed: a human rights perspective on agriculture trade and the WTO*. Documento informativo n.º1, Serie THREAD, 2 de marzo (disponible en: http://www.3dthree.org/pdf_3D/Backgr1webEn.pdf).
- ❖ **Ackerman, K.Z.** 1998. *State trading enterprises in world agricultural trade*. Economic Research Service/USDA, Agriculture in the WTO/WRS-98-44/ Diciembre (disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/wrs984/wrs984h.pdf>).
- ❖ **Adema, W.** 2006. *Social assistance policy development and the provision of a decent level of income in selected OECD countries*. Social, Employment and Migration Working Papers No. 38. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- ❖ **Ahmed, A.U. y del Ninno, C.** 2002. *The Food for Education Program in Bangladesh: an evaluation of its impact on educational attainment and food security*. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 138. Washington, DC, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) (disponible en: <http://www.ifpri.org>).
- ❖ **Alderman, H.** 1998. *Social assistance in Albania: decentralization and targeted transfers*. World Bank Living Standards Measurement Study Working Paper No. 134, Washington DC, Banco Mundial.
- ❖ **Allen, L., de Benoist, B., Dary, O. y Hurrell, R.** 2006. *Guidelines on food fortification with micronutrients*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.

- ❖ **Alston, P.** 1999. International governance in the normative areas. En United Nations Development Programme (UNDP). *Background papers: Human Development Report 1999*. Nueva York, Oxford, Oxford University Press.
- ❖ **Alston, P. y Tomaševski, K.** eds. 1984. *The right to food*. Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers.
- ❖ **Amnesty International.** 2004. *Zimbabwe, power and hunger – violations of the right to food*. Report, AI-AMR 46/026/2004 (disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR46/026/2004>).
- ❖ **Barrett, C.B., Holden, S. y Clay, D.C.** 2004. *Can Food-for-Work programmes reduce vulnerability?* Discussion Paper D-07/2004. Ås, Noruega. Norwegian University of Life Sciences.
- ❖ **Beurlen de França, A.** 2006. *The justiciability of the human right to adequate food in Brazil*. En M. Borghi y L. Postiglione Blommestein, eds., *The right to adequate food and access to justice*, pp. 199–219. Friburgo, Suiza, Editions Universitaires.
- ❖ **BMELV (German Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection), German Technical Cooperation (GTZ), and FIAN.** 2005. *Policies against hunger IV, implementing the Voluntary Guidelines*. Seminario Internacional del 14 al 16 de Junio de 2005, Berlín, Alemania, BMELV, GTZ y FIAN (disponible en http://www.policies-against-hunger.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Endbericht_PAH_IV_eng.pdf).
- ❖ **Borghi, M. y Postiglione Blommestein, L.** eds. 2002. *Proceedings of the International Seminar on the Right to Food: a Challenge for Peace and Development in the 21st Century. Roma, 17–19 September 2001*. Friburgo, Suiza, University Press.
- ❖ **Borghi, M. y Postiglione Blommestein, L.** eds. 2006. *The right to adequate food and access to justice*, Friburgo, Suiza, Editions Universitaires.
- ❖ **Boyer, B.** 2001. *Institutional coordination, multi-stakeholder participation and the implementation of MEAs. National Experiences of Malaysia and Thailand*. Documento de análisis 2001–2003. Tokyo, United Nations University (UNU), 2001. (disponible en: http://www.unu.edu/inter-linkages/docs/DiscussionP/2001_03_Brook.pdf).
- ❖ **Brady, M.** 2008. Holding corporations accountable for the right to food. En G. Kent, ed., *Global obligations for the right to food*, pp. 89–120. Lanham, EE.UU., Rowman & Littlefield.

- ❖ **Bruera H.G.** 2004. Right to Food case study. Brasil (IGWG RTFG/INF 4 Apéndice 1), FAO, Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/EN/indexes/Assessment.htm>)
- ❖ **Bullain, N. y Toftisova, R.** 2005. *A comparative analysis of European policies and practices of NGO–government cooperation.* *International Journal of Not-for-Profit Law*, 7(4): 64-112.
- ❖ **Burchi, S. y D’Andrea, A.** 2003. *Preparing national regulations for water resources management. Principles and practices.* Estudio legislativo de la FAO n.º 80. Roma, FAO.
- ❖ **Byerlee, D., Diao, X. y Jakson, C.** 2005, *Agriculture, rural development, and pro-poor growth: country experiences in the post-reform era,* Agriculture and Rural Development Discussion Paper 21. Washington DC, Banco Mundial.
- ❖ **Castañeda, T.** 2003. *Targeting social spending to the poor with proxy-peans peasting: Colombia’s SISBEN system.* Social Protection Discussion Paper Series No. 0529. Washington, DC, Banco Mundial.
- ❖ **CCPR (Comité de Derechos Humanos).** 2004. *Concluding observations of the Human Rights Committee: Germany, 4 May 2004.* Alemania, Comité de Derechos Humanos. Doc. ONU CCPR/CO/80/DEU.
- ❖ **CDN (Comité de los Derechos del Niño).** 2001. *Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño: Bhutan.* 27 Periodo de Sesiones.Doc. ONU. CDN/C/15/Add.157.9 Julio. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Chamaraj, K.** 2006. *Minimised by the law.* India Together, 6 de febrero (disponible en: <http://www.indiatogether.org/2006/feb/hrt-minimum.htm>).
- ❖ **Chan-Un Park** 2005. *Economic, Social and Cultural Rights state obligations and National Human Rights Commission of Republic of Korea.* En OHCHR and NHRC India, 2005. ESCR Handbook for National Human Rights Institutions. Report of the Proceedings, International Round Table on National Institutions Implementing ECSR.
- ❖ **Chapman, A.** 2002. *The human rights implications of international property protection.* *Journal of International Economic Law*, 5(4), pp. 861-888.
- ❖ **Chapman, A.** 2002a. *Core obligations related to ICESCR article 15(1)(c).* En A. Chapman y S. Russell, eds. *Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights*, pp. 305–31. Amberes, Bélgica, Intersentia.
- ❖ **Chapman, A. y Russell, S.** eds. 2002. *Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights.* Amberes, Bélgica, Intersentia.

- ❖ **Chiaradia-Bousquet, J.P. y Morel-Chevillet, L.** 1996. *Cadre Juridique de la Securite Alimentaire*. FAO Etude legislative No.59.Roma, FAO.
- ❖ **CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja)**, 1977. *Commentary to the Additional Protocol to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8 de junio de 1977, Parte V, Artículo 91 Responsabilidad: 3660. Ginebra, Suiza.
- ❖ **CIJ (Corte Internacional de Justicia)**. 2004. Opinión Consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado. *International Legal Materials*, 43: 1009. La Haya, Países Bajos, Corte Internacional de Justicia, 9 de julio.
- ❖ **Claasens, A.** 2008. *Challenging the constitutionality of land legislation in South Africa*. En Cotula L. and Mathieu P. eds. *Legal empowerment in practice, Using legal tools to secure land Rights in Africa*. Publicado por la FAO y el IIMAD.
- ❖ **Clapham, A.** 2007. *Human rights: a very short introduction*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- ❖ **Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J.** 2004. *Targeting of transfers in developing country: review of lessons and experience*. Washington DC, Banco Mundial.
- ❖ **COE (Consejo de Europa)**. 2003. *Systematic screening of the compatibility of draft legislation, as well as of administrative practice, with the standards of the European Convention on Human Rights*. Doc. DH-PR 001rev., Estrasburgo, Consejo de Europa.
- ❖ **COE**. 2004. *Constitutions of Europe. Texts collected by the Council of Europe Venice Commission, Vol. II*. Leiden, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers.
- ❖ **Conning, J. y Kevane, M.** 2002 *Community based targeting mechanisms for social safety nets*. En *World development*, volume 30, issue 3, marzo de 2002, pp. 375-394. Elsevier Science Ltd., Gran Bretaña (disponible en: <http://www.sciencedirect.com>).
- ❖ **Coomans, F.** 2004. *Some remarks on the extraterritorial application of the ICESCR*. En Coomans y Kamminga, eds. *Extraterritorial application of human rights treaties*. I pp.183-201.Amberes, Bélgica, Intersentia.
- ❖ **Coomans, F.** 2006. Agrarian reform as a human right issue in the activities of United Nations human rights bodies and specialised agencies. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 24(1): pp.7–31.
- ❖ **Cotula, L.** ed.2006. *Land and water rights in the Sahel: tenure challenges of improving access to water for agriculture*. Drylands Issue Paper No. 139. Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.

- ❖ **Cotula, L.** 2007. *Legal empowerment for local resource control. Securing local resource rights within foreign investment projects in Africa*. Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.
- ❖ **Cotula, L. y Vidar, M.** 2003. *The right to adequate food in emergencies*. FAO Legislative Study No. 77. Roma, FAO, (disponible en: <http://www.fao.org/Legal/legstud/list-e.htm>).
- ❖ **Cotula, L., Toulmin, C. y Quan, J.** 2006. *Better land access for the rural poor. lessons from experience and challenges ahead*. Londres, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Roma, FAO.
- ❖ **Courtis, C.** 2007. The right to food as a justiciable right: challenges and strategies. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, pp. 317–337.
- ❖ **Cullet, P.** 2003. *Food security and intellectual property rights in developing countries*. Ginebra, Suiza, International Environmental Law Research Centre.
- ❖ **Davis, B.** 2006. *Complementarities between CCTs and food security programs*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Transferencia de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Santiago de Chile, 4–5 de Diciembre (disponible en: http://km.fao.org/fileadmin/user_upload/fsn/docs/Davis.%20complementarities%20between%20CCTs%20&%20FS%20programs.pdf).
- ❖ **Del Rosso, J.M.** 1999. *School feeding programs: improving effectiveness and increasing the benefit to education. A guide for program managers*. The Partnership for Child Development, Oxford, Reino Unido, University of Oxford.
- ❖ **Dennis, M.J. y Stewart, D.P.** 2004. *Justiciability of economic, social and cultural rights. Should there be an international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water housing and health?* *American International Law*, 8 (3) pp. 462-515.
- ❖ **De Schutter, O.** 2006. *The role of national human rights institutions in human rights proofing of legislation*. CRIDHO Working Paper 2006/05. Lovaina, Bélgica, Cellule de Recherche Interdisciplinaire en Droits de l'Homme.
- ❖ **Deutsch, R., Duryea S. y Piras, C.** 2001. *Labour markets and employment*, En A.R. Quisumbing, R.S. Meinzen-Dick, eds. *Empowering women to achieve food security, 2020*. Focus No. 6, Brief 7. Washington, DC, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- ❖ **Dey, N., Drèze, J. y Khera, R.** 2006. *Employment Guarantee Act: a primer*. India, National Book Trust.

- ❖ **Donati, F. y Vidar, M.** 2008. *International legal dimension of the right to food*. En G. Kent, ed., *Global obligations for the right to food*, pp. 47–89. Lanham, EE.UU., Rowan & Littlefield.
- ❖ **Drèze, J.** 2004. *Democracy and right to food*. *Economic and Political Weekly*, 24 de abril, pp. 1723-1731.
- ❖ **Drèze, J. y Sen, A.** 1991. *Public action for social security: foundations and strategy*. In E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills y A. Sen eds. *Social security in developing countries*, pp. 3-40. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- ❖ **Dubreuil, C.** 2006. *The right to water: from concept to implementation*, Marsella, Francia, Consejo Mundial del Agua.
- ❖ **Dugger, C.W.** 2007. *Ending famine simply by ignoring the experts*, The New York Times, 2 de diciembre de 2007 (disponible en: http://www.nytimes.com/2007/12/02/world/africa/02malawi.html?_r=1&oref=slogin).
- ❖ **Dupuy, P.M.** 2000. *The place and role of unilateralism in contemporary international law*. *European Journal of International Law (EJIL)*, 11(1): 19–29.
- ❖ **Eide, A.** 1993. *Future protection of economic and social rights in Europe*. En A. Bloed, L. Leicht, and M. Nowak, eds. *Monitoring human rights in Europe: comparing international procedures and mechanisms*. Dordrecht, Países Bajos, Martin Nijhoff Publishers en colaboración con la International Helsinki Federation for Human Rights.
- ❖ **Eide, A.** 2002. *The right in food: from vision to substance*. En M. Borghi y L. Postiglione Blommestein, eds. *For an effective right to adequate food*. pp. 27–53. Friburgo, Suiza, University Press of Fribourg.
- ❖ **Eide, A.** 2007. *State obligations revisited*. En W.B. Eide y U. Kracht, eds. *Food and human rights in development. Volume II. Evolving issues and emerging implications*, pp. 137–158. Amberes, Bélgica, Intersentia.
- ❖ **Eide, A., Krause, C. y Rosas, A.** 1995. *Economic, social and cultural rights: a textbook*. Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff.
- ❖ **Eide, A., Krause, C. y Rosas, A.** 2001. *Economic, social and cultural rights: a textbook*. Segunda edición revisada, La Haya, Países Bajos, Kluwer Law International.
- ❖ **Eide, W.B.** 2001. *Breaking conceptual and methodological ground: promoting the human right to adequate food and nutrition*. *Ecology of Food and Nutrition*, 40(6): 571–95.

- ❖ **Eide, W.B. y Kracht, U.**, eds. 2005. *Food and human rights in development, volume 1. Legal and institutional dimensions and selected topics*. Amberes, Bélgica, Intersentia.
- ❖ **Eide, W.B. y Kracht, U.**, eds. 2007. *Food and human rights in development, volume II. Evolving issues and emerging implications*. Amberes, Bélgica, Intersentia.
- ❖ **Evans, S.** 2005. *Improving human rights analysis in the legislative and policy processes*. Legal studies research paper No. 124. Melbourne, Australia, Melbourne Law School, julio (disponible en: <http://ssrn.com/abstract=771225>).
- ❖ **FAO.** n.d.. *Fortification of food with micronutrients and meeting dietary micronutrient requirements - role and position of FAO* (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/ag/agn/nutrition/fortification.pdf>).
- ❖ **FAO.** 1996. *Food fortification: technology and quality control*, FAO: Food and Nutrition Paper. No. 60. Roma.
- ❖ **FAO.** 1997. *Fisheries management*. . FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4. Roma.
- ❖ **FAO.** 2000. Documento n.º 4, *Cuestiones en juego relativas al desarrollo agrícola, el comercio y la seguridad alimentaria*. En FAO, *Agricultura, comercio y seguridad alimentaria: Cuestiones y opciones para las negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo*. Vol. I. *Cuestiones y Opciones*. Informe y Documentos del Simposio de la FAO llevado a cabo en Ginebra 23 y 24 de Septiembre de 1999. Roma.
- ❖ **FAO.** 2002a. *Empresas estatales de comercio agrícola y países en desarrollo: algunas cuestiones en el contexto de las negociaciones de la OMC*. En FAO. Selección de Temas Relacionados con las Negociaciones de la OMC sobre la Agricultura, Pp. 89-101. Roma.
- ❖ **FAO.** 2002b. *Law and sustainable development since Rio: legal trends in agriculture and natural resource management*. FAO Estudio legislativo No. 73. Roma.
- ❖ **FAO.** 2003a. *La ordenación pesquera: el enfoque de ecosistemas en la pesca*. FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable N° 4, Suplemento 2. Roma.
- ❖ **FAO.** 2003b. *Recent trends in monitoring, control and surveillance systems for capture fisheries*. FAO Documentos técnicos de pesca n.º 415. Roma, FAO.
- ❖ **FAO.** 2003d. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003*. Roma.

- ❖ **FAO.** 2003e. *Trade reforms and food security, conceptualizing the linkages.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2003f. *Algunas cuestiones de política comercial relativas a las tendencias de las importaciones agrícolas en el contexto de la seguridad alimentaria,* Comité de Problemas de Productos Básicos, 64.º período de sesiones, 18 – 21 de marzo. CCP 03/10 Roma.
- ❖ **FAO.** 2003g. *FAO's strategy for a food chain approach to food safety and quality: a framework document for the development of future strategic direction.* Comité de Agricultura 17.º período de sesiones, 31 de marzo – 3 de abril. COAG/2003/5. Roma.
- ❖ **FAO.** 2003h. *Informe de la Mesa redonda Ministerial sobre las dimensiones de la inocuidad de los alimentos en la Seguridad Alimentaria.* 32.º período de sesiones de la Conferencia de la FAO, 29 de noviembre –10 de diciembre. Mesa redonda III. 3 de Diciembre. FAO C 2003/20. Roma.
- ❖ **FAO.** 2003i. *Fortification of food with micronutrients and meeting dietary micronutrient requirements-role and position of FAO,* FAO and Nutrition Division, Policy Statement (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y8346m/y8346m10.pdf>).
- ❖ **FAO.** 2004a. *Estudios de caso sobre el derecho a la alimentación: Brasil,* de H. Gomez Bruera, Preparado para el grupo de trabajo intergubernamental sobre las Directrices para el Derecho a la Alimentación. Documento IGWG RTFG/INF4/APP.1.Roma (disponible en: http://www.fao.org/righttofood/en/23419/highlight_51629en.html).
- ❖ **FAO.** 2004b. *Comercio pesquero y seguridad alimentaria, incluido un informe sobre los resultados de la consulta de expertos.* Comité de Pesca, Subcomité sobre comercio pesquero, Informe de la 9.ª reunión, Bremen, Alemania, 10–14 de febrero. COFI: FT/IX/2004/10. Roma.
- ❖ **FAO.** 2004c. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2003–2004 – La biotecnología agrícola: ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?* FAO. Series sobre Agricultura N° 35. Roma.
- ❖ **FAO.** 2005. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2006a. *Redes de seguridad y el derecho a la alimentación.* En *Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación documentos informativos y estudios de casos.* pp. 141–153. Roma (disponible en: http://www.fao.org/docs/eims/upload/214344///RtFG_Eng_draft_03.pdf).

- ❖ **FAO.** 2006b. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2006: ¿Permite la ayuda alimentaria conseguir la seguridad alimentaria?* FAO: Series sobre Agricultura n.º 37. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/docrep/009/a0800e/a0800e00.htm>).
- ❖ **FAO.** 2006c. *Vigilancia de la aplicación del derecho a una alimentación adecuada.* En *Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación: documentos informativos y estudios de casos*, pp. 25-54. Roma.
- ❖ **FAO.** 2006d. *El estado mundial de la acuicultura 2006.* FAO Informe técnico de pesca. n.º 500. Roma.
- ❖ **FAO.** 2007a. *Derecho a la Alimentación - Lecciones aprendidas en Brasil*, Roma.
- ❖ **FAO,** 2007b. *FAO's role and effectiveness in emergencies. Reference Handbook*, septiembre, Roma.
- ❖ **FAO.** 2007c. *Buena Gobernanza en la Tenencia y la Administración de Tierras.* FAO Estudios sobre tenencia de la tierra n.º 9. Roma.
- ❖ **FAO.** 2007d. *Compilation and analysis of submissions by contracting parties and other relevant organisations concerning the implementation of Article 6.* International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, 2nd Session of the Governing Body. Doc/ IT/GB-2/07/15, Agosto. Roma.
- ❖ **FAO.** 2008. *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume I: Making the case for Rights-Focused and Rights-Based Monitoring. Volumen II. An overview of approaches and tools.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2009a. *Guide on Conducting Right to Food . Volumen I:* Roma.
- ❖ **FAO,** 2009b. *Right to food and fisheries. Implementing the right to food operational in national fisheries legislation.* Roma.
- ❖ **FAO/OMS.** 2003. *Asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos - Directrices para reforzar los sistemas nacionales de control alimentario.* Estudios FAO: Alimentación y nutrición, documento n.º 76. Roma, FAO y Ginebra, Suiza, OMS.
- ❖ **FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola).** 1995. *Empowerment of the poor. Report from the Conference on Hunger and Poverty. Bruselas, 20-21 de Noviembre 1995* (disponible en: <http://www.ifad.org/events/past/hunger/empower.html>).
- ❖ **Francis, R.** 2005. Water justice in South Africa: natural resources policy at the intersection of human rights, economics, and political power. *Georgetown International Environmental Law Review*, XVIII, (1).

- ❖ **Freeman, M. y Pathare, S.** 2005. *Resource book on mental health, human rights and legislation*. Ginebra, OMS (disponible en: http://www.who.int/mental_health/policy/resource_book_MHLeg.pdf).
- ❖ **Garde, A.** 2006. *The regulation of food advertising and obesity prevention in Europe: what role for the European Union?* EUI Working Paper Law 2006/1616. Florencia, Italia, European University Institute.
- ❖ **Glowka, L.** 1998. *A guide to designing legal frameworks to determine access to genetic resources*. International Union for Conservation of Nature Environmental Law and Policy Paper No. 34. Gland, Suiza.
- ❖ **GRAIN.** 2002. *Biodiversity Rights Legislation*. (disponible en: <http://www.grain.org/brl/index.cfm>).
- ❖ **Gray, K.R.** 2003. *Right to food principles vis à vis rules governing international trade*. Londres, British Institute of International and Comparative Law.
- ❖ **Gregg, P.** 2000. *The use of wage floors as policy tools*. *OECD Economic Studies*, No. 31, 2000/II. pp. 133–146. París.
- ❖ **Grimm, D.** 2005. *The protective function of the state*. En G. Nolte, ed., *European and US Constitutionalism*. pp. 137-155. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press for the Council of Europe.
- ❖ **Grimshaw, D. y Miozzo, M.** 2003. *Minimum wages in Latin America: identifying the employment and pay equity effects*. Declaración Documento de trabajo WP/12/2003. Ginebra, Suiza, Organización Internacional del Trabajo.
- ❖ **GTZ.** 2005. *Social cash transfers – reaching the poorest: a contribution to the international debate based on experience in Zambia. Health education and social protection sector project: systems of social protection*. Eschborn, Alemania (disponible en: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0542.pdf>).
- ❖ **Gupta A., Patnaik, B., Singh, D., Sinha, D., Drèze, J., Holla, R., Garg, S., Sundararaman, T., Prasad V. y Shatrugna, V.** 2007. *Strategies for children under six: a framework for the 11th plan*. Informe preparado a solicitud de la Comisión de Planificación de la India. Junio.
- ❖ **Haarman, C. y Haarman, D., eds.** 2005. *The basic income grant in Namibia resource book*. Windhoek, Desk for Social Development of the Evangelical Lutheran Church in the Republic of Namibia.
- ❖ **Haddad, L., Hoddinott J., y Alderman, H. eds.** 1997. *Intrahousehold resource allocation in developing countries: methods, models and policy*. Baltimore, EE.UU., Johns Hopkins University Press for the International Food Policy Research Institute.

- ❖ **Halewood, M. y Nnadozie, K.** 2008. *Giving priority to the commons: the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*. En G. Tansey y T. Rajotte, eds. *The future control of food. A guide to international negotiations and rules on intellectual property, biodiversity and food security*. Londres y Sterling, EE.UU., Earthscan.
- ❖ **Hardberger, A.** 2006. *Whose job is it anyway? Government obligations created by the human right to water*. *Texas International Law Journal*, 41: 533–568.
- ❖ **Haugen, H.M.** 2007. *The right to food, the right to benefit from science and the TRIPS Agreement*. En W.B. Eide y U. Kracht, eds. *Food and human rights in development, Vol. I. Legal and institutional dimensions and selected topics*, pp. 425-460. Amberes, Bélgica, Intersentia.
- ❖ **Hawke, C.** 2007. *Regulating and litigating in the public interest: regulating food marketing to young people worldwide: trends and policy drivers*. *American Journal of Public Health*, 97(11): 1962–1973.
- ❖ **Hawtin, G.C.** 2000. *Genetic diversity and food security*. *The UNESCO Courier*, mayo, pp. 27-29.
- ❖ **Henrysson, E. y Joireman, S.F.** 2007. *On the edge of the law: the cost of informal property rights adjudication in Kisii, Kenya*. 27 de Julio (disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1003427>).
- ❖ **Hodgson, S.** 2003. *Legislation on water users' organizations: a comparative analysis*. Estudio legislativo de la FAO n.º 79. Roma, FAO.
- ❖ **Hodgson, S.** 2004. *Land and water – the rights interface*. Estudio legislativo de la FAO n.º 84. Roma, FAO (disponible en: <http://www.fao.org/Legal/legstud/list-e.htm>).
- ❖ **Hodgson, S.** 2006. *Modern water rights – theory and practice*. Estudio legislativo de la FAO n.º 92. Roma, FAO (disponible en: <http://www.fao.org/Legal/legstud/list-e.htm>).
- ❖ **Howell, F.** 2001. *Social assistance: theoretical background*. En I. D. Ortiz, ed. *Social Protection in Asia and Pacific*, pp. 257-306. Manila, Asian Development Bank.
- ❖ **IBFAN (The International Baby Food Action)** Brady, M. The International Baby Food Action Network, What is the International Code? (disponible en: http://ibfan.org/issue-international_code-code.html).
- ❖ **ICASO (International Council of AIDS Service Organizations)**. 2005. Discussion paper: *Civil society and the “Three Ones”*. International HIV/AIDS Alliance and ICASO (disponible en: <http://www.icaso.org>).

- ❖ **Ikdahl, I., Hellum, A., Kaarhus, R. y Benjaminsen, T.A.** 2005. *Human rights, formalisation and women's land rights in southern and eastern Africa*. Noragric Report No. 26, Noragric, Ås, Noruega, Norwegian University of Life Sciences.
- ❖ **IMPACT.** 2004. *European Policy health Impact Assessment a guide*. Liverpool, Inglaterra, mayo.
- ❖ **International Association for the study of obesity** (ver <http://www.iaso.org>); 2008. Study finds support for use of 'Sydney principles' to restrict marketing to children, News Archive, Cancer Research, Reino Unido, 6 de junio de 2008 (disponible en: <http://info.cancerresearchuk.org>).
- ❖ **Irish Human Rights Commission.** 2005. *Discussion document on making economic, social and cultural rights*. Prepared in view of an International Conference on Economic, Social and Cultural Rights, Dublín, 9-10 de diciembre.
- ❖ **Jahan, S.** 2005. *Reorienting development: towards an engendered employment strategy*. Documento de trabajo n.º 5. Brasilia, International Poverty Centre y Nueva York, EE.UU., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ❖ **Kage, B.** 2006. Trans fat restriction in Denmark offers success story for similar initiative in Ney York City. *Natural News.com*. 17 de octubre (disponible en: <http://www.naturalnews.com/020788.html>)
- ❖ **Kennedy, E.** 2003. *Qualitative measures of food insecurity and hunger*. En *FAO Proceedings – measurement and assessment of food deprivation and undernutrition*, pp.165-180. International Scientific Symposium, Roma: 26 – 28 de junio de 2002. Roma, FAO.
- ❖ **Kent, G.** 2003. *Fish trade, food security, and the human right to adequate food*. En *Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security*. Casablanca, Marruecos, 27 – 30 de enero de 2003. Informe de Pesca de la FAO n.º 708, Roma, FAO.
- ❖ **Kessler, N.** 2006. Moving beyond quagmire: Solomon Islands DRM Legislation Project. *Australian Journal of Emergency Management*, 21(4): 44–7.
- ❖ **Kjaerum, M.** 2003. *National human rights institutions implementing human rights*. Copenhagen, Dinamarca, Danish Institute for Human Rights.
- ❖ **Knuth, L.** 2009. *The right to food and indigenous peoples: How can the right to food benefit indigenous people?* Roma, FAO.
- ❖ **Koch, I. E.** 2005. Dichotomies, trichotomies or waves of duties? *Human Rights Law Review*, 5(1): 81–103.

- ❖ **Krishna, A.** 2007. For reducing poverty faster: target reasons before people. *World Development*, 35(11): 1947–1960.
- ❖ **Künneman, R.** 2002. *From legislative framework to framework legislation*. International Working Paper, Heidelberg, Alemania, FIAN Internacional.
- ❖ **Künnemann, R.** 2005. *Basic food income – option or obligation?* Heidelberg, Alemania, FIAN Internacional. Enero (disponible en: <http://www.usbig.net/papers/119-Kunnemann-Basic-Food-Income.doc>).
- ❖ **Künneman, R., Yakpo, K., Pabst, S., Wolpold-Bosien, M.** 2003. *Implementing the right to food in South Africa: from legislative framework to framework legislation*, Right to Food Seminar Johannesburg, 7 and 8 March 2003. International Working Paper, Heidelberg, Alemania, FIAN Internacional.
- ❖ **Kurien, J.** 2003. *International fish trade and food security: issues and perspectives*. En FAO. *Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security*, Casablanca, Marruecos, 27– 30 de Enero de 2003. Informe de Pesca de la FAO N° 708, Roma, FAO.
- ❖ **Kuruganti K.** 2005. This Seeds Bill must go. *India Together*, 16 de Agosto. (disponible en: <http://www.indiatogether.org/2005/aug/agr-seedbill.htm>)
- ❖ **Landgren, K.** 2005. The protective environment: development support for child protection, *Human Rights Quarterly*, 27(1): 214–248.
- ❖ **Liebenberg, S.** 2001. *The protection of economic and social rights in domestic legal systems*. In A. Eide, K. Krause, y A. Rosas, eds. *Economic, social and cultural rights: a textbook*. Second revised edition, pp.55-84. La Haya, Países Bajos, Kluwer Law International.
- ❖ **Lorge Rogers, B. y Coates, J.** 2005. *Food-based safety nets and related programs*. Banco Mundial, HDNSP Social Safety Nets Primer Course No. 0225.
- ❖ **Lynton-Evans, J.** 1997. *Strategic grain reserves – guidelines for their establishment, management and operation*. Boletín de servicios agrícolas de la FAO n.º 126, Roma, FAO.
- ❖ **Madhavan, M.R. y Sanyal, K.** 2006. Seeds Bill 2004. *India Together*, 4 de Junio.
- ❖ **Malhotra, R. y Fasel, N.** 2005. *Quantitative human rights indicators: a survey of major initiatives*. Documento de antecedentes para la Reunión de Expertos sobre Indicadores de los Derechos Humanos celebrada en Turku, Finlandia (disponible en: <http://web.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/Background.doc>)

- ❖ **Marschall, M.** 2001. Legitimacy and effectiveness: NGOs in comparative perspective. *Social Economy and Law Journal (SEAL)*, 4(1), primavera.
- ❖ **Matarazzo Suplicy, E.** 2005. *The prospect of basic income as a tool to eradicate hunger and absolute poverty*. Ponencia para el Taller Internacional *Policies against hunger IV, implementing the voluntary guidelines*. 14–16 de junio de 2005, Berlín, Alemania.
- ❖ **Mechlem, K.** 2004. Food security and the right to food in the discourse of the United Nations. *European Law Journal*, 10(5): 631–648.
- ❖ **Mechlem, K.** 2005. The right to food and biodiversity conservation. *IUCN [International Union for Conservation of Nature] Environmental Law Programme Newsletter*, 2005/2006: 6–7 (disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/newsletter_0506_en.pdf)
- ❖ **Mechelem, K.** 2006. Harmonizing trade in agriculture and human rights: options for the integration of the right to food into the agreement on agriculture. *Max Planck Yearbook of United Nations*, 10: 127–190.
- ❖ **Mechlem, K. y Raney, T.** 2007. *Agricultural biotechnology and the right to food*. En F. Francioni, ed. *Biotechnologies and international human rights*, pp. 131-160 Oxford, Reino Unido y Portland, EE.UU., Hart Publishing.
- ❖ **Mechlem, K., Muehlhoff, E. y Simmersbach, F.** 2005. *Nutrition, food safety and consumer protection*. In *FAO, Right to Food – Putting it into practice*. Brief 5. Roma, FAO.
- ❖ **Meinzen-Dick, R., Pradhan, R. y Di Gregorio, M.** 2004. *Collective action and property rights for sustainable development: understanding property rights*. Washington, DC, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/focus11.pdf>).
- ❖ **Moore, G. y Tymowski, W.** 2005. *Explanatory guide to the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- ❖ **Mosoti, V. y Gobena, A.** 2007. *International trade rules and the agricultural sector: selected implementation issues*. Estudios legislativos de la FAO, n.º 98. Roma, FAO.
- ❖ **Mowbray, J.** 2007. The right to food and international economic system: an assessment of the rights-based approach to the problem of world hunger. *Leiden Journal of International Law*, 20(3): 545–569.

- ❖ **Mukuka, L., Kalikiti, M., Musenge, D.K.** 2002. Social security systems in Zambia: Phase II: *Chilimba* and Market Associations. *Journal of Social Development in Africa*, 17(2), pp. 97-105.
- ❖ **National Human Rights Commission India/Office of the United Nations High Commissioner for Human Right.** 2005. *Report of the Proceedings, International Round Table on National Institutions Implementing Economic Social and Cultural Rights*, 29 de Noviembre –1 de Diciembre de 2005, Nueva Delhi, India.
- ❖ **Newborne, P.** 2006. *Right to water: legal forms, political channels*. In T. O’Neil, ed., *Human rights and poverty reduction: realities, controversies and strategies*, pp. 128–133. Rights in Action Meeting Series. Londres, Overseas Development Institute.
- ❖ **Norwegian Ministry of Agriculture and Food.** 2007. *Report from Informal International Consultation on Farmers’ Rights*, 18–20 de Septiembre de 2007, Lusaka.
- ❖ **OACDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)** . 2005. *Los derechos económicos, sociales y culturales: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos – Serie de capacitación profesional n.º 12*. Nueva York, Estados Unidos y Ginebra, Suiza, Naciones Unidas (disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12sp.pdf>).
- ❖ **OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).** 2000. *Transition to responsible fisheries: economic and policy implications*. Comité de Pesca. París.
- ❖ **OIT (Organización Internacional del Trabajo).** 2001. *Social security: A new consensus*. Ginebra, Suiza (disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/353sp1.pdf>).
- ❖ **OIT.** 2002. Decent work in the informal economy, International Labour Conference, 90.º período de sesiones, Informe VI (disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/report6.pdf>)
- ❖ **OMS (Organización Mundial de la Salud)** 2000. *Turning the tide of malnutrition: responding to the challenge of the 21st century*, WHO/NHD/00.7. Ginebra, Suiza.
- ❖ **OMS.** 2003a. *The right to water* (disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/rightowater/en).

- ❖ **OMS.** 2003b. *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases*. Informe de una consulta mixta de expertos de la OMS/FAO, Serie Informes técnicos OMS No. 916. Ginebra, Suiza.
- ❖ **OMS.** 2005. *WHO resource book on mental health, human rights and legislation*. Ginebra, Suiza.
- ❖ **OMS.** 2006. *The World Health Organization's infant feeding recommendation*. Ginebra, Suiza. (disponible en: http://www.who.int/nutrition/topics/infantfeeding_recommendation/en/index.html).
- ❖ **ONU (Naciones Unidas).** 1995a. *Instituciones nacionales de derechos humanos: manual sobre la creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*. Serie Capacitación Profesional No. 4. Nueva York, Estados Unidos. (disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training4en.pdf>).
- ❖ **ONU.** 1995b. Boletín sobre Alimentos y Nutrición, Imprensa Universidad de las Naciones Unidas.
- ❖ **ONU.** 1997. *Directrices para los desplazamientos basados en el desarrollo*. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU, Doc. ONU. E/CN.4/Sub.2/1997/7, Anexo. 2 de Julio. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **ONU.** 1999. Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación, submitido por A. Eide. Subcomisión de Promoción y Prevención de Derechos Humanos. Doc. ONU. E/CN.4/Sub.2/1999/12.28 Junio. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **ONU.** 2002. *La globalización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos*. Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Doc. ONU E/CN.4/2002/54. 15 de Enero. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **ONU.** 2003a. *Año Internacional del Agua Dulce*. Folleto. (disponible en: <http://www.un.org/events/water/factsheet.pdf>).
- ❖ **ONU.** 2003b. *Promoción de un enfoque integrado del desarrollo rural en los países en desarrollo para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible*. Informe del Secretario-General. Doc. ONU. E/2003/51. 2 de Abril. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Oxenham, J., Diallo, A., Katahoire, A., Petkova-Mwangi, A., Sall, O.** 2002. *Skills and literacy training for better livelihoods. A review of approaches and experiences*. Human Development Sector, Africa Region, Washington, DC, Banco Mundial.

- ❖ **Oxfam International.** 2006. *Causing hunger: an overview of the food crisis in Africa.* Briefing Paper No. 91, Julio. Londres.
- ❖ **Paasch, A., Garbers, F. and Hirsch, T.,** eds. 2007. *Trade policies and hunger. the impact of trade liberalisation on the right to food of rice farming communities in Ghana, Honduras and Indonesia.* Ginebra, Suiza, Ecumenical Advocacy Alliance.
- ❖ **Palacios, X.F.** 1998. *Contribución a la estimación de la interdependencia de los países en materia de recursos fitogenéticos.* Documento informativo de estudio No. 7, Rev.1, Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO, Roma, FAO (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/ag/cgrfa/BSP/bsp7s.pdf>).
- ❖ **PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 1999. *Informe de Desarrollo Humano 1999,* New York, USA and Oxford, UK, Oxford University Press.
- ❖ **PNUD.** 2000. *Informe de Desarrollo Humano 2000.* New York, Estados Unidos y Oxford, Reino Unido, Imprenta Universidad de Oxford.
- ❖ **PNUD.** 2006. *Indicadores para un enfoque de derechos humanos en el desarrollo aplicado en la programación del PNUD: Guía para Usuarios.* Nueva York, Estados Unidos, Marzo.
- ❖ **PNUD/FIDA.** 2006. *The challenges of water governance. Water – shared responsibility, The United Nations World Water Development Report 2,* pp. 43-85. París, UNESCO y Nueva York, USA, Berghahn Books.
- ❖ **Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas.** 2005a. *Reducir a la mitad el hambre: Es posible.* Versión resumida del informe del Equipo de Tareas sobre el Hambre. Nueva York, Estados Unidos, The Earth Institute at Columbia University.
- ❖ **Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas.** 2005b. *Salud, dignidad y desarrollo: ¿Qué se necesitará para su consecución?* Informe del Equipo de Tareas sobre Agua y Saneamiento, Londres y Sterling, Estados Unidos, Earthscan.
- ❖ **Quan, J.** 2006. *Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options.* FAO Livelihood Support Programme (LSP) Working Paper No. 24, FAO, Roma.
- ❖ **Rajotte, T.** 2008. *The negotiations web: complex connections.* In G. Tansey y T. Rajotte, eds. *The future control of food: a guide to international negotiations and rules on intellectual property, biodiversity and food security,* pp. 141–171. Londres, Reino Unido y -Sterling, EE.UU., Earthscan.

- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2001. Informe del Relator Especial, Sr. Jean Ziegler, Doc. ONU E/CN.4/2001/53. 7 de Febrero. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2002a. Informe del Relator Especial, Sr. Jean Ziegler. Doc. ONU E/CN.4/2002/58, 10 de Enero. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2002b. Informe del Relator Especial, Sr. Jean Ziegler. Doc. ONU A/57/356. 27 de Agosto. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2003a. Informe del Relator Especial, Sr. Jean Ziegler, Doc. ONU E/CN.4/2003/54, 10 de Enero. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2003b. Informe del Relator Especial, Sr. Jean Ziegler, Doc. ONU A/58/330, 28 de Agosto. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2004. Informe del Relator Especial, Sr. Jean Ziegler, Doc. ONU E/CN.4/2004/10, 9 de Febrero. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2005. Informe del Relator Especial, Sr. Jean Ziegler, Doc. ONU E/CN.4/2005/47. 24 de Enero. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2006. Informe del Relator Especial, Sr. Jean Ziegler. Doc. ONU E/CN.4/2006/44, 16 de Marzo. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.**
2008. Informe del Relator Especial, Sr Oliver de Schutter, Doc. ONU A/HRC/9/23, Septiembre. Nueva York, Estados Unidos.
- ❖ **Reynaud, E.** 2006. Social security for all: global trends and challenges. *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 27(2): 123–150.
- ❖ **Rodgers, J. y Rubery J.** 2003. Perspectives: The minimum wage as a tool to combat discrimination and promote equality. *International Labour Review*, A142(4): 545–556.
- ❖ **Rodrigo, D. y Andrés Amo, P.** 2002. *Background document on public consultation*. París, OCDE (disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf>).

- ❖ **Rodriguez-Amaya, D.B.** 2005. *Analysis and composition of Brazilian Foods*, Presentations to the Consultation of the Cross-cutting Initiative on Biodiversity for Food and Nutrition, Convention on Biological Diversity, Brasilia, 12-13 Marzo (disponible en: <http://www.cbd.int/doc/meetings/agr/ibfn-01/information/ibfn-01-inf-01-en.doc>).
- ❖ **Rubery, J.** 2003. *Pay equity, minimum wage and equality at work: theoretical framework and empirical evidence*, International Labour Office En Focus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Documento de trabajo n.º 19. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- ❖ **Ruggie, J.G.** 2007. *State responsibilities to regulate and adjudicate corporate activities under the United Nations core human rights treaties*. Report prepared for the mandate of the Special Representative of the United Nations Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Boston, EE.UU., Kennedy School of Government and Harvard Law School, 12 de Febrero.
- ❖ **Saget, C.** 2001. *Is the minimum wage an effective tool to promote decent work and reduce poverty? The experience of selected developing countries*. Employment Paper 2001/13. Ginebra, Organización Mundial del Trabajo.
- ❖ **Samudra.** 2003. Case for small-scale fisheries. 25th session of the Committee on Fisheries (COFI), NGO statement, marzo (disponible en: <http://www.icsf.net>).
- ❖ **Scanlon, J., Cassar, A. y Nemes, N.** 2004. *Water as a human right?* IUCN Environmental Policy and Law Paper No.51, IUCN Environmental Law Programme. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- ❖ **Schafer, C.** 2003. *Gosselin decision forewarns of right to welfare*. *Fraser Forum*, febrero, p. 22–23. Vancouver, Canadá. The Fraser Institute.
- ❖ **Scheinin, M.** 1995. *Economic and social rights as legal rights*. En A. Eide, C. Krause y A. Rosas, eds. *Economic, social and cultural rights: a textbook*, pp. 41–62. Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers.
- ❖ **SCN. (Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas).** 2005. *Questions and Answers*, 32nd Session. Working group on nutrition in emergency. Brasilia 13 y 16 de marzo.
- ❖ **Secretariat of the Right to Food Campaign.** 2005. *Midday meals: a primer*. Octubre. Nueva Delhi (disponible en: <http://www.righttofoodindia.org/links/updates/update4.html>)

- ❖ **Secretariat of the Right to Food Campaign.** 2006. Universalization with quality. Action for Integrated Child Development Services (ICDS). A Primer. Marzo. Nueva Delhi, India.
- ❖ **Seeking, J.** 2006. *Employment guarantee or minimum income? Workfare and welfare in developing countries*, Ponencia para la Conferencia de la US Basic Income Guarantee (USBIG) Network, 24 de Febrero (disponible en: <http://www.usbig.net/papers/151-Seekings-workfare-welfare.pdf>).
- ❖ **Seshia, S. y Scoones, I.** 2003. *Understanding access to seeds and plant genetic resources. What can a livelihoods perspective offer?* Programa de apoyo a los modos de vida sostenibles de la FAO, Documento de trabajo n.º 6, FAO, Roma.
- ❖ **Shiva, V.** 2005. *Food laws and food safety for India's diverse and local food economy*. Kolkata, India, World Prout Assembly (disponible en: http://www.worldproutassembly.org/archives/2005/04/food_laws_and_f.html).
- ❖ **Skogly, S. y Gibney, M.** 2002. Transnational human rights obligations. *Human Rights Quarterly*, 24(3): 781–798.
- ❖ **Steiner, H.P. y Alston, P.** 2000. *International human rights in context: law, politics, morals*. Segunda edición. Oxford, Reino Unido y Nueva York, EE.UU., Oxford University Press.
- ❖ **Subbarao, K., Braithwaite, J. y Jalan, J.** 1995. *Protecting the poor during adjustment and transitions. Human Capital Development and Operations Policy*. Working Paper No. 58. A Background Paper for the World Bank contribution to the Social Summit “Advancing Social Development”. Washington, Banco Mundial.
- ❖ **Swaminathan, M.S.** 1997. *Ethics and equity in the collection and use of plant genetic resources: some issues and approaches. Ethics and Equity in Conservation and Use of Genetic Resources for Sustainable Food Security*. Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos, Roma.
- ❖ **Swaminathan, M.S.** 2006. Indian legislation on biodiversity. En S. Bala Ravi, I. Hoeschle-Zeledon, M.S. Swaminathan y E. Frison, eds. *Hunger and poverty: the role of biodiversity*. pp. 179–91. S. Swaminathan Research Foundation, Chennai, India, y el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos y la Unidad de Facilitación Global para Especies Subutilizadas, Roma.
- ❖ **The Crucible Group.** 2001. *Seeding solutions, Volume 2: Options for national laws governing control over genetic resources and biological innovations*. Ottawa, International Development Research Center, Roma, Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos y Uppsala, Suecia, Dag Hammarskjöld Foundation.

- ❖ **Tomaševski, K.** 1995. Women. En A. Eide, K. Krause, y A. Rosas, eds. *Economic, social and cultural rights: a textbook*, pp. 273–289. Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers.
- ❖ **Tomaševski, K.** 2006. Economic and social rights: legally enforceable rights? In T. O’Neil, ed. *Human rights and poverty reduction: realities, controversies and strategies*. Rights in Action Meeting Series. London, Overseas Development Institute.
- ❖ **Tyers, R. y Anderson, K.** 1992. *Disarray in world food markets: a quantitative assessment*. New York, USA, Cambridge University Press. Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2000. Resolución 2000/7 de 17 de Agosto 2000 sobre Derechos de Propiedad Intelectual y Derechos Humanos.
- ❖ **UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)** 2002. Third UNCTAD Conference on Less Developed Countries – LDC III, 14–20 de mayo de 2001, Bruselas.
- ❖ **UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)**. 2003. *Agriculture, food and water*. 1st United Nations World Water. Development Report, Water for People, Water for Life.
- ❖ **Unruh, J.D. y Turray, H.** 2006. *Land tenure, food security and investment in postwar Sierra Leone*, FAO Livelihoods Support Programme. Documento de trabajo No. 22, Roma, FAO.
- ❖ **Valente, F.L.S. y Beghin, N.** 2006. *Realization of the human right to adequate food and the Brazilian experience: inputs for replicability*, Brasilia (disponible en: http://www.fao.org/righttofood/publi_en.htm).
- ❖ **Valente, F.L.S., Franceschini, T. and Burity, V.** 2006. Non-judicial remedies for the protection of the human right to adequate food: the case of Brazil. En M. Borghi y L. Postiglione Blommestein, eds., *The right to adequate food and access to justice*, pp. 265–293. Friburg, Suiza, Editions Universitaires,
- ❖ **Van Esterik P.** 1992. Women, work and breastfeeding. *Cornell International Nutrition Monograph*, 23. Ithaca, USA, Cornell University Press.
- ❖ **Van Hoof, G.J.H.** 1984. The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views. En P. Alston y K. Tomasevski, eds. *The right to food*. Pp. 97-110. Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers.
- ❖ **Van Parijs, P.** 2000. *Basic income: a simple and powerful idea for the 21st century*. Documento de antecedentes para la Basic Income European Network (BIEN), VIII International Congress. Berlín, 6–7 de Octubre.(disponible en: <http://www.basicincome.org//bien/pdf/2000VanParijs.pdf>).

- ❖ **Vapnek, J. y Spreij, M.** 2005. *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*. FAO Legislative Study No. 87. Roma, FAO (disponible en: <http://www.fao.org/Legal/pub-e.htm>).
- ❖ **Vidar, M.** 2005. The interrelationships between the right to food and other human rights. En W.B. Eide y U. Kracht, eds. *Food and human rights in development: volume I*. Legal and institutional dimensions and selected topics, pp. 141-159. Antwerp, Belgium, Intersentia.
- ❖ **Vidar, M. y Immink, M.** por publicarse. Monitoring the human right to food at the country level. En Alfredsson, G., Grimheden, B. Ramcharan, y A. de Zayas, eds. *National monitoring mechanisms*.
- ❖ **Vierdag, E.G.** 1978. The legal nature of the rights granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Netherlands Yearbook of International Law*, 9: pp. 104-120.
- ❖ **Villán Durán, C.** 2000. The right to food and drinking water, *International Law: New Developments*, Liber Amicorum to Professor Antonio Augusto Cançado Trindade.
- ❖ **Wily, L.A.** 2000. *Land tenure reform and the balance of power in eastern and southern Africa*. Natural Resource Perspectives No. 58, Junio. Londres, Overseas Development Institute.
- ❖ **Windfuhr, M.** 2003. *The human right to water. What is behind the concept?* Heidelberg, Germany, FIAN International. September.
- ❖ **Von Braun, J., Gulati, A. y Orden, D.** 2004. *Making agricultural trade liberalization work for the poor*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute. (disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/20040525vonbraun.pdf>).
- ❖ **Ziegler, J., Way, S.A., y Golay, C.** 2006. *Access to land and right to food*. Ponencia para el Taller “Human Rights, Land and Food”, International Conference on Land, Poverty, Social Justice and Development, 2006.

CASOS

- ❖ *Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Las consecuencias jurídicas de la construcción del muro en territorio palestino ocupado)*. CIJ Resolución consultiva, 9 de julio de 2004.
- ❖ *Antonelli vs. Sheahan*, 81 F.3d 1422, 1432 (7.º Cir. 1996) (EE.UU.).
- ❖ *Chamelli Singh & others vs. State of U.P. & Anr.*, (1996) 2 S.C.C. 549 (India).
- ❖ *Cooper vs. Sheriff, Lubbock County*, 929 F.2d 1078, 1083 (5.º Cir. 1991) (EE.UU.).
- ❖ *G vs. An Bord Uchtala* [1980] I.R.32. (Irlanda).
- ❖ *Gosselin vs. Quebec (Attorney General)*, [2002] 4 S.C.R. 429. (Canadá).
- ❖ *Government of South Africa vs. Grootboom*, CCT38/00, Dictamen del 21 de septiembre de 2000.
- ❖ *Guerra and others vs. Italia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Dictamen de 19/02/1998.
- ❖ *Jain vs. State of Karnataka*, AIR (1992) S.C.C. 1858. (India)
- ❖ *Khosa and others vs. Minister of Social Development*, CCT 53/03, Dictamen del 1 de Octubre de 2004. (Sudáfrica)
- ❖ *Kitok vs. Sweden*, HRC Communication No. 197/1985, Dictamen adoptado el 27/07/1988
- ❖ *In Re Kranspoort Community 2000 (2) SA 124 (LCC)*. (Sudáfrica)
- ❖ *Lindiwe Mazibuko & others vs. City of Johannesburg & others*, caso n.º 06/13865, Corte Superior de Sudáfrica.
- ❖ *Lubicon Lake Band vs. Canada*, HRC Communication No. 167/1984, Views adopted on 26/03/1990.
- ❖ *Malawi African Association vs. Mauritania*, Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 & 210/98, 1999-2000.,
- ❖ *Marcel Claude Reyes and others vs. Chile*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dictamen de 19/09/2006.
- ❖ *Oneryildiz vs. Turkey*, European Court on Human Rights, Judgement of 30/11/2004.
- ❖ *PUCL vs. Unions of India Writ Petition (Civil) No. 196 of 2001*.
- ❖ *Rarasea vs. The State*, Criminal Appeal No. HAA0027.2000 del 12 de mayo de 2000 (Fiyi).

- ❖ *Regina contra el Ministro del Interior ex parte Adam, Regina contra Ministro del Interior ex parte Limbuela, Regina contra el Ministro del Interior ex parte Tesema* (apelación conjunta), Cámara de los Lores, [2005] UKHL 66. (Reino Unido).
- ❖ *Strope vs. Sebelius*, Corte de Apelación Estados Unidos, 06-3144 (D.C. No 05-CV-3284-SAC) (10th Cir. 2006)

LEGISLACIÓN

Alemania

- ❖ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 1949 (reformada en junio de 2008)

Andorra

- ❖ Constitución del Principado de Andorra, 1993

Angola

- ❖ Ley de Tierras n.º 9, 2004

Argentina

- ❖ Ley 25.724 que crea el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, 2003
- ❖ Decreto n.º 1.018 que reglamenta la Ley 25.724 que crea el Programa de Nutrición y Alimentación, 2003
- ❖ Ley Nacional del Empleo, n.º 24013; 1991
- ❖ Ley de Contrato de Trabajo n.º 20.744, 1976

Armenia

- ❖ Constitución de la República de Armenia, 2005

Azerbaiyán

- ❖ Constitución de la República de Azerbaiyán, 1995

Bangladesh

- ❖ Constitución de la República Popular de Bangladesh, 1972

Belarús

- ❖ Constitución de la República de Belarús, 1996

Bélgica

- ❖ Constitución de Bélgica, 1994

Estado Plurinacional de Bolivia

- ❖ Constitución Política del Estado de Bolivia, 2009

Brasil

- ❖ Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988
- ❖ Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), Ley n.º 11.346 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) con el objeto de garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada e incluye otras disposiciones.
- ❖ Decreto n.º 6.273 que crea en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2007
- ❖ Ley n.º 10.835 que establece la Renta Básica de Ciudadanía, 2004.

Camboya

- ❖ Constitución del Reino de Camboya, 1993

Canadá

- ❖ Carta Constitucional de Derechos y Libertades, 1982
- ❖ Ley de Salud Pública de Quebec, 2001

Colombia

- ❖ Constitución Política de Colombia, 1991
- ❖ Ley n.º100 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones, 1993

Congo, República Democrática del

- ❖ Constitución de la República Democrática del Congo, 2006

Costa Rica

- ❖ Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949

Croacia

- ❖ Constitución de la República de Croacia, 1990

Cuba

- ❖ Constitución de la República de Cuba, 1992

Chipre

- ❖ Constitución de la República de Chipre, 1960

Ecuador

- ❖ Constitución Política de la República del Ecuador, 2008
- ❖ Ley n.º 41 de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2006

El Salvador

- ❖ Constitución de la República de El Salvador, 1983

Eritrea

- ❖ Constitución de Eritrea, 1997

Guinea Ecuatorial

- ❖ Constitución de la República de Guinea Ecuatorial, 1996

Eslovaquia

- ❖ Constitución de la República de Eslovaquia, 1992

Eslovenia

- ❖ Constitución de la República de Eslovenia, 1991

España

- ❖ Constitución Española, 1978

Estados Unidos de América

- ❖ Ley del Estado de Illinois relativa a Madres Lactantes en el Puesto de Trabajo, 2001
- ❖ Ley de Cupones de Alimentos, 1977

Etiopía

- ❖ Constitución de la República Democrática Federal de Etiopía, 1995

Federación Rusa

- ❖ Ley n.º 3.818 del Salario Mínimo Vital, 2003
- ❖ Código Laboral de la Federación Rusa n.º 197-F, 2001

Filipinas

- ❖ Decreto para la Modernización de la Agricultura y la Pesca 1997, Ley de la República n.º 9281, 2004
- ❖ Ley de la República n.º 9168 sobre Protección de la Variedad Vegetal, 2002
- ❖ Código para la Pesca de 1998, Ley de la República n.º 8550, 1998
- ❖ Ley de la República n.º 6657 sobre Reforma Agraria, 1988

Finlandia

- ❖ Constitución de Finlandia, 2000

Francia

- ❖ Constitución de Francia, 1958
- ❖ Ley n.º 2004-806 sobre Política de Salud Pública, 2004

Georgia

- ❖ Constitución de Georgia, aprobada el 24 de agosto de 1995; última reforma el 27 de Diciembre de 2006

Ghana

- ❖ Constitución de la República de Ghana, 1992

Guatemala

- ❖ Constitución de la República de Guatemala, 1985
- ❖ Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto n.º 32, 2005
- ❖ Acuerdo Gubernativo n.º 75 mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2006

Haití

- ❖ Constitución de la República de Haití, 1987

Honduras

- ❖ Constitución de la República de Honduras, 1982
- ❖ Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación en Honduras, 2007

India

- ❖ Constitución de la India, 1949
- ❖ Ley n.º 10/1994 de Protección de los Derechos Humanos, rectificada por la Ley de Derechos Humanos (Enmienda) n.º 43 de 2006
- ❖ Ley n.º 22 de Derecho a la Información, 2005
- ❖ Ley de Modificación la Sucesión en la India, 2005
- ❖ Proyecto de Ley de Semillas, 2004
- ❖ Decreto relativo al Sistema de Distribución Pública (Control) de Chhattisgarh, 2004
- ❖ Ley n.º 53 de Protección de Variedades Vegetales y Derechos de los Agricultores, de 2001
- ❖ Ley de Garantía de Empleo de Maharashtra, 1977
- ❖ Ley n.º 10 de Productos Básicos Esenciales, 1955
- ❖ Ordenanza para regular el Envasado de Aceites Comestibles, 1998

Indonesia

- ❖ Decreto Ley sobre Alimentos n.º 7, 1996
- ❖ Normativa de Seguridad Alimentaria n.º 68, 2002

Irán (República Islámica de)

- ❖ Constitución de la República Islámica de Irán, 1979

Italia

- ❖ Constitución de la República de Italia, 1947

Kazajstán

- ❖ Constitución de la República de Kazajstán, 1995
- ❖ Ley de Normas del Estado para el Desarrollo del Sector Agroeconómico y Áreas Rurales, 2005

Kirguistán

- ❖ Constitución de la República de Kirguistán, 1993

Lesotho

- ❖ Constitución de la República de Lesotho, 1993

Madagascar

- ❖ Constitución de la República de Madagascar, 1992

Malawi

- ❖ Constitución de la República de Malawi, 1994

Malí

- ❖ Ley de Políticas Agrarias n.º 06-045, 2006

México

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917
- ❖ Proyecto de Ley para la Planificación en el Área de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2005
- ❖ Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2. Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria, 2005
- ❖ Ley de Desarrollo Social del Estado de México, 2004

Mozambique

- ❖ Ley de Tierras, n.º 19/97 ,1997

Nepal

- ❖ Constitución provisional de Nepal, 2063, 2007

Nicaragua

- ❖ Constitución Política de Nicaragua, 1987
- ❖ Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional, 2008
- ❖ Decreto n.º 03 que establece reformas y enmiendas al Decreto n.º 71-98, 2007

- ❖ Decreto n.º 40 que crea la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2000
- ❖ Decreto n.º 65, que reforma el Decreto que crea la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2000

Nigeria

- ❖ Constitución de la República Federal de Nigeria, 1999

Nueva Zelandia

- ❖ Ley de Derechos Humanos, 1993, Ley Pública n.º 82, 1993

Pakistán

- ❖ Constitución de la República Islámica de Pakistán, 1973

Panamá

- ❖ Constitución de la República de Panamá, 1972 (con las reformas subsiguientes)

Paraguay

- ❖ Constitución de la República de Paraguay, 1992

Perú

- ❖ Constitución de la República del Perú, 1983
- ❖ Proyecto de Ley n.º 1390 sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, 2006
- ❖ Ley Marco del Empleo Público, n.º 28175, 2005
- ❖ Decreto Supremo n.º 118 PCM que crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, 2002
- ❖ Decreto Supremo n.º 139 PCM, que conforma el Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, 2002

Portugal

- ❖ Constitución de la República de Portugal, 1976

Reino Unido

- ❖ Proyecto de Ley de Alimentación Infantil, 2005
- ❖ Ley de Derechos Humanos, 1998
- ❖ Ley del Salario Mínimo, 1998 (última reforma 2003)

República de Corea

- ❖ Ley que crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos. n.º 6481, 2001

República Checa

- ❖ Constitución de la República Checa, 1993

Moldova

- ❖ Constitución de la Moldova, 1994

República Unida de Tanzania

- ❖ Ley de Tierras Aldeanas, 1999
- ❖ Ley de Tierras, 1999
- ❖ Ley sobre Seguridad Alimentaria de Tanzania, 1991

Rumania

- ❖ Constitución de Rumania, 1991

Sierra Leona

- ❖ Constitución de Sierra Leona, Decreto Ley n.º 6 de 1991

Sri Lanka

- ❖ Constitución de la República Democrática Socialista de Sri Lanka, 1978

Sudáfrica

- ❖ Constitución de la República de Sudáfrica, Ley n.º 108 de 1996
- ❖ Ley de Extensión para la Seguridad de la Tenencia de la Tierra, 1997
- ❖ Proyecto de Ley para la Seguridad Nacional Alimentaria, 2002
- ❖ Proyecto de Ley de Condiciones Laborales Básicas, 2001
- ❖ Ley n.º 108 de Servicios de Agua, 1997

- ❖ Ley n.º 75 de Condiciones Laborales Básicas, 1997
- ❖ Ley n.º 66 de Relaciones Laborales, 1995

Suiza

- ❖ Constitución Federal de la Confederación Suiza, 1999

Surinam

- ❖ Constitución de la República de Surinam, 1987

Turquía

- ❖ Constitución de la República de Turquía, 1982

Uganda

- ❖ Constitución de la República de Uganda, 1995
- ❖ Ley (de Enmienda) Constitucional de Uganda, 2005
- ❖ Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria, 2008
- ❖ Decreto Ley n.º 16 de Tierras, 1998

Venezuela (República Bolivariana de)

- ❖ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000
- ❖ Decreto n.º 6.071, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, 2008
- ❖ Ley Programa de Alimentación para los Trabajadores, 1998
- ❖ Ley de Alimentación para los Trabajadores, 2004
- ❖ Decreto n.º 4.448, Reglamento de la Ley de Alimentación para los Trabajadores, 2006
- ❖ Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria, 2004

Zimbabwe

- ❖ Ley de Adquisición de Tierras, 1992



CAJA DE HERRAMIENTAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La caja de herramientas metodológicas tiene como finalidad el proporcionar una ayuda práctica en relación con la implementación de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.

La caja ofrece una serie de herramientas analíticas, educativas y normativas y su utilización resulta ser una guía en el ámbito práctico del derecho a la alimentación. Los sectores de trabajo de más relevancia para la implementación del derecho a la alimentación están incluidos en esta caja, a saber: legislación, educación, presupuesto, evaluación y monitoreo. La dimensión práctica es un elemento central de este compendio que sin duda contribuye a fortalecer la formación y capacitación con el objetivo de lograr una adecuada implementación del derecho a la alimentación a nivel nacional.

Visite nuestro sitio web: <http://www.fao.org/righttofood>

CAJA DE HERRAMIENTAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN:

1. GUÍA PARA LEGISLAR SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
2. MÉTODOS PARA MONITOREAR EL DERECHO HUMANO
A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA [VOLÚMENES I - II]
3. GUÍA DE EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4. CURRÍCULO EDUCATIVO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
5. PRESUPUESTAR PARA PROMOVER EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) agradece a los Gobiernos de Alemania, España, Noruega y Holanda por el apoyo financiero que hizo posible la publicación de esta Guía.



ISBN 978-92-5-306256-0



9 789253 062560

10815S/1/04.10/2000