



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

S

INFORME

**GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA
ELABORACIÓN DE UN CONJUNTO DE DIRECTRICES
VOLUNTARIAS CON EL FIN DE RESPALDAR LA REALIZACIÓN
PROGRESIVA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN
ADECUADA EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA NACIONAL**

Roma

**Aplicación del derecho a una alimentación adecuada: resultados de seis
estudios de casos**

Índice

	Páginas
A. INTRODUCCIÓN	1
B. LA ALIMENTACIÓN EN CUANTO DERECHO HUMANO	1
C. EL MARCO DE POLÍTICAS	2
D. EL MARCO JURÍDICO	7
E. EL MARCO INSTITUCIONAL	12
F. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: ALGUNAS CUESTIONES ESENCIALES	13
G. CONCLUSIONES	16

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

A. INTRODUCCIÓN

1. ¿Cómo puede aplicarse en los países el derecho humano a una alimentación adecuada? Esta es la cuestión fundamental que el presente documento pretende explorar. Se basa en los estudios realizados en cinco países en relación con la aplicación del derecho a la alimentación y en una reunión, celebrada del 16 al 18 de febrero de 2004, en la que se examinaron esos estudios.
2. Los estudios tenían por objeto reunir información sobre las experiencias prácticas en países con diferentes políticas, programas y mecanismos, incluidos marcos jurídicos, instituciones y procesos, conducentes a la realización del derecho de la población a una alimentación adecuada. En cada caso, se abarcan también las deficiencias de las políticas y prácticas actuales con objeto de extraer enseñanzas de ellas. La compilación de información de ese tipo mediante estudios de casos nacionales tiene la finalidad de mejorar los conocimientos sobre la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.
3. Para realizar los estudios se seleccionaron varios países en desarrollo y un país miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en razón de su experiencia en lo relativo a la aplicación a la cuestión de la seguridad alimentaria nacional de un enfoque basado en el derecho a la alimentación. Los países seleccionados fueron Brasil, Canadá, la India, Sudáfrica y Uganda. Se llevó a cabo un estudio separado del estado indio de Orissa.
4. En los estudios de casos se trata de evaluar: i) en qué medida se ha aplicado un enfoque basado en los derechos a las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria; ii) cómo puede mejorarse la aplicación de este enfoque; iii) en qué medida puede repetirse la experiencia del país; y iv) si es posible extraer enseñanzas prácticas de utilidad para la formulación de las Directrices voluntarias¹.
5. Los estudios de casos y la reunión se centraron en cuatro grandes esferas relacionadas con la aplicación del derecho a la alimentación: la alimentación en cuanto derecho humano, el marco de políticas, el marco jurídico y el marco institucional. Además se examinaron diversas cuestiones de importancia respecto de la puesta en práctica del derecho a la alimentación en los distintos países. Los diversos estudios de casos (en inglés únicamente) que complementan el presente informe pueden solicitarse a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Asimismo pueden obtenerse en el sitio web de la FAO, en la siguiente dirección de Internet: www.fao.org/righttofood.

B. LA ALIMENTACIÓN EN CUANTO DERECHO HUMANO

6. El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre está firmemente establecido en el derecho internacional, concretamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 25.1), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 (artículo 11.1) y en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (artículo 24.1). Al ratificar estos instrumentos jurídicos, los Estados reconocen la obligación de *respetar, proteger y realizar* (entendido como *facilitar* y, en último extremo, *hacer efectivos*) progresivamente los derechos en ellos reconocidos, incluido el derecho a una alimentación adecuada. El derecho a una alimentación adecuada se realiza “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la

¹ Las Directrices voluntarias están siendo elaboradas por un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTIG) establecido por el Consejo de la FAO tras la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. El objetivo de las directrices es respaldar los esfuerzos encaminados a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

alimentación adecuada o a medios para obtenerla”, tal como se establece en la Observación general 12, que es una interpretación jurídica autorizada del citado derecho².

7. Los estudios de casos nacionales se basan en este entendimiento internacionalmente aceptado del derecho a una alimentación adecuada. Los estudios ponen de relieve asimismo varias características comunes de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos, que se indican a continuación.

8. Un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos resalta la premisa de que la satisfacción de las necesidades básicas de las personas es un derecho de éstas, más que una cuestión de benevolencia. Con arreglo a este enfoque, los gobiernos tienen que rendir cuentas a la población, y las personas participan en el proceso de desarrollo humano, en lugar de limitarse a ser receptores pasivos. Un enfoque basado en los derechos se refiere no sólo al resultado definitivo de la erradicación del hambre, sino también a las maneras de alcanzar ese objetivo. La aplicación de los principios relativos a los derechos humanos es parte integral del proceso. En el ámbito de la elaboración y aplicación de políticas, los principios fundamentales relativos a los derechos humanos son los siguientes: la obligación de rendir cuentas, la ausencia de discriminación, la transparencia, la autonomización y la participación. Un poder judicial independiente es asimismo crucial para proteger de forma efectiva los derechos humanos en el plano nacional.

9. Un enfoque basado en los derechos realza la autonomía de los titulares de los derechos al permitirles participar activamente en la realización del derecho a la alimentación. Un enfoque de ese tipo exige que todos los participantes en el proceso de realización del derecho a la alimentación rindan cuentas de sus actos. Esto puede lograrse mediante mecanismos jurídicos, administrativos o políticos. Los titulares de los derechos, ya sean individuos o grupos en determinadas circunstancias, pueden exigir a sus gobiernos el respeto, la protección y la realización de sus derechos.

C. EL MARCO DE POLÍTICAS

Un entorno de políticas propicio

10. En todos los estudios de casos se subraya la importancia de establecer un entorno de políticas propicio para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Aunque los países estudiados tienen distintas políticas alimentarias, presentan características comunes que permiten extraer ciertas enseñanzas sobre lo que constituye un entorno de políticas propicio al derecho a una alimentación adecuada.

11. Las políticas públicas consideradas desde la perspectiva de los derechos humanos se traducen en un enfoque del desarrollo cuyo punto de partida es la obligación de conseguir la realización de los derechos humanos universales de todas las personas. Ello, a su vez, exige centrarse en las personas que no disfrutaban plenamente de sus derechos, y en su participación en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas, en lugar de un enfoque de arriba abajo.

12. Una política pública en la que se reconoce el principio de indivisibilidad e interrelación de todos los derechos humanos considera el derecho a la alimentación en relación con los demás derechos, como el derecho al agua, la salud, el trabajo, la vivienda y otros derechos económicos, sociales y culturales, así como con los derechos civiles y políticos, tales como la libertad de reunión, información y asociación. Asimismo reconoce el derecho general a no sufrir

² La Observación general 12 fue emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano creado en virtud del PIDESC, en respuesta a la recomendación formulada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de que se aclarara el contenido del derecho a la alimentación y las formas de aplicarlo. En la Observación general 12 se define en detalle el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada, se abordan las obligaciones de los Estados Partes y se establecen los criterios generales para la aplicación de este derecho.

discriminación. Cuando la política pública se basa en la inseparabilidad de los derechos humanos, un derecho no puede emplearse en detrimento de otros derechos.

La importancia medular de los derechos humanos

13. Los encargados de la elaboración de políticas en el plano internacional y en los países abarcados por los estudios de casos conocen y aceptan cada vez en mayor medida la importancia medular de los derechos humanos para el desarrollo, así como la relevancia de un enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional basado en los derechos.

14. En Sudáfrica, por ejemplo, el derecho a la alimentación está consagrado en la Constitución y la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos (SARHC) está encargada de vigilar la aplicación de este derecho. En Brasil se está creando una estructura institucional que refleja la consideración de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación, como fundamento principal de la política de seguridad alimentaria del país, tendente a erradicar el hambre (*Fome Zero*). En el caso de la India, cabe interpretar que la Constitución protege el derecho a la alimentación como parte integral del derecho a la vida. Y en Uganda, diversas medidas encaminadas a restablecer y promover un sistema constitucional, la democracia, los derechos humanos, la paz y la estabilidad, así como el intento de fomentar un régimen de gobierno descentralizado y participativo, están contribuyendo al surgimiento de un entorno político, social y económico propicio al derecho a la alimentación. Un entorno internacional favorable a los derechos humanos ha desempeñado un papel significativo en esta tendencia.

Planes nacionales integrados y coordinados

15. La elaboración de una política general e integrada de seguridad alimentaria basada en los principios relativos a los derechos humanos es fundamental para la consecución del derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional. El punto de partida esencial de una política así es realizar un análisis socioeconómico exhaustivo de las personas que no pueden ejercer, o ven violado, su derecho a la alimentación, y determinar dónde se encuentran y las causas de su vulnerabilidad.

16. Sudáfrica cuenta con diversas políticas integradas, entre las que figuran una Estrategia integrada de desarrollo rural sostenible, un Programa integrado de nutrición y una Estrategia integrada de seguridad alimentaria. Esta última recoge la meta establecida en la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y el primer objetivo de desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el año 2015 y respalda la Estrategia integrada de desarrollo rural sostenible. La Estrategia integrada de seguridad alimentaria prevé una estructura administrativa interdepartamental e intersectorial. Representa la declaración departamental más coherente sobre la política de seguridad alimentaria en Sudáfrica hasta la fecha y refleja un enfoque de la lucha contra la inseguridad alimentaria basado en los derechos, aunque las partes intersectoriales de la estrategia aún deben ser elaboradas en mayor detalle.

17. Otro ejemplo es la Política de alimentación y nutrición de Uganda. Se trata de la primera política socioeconómica de Uganda que prevé un enfoque basado en los derechos para su aplicación, pese a no estar explícitamente enmarcada en la dimensión de los derechos humanos. Ello se logrará mediante la aplicación de medidas y un plan de inversiones estratégicos.

18. Las experiencias de los distintos países muestran también que, para lograr una eficacia óptima, los planes nacionales relativos al derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria deberían abarcar diversos departamentos gubernamentales, incluidos los de finanzas y justicia.

19. Un estado federal con un alto grado de descentralización como Canadá presenta complejos problemas de índole administrativa con miras a conseguir que se otorgue una atención prioritaria a la seguridad alimentaria, la elaboración y aplicación de una política integrada de alimentación y nutrición, y una red de seguridad social adecuada y estable basada en el derecho humano a una alimentación adecuada. Como resultado de ello, la política alimentaria de Canadá

tiende a estar fragmentada, pese a haber sido formulada después de la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en la que se reconoció el derecho a una alimentación adecuada.

20. Dicha fragmentación podría superarse mediante la elaboración de una política nacional integrada de alimentación y nutrición y de una estrategia de acción nacional con el objetivo de lograr la alimentación óptima de la población. Tal plan de acción nacional debería incluir la plena participación de los ministerios pertinentes, incluidos los departamentos federales y provinciales de justicia, y de representantes de la sociedad civil y la industria alimentaria. Lo ideal sería que el plan estableciera puntos de referencia, objetivos y plazos y asignara las responsabilidades. Asimismo sería necesario prever sus costos y disponer mecanismos de financiación apropiados.

21. La política social ha tendido a estar fragmentada también en Brasil. Sin embargo, el Programa Hambre Cero constituye un importante esfuerzo con vistas a lograr una mayor coordinación institucional. Los programas de transferencia directa de ingresos están siendo unificados en el marco del Programa *Bolsa Família*, en virtud del cual las familias de bajos ingresos pueden recibir prestaciones mensuales de distintos tipos, según cada caso. Uno de sus programas principales, conocido como *cartão alimentação* (tarjeta de alimentos) se diferencia de las políticas tradicionales de suministro de cestas de alimentos básicos para luchar contra el hambre, ya que pone en relación a los consumidores con escaso poder adquisitivo y los pequeños productores de alimentos. Los programas serán descentralizados, de modo que las autoridades estatales y municipales desempeñarán un papel activo.

22. Aunque la coordinación presente ventajas, los estudios de casos mostraron por lo general que el control descentralizado de los programas relacionados con el derecho a la alimentación, que promueve la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones y permite que ejerzan en mayor medida sus derechos y obligaciones, tiende a reducir la corrupción. Se encontraron ejemplos de contención de la utilización indebida de recursos públicos por medio del control del gobierno central o de organizaciones no gubernamentales (ONG).

23. En Uganda, la elaboración de políticas centrales y la formulación, ejecución, vigilancia y evaluación de programas, se basan en consultas con una amplia variedad de interesados directos, incluyendo el sector privado, la sociedad civil y otros asociados para el desarrollo, en un marco de gobierno descentralizado.

Equilibrio entre los componentes de la seguridad alimentaria

24. No siempre es fácil conjugar con armonía en las políticas alimentarias los cuatro componentes de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, la estabilidad, el acceso y la utilización. Hasta hace poco tiempo, las políticas de seguridad alimentaria de Sudáfrica y la India, por ejemplo, podrían haber concedido excesiva importancia a la disponibilidad de alimentos, al concentrarse en el aumento de la producción de alimentos con objeto de lograr la autosuficiencia nacional sin prestar la suficiente atención a otros factores que dificultan el acceso a los alimentos de las personas.

25. En la India, las políticas alimentarias desde los años sesenta han tenido por objeto aumentar la producción agrícola y alimentaria y garantizar al mismo tiempo el acceso de los pobres a una cantidad mínima de cereales alimenticios por medio del sistema de distribución público. La estrategia de crecimiento de la agricultura ha hecho hincapié en las subvenciones a insumos tales como la energía, el agua y los fertilizantes. El capital privado ha crecido a buen ritmo, especialmente en las regiones interesadas por la Revolución Verde, que experimentaron un rápido crecimiento de la agricultura. Ello ha ido acompañado de una inversión escasa en carreteras rurales, riego y energía rural.

26. La Política agrícola nacional del Gobierno de la India, del año 2000, y los programas conexos han tratado de poner remedio a esas deficiencias mediante la elaboración de una estrategia de desarrollo de la infraestructura diferenciada según las regiones, basada en las

condiciones agroclimáticas y en los recursos naturales, así como en mecanismos más eficaces para la puesta en práctica de una política de adquisición de alimentos descentralizada.

27. Las actuales políticas de seguridad alimentaria de Sudáfrica, en contraste con las políticas de autarquía del régimen de apartheid, reconocen que la producción y la disponibilidad de alimentos suficientes a nivel nacional no bastan para lograr la seguridad alimentaria. Otros factores, como la insuficiencia de los medios de vida para garantizar el acceso a suficientes alimentos, pueden contribuir a la inseguridad alimentaria a pesar de la suficiencia alimentaria nacional. Este hecho revela la importancia de dar a las personas la capacidad de alimentarse por sí solas y, si esto no es posible, de establecer estrategias, planes y programas para hacer frente a la inseguridad alimentaria.

Equilibrio entre el crecimiento económico y el derecho a la alimentación

28. Es necesaria una planificación a fin de compensar las políticas comerciales y de crecimiento económico con políticas relativas al derecho a la alimentación. El ejemplo de Uganda, que cuenta con un entorno de políticas orientados en general a la consecución de objetivos de desarrollo en favor de los pobres, ilustra este hecho. El marco principal de las políticas de desarrollo, el Plan de acción para la erradicación de la pobreza, pretende conjugar el crecimiento económico con los objetivos de reducción de la pobreza; no obstante, hasta la fecha se ha prestado más atención al componente de crecimiento que a intervenciones o sistemas de redistribución orientados con precisión. El Plan de modernización de la agricultura y la Política de alimentación y nutrición, cuyo objetivo principal es la seguridad alimentaria y nutricional, tratan de corregir ese desequilibrio.

29. Si bien las políticas de crecimiento económico y de desarrollo favorable a los pobres pueden ser complementarias, en determinadas circunstancias las políticas de crecimiento económico pueden poner en peligro la realización del derecho a la alimentación de algunas personas. En Uganda, por ejemplo, el interés del Gobierno por promover la inversión extranjera a fin de estimular el crecimiento económico ha conllevado el riesgo en algunos casos, al parecer, de que los pequeños agricultores se vieran privados de la tierra, su fuente principal de alimentos y medios de vida.

30. Las políticas de promoción de la privatización de los servicios sociales, tales como los de extensión agrícola, deben ser objeto de regulación pública para que no produzcan efectos negativos en el derecho a la alimentación. En Uganda, por ejemplo, la extensión agrícola ha pasado a denominarse servicios de asesoramiento agrícola, con una tendencia simultánea hacia la provisión de servicios privados. Se espera que los grupos de agricultores establezcan sus necesidades y soliciten y reciban servicios de los proveedores privados. Será preciso prestar atención para asegurarse de que los pequeños agricultores tengan acceso a estos servicios y puedan permitírselos.

Nexo entre la inseguridad alimentaria y las desigualdades

31. La ausencia de discriminación y una igualdad sustancial son principios fundamentales que deben promoverse en las políticas de seguridad alimentaria basadas en los derechos. El acceso equitativo a los recursos y bienes como los recursos naturales, incluida la tierra, es muy importante en relación con el derecho a la alimentación en las zonas rurales. Lo demuestra el caso de Sudáfrica, donde la desposesión de la tierra constituyó una característica esencial del colonialismo y el apartheid. En el nuevo régimen democrático ha seguido siendo una cuestión de importancia crítica y a menudo causa de controversias. En los antiguos bantustanes, muchas personas carecen de derechos de tenencia seguros o de título legal sobre la tierra en la que han vivido y trabajado durante generaciones. Se trata de una herencia directa de la desposesión colonial, la legislación racista y la tenencia comunal. El resultado es un círculo vicioso en el que las comunidades rurales permanecen atrapadas en condiciones de gran pobreza, en parte debido a que no pueden usar su único activo como garantía, por ejemplo para financiar una modesta empresa de cultivos comerciales. Desde el establecimiento de la democracia en Sudáfrica se han

adoptado varias leyes y políticas para tratar de reequilibrar la propiedad de la tierra y proteger los derechos de tenencia.

32. Brasil cuenta asimismo con una herencia de acceso desigual a la tierra que está resultando difícil corregir, pese a los esfuerzos realizados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria y Colonización, que desempeñó un papel decisivo en el reasentamiento de 372 866 familias entre 1995 y 1999. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación ha hecho hincapié en la necesidad de acelerar la reforma agraria, que es impulsada por el Programa nacional de promoción de la agricultura familiar y por organizaciones sociales como el Movimiento de campesinos sin tierra (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*).

33. La enseñanza que se puede extraer del caso de Brasil es la necesidad de elaborar políticas públicas que fomenten la mejora de las condiciones económicas de los grupos más vulnerables, en particular la mejora del acceso a la tierra y el crédito, y de adaptarlas a las necesidades y circunstancias específicas de los grupos vulnerables de manera que los recursos necesarios puedan canalizarse hacia estos grupos con eficacia y eficiencia. Como en muchos otros países, no obstante, las políticas encaminadas a garantizar el derecho a la alimentación de los grupos más vulnerables no siempre han producido buenos resultados.

34. Aunque el crecimiento económico es esencial para conseguir la seguridad alimentaria, para realizar los derechos humanos son necesarias también transferencias sociales. Por ejemplo, incluso en un país como Canadá, que disfruta de seguridad alimentaria y que ha tenido siempre uno de los índices de desarrollo humano (IDH) más altos de todo el mundo, las políticas de crecimiento económico no han permitido garantizar por completo el derecho a la alimentación de sus ciudadanos más vulnerables. Se considera que los cambios estructurales y el régimen fiscal restrictivo aplicados en los años noventa se encuentran en la raíz del deterioro de los servicios sociales que, a su vez, ha conducido a una mayor dependencia de los sistemas de beneficencia privada, como los bancos de alimentos.

35. El principio fundamental de la Estrategia integrada de seguridad alimentaria de Sudáfrica es que la seguridad alimentaria debería tratar de alcanzarse asegurándose de que la población objetivo logre acceso a recursos productivos y a los medios para obtener alimentos nutritivos e ino cuos. Cuando un segmento de población no tenga acceso a recursos productivos, se fomentará la consecución de la seguridad alimentaria proporcionando acceso a oportunidades de empleo y obtención de ingresos a fin de aumentar el poder adquisitivo. Por último, los segmentos de la población objetivo que a pesar de todo sigan estando excluidos como resultado de discapacidades o de una indigencia absoluta recibirán socorro del Estado.

36. Un enfoque de la alimentación basado en los derechos exige que todo el mundo tenga acceso a los alimentos. Cuando las personas no pueden procurarse los alimentos por sus propios medios, deben establecerse planes o programas para afrontar su incapacidad de conseguir acceso a una alimentación adecuada. Tan solo cuando no se disponga de suficientes recursos para ello, o se carezca de medios concretos, debería aplicarse una estrategia consistente en dirigir las prestaciones fundamentalmente a las familias más pobres. Incluso en ese caso, debería tenderse a hacer la estrategia universal a medio plazo de manera que alcance a todas las personas vulnerables y expuestas a la inseguridad alimentaria, y no sólo a las más pobres.

37. En Sudáfrica, por ejemplo, no todos los que tienen derecho a la seguridad social la reciben, ya sea porque no están registrados, por falta de información o por otros problemas relacionados con el acceso. Además, hay personas indigentes que no cumplen los requisitos para recibir asistencia, es decir, no son ancianos, jóvenes, discapacitados o lo suficientemente enfermos para recibir la seguridad social. Para hacer frente a esta deficiencia, un grupo de ONG ha puesto en marcha la Campaña de subsidio de renta mínima. La premisa en la que se basa es que proporcionando a cada persona un pequeño estipendio mensual se resolverá el problema que representan el alcance insuficiente y las personas que no están registradas y las personas podrán

usar sus energías de manera productiva. El subsidio debería recuperarse mediante el sistema fiscal, imponiendo una tasa a las personas cuyos ingresos son superiores a un determinado nivel.

D. EL MARCO JURÍDICO

38. El derecho de todas las personas a una alimentación adecuada goza de un cierto grado de protección jurídica en todos los países estudiados. Esta protección jurídica adopta diferentes formas, pero en cada país hay algún medio para que las personas y, en algunos casos, los grupos exijan una alimentación adecuada como cuestión de derecho, en vez de como cuestión de benevolencia.

Protección constitucional

39. En algunos países el derecho a la alimentación está reconocido explícitamente en la constitución, mientras que en otros los tribunales han interpretado que en la constitución se protege el derecho a la alimentación. Los distintos países tienen asimismo tipos diferentes de legislación que protege el derecho y mecanismos jurídicos diversos mediante los cuales las personas o los grupos pueden exigirlo. En algunos países el derecho es justiciable, o sea, los tribunales pueden ordenar la satisfacción de las demandas presentadas a las autoridades públicas. A continuación se describe la protección constitucional y la legislación en los países estudiados.

Un derecho justiciable es aquel cuya aplicación puede ser ordenada por los tribunales. El concepto de derecho justiciable no es nuevo. En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se pide que se proporcionen recursos judiciales. En el artículo 8 se declara que “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. En un sentido más amplio, la tutela judicial de un derecho podría entenderse como la existencia de un “recurso efectivo” de índole legislativa, administrativa o judicial. Este es el concepto de recurso efectivo con arreglo a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.3).

40. En las constituciones de varios de los países examinados en los estudios de casos se proporciona una base jurídica del derecho a la alimentación. Dicha base es más fuerte en Sudáfrica, en cuya Constitución se establece directamente el derecho a la alimentación con tres referencias explícitas. La Constitución i) estipula que el Estado deberá tomar medidas legislativas y de otro tipo razonables, dentro de los recursos disponibles, para lograr la realización progresiva del derecho de todas las personas a tener acceso a alimentos y agua suficientes; ii) establece el derecho de todo niño a la nutrición básica, a la vivienda, a servicios básicos de atención de la salud y a servicios sociales; y iii) estipula que toda persona detenida y todo preso sentenciado deben gozar de una nutrición adecuada.

41. En la Constitución de Sudáfrica se establece asimismo que la Declaración de Derechos se aplica a todas las leyes y vincula a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a todos los órganos del Estado (sección 8) y se impone al Estado la obligación de respetar, proteger, promover y aplicar las disposiciones de la Declaración de Derechos. Estas disposiciones constitucionales detalladas ofrecen un entorno propicio para la realización progresiva del derecho a la alimentación y pueden invocarse ante los tribunales de justicia.

42. Incluso aunque no establezcan un marco constitucional tan fuerte con un derecho a la alimentación claro y justiciable, el apoyo a este derecho y a su tutela judicial puede encontrarse en las constituciones de otros países.

43. La Constitución de Brasil ofrece una base jurídica del derecho a una alimentación adecuada, pues contiene varias disposiciones que directa o indirectamente exigen que el Estado

respete, proteja y realice el derecho de sus ciudadanos a la alimentación. En la Constitución de 1998 se estableció un salario mínimo nacional uniforme suficiente para satisfacer las necesidades vitales básicas de vivienda, alimentación, educación y salud, entre otras (artículo 7). Asimismo se estipuló que la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de garantizar a los niños y adolescentes el derecho a la vida, la salud, la alimentación y la educación (artículo 227). En 2003 se introdujo una reforma constitucional a fin de incluir el derecho a la alimentación entre los derechos sociales de todo ciudadano. Con arreglo al nuevo texto, los derechos sociales, según se definen en la Constitución, incluyen la educación, la salud, la alimentación, el trabajo y la vivienda, entre otros (artículo 6).

44. Aunque en la Constitución de Uganda de 1995 no se reconoce el derecho a una alimentación adecuada como derecho fundamental y justiciable, se protegen y promueven los derechos y libertades fundamentales y otros derechos humanos y se estipula que todos los órganos y organismos del Gobierno y todas las personas deberán respetar, aplicar y promover esos derechos. Asimismo se estipula que el Estado deberá procurar realizar el derecho fundamental de todos los ugandeses a la justicia social y al desarrollo económico y se hace referencia específicamente a la seguridad alimentaria, una alimentación adecuada y una correcta nutrición, a las que el Estado deberá garantizar acceso.

45. En la Constitución de la India se distingue entre i) los derechos fundamentales, principalmente civiles y políticos, que son justiciables, y ii) los derechos sociales, económicos y culturales, que no lo son. No obstante, el derecho a la vida (un derecho fundamental) ha llegado, con el paso del tiempo, a interpretarse como un derecho que engloba los derechos sociales, económicos y culturales previstos en la Constitución como principios directivos del Estado.

46. Aunque el derecho a la alimentación no está explícitamente reconocido en la Constitución de Canadá, la Carta de Derechos y Libertades de 1982, tal como la ha interpretado el Tribunal Supremo de Canadá, protege los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos internacionalmente. El Tribunal Supremo ha reconocido también el derecho de los pueblos aborígenes a procurarse alimentos por métodos tradicionales.

47. Independientemente de la existencia o no de una protección constitucional del derecho a la alimentación, los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes han aceptado incorporar éste y otros derechos humanos en su legislación nacional.

Jurisprudencia y tutela judicial

48. Un marco constitucional que pueda interpretarse en el sentido de que protege el derecho a la alimentación proporciona una base para disposiciones legales de promoción de la realización progresiva del derecho a la alimentación, así como una referencia para valorar la legislación y las políticas.

49. En la India, por ejemplo, el Tribunal Supremo ha emitido varios apremios provisionales en el contexto de un pleito de interés público cuya premisa central es que el derecho a la alimentación dimana del derecho a la vida, garantizado en el artículo 21 de la Constitución. Este caso está pendiente de fallo definitivo.

50. Otro efecto de los apremios provisionales ha sido transformar las disposiciones de diversos sistemas y programas establecidos por los estados y el Gobierno central de la India en derechos legales de las poblaciones interesadas. Esos apremios han i) subrayado la fundamental importancia de proporcionar alimentos a los ancianos, enfermos, discapacitados e indigentes, así como a las mujeres embarazadas y lactantes y a los niños pobres, especialmente cuando ellos o sus familias no disponen de recursos suficientes para procurarse los alimentos; ii) dado instrucciones a los estados para que se aseguren del funcionamiento de todas las tiendas del sistema de distribución público; iii) ordenado a los estados que apliquen programas de alimentos

por trabajo en todas las zonas afectadas por la escasez; y iv) ordenado la aplicación de sistemas basados en los alimentos, incluida la provisión del almuerzo en las escuelas.

51. También se encuentran elementos del derecho a la alimentación en las leyes federales y provinciales de Canadá y en las políticas relativas a la agricultura, la inocuidad de los alimentos, la nutrición y la salud y la asistencia pública. En particular, en 2002 se promulgó en Québec la Ley de lucha contra la pobreza y la exclusión social, que compromete a las autoridades a facilitar el acceso en condiciones dignas, a las personas que viven en la pobreza, a un suministro de alimentos suficientes y nutritivos, a un costo razonable (2002, c. 61, s. 9). Además, en el Plan de acción en pro de la seguridad alimentaria (1998) de Canadá se reconocen los vínculos entre la pobreza y la seguridad alimentaria de los hogares.

52. En el plano legislativo, por lo que hace a Uganda, se está elaborando una ley para su adopción por el Parlamento que debería proporcionar el marco jurídico para la aplicación basada en los derechos de la Política de alimentación y nutrición, que comprende un plan de acción y de inversiones y disposiciones institucionales conexas.

53. El Parlamento de Sudáfrica ha celebrado audiencias públicas sobre la seguridad alimentaria y ha pedido al Gobierno que presente una ley de seguridad alimentaria, que éste ha preparado pero aún no ha presentado. Esta ley deberá ajustarse a las disposiciones constitucionales. Por otra parte, en virtud de la Constitución podrían exigirse responsabilidades asimismo al Gobierno si éste no adoptara medidas legislativas.

Más allá de la legislación

54. El reconocimiento legal y constitucional del derecho a la alimentación es importante, pero no es suficiente para garantizar su aplicación, incluso cuando el derecho es justiciable. Son precisos otros elementos, como el estado de derecho, una buena gestión pública, la obligación de rendir cuentas y la participación popular.

55. Son necesarios mecanismos legales eficaces, accesibles y aplicables para exigir la realización del derecho a una alimentación adecuada. Un ejemplo de un posible mecanismo legal puede encontrarse en el sistema de causa civil pública de Brasil. Se trata del instrumento judicial más importante del país para proteger los derechos. No sólo protege los derechos individuales, sino que hace posible la aplicación de derechos colectivos, incluido el derecho a la alimentación. Aunque las personas físicas no pueden solicitar una causa civil pública, su incoación puede ser solicitada por un estado o municipio, una ONG, una empresa pública o mixta o un ministerio gubernamental. La causa civil pública se ha utilizado en relación con una amplia variedad de derechos sociales, como los derechos relativos a la salud, al medio ambiente y a los consumidores. Si bien hasta la fecha no se ha utilizado en relación con el derecho a la alimentación, la causa civil pública podría emplearse para proteger este derecho.

56. Un poder judicial independiente capaz de ejercer su responsabilidad es asimismo crucial para garantizar el derecho a la alimentación. Ello puede hacer preciso reformar el poder judicial. Debido a su particular situación histórica y socioeconómica, Sudáfrica y Brasil, por ejemplo, deben corregir los desequilibrios raciales y de género en todos los niveles del poder judicial.

57. También podría ser necesario proporcionar capacitación a jueces y abogados sobre los derechos humanos, el derecho a la alimentación y las convenciones internacionales, así como incrementar los intercambios con organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos. El estudio del caso de Brasil puso de relieve que los jueces brasileños necesitan tener un mejor conocimiento de las normas de derechos humanos y las obligaciones del poder judicial a nivel internacional. Lo mismo puede decirse en general de los sistemas judiciales de otros países de todo el mundo.

58. Los tres poderes públicos (el ejecutivo, el legislativo y el judicial) deberían tener clara su obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada. La

Constitución de Sudáfrica es muy clara por lo que respecta a la responsabilidad de cada uno de los tres poderes. En Brasil, por otra parte, no está claro que el poder judicial conozca su obligación de proteger los derechos económicos de los más vulnerables. Los jueces consideran por lo general que ocuparse de la vulnerabilidad de grupos sociales concretos es competencia exclusiva de la política pública. Por consiguiente, se considera que el cumplimiento de los tratados y las normas programáticas internacionales compete al poder ejecutivo. Los tribunales canadienses se han mostrado reacios a reconocer los derechos económicos y sociales establecidos en la Carta de Derechos y Libertades de Canadá.

Instituciones y mecanismos nacionales de derechos humanos

59. Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen que desempeñar también un importante papel en la vigilancia de la aplicación del derecho a la alimentación, así como en lo que se refiere a la recepción de reclamaciones colectivas o individuales. Varios países disponen de comisiones de derechos humanos o mecanismos similares que desempeñan papeles importantes con miras a garantizar el derecho de toda persona a una alimentación adecuada. Las organizaciones nacionales de derechos humanos son más eficaces cuando son plenamente autónomas y gozan de la facultad para emitir recomendaciones.

60. La Comisión Sudafricana de Derechos Humanos es un órgano previsto en la Constitución que tiene el mandato de promover el respeto de los derechos humanos y vigilar y evaluar su observancia. Sus funciones se desarrollan en la Ley relativa a la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos. En la Ley se dispone que la Comisión podrá pleitear en nombre de un grupo o una persona y asesorar al Estado en relación con la legislación sobre los derechos. La Comisión tiene un amplio mandato que abarca la totalidad de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y reconoce la universalidad, interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos humanos. Es un órgano independiente e imparcial que rinde cuentas directamente al Parlamento y establecido de conformidad con los Principios de París.

Principios de París

Los Principios de París fueron elaborados en 1991 en una reunión de instituciones de derechos humanos celebrada en París. Estos principios, posteriormente ratificados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y por la Asamblea General, han pasado a ser la base y el punto de referencia para el establecimiento y el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. Los criterios fundamentales de los Principios de París son los siguientes: independencia garantizada por un estatuto o la constitución; autonomía con respecto al gobierno; pluralismo, incluso en su composición; un amplio mandato basado en las normas universales de derechos humanos; poderes adecuados de investigación; y recursos suficientes.

61. La Comisión Sudafricana de Derechos Humanos tiene la responsabilidad específica de vigilar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución. Con ese fin, ha elaborado diversos cuestionarios o “protocolos”, a los que los distintos departamentos gubernamentales están obligados a responder. La Comisión ha recomendado, entre otras cosas, la preparación de un marco legislativo sobre el derecho a la alimentación. El Tribunal Constitucional pidió también a la Comisión que vigilara la aplicación de su histórica sentencia en un caso relativo a la interpretación del derecho a una vivienda adecuada.

62. En Brasil existe una Secretaría Especial de Derechos Humanos, que, no obstante, carece de la plena autonomía y el pluralismo previstos en los principios de París. Esta deficiencia ha sido compensada en parte mediante el *Ministério Público*, órgano gubernamental autónomo para la defensa de los derechos individuales y colectivos. El *Ministério Público*, que tiene alcance federal y estatal, es actualmente la institución más importante de Brasil para ayudar a los ciudadanos a

obtener protección jurídica. Esta institución puede iniciar investigaciones sobre violaciones de los derechos básicos y formular recomendaciones dirigidas al Gobierno. Ha realizado actividades en relación con el derecho a la alimentación, especialmente en lo relativo a la malnutrición infantil y en grupos indígenas y en relación con el Programa nacional de alimentación escolar. Este órgano debería asimismo garantizar la participación de los beneficiarios de las políticas y los programas en éstos, cooperar con las ONG en la promoción de los derechos humanos y crear nuevos foros para promover la coordinación y la consecución de un consenso.

63. Recientemente, el Departamento de Justicia de Brasil, en colaboración con algunas ONG, creó el cargo de relator nacional sobre el derecho a la alimentación, el agua y la tierra rural, cuya función es vigilar la realización de estos derechos. La decisión fue resultado de la iniciativa de la Plataforma de derechos humanos económicos, sociales y culturales de Brasil, una red nacional de organizaciones de la sociedad civil (OSC), y se basa en el modelo de los relatores especiales de las Naciones Unidas.

64. Uganda cuenta con un órgano constitucional independiente, la Comisión de Derechos Humanos de Uganda. La Comisión ha señalado la cuestión del derecho a la alimentación a la atención de la Comisión de Revisión Constitucional del Gobierno, con la sugerencia de que se dé al derecho a una alimentación adecuada la categoría de derecho fundamental justiciable. Asimismo fue uno de los principales organizadores de un seminario nacional sobre el derecho a la alimentación que se celebró en 2003. El éxito de la Comisión puede explicarse tanto por su mandato constitucional como por su aplicación por un grupo dinámico de comisionados y personal. Su labor de promoción ha logrado una acogida positiva entre los principales encargados de la adopción de decisiones y está echando raíces en un espectro más amplio de interesados directos.

65. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India es también un órgano independiente y autónomo. A lo largo de más de un decenio, el Tribunal Supremo de la India y la Comisión Nacional de Derechos Humanos han participado en un debate de la sociedad civil que ha conducido a una transformación sustancial de la perspectiva de la beneficencia hasta pasar a una perspectiva de los derechos humanos. En respuesta a una reclamación de la sociedad civil sobre la situación respecto del derecho a la alimentación en el estado de Orissa, la Comisión ha desempeñado un papel decisivo a fin de lograr el reconocimiento de que la indigencia y la penuria crónica, y no la mortalidad únicamente, constituyen una prueba de la inanición; y que ésta constituye una flagrante denegación y violación del derecho fundamental a no padecer hambre.

66. El Tribunal Supremo de la India ha nombrado a dos comisionados encargados de examinar agravios persistentes relacionados con la violación de derechos a los que no se aplican los procedimientos de recurso establecidos. Los gobiernos estatales están obligados a proporcionar a los comisionados la información que éstos soliciten. Los comisionados gozan de la facultad para recomendar líneas de acción a los gobiernos a fin de garantizar el cumplimiento de las directivas del Tribunal.

Papel de la sociedad civil

67. Los estudios de casos mostraron que la sociedad civil puede desempeñar un papel crucial a fin de ejercer presión sobre todas las esferas del gobierno, así como de ayudar a los grupos vulnerables a conseguir la capacidad de exigir sus derechos y mejorar su acceso a los mecanismos de recurso, incluidos los tribunales.

68. En Sudáfrica, por ejemplo, la Campaña de acción a favor del tratamiento, un amplio movimiento social, presentó un caso relacionado con los derechos socioeconómicos y en particular con el derecho a la atención sanitaria ante el Tribunal Supremo de Sudáfrica y tuvo una influencia decisiva en la decisión del Gobierno de tomar medidas.

69. En la India, la Unión Popular por las Libertades Civiles interpuso una demanda en relación con el derecho a la alimentación en Rajastán. La presión ejercida por diversas ONG sobre

los gobiernos central y estatales en el marco de este pleito de interés público ha producido resultados en muchos estados, pero en otros los apremios provisionales del Tribunal Supremo han sido parcial o totalmente ignorados. Por otra parte, es preciso reconocer que la India es un vasto país y que muchos de sus estados disponen de muy pocos recursos. Este hecho indica claramente asimismo la necesidad de examinar la organización y financiación de los programas sociales en el plano federal.

E. EL MARCO INSTITUCIONAL

Asignación de responsabilidades, coordinación y obligación de rendir cuentas

70. Para la aplicación de las políticas y los marcos jurídicos relativos al derecho a la alimentación se precisan instituciones eficaces en todos los niveles. El carácter intersectorial del derecho a la alimentación hace necesario velar por la coordinación entre todos los ministerios y oficinas gubernamentales en los planos nacional, subnacional y local. La aclaración de las funciones y responsabilidades correspondientes a los distintos sectores y niveles del gobierno conduce a una mayor responsabilización y a la adopción de medidas más eficaces.

71. En Brasil el derecho a la alimentación es el principio rector de la política nacional de seguridad alimentaria, conocida como Programa Hambre Cero. A nivel institucional, es competencia del nuevo Ministerio de Justicia Social, que ha absorbido al antiguo Ministerio Especial de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre con el rango de una secretaria. Otra piedra angular del marco institucional de Brasil en relación con el derecho a la alimentación es el restablecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria como foro para la participación de la sociedad civil.

72. En Uganda se ha dado el primer paso para establecer disposiciones institucionales a fin de supervisar la aplicación de un enfoque basado en los derechos respecto de la seguridad alimentaria. El nuevo Consejo sobre la Alimentación y la Nutrición ha recibido el mandato de coordinar y aunar las fuerzas de los titulares de los derechos y los responsables de la aplicación de esos derechos.

73. La obligación de rendir cuentas es un elemento central de un marco institucional eficaz con miras a la aplicación del derecho a la alimentación. El Estado debe establecer mecanismos para velar por que los responsables de la aplicación de este derecho estén obligados a rendir cuentas.

74. En Sudáfrica, el Gobierno ha propuesto el establecimiento de oficiales de seguridad alimentaria en el plano local, que deberían rendir cuentas al conjunto de ministerios del sector social. El proyecto de Ley de seguridad alimentaria prevé asimismo el establecimiento de un Consejo de Seguridad Alimentaria que debería desempeñar una función fundamental en la coordinación de las políticas.

Pasar de la beneficencia a un enfoque basado en los derechos

75. En Canadá, de acuerdo con el estudio nacional, los mecanismos de beneficencia tendentes a satisfacer las necesidades alimenticias de las personas hambrientas, en forma de bancos caritativos de alimentos, han llegado a institucionalizarse a lo largo de los últimos 20 años y han liberado, al menos parcialmente, al Estado (las administraciones federal, provinciales y territoriales) de su obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación mediante la provisión de prestaciones de seguridad social adecuadas. La demanda a que se enfrentan los bancos de alimentos va en continuo aumento. Serán necesarias medidas institucionales para volver a adoptar un enfoque basado en los derechos.

Estrategias de aplicación

76. Una importante enseñanza extraída de los estudios de casos es que la política relativa al derecho a la alimentación debe ir acompañada de una estrategia de aplicación con objetivos y

puntos de referencia claros y cuantificados, así como por la asignación de responsabilidades institucionales y la obligación de rendir cuentas. Además, debe vigilarse y evaluarse su aplicación en función de indicadores basados en los derechos.

77. Un punto de partida útil sería una auditoría nacional de las políticas, los programas y otras iniciativas encaminados a lograr la realización del derecho a tener acceso a suficientes alimentos, con objeto de ayudar a determinar cuáles de los elementos existentes funcionan y por qué, así como de proporcionar una base para la adopción de medidas correctivas.

F. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: ALGUNAS CUESTIONES ESENCIALES

Concienciación y educación

78. La concienciación es un elemento clave a fin de poner en práctica el derecho a la alimentación. Los ciudadanos deben ser conscientes de sus derechos, mientras que los funcionarios públicos deben ser aleccionados para que tengan una clara conciencia de su obligación. Ello es posible únicamente por medio de políticas apropiadas de información y educación que alienten también a las personas a ejercer sus derechos.

79. En Sudáfrica, una de las funciones de la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos es fomentar el conocimiento de los derechos humanos entre la población del país. En Brasil, la Oficina del Relator Nacional sobre el Derecho a la Alimentación, el Agua y la Tierra Rural realiza investigaciones sobre el ejercicio de los diferentes derechos y prepara informes nacionales, dirigidos especialmente a los encargados de elaborar las políticas. En Uganda se celebró un seminario nacional, patrocinado por el Proyecto internacional sobre el derecho a la alimentación en el desarrollo (IPRFD), desempeñó una función importante de concienciación en el país. La ONG denominada Movimiento por el derecho a la alimentación ha organizado diversos acontecimientos en la India, incluidas audiencias públicas en las que personas que padecen hambre han narrado sus experiencias.

80. La concienciación es necesaria en todos los planos, incluidos los medios de comunicación, las organizaciones de voluntarios y el sector privado, para contrarrestar la tendencia en algunos de estos sectores a considerar el hambre y la escasez de alimentos como una cuestión de caridad y no como una cuestión política, relacionada con los derechos humanos y la justicia social.

81. La concienciación puede institucionalizarse incorporándola en el sistema educativo mediante la inclusión de asignaturas sobre la nutrición y los derechos humanos básicos en la enseñanza primaria y secundaria y en los planes de estudio de instituciones pertinentes de enseñanza superior, como institutos de formación profesional en los campos de la agricultura, la salud, las ciencias ambientales y nutricionales, y escuelas empresariales, normales, de derecho, de asistencia social y de política social. Los funcionarios públicos responsables de la aplicación del derecho a la alimentación podrían beneficiarse de capacitación en el empleo. La educación comunitaria, especialmente orientada a los grupos vulnerables, es otra forma de contribuir a la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional en el plano local.

82. En Sudáfrica, varias universidades e instituciones académicas llevan a cabo investigaciones sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, incluida la Universidad de Natal, que ofrece estudios de postgrado en seguridad alimentaria. Otras instituciones de investigación comprenden el Centro de Derecho Comunitario de la Universidad de Western Cape y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Pretoria, en los que se llevan a cabo investigaciones académicas centradas en el derecho a la alimentación.

Fortalecimiento de la capacidad

83. Todos los estudios de casos mostraron que es absolutamente necesario fortalecer la capacidad, así como promover la concienciación, para velar por la aplicación de las políticas. Los responsables públicos y los titulares de los derechos a menudo carecen de la capacidad para utilizar los instrumentos disponibles para la realización del derecho a una alimentación adecuada. El fortalecimiento de la capacidad, en el marco de los derechos, exige que se llegue a los dos grupos mencionados. Debería dirigirse a las comunidades y los hogares, así como a todos los interesados de los sectores público y privado.

Identificación de las personas vulnerables y orientación de las prestaciones

84. Un problema general, a juzgar por las experiencias de estos países, es la insuficiente atención que se presta a la identificación de las personas que no disfrutan del derecho a la alimentación. Independientemente del mayor o menor hincapié que se haga en el entorno global de políticas para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria y nutricional, son necesarios mecanismos para identificar a las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y comprender las razones de su vulnerabilidad.

85. Por lo general, en los planes de aplicación la definición de los grupos a los que se dirige el programa o las personas vulnerables es vaga, y no lo suficientemente detallada para ser importante desde el punto de vista operacional. Ello se debe no tanto a obstáculos técnicos relacionados con los datos y la capacidad analítica cuanto al enfoque fundamental del desarrollo. Las estrategias y los planes de acción deben basarse en una evaluación socioeconómica exhaustiva de diferentes grupos de población, con objeto de que en los planes nacionales de seguridad alimentaria se identifiquen los grupos vulnerables y afectados por la inseguridad alimentaria. La cartografía de la vulnerabilidad puede resultar útil en este sentido. Un enfoque basado en los derechos humanos, mediante su atención constante a las personas que no disfrutan de este derecho, o cuyo derecho es violado, y a las razones de ello, constituye un poderoso instrumento a fin de incrementar la atención a las personas.

86. Al identificar a los grupos vulnerables, es necesario tener presente a las personas afectadas por el VIH/SIDA y por otras enfermedades crónicas con objeto de elaborar planes alimentarios y nutricionales globales para estas personas, en consulta con ellas mismas.

Seguimiento e indicadores

87. La existencia de indicadores relativos a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada permitiría medir el grado de eficacia de los marcos de políticas, jurídicos e institucionales. Un paso inicial con vistas a formular tales indicadores y puntos de referencia consiste en llegar a un entendimiento común y alcanzar un consenso sobre indicadores y puntos de referencia basados en los derechos. Son necesarios indicadores del proceso, así como de los progresos, para medir la eficacia de elementos tales como los mecanismos legales, la reforma judicial y la participación de las OSC.

88. En Sudáfrica, la judicatura ha proporcionado orientación muy valiosa sobre el significado de la realización progresiva de algunos de los derechos económicos y sociales. No obstante, siguen siendo necesarios indicadores comúnmente aceptados de los progresos relativos a la prestación de servicios y las autoridades deben establecer metas y objetivos más claros. El establecimiento de metas con resultados claros es esencial y debería llevarse a cabo en consulta con los grupos vulnerables. Ello ayudaría a la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, que está encargada de vigilar la realización progresiva de esos derechos económicos y sociales por los órganos del Estado.

89. La administración de programas tendentes a lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación podría mejorarse fomentando la participación de los interesados directos en el seguimiento y la formulación de los proyectos. Para ello son necesarios indicadores que permitan evaluar la participación pública, las prácticas presupuestarias y la eficacia de la ejecución.

Papel de la sociedad civil

90. Cada vez resulta más evidente la importancia de un enfoque participativo y de la inclusión de la sociedad civil en la formulación y aplicación de sistemas basados en los alimentos. Los estudios de casos revelaron que la sociedad civil desempeña una función significativa a fin de poner en práctica el derecho a la alimentación en muchos países. Las organizaciones comunitarias y las ONG son en ocasiones más eficaces que los programas administrados por las autoridades centrales o estatales por lo que se refiere a llegar a los pobres. La sociedad civil desempeña también un papel significativo en el seguimiento de la aplicación del derecho a la alimentación en varios de los países examinados.

91. En Brasil, las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel esencial en la promoción del derecho humano a la alimentación. Una de las iniciativas más importantes fue la creación del Foro brasileño de seguridad alimentaria y nutricional (*Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional*, o FBSAN) en 1998. Se trata de una red de organizaciones, movimientos sociales, personas e instituciones que engloba actualmente a más de 100 organizaciones de todos los estados del país. La importancia primordial del movimiento de la sociedad civil resultó obvia desde el principio del mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, ya que la mayoría de las OSC y ONG apoyaron su programa de seguridad alimentaria, conocido como Programa Hambre Cero (*Fome Zero*).

92. Uno de los esfuerzos más importantes con objeto de crear un sistema de seguimiento de la realización de los derechos sociales ha surgido como resultado de la iniciativa de un grupo de fiscales del *Ministério Público* federal, que han mostrado interés en dar publicidad al derecho a la alimentación y en promoverlo, así como en influir en la política en esta esfera. Como resultado de ello, 26 fiscales federales, en colaboración con diversas organizaciones sociales, crearon una encuesta civil pública para vigilar la política pública y la financiación con miras a realizar el derecho a la alimentación.

93. En la India, en el año 2001 se produjo un acontecimiento histórico en relación con el conocimiento por la población de los programas de lucha contra la pobreza y su participación en ellos, especialmente con respecto a la distribución de alimentos a las personas necesitadas. Tras tres años consecutivos caracterizados por la insuficiencia de los monzones y habida cuenta de la incapacidad de varios gobiernos estatales para proporcionar alimentos a las personas pobres afectadas por la sequía, varias ONG y personas con espíritu cívico pusieron en marcha el Movimiento por el derecho a la alimentación. Este movimiento se ha extendido a muchos estados, especialmente aquellos con altos índices de pobreza y de inanición. El movimiento ha creado una mayor conciencia de los derechos legales entre los ciudadanos sin recursos y ha ayudado también a reforzar la rendición de cuentas de la burocracia y las estructuras de poder locales relativas a los programas sociales.

94. En Canadá, la sociedad civil desempeña una importante función con miras a fomentar la concesión de prioridad a la seguridad alimentaria y el debate sobre el derecho humano a la alimentación. Sin embargo, pese a la recomendación formulada en el Plan de Acción Nacional de que el sector desempeñara también una función de vigilancia nacional, éste no dispone de los recursos necesarios para hacerlo. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel más destacado en los planos provincial y local, donde promueven el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria por medio de actividades como redes benéficas de provisión de alimentos, proyectos comunitarios alternativos de alimentación, asociaciones de grupos de voluntarios, cooperativas y el sector público, redes de seguridad alimentaria, organizaciones agrarias y consejos sobre políticas alimentarias, además de llevar a cabo investigaciones y actividades de educación pública y de promoción de políticas.

G. CONCLUSIONES

95. Los derechos humanos tienen que ver principalmente con la autonomización y con la rendición de cuentas. Un enfoque basado en los derechos desplaza la atención de soluciones tecnocráticas a soluciones políticas y una mayor igualdad en las relaciones de poder y la distribución de la riqueza y los ingresos. Tal enfoque hace hincapié en las obligaciones del Estado más que en la voluntad política, para abordar la inseguridad alimentaria, la pobreza y la autonomización de los titulares de los derechos. Es importante contar con marcos de políticas, jurídicos e institucionales propicios para la realización del derecho a la alimentación.

96. Las políticas públicas consideradas desde la perspectiva de los derechos humanos se traducen en un enfoque del desarrollo cuyo punto de partida es la obligación de conseguir la realización de los derechos humanos universales de todas las personas. Ello, a su vez, exige centrarse en las personas que no disfrutaban plenamente de sus derechos, y en su participación en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas, en lugar de un enfoque de arriba abajo.

97. La elaboración de una política general e integrada de seguridad alimentaria basada en los principios relativos a los derechos humanos es fundamental para la consecución del derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional. No siempre es fácil conjugar con armonía en las políticas alimentarias los cuatro componentes de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, la estabilidad, el acceso y la utilización. La producción y la disponibilidad de alimentos suficientes a nivel nacional no bastan para lograr la seguridad alimentaria. Las políticas deben tener en cuenta también la importancia de los medios de vida y del acceso equitativo a los recursos para garantizar el acceso a suficientes alimentos. Es necesaria una planificación encaminada a garantizar que las políticas comerciales y de crecimiento económico apoyen las políticas de reducción de la pobreza y el derecho a la alimentación. Cuando las personas no pueden alimentarse por sus propios medios, deben establecerse programas para afrontar la incapacidad de las personas pobres de conseguir acceso a una alimentación adecuada.

98. Es esencial proporcionar protección legal al derecho a la alimentación. Esta protección adopta diferentes formas en diferentes países. En algunos países el derecho a la alimentación está reconocido explícitamente en la constitución, mientras que en otros los tribunales han interpretado que en la constitución se protege el derecho a la alimentación. Los distintos países tienen también tipos diferentes de legislación que protege el derecho y mecanismos jurídicos diversos mediante los cuales las personas o los grupos pueden exigirlo. En algunos países pueden interponerse ante los tribunales demandas relativas al derecho a la alimentación.

99. El reconocimiento legal y constitucional del derecho a la alimentación es importante, pero no es suficiente para garantizar su aplicación, incluso cuando el derecho es justiciable. Son precisos otros elementos, como el estado de derecho, una buena gestión pública y la obligación de rendir cuentas. También son necesarios mecanismos legales eficaces, accesibles y aplicables para exigir la realización del derecho a una alimentación adecuada. Para garantizar el derecho a la alimentación es crucial asimismo un poder judicial independiente capaz de ejercer su responsabilidad. Los jueces y abogados deben conocer las disposiciones relativas a estos derechos. Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen que desempeñar un importante papel en la vigilancia de la aplicación del derecho a la alimentación, así como en lo que se refiere a la recepción de reclamaciones colectivas o individuales.

100. Para la aplicación de la política y los marcos jurídicos relativos al derecho a la alimentación se precisan instituciones eficaces en todos los niveles. El carácter intersectorial del derecho a la alimentación hace necesario velar por la coordinación entre todos los ministerios y oficinas gubernamentales en los planos nacional, subnacional y local. La obligación de rendir cuentas es un elemento central de un marco institucional eficaz con miras a la aplicación del derecho a la alimentación. El Estado debe establecer mecanismos para velar porque los responsables de la aplicación de este derecho estén obligados a rendir cuentas.

101. La política relativa al derecho a la alimentación debe ir acompañada de estrategias de aplicación con objetivos y puntos de referencia claros y cuantificados, así como por la asignación de responsabilidades institucionales y la obligación de rendir cuentas. Las estrategias y los planes de acción deben basarse en evaluaciones socioeconómicas exhaustivas a fin de que los programas nacionales de seguridad alimentaria puedan orientarse a los grupos vulnerables y afectados por la inseguridad alimentaria. La existencia de indicadores relativos a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada permitiría medir el grado de eficacia de los marcos de políticas, jurídicos e institucionales.

102. Son necesarias actividades en gran escala de concienciación, educación sobre derechos humanos y fortalecimiento de la capacidad a fin de realizar el derecho a la alimentación. A largo plazo, estas medidas ayudarán a cambiar la percepción de los gobiernos y la sociedad civil de modo que los derechos humanos económicos, sociales y culturales lleguen a ser parte intrínseca de los valores sociales.

103. Cada vez resulta más evidente la importancia de un enfoque participativo y de la inclusión de la sociedad civil en la formulación y ejecución de programas encaminados a facilitar o proporcionar acceso a los alimentos. La sociedad civil contribuye de forma significativa a la puesta en práctica del derecho a la alimentación en muchos países promoviendo cambios en las políticas, vigilando su aplicación y ayudando a diversos grupos y personas a exigir sus derechos.

Lista de estudios de casos

Case study on the Right to Food in Brazil (Estudio del caso de Brasil en relación con el derecho a la alimentación)

Right to Food Case Study: Canada (Estudio del caso de Canadá en relación con el derecho a la alimentación)

Right to Food Case Study: South Africa (Estudio del caso de Sudáfrica en relación con el derecho a la alimentación)

Right to Food Case Study: Uganda (Estudio del caso de Uganda en relación con el derecho a la alimentación)

Right to Food Case Study: India (Estudio del caso de la India en relación con el derecho a la alimentación)

Dichos documentos están disponibles en inglés y pueden obtenerse en el sitio web de la FAO, en la siguiente dirección de Internet: www.fao.org/righttofood.