

LAS  
DIRECTRICES SOBRE  
EL DERECHO A LA  
ALIMENTACIÓN

DOCUMENTOS INFORMATIVOS Y  
ESTUDIOS DE CASOS



LAS  
DIRECTRICES SOBRE  
EL DERECHO A LA  
ALIMENTACIÓN

DOCUMENTOS INFORMATIVOS Y  
ESTUDIOS DE CASOS

Reimpresión 2007

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

La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

ISBN 978-92-5-305512-8

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

Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia  
o por correo electrónico a:  
copyright@fao.org

Los pedidos de esta publicación se han de dirigir al:

Grupo de Ventas y Comercialización  
Dirección de Comunicación  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Roma, Italia

Correo electrónico: [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org)  
Fax: (+39) 06 57053360  
Sitio web: <http://www.fao.org/catalog/inter-e.htm>

© FAO 2006

# PRÓLOGO

El último avance internacional importante en relación con el derecho a la alimentación se produjo en la FAO en noviembre de 2004, cuando su Consejo aprobó por unanimidad las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Se trató de un acontecimiento importante por diversas razones. Fue la primera vez en que se trató del contenido de los derechos humanos dentro de la FAO. Fue también la primera vez en que los países negociaron sobre lo que debería hacerse para aplicar y realizar un derecho económico, social y cultural reconocido. La FAO acogió favorablemente las Directrices Voluntarias como instrumento para lograr el objetivo de la reducción del hambre que es el primero de los objetivos de desarrollo del Milenio y para llegar a alcanzar la seguridad alimentaria en el mundo.

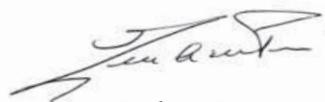
Las negociaciones duraron dos años. Las facilitó la Secretaría de la FAO. Surgieron incertidumbres y controversias sobre el derecho a la alimentación y sus repercusiones, así como preocupaciones por las consecuencias jurídicas de las Directrices Voluntarias. La Secretaría de la FAO produjo así una serie de documentos informativos sobre distintos temas para facilitar las negociaciones acerca de temas controvertidos.

Creemos que los documentos que se reproducen aquí facilitaron las negociaciones y siguen siendo pertinentes para la aplicación de las Directrices Voluntarias. Los países tienen necesidad de examinar las repercusiones de las Directrices Voluntarias y llegar a un consenso sobre las medidas apropiadas que han de adoptarse en cada caso para hacer realidad el derecho a la alimentación. Los estudios analizan cuestiones cruciales, tales como si el derecho a la alimentación puede y debe ser justiciable, si los acuerdos sobre comercio internacional son compatibles con el derecho a la alimentación, cuáles son las repercusiones de las Directrices Voluntarias para los Estados que no son partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y qué enseñanzas pueden extraerse de la experiencia de los países que han adoptado ya medidas para aplicar el derecho a la alimentación.

Con la adopción de las Directrices Voluntarias el mundo dispone ahora de recomendaciones concretas y prácticas sobre el modo de aplicar buenas políticas de seguridad alimentaria en el marco de los derechos humanos. El desafío para los Estados fue reconocer su obligación de terminar con el hambre y la pobreza y poner en práctica las Directrices Voluntarias. La FAO continuará apoyando a sus Estados Miembros en este empeño mediante el desarrollo continuo de los aspectos normativos y operacionales del derecho a la alimentación. Esperamos que esta publicación contribuya a una comprensión mejor del derecho a la alimentación y a su realización progresiva.



*Hartwig de Haen*  
Subdirector General  
Departamento Económico y Social



*Giuliano Pucci*  
Asesor Jurídico



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	<b>iii</b>
----------------------	------------

<b>INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y FINALIDAD DE LOS DOCUMENTOS INFORMATIVOS</b> .....	<b>1</b>
--	----------

## DOCUMENTOS INFORMATIVOS

### 1. LA AYUDA ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

I. INTRODUCCIÓN .....	5
II. DONANTES, TIPOS Y CORRIENTES DE AYUDA ALIMENTARIA .....	6
III. ¿CÓMO PUEDE CONTRIBUIR LA AYUDA ALIMENTARIA A LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?.....	9
A. Protección en situaciones de urgencia .....	10
B. Habilitación del desarrollo.....	11
C. Protección de la población pobre frente a las variaciones de los precios.....	11
IV. ¿CONTRIBUYEN LAS ACTUALES PRÁCTICAS EN LA ESFERA DE LA AYUDA ALIMENTARIA A LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?.....	12
A. La repercusión de la ayuda alimentaria mediante programas en el aumento de la disponibilidad de alimentos.....	13
B. La repercusión de la ayuda en los déficit de urgencia .....	15
V. ¿CÓMO SE PUEDE AMPLIAR LA REPERCUSIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?.....	16
A. Cambio de prioridades: de las necesidades de los donantes a las necesidades de los beneficiarios .....	16
La importancia de la macroselección y la microselección .....	18
B. Utilización de mejores métodos de adquisición y desembolso .....	18
Implantación de sistemas de evaluación y seguimiento .....	20
C. Utilización de la ayuda alimentaria para habilitar el desarrollo.....	20
D. Utilización del socorro alimentario de urgencia para que contribuya al desarrollo económico a largo plazo.....	21
VI. CONCLUSIONES .....	22
VII. BIBLIOGRAFÍA SELECTA .....	25

### 2. VIGILANCIA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

I. INTRODUCCIÓN .....	27
II. LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS.....	29
III. ASPECTOS QUE DEBEN SOMETERSE A VIGILANCIA.....	30
IV. PROCEDIMIENTO DE VIGILANCIA .....	36
A. Consideraciones importantes en el marco de los procesos de vigilancia basada en derechos.....	37
B. Determinación y caracterización de los grupos vulnerables.....	38
C. Marco Institucional y jurídico.....	40
D. Puntos de referencia .....	41
E. Presentación de informes .....	42

V. INSTANCIAS DESTINATARIAS DE LA VIGILANCIA .....	44
VI. INSTANCIAS EJECUTANTES DE LA VIGILANCIA: ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	45
A. Responsabilidades y atributos institucionales.....	45
B. fomento de la Capacidad.....	48
VII. ESTRATEGIA DE APLICACIÓN, PROGRAMA Y PLAN DE TRABAJO .....	49
VIII. CONCLUSIÓN .....	51
BIBLIOGRAFÍA .....	52
ANEXO I - MARCO 1 PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES .....	54
ANEXO II - MARCO 2 PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES .....	55
ANEXO III - MARCO 3 PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES .....	57
ANEXO IV - USUARIOS Y USOS DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS.....	58

### **3. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES**

I. INTRODUCCIÓN .....	59
II. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.....	60
III. ANÁLISIS DE ACUERDOS SELECTOS DE LA OMC EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN .....	63
A. El acuerdo sobre la agricultura.....	63
a) ¿Favorece el Acuerdo sobre la Agricultura la seguridad alimentaria, es decir, contiene elementos que fomenten la seguridad alimentaria en los países aquejados de inseguridad alimentaria?.....	65
b) ¿Limitan las normas comerciales la capacidad de los Estados aquejados de inseguridad alimentaria de adoptar enfoques de seguridad alimentaria basados en derechos? .....	67
B. La decisión de marrakech – protección frente a algunos riesgos de inseguridad alimentaria mediante un mecanismo multilateral de transferencia .....	72
C. El acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (acuerdo sobre los ADPIC) .....	73
D. Los acuerdos MSF y OTC.....	74
IV. CONCLUSIONES .....	74

### **4. JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

I. INTRODUCCIÓN .....	77
II. DEFINICIONES Y CONCEPTOS.....	79
III. DIMENSIONES DE LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN .....	81
A. Obligaciones expresas en virtud del PIDESC.....	82
1. Adopción de medidas .....	82
2. No discriminación .....	84
B. Niveles de obligación .....	85
1. Respetar .....	85
2. Proteger .....	87
3. Hacer efectivo (facilitar).....	88
4. Hacer efectivo (suministrar).....	89
IV. CUESTIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA JUSTICIABILIDAD.....	92
A. ¿Es diferente la índole de los derechos socioeconómicos?.....	93
B. ¿Es demasiado vago el derecho a la alimentación?.....	94
C. ¿Es compatible la justiciabilidad con la separación de poderes?.....	94
D. ¿Constituyen los recursos un impedimento para la justiciabilidad? .....	95
V. POSIBLES CONSECUENCIAS DE LAS DECISIONES JUDICIALES Y CUASI JUDICIALES.....	98
VI. CONCLUSIÓN .....	100

<b>5. IMPLICACIONES DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LOS ESTADOS PARTES EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y PARA LOS QUE NO LO SON</b>	
I. INTRODUCCIÓN .....	103
II. TRATADOS, DECLARACIONES Y EL DERECHO INTERNACIONAL CONSUECUDINARIO .....	104
A. El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.....	104
Observaciones generales.....	105
Función de la FAO en el PIDESC.....	107
B. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos .....	107
C. El Derecho a la Alimentación como parte del Derecho Internacional Consuetudinario.....	109
III. BASE JURÍDICA DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS .....	113
A. La cumbre mundial sobre la alimentación.....	113
B. Mandato del GIGT .....	114
C. Carácter de las directrices voluntarias .....	115
IV. CONCLUSIÓN .....	116
<b>6. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PLANO NACIONAL</b>	
I. INTRODUCCIÓN .....	119
II. TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS .....	120
A. Ratificación .....	120
B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	121
C. Informes de los Estados al CDESC.....	122
D. Aplicabilidad del PIDESC en el plano nacional.....	124
III. CONSTITUCIONES NACIONALES .....	125
A. Dimensiones del derecho a la alimentación.....	125
B. Nivel de protección constitucional.....	128
IV. JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	128
A. Justiciabilidad .....	128
B. Suiza.....	129
C. India .....	130
D. Sudáfrica .....	132
V. CONCLUSIONES .....	133
ANEXOS .....	135
<b>7. LAS REDES DE SEGURIDAD Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN</b>	
INTRODUCCIÓN .....	149
OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE VELAR POR LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	149
REDES DE SEGURIDAD SOCIAL Y REDES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA .....	150
REQUISITOS EN RELACIÓN CON LAS REDES DE SEGURIDAD BASADAS EN LOS DERECHOS.....	151
OBJETIVOS GENERALES DE LAS REDES DE SEGURIDAD .....	152
CRITERIOS BÁSICOS PARA OPTAR POR UNA MODALIDAD CONCRETA .....	153
MODALIDADES ALTERNATIVAS.....	157
LA ELECCIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO Y DE ALIMENTOS.....	159
CONCLUSIONES .....	161
BIBLIOGRAFÍA .....	162

**8. APLICACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA: RESULTADOS DE SEIS ESTUDIOS DE CASOS**

A. INTRODUCCIÓN .....	163
B. LA ALIMENTACIÓN EN CUANTO DERECHO HUMANO .....	164
C. EL MARCO DE POLÍTICAS .....	165
D. EL MARCO JURÍDICO .....	171
E. EL MARCO INSTITUCIONAL .....	178
F. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: ALGUNAS CUESTIONES ESENCIALES.....	179
G. CONCLUSIONES .....	183

<b>DIRECTRICES VOLUNTARIAS .....</b>	<b>187</b>
--------------------------------------	------------

# **INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y FINALIDAD DE LOS DOCUMENTOS INFORMATIVOS**

## **1. COLMAR EL VACÍO ENTRE EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y LA REALIZACIÓN EFECTIVA**

El derecho a la alimentación ha sido reconocido como un derecho humano desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en numerosos instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes, especialmente el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>1</sup> Sin embargo, no se dispuso de ninguna directriz sobre su aplicación hasta 2004 en que, tras dos años de negociaciones al amparo de la FAO, sus Estados Miembros adoptaron las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.<sup>2</sup>

Las Directrices voluntarias se prepararon para combatir el hambre y la utilización utilizando un enfoque basado en los derechos. La necesidad de una mejor realización del derecho a la alimentación es evidente, teniendo en cuenta la persistencia de la alta prevalencia de la subnutrición y el hambre. La FAO calcula que 852 millones de personas padecían subnutrición en todo el mundo en 2000-2002: 815 millones en países en desarrollo, 28 millones en países con economías en transición y 9 millones en países industrializados.<sup>3</sup>

## **2. LA PETICIÓN DE UN INSTRUMENTO VOLUNTARIO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

El proceso hacia la adopción de las Directrices voluntarias comenzó en 1996 con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. La Declaración de Roma sobre la Seguridad

---

<sup>1</sup> Véase, Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y otros textos autoritativos relativos al derecho a la alimentación, FAO: Estudios Legislativos N° 68, Roma, 1999.

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>.

<sup>3</sup> FAO, 2004, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI) 2004, Roma.

Alimentaria Mundial “reafirma el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.<sup>4</sup> Además, en el Objetivo 7.4 del Plan de Acción que la acompaña se mencionó, por primera vez, “la posibilidad de establecer Directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos”.<sup>5</sup> En el período entre las cumbres, tuvieron lugar importantes actividades de seguimiento del derecho a la alimentación que culminaron, en mayo de 1999, a la adopción de la Observación General 12 sobre el Derecho a una alimentación adecuada<sup>6</sup> por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mecanismo supervisor del PIDESC. Cuando los Estados volvieron a reunirse en la FAO para celebrar la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, en junio de 2002, la idea de elaborar un instrumento voluntario sobre el derecho a la alimentación recibió un apoyo general: los Estados invitaron al Consejo de la FAO “a que, en su 123º período de sesiones, establezca un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con participación de los interesados ... con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.<sup>7</sup>

### 3. LA ELABORACIÓN DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS

El Consejo de la FAO estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) como órgano auxiliar del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el 29 de octubre de 2002. Participaron en sus reuniones alrededor de 90 Estados Miembros de la FAO y varios organismos de las Naciones Unidas. Se invitó a participar en los trabajos del GTI como observadores a instituciones internacionales y regionales pertinentes, así como a ONG, grupos de la sociedad civil, parlamentarios, instituciones académicas y fundaciones.

Tras casi dos años de debates y negociaciones, el GTI adoptó por consenso las Directrices voluntarias en su 4ª reunión celebrada el 23 de septiembre de 2004. Posteriormente fueron ratificadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y adoptadas por el Consejo de la FAO. Las Directrices constan de tres secciones: I. Prefacio e Introducción; II. Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas;

<sup>4</sup> Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Declaración de Roma la Seguridad Alimentaria Mundial, FAO, Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma 13-17 de noviembre de 1996, Parte I, Apéndice, Roma, 1996, párr. 1.

<sup>5</sup> Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Plan de Acción, FAO, Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma 13-17 de noviembre de 1996, Parte I, Apéndice, Roma, 1996.

<sup>6</sup> Las Observaciones Generales las realizan todos los órganos del pacto y se consideran generalmente una interpretación autorizada de la disposición del tratado de que se trata.

<sup>7</sup> Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, Parte I, Apéndice, puede consultarse en <http://www.fao.org/docrep/meeting/005/y7106e/y7106e09.htm>

y III. Medidas, acciones y compromisos internacionales. La Sección II contiene 18 directrices muy específicas que abarcan cuestiones desde la buena gestión pública y la necesidad de un marco jurídico hasta las redes de seguridad y el acceso a los recursos naturales (véase el Anexo).

La creación del GTI y sus trabajos representan un importante avance en la esfera de los derechos socioeconómicos. Por primera vez, un órgano de la FAO debatió sobre el derecho a la alimentación en su contenido y detalles, a la vez que los Estados estuvieron de acuerdo sobre el significado de este derecho.

#### **4. LA FUNCIÓN DE LA FAO Y DE LOS DOCUMENTOS INFORMATIVOS**

Durante el proceso de negociación, la FAO facilitó la labor del GTI proporcionando la asistencia técnica necesaria. El informe sobre los documentos informativos y estudios de casos que se reproduce aquí se preparó en este contexto. Los temas de los documentos de información reflejan las cuestiones que resultaron controvertidas entre los miembros del GTI o son cuestiones jurídicas complejas acerca de las cuales se pidieron aclaraciones. Además, se encargaron cinco estudios de casos de países para reunir información sobre las prácticas mejores en relación con el derecho a la alimentación. Sus conclusiones se comparten en el informe resumido de los estudios de casos.

Todos los documentos se publicaron inicialmente como documentos de reunión y pueden consultarse en [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood). Se reprodujeron también en el formato en que se publicaron sin la revisión. Como se elaboraron estos documentos en apoyo del proceso de negociación, son concisos y están redactados para lectores no especializados. La finalidad de publicar los documentos en esta colección es ofrecer una fuente de información sobre diversos aspectos del derecho a la alimentación destinada a los especialistas en desarrollo de los gobiernos y organismos de las Naciones Unidas, a la sociedad civil y a las instituciones académicas.



# LA AYUDA ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

1

## I. INTRODUCCIÓN

1. A principios del decenio de 1950, los países desarrollados empezaron a dirigir a países en desarrollo un volumen apreciable de corrientes de ayuda alimentaria, principalmente en forma de transferencias de ayuda alimentaria de un gobierno a otro con vistas a aumentar la disponibilidad de alimentos en el país beneficiario al tiempo que el país donante colocaba sus excedentes de alimentos. Esta modalidad, que puede calificarse como tradicional, planteó una serie de problemas en atención a los cuales se han incorporado cambios en los últimos años. En vista de la importancia en aumento de la ayuda alimentaria destinada a situaciones de urgencia de ámbito humanitario, se recurre más a las consignaciones de dinero y a la compra local de alimentos, mientras que los organismos multilaterales, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil han empezado a ocupar un lugar más destacado en la entrega de ayuda alimentaria. En particular, suscita más interés el objetivo de garantizar la contribución de la ayuda alimentaria a la seguridad alimentaria y a la realización del derecho a la alimentación.

2. Según se explica en la Observación General 12<sup>1</sup> sobre el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una alimentación adecuada "... impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo)

<sup>1</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (20° período de sesiones). Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del Pacto).

ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole”.

3. El presente documento obedece a un triple objetivo. En primer lugar, se pretende describir la función y el alcance de la ayuda alimentaria en la realización del derecho a la alimentación. En segundo lugar, se procura evaluar la medida en que la ayuda alimentaria contribuye efectivamente a la realización del derecho. Por último, se describen algunos elementos de un consenso en ciernes en torno a la orientación de la reforma de las prácticas relativas a la ayuda alimentaria con vistas a intensificar los efectos en el derecho a la alimentación. Es importante precisar que con el presente documento informativo no se pretende emprender un análisis de la ayuda alimentaria en general, sino más bien evaluar la ayuda alimentaria desde la óptica del derecho a la alimentación.

## II. DONANTES, TIPOS Y CORRIENTES DE AYUDA ALIMENTARIA

4. En esta sección se describen sucintamente los principales rasgos de la ayuda alimentaria para fundamentar el ulterior examen de su repercusión. Hasta mediados del decenio de 1960 los Estados Unidos eran prácticamente el único país donante de ayuda alimentaria. Desde mediados del decenio de 1980, la Unión Europea (es decir, la Comisión Europea y los Estados miembros de la, ahora, Unión Europea) se fue perfilando como donante destacado. En 2003, los países de América del Norte y la Unión Europea aportaban alrededor del 80 por ciento del volumen total de la ayuda alimentaria.<sup>2</sup>

5. La ayuda alimentaria se divide en tres tipos: ayuda alimentaria mediante programas, ayuda alimentaria para proyectos y socorro de urgencia. El Programa Mundial de Alimentos los define como sigue:

*“La ayuda alimentaria mediante programas suele aportarse en forma de transferencia de recursos destinados a la balanza de pagos o a actividades de apoyo presupuestario. A diferencia de la mayor parte de la ayuda para proyectos o situaciones de urgencia, no va dirigida a grupos beneficiarios específicos. Se vende en el mercado libre y se entrega a título de préstamo o de donación.*

*La ayuda alimentaria para proyectos va dirigida a actividades concretas de reducción de la pobreza y prevención de catástrofes. Suele distribuirse gratuitamente a grupos beneficiarios seleccionados, pero también puede venderse en el mercado libre, en cuyo caso se denomina ayuda alimentaria “monetizada”. Este tipo de ayuda alimentaria se entrega a título de donación y se canaliza multilateralmente, mediante ONG o bilateralmente.*

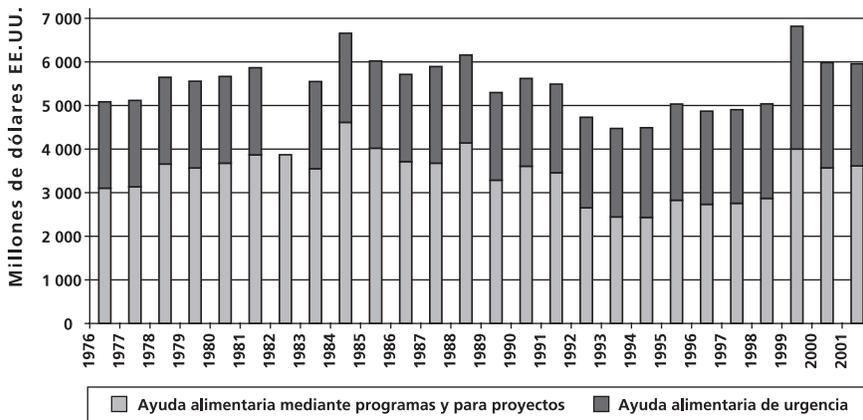
*La ayuda alimentaria de urgencia está destinada a las víctimas de catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Se distribuye gratuitamente a grupos beneficiarios seleccionados, y suele entregarse a título de donación. Se canaliza multilateralmente, mediante ONG o, en ocasiones, bilateralmente”.*

<sup>2</sup> PMA, *Food Aid Monitor*, mayo de 2004, sección 6.

6. Como se observa en los gráficos 1 y 2, las corrientes de ayuda alimentaria pueden estudiarse en función de su valor o de las cantidades materiales entregadas. Desde mediados del decenio de 1970, el valor de los envíos de ayuda alimentaria procedentes de países de la OCDE ha girado en torno a los 5 000 millones de dólares EE.UU. anuales a precios corrientes (Gráfico 1), lo cual viene a decir que ha disminuido en cifras

GRÁFICO 1

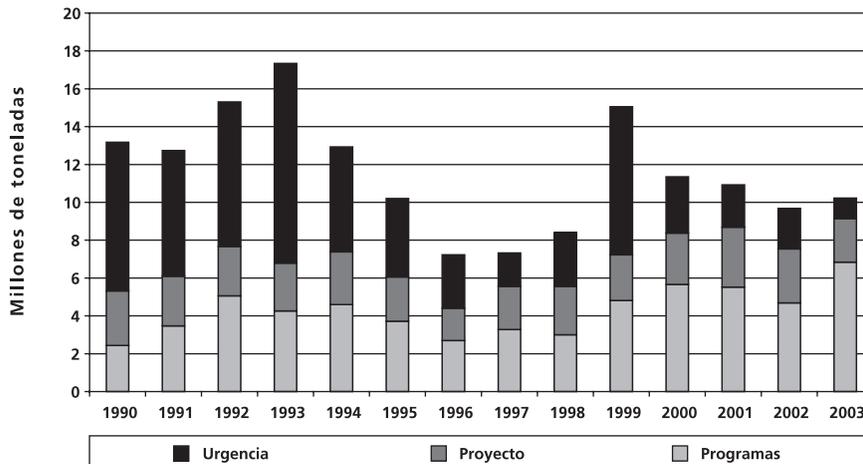
Valor de los envíos de ayuda alimentaria de la OCDE, por tipo



Fuente: OCDE, sistema de notificación por parte de los países acreedores. No se dispone de información sobre la ayuda alimentaria de urgencia para 1982.

GRÁFICO 2

Entregas de ayuda alimentaria a escala mundial, por tipo

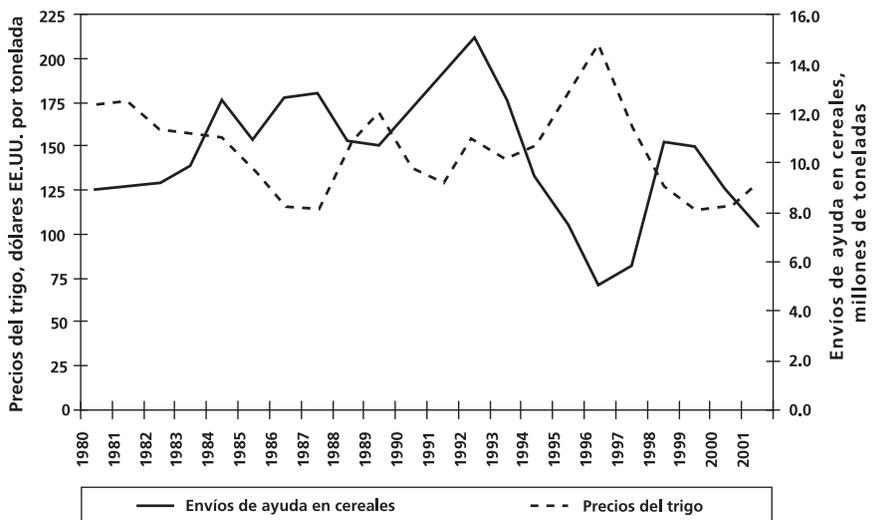


Fuente: PMA/Interfaís, mayo de 2004

reales. También ha sufrido un descenso en cuanto proporción del total de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, pasando de alrededor del 20 por ciento a mediados del decenio de 1960 a menos del 5 por ciento en el momento actual. La proporción de ayuda mediante programas o para proyectos se ha mantenido constante en general, a razón de aproximadamente el 60 por ciento del total, mientras que la ayuda alimentaria de urgencia constituía la diferencia. Aunque la proporción de la ayuda alimentaria de urgencia no ha aumentado globalmente, el Programa Mundial de Alimentos ha incrementado radicalmente la proporción de su asistencia destinada a situaciones de urgencia, pasando del 34 por ciento de su presupuesto en 1990 a un 87 por ciento en 2001. En el Gráfico 2 figuran desglosadas las entregas de ayuda alimentaria en toneladas de 1990 al momento actual. También se observa en este gráfico que la proporción media de las corrientes totales de ayuda correspondientes a ayuda mediante programas o para proyectos rondó el 60 por ciento en el decenio de 1990, si bien ha disminuido levemente en los cinco últimos años hasta situarse actualmente en el nivel más bajo jamás registrado, de 1 200 000 toneladas. Sin embargo, se aprecia una diferencia palpable: los envíos materiales de ayuda alimentaria han sufrido más variaciones que los valores, lo cual viene a señalar que los envíos de ayuda alimentaria están en relación inversamente proporcional a los precios internacionales de los alimentos.

7. El Gráfico 3 ilustra con mayor claridad lo antedicho. Por lo que se refiere a la ayuda en cereales, que constituye el grueso de la ayuda alimentaria, el volumen es alto cuando los precios internacionales de los cereales están bajos (en el gráfico se indican los precios del trigo a título ilustrativo). Un motivo destacado es que, cuando

**GRÁFICO 3**  
**Envíos de ayuda en cereales y precios del trigo**



Fuente: Envíos de ayuda alimentaria registrados en FAOSTAT, precios del trigo, trigo duro de los Estados Unidos de clase 1, precio fob Golfo de México (anual), procedente del FMI

los gobiernos donantes determinan las asignaciones de alimentos en valor monetario, la cantidad material que se suministra es forzosamente inferior cuando los precios son más altos.<sup>3</sup> No obstante, es probable que los países en desarrollo necesiten la ayuda alimentaria precisamente cuando los precios de los alimentos están altos.

8. ¿Quiénes son los principales beneficiarios de la ayuda alimentaria? Es fácil responder. En 2003, las entregas de ayuda alimentaria en cereales y otros productos ascendieron a un total aproximado de 10 millones de toneladas, de las cuales un 25 por ciento se adquirió mediante compras locales o triangulares.<sup>4</sup> Alrededor del 75 por ciento del volumen total de 10 millones de toneladas se entregó en el África subsahariana y en Asia, otro 12 por ciento en países del Oriente Medio y África septentrional y el resto en países en transición y países de la región de América Latina y el Caribe. En 2003, la proporción de ayuda alimentaria suministrada por el Programa Mundial de Alimentos a países menos adelantados y países de bajos ingresos con déficit de alimentos fue de un 48,4 y un 92,4 por ciento, respectivamente, proporción apreciablemente superior a la parte de la asistencia oficial bilateral para el desarrollo asignada a los países más pobres.

9. ¿Cuál es el tamaño de las corrientes de ayuda alimentaria en comparación con las corrientes comerciales de alimentos? El valor de la ayuda alimentaria como porcentaje del valor de las exportaciones de alimentos ha descendido del 2,8 por ciento, máximo registrado a mediados del decenio de 1980, a un 1,4 por ciento en 1999-2001.

### III. ¿CÓMO PUEDE CONTRIBUIR LA AYUDA ALIMENTARIA A LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

10. La ayuda alimentaria puede influir en el derecho a la alimentación fundamentalmente en tres planos.<sup>5</sup> Permite salvar vidas humanas en situaciones de urgencia mediante el suministro directo de alimentos, con lo cual *realiza (hace efectivo)* el derecho a la alimentación. Contribuye a potenciar la capacidad de los segmentos más pobres de la población para crear medios de vida sostenibles, con lo cual *realiza (facilita)* el derecho a la alimentación. Por último, puede poner a los sectores pobres a salvo de las variaciones de los precios internacionales de los alimentos, con lo cual protege el derecho a la alimentación de los pobres frente a la actuación de instancias ajenas. Naturalmente, lo señalado no debe entenderse en el sentido de que la ayuda alimentaria provoca forzosamente estos efectos positivos, sino de que los efectos existen en potencia cuando se dan las circunstancias apropiadas.

<sup>3</sup> Suponiendo que las asignaciones monetarias permanezcan a un mismo nivel a lo largo del año. Se tienen indicios de que las asignaciones de ayuda alimentaria de urgencia varían a lo largo del año en función de la necesidad, lo cual vendría a atenuar el efecto descrito.

<sup>4</sup> Se entiende por compra triangular la financiación por un país A de la compra de alimentos a un país B para entregarlos en un país C.

<sup>5</sup> Webb (2002). Los alimentos como ayuda, pág. 1.

## A. Protección en situaciones de urgencia

11. Como la mayoría de la población pobre mundial vive en zonas rurales, su empleo y sus ingresos dependen directa o indirectamente de la agricultura. Habida cuenta de la acusada inestabilidad de la producción agrícola, sobre todo en las zonas en las que el riego no es posible, las cosechas desastrosas pueden dejar sin ingresos a la población pobre. Como los mercados del crédito no siempre funcionan bien, es posible que estas personas no puedan contraer empréstitos para sufragar su consumo y que se vean obligadas a vender sus activos, comprendidos activos productivos como el ganado, a escatimar en gastos médicos, con lo cual ponen en peligro el derecho a la salud, y, en ocasiones, a sacar a sus hijos de las escuelas, lo cual menoscaba el derecho de éstos a la educación. En la Observación General 12 se señala que no es aceptable que el goce de un derecho vaya en detrimento del goce de otro. Si un gran número de personas pobres trata de vender sus activos a la vez, es probable que los precios del mercado se vengán abajo, con lo cual la situación empeorará.

12. En tales circunstancias, las redes de protección social, que comprenden las de protección mediante seguridad alimentaria y redes de otro tipo, pueden proteger los medios de subsistencia de los pobres. Por ejemplo, pueden emplearse los alimentos, con independencia de si proceden del extranjero o del interior del país, para facilitar socorro a quienes no pueden trabajar, utilizando para ello, por ejemplo, un sistema de raciones alimentarias o programas de alimentos por trabajo creados para dar empleo a las personas aptas para el trabajo. La ayuda alimentaria puede resultar especialmente útil a este respecto en los países que carecen de suficientes divisas para adquirir alimentos en el mercado internacional.

13. Cuando estos programas funcionan bien, la población pobre no se ve obligada a vender sus activos productivos, no hay que sacar a los niños de la escuela y puede construirse infraestructura como caminos y redes de regadío que reducen las posibilidades de que las cosechas sean malas. También así se *realiza (facilita)* el derecho a la alimentación.

14. De este análisis se desprende que lo que de verdad importa es proteger las pretensiones a la alimentación a las que tiene derecho la población pobre. Las pretensiones se definen como un conjunto de productos diversos que una persona puede reclamar con arreglo a las disposiciones jurídicas, políticas, económicas y sociales de la comunidad en que vive. Tales recursos no tienen por qué ser exclusivamente monetarios, pues comprenden asimismo derechos tradicionales, como, por ejemplo, el derecho a una parte de los recursos comunes. Si se protegen las pretensiones de los pobres, el descenso de la disponibilidad de alimentos no tiene por qué desembocar en hambruna, mientras que si no se protegen puede que ése sea el resultado. A. K. Sen ha demostrado que la hambruna de Bengala de 1943, la de Bangladesh de 1974 y la de Etiopía de 1974 se declararon sin que la disponibilidad de alimentos disminuyese de forma notable.

15. Es fundamental observar que la ayuda alimentaria externa encaminada a paliar los déficit de urgencia resulta especialmente indicada para los casos en que la seguridad alimentaria de un amplio sector de población se ve afectada por unos mismos acontecimientos y el gobierno es incapaz de prestar asistencia o no está dispuesto a ello. Si una persona ve disminuida su seguridad alimentaria y otra la ve aumentada, la asistencia *externa* no es particularmente necesaria, pues la comunidad en su conjunto no registra un déficit global. Por todo ello, el objetivo principal en tales casos es garantizar la prestación de asistencia a escala interna.

## B. Habilitación del desarrollo

16. La ayuda alimentaria dirigida a objetivos concretos puede emplearse en el marco de programas de habilitación del desarrollo del capital humano y físico de grupos vulnerables. Por ejemplo, se puede utilizar ayuda alimentaria para aumentar el capital humano suministrando comidas escolares que fomenten la asistencia escolar o respaldando la capacitación en técnicas de producción agrícola o de generación de ingresos o de otro tipo. La ayuda alimentaria también puede contribuir de forma importante a la mejora del nivel de nutrición, ya sea directamente, mediante alimentos básicos entregados a personas que carecen de acceso a una alimentación adecuada, ya sea indirectamente, combinando la ayuda con educación sobre nutrición o destinándola a la financiación de insumos sanitarios que complementan la ingestión de alimentos. La ayuda alimentaria también puede contribuir a la lucha contra el “hambre encubierta”, es decir, la insuficiencia de micronutrientes, en particular de hierro, yodo y vitamina A, trastorno que afecta a un número de personas tan alto como el de personas que padecen insuficiencias calóricas y tiene efectos graves en la salud y el desarrollo de las capacidades humanas. Es importante señalar que los alicientes *ofrecidos por la ayuda alimentaria* a efectos de participar en estos programas pueden revestir la misma importancia que la repercusión directa de los propios alimentos.

## C. Protección de la población pobre frente a las variaciones de los precios

17. Los sectores en extrema pobreza de los países en desarrollo gastan en alimentos un 80 por ciento de sus ingresos, cuando no una proporción mayor. El traspaso de las variaciones de los precios internacionales de los alimentos al plano de los mercados locales puede tener consecuencias negativas en la población pobre, sobre todo si ésta se ve obligada a vender sus activos productivos para adquirir alimentos cuando los precios de los alimentos se disparan y ponen en peligro su capacidad de generar ingresos, que suele ser escasa. De hecho, se ha demostrado que las subidas pronunciadas de los precios de los alimentos pueden provocar hambre y mortandad en la misma medida que las malas cosechas.

18. Cabría sostener que un Estado que permite esto ha desatendido su obligación de *proteger* el derecho a la alimentación de su población frente a la actuación de otras empresas o particulares. La ayuda alimentaria puede ayudar a los gobiernos a cumplir

sus obligaciones. En ese sentido, puede combinarse con alimentos procedentes de otras fuentes, como compras comerciales, para acumular existencias reguladoras de cereales alimentarios que sirvan para paliar los efectos de la inestabilidad del suministro. De este modo, la ayuda alimentaria puede contribuir a la *protección* del derecho a la alimentación de sectores de la población pobres que de otro modo se quedarían sin acceso a una alimentación adecuada cuando los precios aumentasen.

19. Lo señalado explica cómo la ayuda alimentaria *puede* contribuir a la aplicación del derecho a la alimentación, pero no se afirma que contribuya efectivamente. De hecho, en la siguiente sección se demuestra que algunas características de la ayuda restan a los Estados capacidad para aplicar el derecho a la alimentación.

#### IV. ¿CONTRIBUYEN LAS ACTUALES PRÁCTICAS EN LA ESFERA DE LA AYUDA ALIMENTARIA A LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

20. En la presente sección se analizan las repercusiones que tienen en el derecho a la alimentación las actuales prácticas en la esfera de la ayuda alimentaria. Como se indicaba antes, son tres los tipos de ayuda alimentaria: ayuda mediante programas, ayuda para proyectos y ayuda de urgencia. En el caso de la ayuda mediante programas, que es la modalidad tradicional y la más empleada a lo largo de la historia, se envían al país beneficiario alimentos que se venden en los mercados nacionales sin destinarlos a ningún grupo concreto y se asignan los ingresos percibidos al gobierno del país beneficiario o a organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil. Su principal efecto es *aumentar la disponibilidad de alimentos* en el país beneficiario sin recurrir a una orientación precisa. La ayuda mediante programas consigue el mismo efecto cuando los alimentos se envían al país receptor y se suministran directamente a grupos beneficiarios seleccionados o se monetizan, salvo que en este caso la ayuda está más centrada en objetivos concretos. Por definición, la ayuda alimentaria destinada a paliar déficit de urgencia no aumenta la disponibilidad de alimentos al margen del volumen normalmente disponible.

21. Una segunda posibilidad consiste en aportar recursos para comprar alimentos en la zona afectada y distribuirlos a quienes los necesitan,<sup>6</sup> lo cual estimula la demanda de alimentos locales y, con ello, fomenta la tendencia al alza de los precios de los alimentos y favorece a los productores de alimentos locales. Los donantes recurren cada vez más a esta opción.

22. En resumen, cuando los alimentos proceden del extranjero, la ayuda alimentaria puede *aumentar la disponibilidad de alimentos* en el país receptor, seleccionando grupos concretos o no seleccionándolos, o puede *paliar déficit de urgencia*. Cuando

<sup>6</sup> Cabe concebir una tercera posibilidad, consistente en que el organismo donante entregue dinero a los sectores necesitados o remunere a personas para que trabajen en proyectos públicos, pero en ese caso no puede hablarse de ayuda alimentaria propiamente dicha.

se adquieren alimentos a escala local se incentiva a los agricultores del lugar. Las repercusiones de la ayuda alimentaria en el derecho a la alimentación dependen decisivamente de estos efectos básicos.

## A. La repercusión de la ayuda alimentaria mediante programas en el aumento de la disponibilidad de alimentos

23. Según cifras de la FAO, el suministro medio de energía alimentaria en 30 países cuya población ascendía a 570 millones de personas era inferior a 2 200 kcal diarias por persona en 1997-1999. En gran parte de estos países, ni siquiera el máximo nivel del suministro de energía alimentaria registrado entre 1961 y 1999 era aceptable en lo más mínimo, pero ello no impidió que ulteriormente se registraran descensos, en algunos casos en picado. Si el suministro global bajo de alimentos contribuye en un país a la insuficiencia del acceso a los alimentos, el aumento del suministro global mediante ayuda alimentaria parece una medida acertada, pero ¿sirve efectivamente esta ayuda para aumentar la disponibilidad de alimentos en el país receptor? De ser así, ¿de qué forma repercute en el acceso a los alimentos?

24. La Ley de Engel, que es una de las generalizaciones empíricas con mayor predicamento en el estudio de la economía, es útil para responder a la pregunta. Según esta Ley, cuando los ingresos aumentan no todo el incremento se destina a la compra de alimentos. Por lo tanto, la proporción de los ingresos totales gastada en alimentos disminuye a medida que los ingresos suben. Habida cuenta de que una transferencia sin contrapartida, como es el caso de la ayuda alimentaria, equivale para el beneficiario a un aumento de los ingresos, el aumento de la demanda de alimentos no equivaldrá a un aumento de la oferta. La cuantía de la diferencia dependerá de si la ayuda alimentaria beneficia a la población paupérrima, es decir, de si la ayuda está debidamente orientada. De ser así, la diferencia será pequeña, pues la población paupérrima suele gastar en alimentos prácticamente todos los ingresos suplementarios percibidos. Con independencia de la cuantía de la diferencia, de lo señalado se desprende que los consumidores del país beneficiario no desearán consumir todos los alimentos suministrados a título de ayuda, con lo cual se instaurará la tendencia a recortar las importaciones comerciales de alimentos.

25. Para impedir que se produzca este efecto no deseado u otros semejantes, el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1999 exige a los países miembros que respeten determinadas normas al suministrar ayuda alimentaria. En primer lugar, los donantes de ayuda alimentaria tienen prohibido vincular la ayuda alimentaria con exportaciones comerciales de productos agropecuarios a los países beneficiarios. En segundo lugar, la ayuda alimentaria ha de concederse, en la medida de lo posible, en forma de donación (a razón de por lo menos el 80 por ciento del compromiso de un miembro). En tercer lugar, la ayuda alimentaria se facilitará de conformidad con los *Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta* y, en particular, con el sistema de Requisitos de Mercadeo Usual (RMU).

26. Los RMU exigen al país beneficiario seguir importando como mínimo al mismo nivel al que importaba por medio de canales comerciales normales antes de recibir ayuda alimentaria. Si un RMU se cumple estrictamente, la cantidad total de alimentos que existe en el país beneficiario superará la cantidad objeto de demanda a los precios vigentes de mercado. En consecuencia, hace falta una subvención a la importación para volver a situar las importaciones comerciales en el nivel que habría imperado de no haberse recibido ayuda alimentaria. No obstante, esto supone que los precios internos de los alimentos deben ser inferiores a los precios mundiales, lo cual va en detrimento de los intereses de los proveedores netos de alimentos, si bien favorece a los compradores netos. Un ejemplo de este problema se observa en Mozambique, donde se constató que los cuantiosos envíos de maíz amarillo a título de ayuda mediante programas provocaban un descenso abrupto de los precios de mercado del maíz blanco y el maíz amarillo. Se conocen otros ejemplos (uno de ellos es el gran volumen de las entradas de alimentos registradas en Rusia en 1999), pero hay que aclarar que se tienen pocos indicios empíricos pormenorizados del alcance de las repercusiones en los precios locales de los alimentos.

27. El quid de la cuestión es que las repercusiones en el acceso a los alimentos dependen del tamaño de las corrientes de ayuda alimentaria en relación con el de las corrientes comerciales, de la medida en que los mercados de alimentos locales están integrados con los mercados nacionales e internacionales y de la medida en que la ayuda alimentaria beneficia a la población pobre, es decir, de si la ayuda está debidamente orientada. Como se indicaba antes, la ayuda alimentaria constituye actualmente cerca del 1,4 por ciento del intercambio comercial de alimentos, pero es evidente que este porcentaje es apreciablemente superior en algunos países. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, relativa a la debida integración de los mercados locales con los mercados nacionales e internacionales,<sup>7</sup> es probable que su repercusión en los precios locales de los alimentos sea mínima. En lo que respecta a la tercera, las repercusiones negativas pueden paliarse en gran medida si la ayuda puede orientarse a la población pobre y si es posible incorporar cierto grado de segmentación de los mercados, es decir, si los alimentos pueden suministrarse a la población pobre a precios económicos (mediante, por ejemplo, un sistema de racionamiento de víveres), mientras que se suministran a la población rica a precios superiores mediante ventas efectuadas en el mercado libre. De ese modo sería posible controlar las tendencias a la baja de los precios de mercado de los alimentos.

28. El presente análisis viene a indicar que la ayuda alimentaria mediante programas provoca un aumento de la disponibilidad de alimentos en un país y, sin duda alguna, mejora el acceso a los alimentos de los compradores netos (los agricultores marginales, los campesinos sin tierra y el proletariado urbano), pero, al reducir los precios de los

<sup>7</sup> Suponiendo que el almacenamiento, los servicios de transporte por carretera o ferrocarril y las instalaciones de telecomunicaciones son adecuados y que los mercados funcionan debidamente.

alimentos, tal mejora va en detrimento de la obligación del Estado de *proteger* el derecho a la alimentación de los vendedores netos frente a las acciones de otros.<sup>8</sup> Cabe también sostener que se ve afectada asimismo la obligación del Estado de *facilitar* el derecho a la alimentación a los productores que carecen de acceso a una alimentación adecuada o corren peligro de perderlo, pues el descenso de los precios para los productores repercute en sus medios de subsistencia. Este efecto puede paliarse en cierta medida comprando alimentos a escala local.

## B. La repercusión de la ayuda en los déficit de urgencia

29. Las pruebas acumuladas vienen a indicar que las corrientes de ayuda alimentaria han resultado eficaces en las crisis a gran escala provocadas por malas cosechas, contiendas civiles o catástrofes naturales (inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, etc.), pero parece que la eficacia ha sido menor a la hora de combatir situaciones de urgencia a menor escala resultantes de variaciones del suministro de alimentos. Las pocas pruebas de que se dispone al respecto indican que la ayuda alimentaria no siempre estabiliza la disponibilidad de alimentos, sobre todo cuando se utiliza con fines de colocación de excedentes. En algunos casos, la ayuda alimentaria se dispensa mediante procedimientos burocráticos lentos e ineficaces, con lo cual la necesidad ya ha desaparecido cuando la ayuda se desembolsa.

30. Puede que el fortalecimiento de la capacidad nacional de producción agrícola y la reducción de su dependencia de la pluviosidad, combinados con un sistema de redes de protección social basado en reservas de estabilización, ofrezcan una alternativa superior. Lamentablemente, en los 20 últimos años las existencias reguladoras han sido objeto de reducción en muchos países, lo cual se justifica argumentando que eran “demasiado cuantiosas y demasiado caras” para garantizar su mantenimiento o que se habían constituido en función de consideraciones políticas y no por razones humanitarias. Se instó a los países a recurrir a los mercados internacionales de cereales alimentarios para compensar los déficit de la oferta imprevistos. Por desgracia, estas expectativas no se han materializado. La experiencia demuestra que las malas redes de transporte disponibles en los países en desarrollo, así como los retrasos en los pedidos y las entregas, impiden entregar puntualmente los alimentos a las zonas y poblaciones que padecen déficit de alimentos. Asimismo, muchos países en desarrollo carecen de conocimientos especializados para desenvolverse en los mercados internacionales de cereales alimentarios. Parece claro que las existencias reguladoras, constituidas, al menos en parte, por ayuda alimentaria, han de seguir ocupando un lugar destacado en los países donde un gran número de personas vive al filo de la inanición.

<sup>8</sup> La reducción de los precios de los alimentos disminuye las pretensiones a las que tienen derecho los vendedores netos de alimentos. Los que se ven privados de acceso a una alimentación adecuada sufren una infracción de su derecho a la alimentación. No todos los vendedores netos de alimentos pertenecen a esta categoría.

31. Resumiendo, parece que las corrientes de ayuda alimentaria resultan bastante efectivas en las situaciones de urgencia a gran escala, pero menos efectivas para estabilizar la disponibilidad de alimentos cuando se producen variaciones de la disponibilidad de alimentos a menor escala. Con todo, es importante gestionar la ayuda alimentaria destinada al socorro de urgencia con arreglo a objetivos tanto de socorro como de desarrollo que sirvan para aumentar la capacidad local y nacional en la medida de lo posible.

## V. ¿CÓMO SE PUEDE AMPLIAR LA REPERCUSIÓN POSITIVA DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

32. Como se indicaba antes, la ayuda alimentaria puede contribuir a que los Estados cumplan sus obligaciones de *proteger* y de *realizar* (tanto *facilitar* como *hacer efectivo*) el acceso a una alimentación adecuada de calidad. No obstante, la medida en que lo logre dependerá decisivamente de los usos a que se someta (destinándola a aumentar la disponibilidad de alimentos o a subsanar los déficit de urgencia), de la precisión con que vaya dirigida a los beneficiarios y del modo de adquirirla y desembolsarla.

33. De todo lo antedicho parece desprenderse que la ayuda alimentaria tiene que centrarse en la asistencia de urgencia y humanitaria con vistas a subsanar los déficit temporales de disponibilidad de alimentos, pues de ese modo se evitan los daños colaterales como los derivados de la ayuda mediante programas y para proyectos adquirida y desembolsada con arreglo a métodos convencionales. Tampoco se descarta el recurso a la ayuda mediante programas y para proyectos, siempre que la modalidades de adquisición y desembolso vayan encaminadas a habilitar el desarrollo.

34. En el resto de la presente sección se describen los elementos de un consenso en ciernes en torno a lo que debe hacerse para garantizar que la ayuda alimentaria contribuya a la realización del derecho a la alimentación. En la Declaración presentada durante la clausura de “Políticas contra el Hambre II: Taller internacional sobre Ayuda Alimentaria: Contribuciones y riesgos para la seguridad alimentaria sostenible”, celebrado en Berlín del 2 al 4 de septiembre de 2003, figuran algunos elementos de dicho consenso.

### A. cambio de prioridades: de las necesidades de los donantes a las necesidades de los beneficiarios

35. Tradicionalmente, la ayuda mediante programas y la ayuda para proyectos se han suministrado sin estar dirigidas a grupos concretos y más en función de lo que conviniera a los donantes que de lo que conviniera a los beneficiarios. Estos tipos de ayuda alimentaria siguen siendo mecanismos de colocación de excedentes y obedeciendo a los objetivos de política exterior de los países donantes, motivos que no tienen que ver con las necesidades de los beneficiarios. Como se observa en la reciente tendencia a prestar menos atención a la ayuda alimentaria mediante programas y para

proyectos (véanse los gráficos 1 y 2), la comunidad internacional se va inclinando por suministrar ayuda alimentaria consonante con las necesidades de los beneficiarios. En segundo lugar, las entregas sufren retrasos que oscilan entre dos años, en el caso de la ayuda mediante programas, y hasta cinco meses en el caso de los envíos de urgencia. En tercer lugar, si la ayuda alimentaria se asigna en valor monetario, la consecuencia, apreciable en el Gráfico 3, es que los volúmenes descienden cuando los precios de los alimentos son altos, y ello pese a que la necesidad de ayuda es elevada precisamente en ese momento. Tampoco debe subestimarse el propio peso de la inercia burocrática: los países que tradicionalmente han recibido ayuda alimentaria mediante programas suelen seguir recibéndola aun cuando las necesidades son otras, mientras que otros candidatos con mayores merecimientos son desestimados.

**36.** Principios y normas de derechos humanos promueven una mayor atención a las necesidades de la gente y enfatizan las responsabilidades de los gobiernos. Sería útil que se produjesen dos modificaciones de gran calado. En primer lugar, es necesario reformar la gestión internacional de la ayuda alimentaria a fin de instaurar la previsibilidad y entregar la ayuda de forma oportuna. En la Declaración de Berlín figuran observaciones interesantes al respecto. Se propugna que se diferencie la ayuda alimentaria del intercambio comercial, que la ayuda alimentaria se suministre a los países menos adelantados exclusivamente en forma de donación, que la Convención sobre Ayuda Alimentaria se sustituya por un Pacto sobre Ayuda Alimentaria y que se promulgue un código de conducta internacional sobre ayuda alimentaria de cuyo seguimiento se encargaría un organismo independiente.

**37.** Una modificación que parece especialmente indicada es incrementar la proporción de ayuda alimentaria multilateral, pues de ese modo es menos probable que la ayuda venga lastrada por los caprichos de las políticas nacionales.

**38.** Otra modificación consiste en basar “la asignación de la ayuda alimentaria ... en la evaluación responsable de las necesidades, implicando tanto al país receptor como a los donantes, y óptimamente dirigida a los grupos vulnerables y más necesitados”.<sup>9</sup> En los últimos años algunos donantes han reorientado notablemente sus estrategias de ayuda alimentaria abandonando la ayuda interna a la agricultura y la promoción de las exportaciones y empezando a prestar atención a las necesidades nutricionales a un costo mínimo. Por ejemplo, Dinamarca redujo en 1993 la utilización de productos animales elaborados, que son más caros, pasando a utilizar productos vegetales básicos menos costosos, con lo cual el país pudo aportar al Programa Mundial de Alimentos contribuciones que contenían una cantidad seis veces superior de calorías y tres veces superior de proteínas en comparación con la cesta de la ayuda alimentaria suministrada por Dinamarca en 1990, todo ello incurriendo en menos gastos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Declaración de Berlín.

<sup>10</sup> Colding y Pinstrup-Andersen, 1999.

### **La importancia de la macroselección y la microselección**

39. La ayuda alimentaria debe orientarse debidamente en dos planos. Por lo que se refiere a la macroselección, ha de dirigirse a los países y regiones donde la necesidad sea mayor, mientras que dentro de un mismo país ha de dirigirse a la población que padezca mayores necesidades. Por último, en lo que respecta al socorro de urgencia, debe entregarse puntualmente.

40. Existen indicios de que, hoy en día, la ayuda alimentaria se dirige fundamentalmente a países de bajos ingresos y con déficit de alimentos y de que las corrientes están, aunque débilmente, en relación inversamente proporcional a la disponibilidad de alimentos procedentes de otras fuentes (nacionales y extranjeras). Sin embargo, estos efectos son débiles por diversas razones antes expuestas.

41. El paso siguiente es garantizar que la ayuda alimentaria beneficie a la población del país que padece inseguridad alimentaria y, es de esperar, a nadie más. No obstante, también debe reconocerse que no es posible una orientación perfecta de la ayuda alimentaria, pues la inseguridad alimentaria sólo puede medirse mediante otros indicadores que no guardan forzosamente una correlación perfecta con el concepto. De los posibles errores en la orientación, los principales no consisten en suministrar ayuda a quien no se debe (en muchas comunidades que reciben alimentos, hasta los sectores de población que perciben ingresos medios son sumamente pobres y no gozan plenamente del derecho a la alimentación), sino en facilitar a la población vulnerable asistencia relativamente ineficaz.

42. Uno de los mayores problemas es establecer criterios de selección adecuados. La determinación de la orientación basada en las comunidades, solución que se propone con frecuencia, no funcionará si las “comunidades” están fracturadas. A diferencia de lo que ocurre con el suministro de dinero que proponen algunos, el suministro de alimentos a título de ayuda presenta una ventaja apreciable: como, en general, los alimentos son menos codiciados que el dinero, es más probable que la ayuda suministrada en forma de productos alimenticios esté mejor dirigida a los sectores pobres, pues es más improbable que las personas que no son pobres deseen estos productos y se hagan con ellos.

43. La elaboración e implantación de sistemas de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y mapas de la pobreza o de un sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentaria (SICIVA) forman parte fundamental de la buena orientación de la ayuda. La previsión del momento en que se va a declarar una crisis es decisiva para la entrega puntual de la ayuda alimentaria.

### **B. Utilización de mejores métodos de adquisición y desembolso**

44. Lo principal es determinar si es posible que la adquisición de los alimentos repercuta en el derecho a la alimentación al menos en la misma medida que su distribución.

45. La adquisición de alimentos dentro del país beneficiario es recomendable en muchos sentidos. Ofrece la ventaja de que estimula la producción local, al tiempo que suministra a las personas necesitadas alimentos que cuentan con muchas más posibilidades de ser culturalmente aceptables que los alimentos procedentes del exterior. En atención a estas ventajas, el Programa Mundial de Alimentos y la Unión Europea han incrementado el recurso a las compras locales y las transacciones triangulares para adquirir alimentos. En 2003, el 21 por ciento de la ayuda alimentaria a escala mundial se adquirió en países en desarrollo o territorios en transición, según cifras provisionales. Ese mismo año, el 70 por ciento de las compras de alimentos del PMA se efectuó en países en desarrollo y en transición, lo cual representa el 33 por ciento del total de los alimentos suministrados por el Programa. La Unión Europea ha ampliado la utilización de las compras locales y las transacciones triangulares, que han pasado del 16 por ciento del total de las entregas en 1989-91 a aproximadamente el 65 por ciento en 2003.

46. Sin embargo, esta modalidad de adquisición puede ir en menoscabo de la obligación de suministrar alimentos de calidad, pues las instalaciones de producción y almacenamiento y la capacidad de evaluación de normas alimentarias y de seguridad biológica deben ampliarse y perfeccionarse en muchos países en desarrollo si se pretende que suministren alimentos de calidad e inocuidad suficientes. Se tienen indicios de que los donantes de ayuda alimentaria, en particular los donantes multilaterales, se preocupan de suministrar alimentos de calidad. La modalidad plantea otros problemas, como el costo, a menudo elevado, de transportar los alimentos por caminos malos<sup>11</sup> y las dificultades derivadas de negociar con un gran número de pequeños agricultores dispersos para comprarles alimentos. También existe el riesgo de que los precios de los alimentos se disparen cuando los mercados locales de alimentos son frágiles y los organismos donantes compran un gran volumen de alimentos.

47. También quedan por explotar las posibilidades de utilizar los ingresos derivados de la venta de alimentos suministrados a título de ayuda mediante programas o para proyectos. La inversión de los fondos facilitados a los receptores en, por ejemplo, medicinas, mosquiteros y otras intervenciones puede resultar más útil a la población beneficiaria que una asignación suplementaria de cereales, pues la buena nutrición necesita de insumos complementarios al margen de los alimentos. De hecho, varias ONG proceden de ese modo. Otra posibilidad es que los gobiernos destinen los ingresos percibidos a la construcción o mejora de instalaciones de enseñanza primaria, atención sanitaria u otros servicios semejantes, al desarrollo de la infraestructura en las zonas rurales y a otras medidas encaminadas a la reducción de los costos de producción y el aumento de la competitividad de los productores locales. De ese modo podrían reducirse las repercusiones negativas que sufren los productores. Lamentablemente, resultaría difícil demostrar que la renta general suplementaria percibida por un gobierno se destina efectivamente a tales medidas.

<sup>11</sup> Los costos que supone enviar cereales alimentarios por mar suelen ser muy inferiores a los costos del transporte por camión o por tren.

### **Implantación de sistemas de evaluación y seguimiento**

48. La mayor contribución de un buen sistema de evaluación y seguimiento consiste en determinar si los alimentos constituyen la modalidad de asistencia más efectiva. Estos sistemas han de responder a preguntas como ésta: ¿en qué circunstancias y situaciones supera la distribución de alimentos a la distribución de dinero en lo que respecta a las repercusiones en el bienestar de los hogares que padecen inseguridad alimentaria? Naturalmente, también deben cumplir su función habitual de determinar si un programa de asistencia alimentaria ha funcionado como estaba previsto, es decir, si ha establecido quiénes eran los beneficiarios previstos y determinado si se les ayudó efectivamente mediante el programa. En todo esto, la participación de los propios beneficiarios y la rendición de cuentas, dos principios clave de derechos humanos, juegan un papel destacado.

### **C. Utilización de la ayuda alimentaria para habilitar el desarrollo**

49. Sólo deben suministrarse alimentos en forma de ayuda cuando ésta sea la manera más económica de cumplir objetivos de desarrollo. A tales efectos, deberán efectuarse evaluaciones de las necesidades de desarrollo antes de decidir si la alternativa más eficaz consiste en aportar alimentos o asistencia financiera general, determinando, por ejemplo, si no se dispone de alimentos en el lugar o la oferta local es escasa (en cuyo caso, ni el dinero ni los cupones para alimentos facilitarían a la población acceso a los alimentos) o si la infraestructura financiera o de mercado es deficiente o no existe, lo cual dificulta el transporte y la distribución a las zonas remotas de grandes sumas de dinero. Ha de señalarse que las “fugas” de recursos monetarios suelen ser más fáciles de ocultar que las “fugas” de grandes volúmenes de recursos materiales. La ayuda alimentaria puede resultar especialmente útil para proteger los activos de los pobres e impedir que la población vulnerable se vea sumida en la indigencia. También puede ser útil para generar capital humano y crear infraestructura, aparte de facilitar el proceso de ajuste a las perturbaciones económicas contribuyendo a la mitigación de los correspondientes costos mediante redes de protección social basadas en alimentos.

50. Por ejemplo, si se utiliza ayuda alimentaria en el marco de un programa de alimentos por trabajo mediante el que se construyen carreteras, puentes, escuelas y sistemas de riego, cabe afirmar que la ayuda sirve para “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” (párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). También existen indicios empíricos de que la ayuda alimentaria promueve la producción agrícola al reducir las limitaciones de capital de explotación. De este modo, puede empoderarse a la población para que se sustente por cuenta propia. Por otra parte, la promoción del desarrollo humano y la ulterior capacidad de percibir ingresos mediante, por ejemplo, comidas escolares que estimulen la asistencia o programas de nutrición centrados en las necesidades de los grupos vulnerables también puede empoderar a la población para sustentarse por cuenta propia.

## D. Utilización del socorro alimentario de urgencia para que contribuya al desarrollo económico a largo plazo

51. Siempre habrá personas incapaces de sustentarse por cuenta propia, entre ellos niños, personas de edad avanzada y minusválidos. Las víctimas de las catástrofes naturales, lo cual comprende las malas cosechas, y de otras situaciones de urgencia, como por ejemplo guerras civiles, tampoco pueden sustentarse por cuenta propia; a ese respecto, el socorro de urgencia mediante ayuda alimentaria puede resultar útil. El suministro de alimentos a las personas que los necesitan en el momento en que los necesitan y del modo más apropiado es fundamental, pues la necesidad de alimentos es impostergradable. Cuando una persona, en particular un niño en ciertas fases vitales, pasa demasiado tiempo sin consumir alimentos suficientes, su salud puede sufrir daños irreparables. Para adquirir alimentos, los hogares se ven obligados a vender sus activos productivos y a abstenerse de realizar inversiones potencialmente lucrativas, aunque más arriesgadas, pues temen las consecuencias de que no salgan bien. Al respecto, la ayuda alimentaria canalizada mediante una estrategia de protección social en forma de red puede resultar especialmente útil.

52. En este sentido, reviste especial importancia el impacto del VIH/SIDA. El problema fundamental es que las epidemias de SIDA destruyen el segmento central de la pirámide de edades de un país, pues siegan la vida de personas que están en lo mejor de la edad de trabajar sin afectar a los sectores de muy poca edad o de edad muy avanzada. Esta circunstancia puede tener repercusiones catastróficas en la producción agrícola y en el desarrollo económico general, no sólo en cuanto reduce la mano de obra que se dedica a la agricultura, sino también en la medida en que impide la transmisión de técnicas agrícolas a las nuevas generaciones. En consecuencia, en los hogares donde hay enfermos de SIDA los ingresos son inferiores, a lo cual se suman mayores necesidades de alimentos y medicamentos. Los huérfanos presentan necesidades especiales.

53. En estas circunstancias, “la ayuda alimentaria puede proporcionar una red de seguridad que proteja a las familias para que no caigan en la miseria, y, en consecuencia, aumente su riesgo de infección. Además puede ser una vía para auxiliar a las necesidades de los huérfanos y acoger a las familias que se ven disueltas a causa del SIDA”.<sup>12</sup> Para no estigmatizar a estas personas, tal vez sea mejor orientar la asistencia en función de la seguridad alimentaria y no del estado serológico.

54. Al crear una red de protección, la asistencia alimentaria garantiza la conservación del potencial productivo y la integridad de los medios de subsistencia. Por desgracia, las necesidades son enormes, ascendiendo en el caso de África a una cantidad de 50 millones de toneladas anuales de cereales alimentarios, según algunas estimaciones.

<sup>12</sup> Berlin Statement, International Workshop on Food Aid – Contributions and Risks to Sustainable Food Security. Berlin, 2-4 September 2003.

## VI. CONCLUSIONES

55. Es importante recalcar que no cabe esperar que la ayuda alimentaria pueda respetar, proteger y realizar por sí sola el derecho a la alimentación, aunque sí debe formar parte de una estrategia integrada. En cualquier caso, la ayuda alimentaria puede contribuir de forma destacada a la realización del derecho a la alimentación, lo cual dependerá de si está debidamente orientada y de cuál sea la modalidad de desembolso, es decir, mediante programas, para proyectos o como ayuda de urgencia. Cuando la ayuda alimentaria mediante programas no está debidamente orientada, los precios de los alimentos suelen disminuir al generarse un exceso de oferta de alimentos. Como el descenso de los precios de los alimentos beneficia a los compradores netos de alimentos y perjudica a los vendedores netos, es normal que se busquen soluciones de compromiso entre la obligación del Estado de hacer efectivo el derecho a la alimentación y la obligación de realizarlo en el sentido de facilitarlos, pues los medios de subsistencia de los vendedores netos se ven afectados, y algunos de ellos se verán privados de acceso a una alimentación adecuada.

56. El marco normativo de los derechos humanos ofrece importantes incentivos para asegurar efectos positivos de la ayuda alimentaria en la realización del derecho a la alimentación al enfatizar los derechos y necesidades de las personas y los deberes de los gobiernos, así como las responsabilidades de los gobiernos donantes. En los últimos años se observa una notable reorientación de la ayuda alimentaria dirigiéndola a proyectos y situaciones de urgencia, pues este tipo de ayuda está mejor orientada y existen indicios de que es mayor su repercusión positiva en el derecho a la alimentación. Parece que se va conformando un consenso en el sentido de que esta tendencia debe fomentarse en mayor medida para fortalecer la repercusión en el derecho a la alimentación. Para ello habrá que actuar en diversos frentes guiándose por los cuatro principios básicos siguientes: i) la ayuda alimentaria ha de obedecer a las necesidades nutricionales de los beneficiarios, no debiendo utilizarse como mecanismo de colocación de excedentes, ii) deben emplearse métodos mejorados de adquisición y desembolso, iii) la ayuda alimentaria debe utilizarse, en la medida de lo posible, para habilitar el desarrollo y, en particular, iv) la ayuda alimentaria de urgencia debe estar orientada al socorro, pero a la vez ha de promover el desarrollo.

57. En lo que respecta al primer principio, tanto la macroselección como la microselección son aspectos fundamentales de la buena orientación de la ayuda. La ayuda alimentaria no sólo debe dirigirse a los países y regiones que más la necesitan, sino que, dentro de un mismo país, ha de dirigirse a los grupos más necesitados. Así pues, la ayuda alimentaria debe obedecer a una evaluación adecuada de las necesidades en la que participen tanto los donantes como los beneficiarios. La capacidad de reembolso también ha de ocupar un lugar destacado en esa evaluación. Por ejemplo, se ha propuesto que la ayuda alimentaria destinada a países menos adelantados se suministre exclusivamente en forma de donaciones, pues su capacidad de reembolso es limitada. También se ha propuesto reformar la gestión internacional de la ayuda alimentaria a fin de mejorar su previsibilidad y la entrega oportuna. Según la Declaración de Berlín, este

objetivo podría cumplirse diferenciando con mayor claridad la ayuda alimentaria del intercambio comercial, sustituyendo la Convención sobre Ayuda Alimentaria por un Pacto sobre Ayuda Alimentaria y promulgando un código de conducta internacional sobre ayuda alimentaria de cuyo seguimiento se encargaría un organismo independiente. Desde 1996 existe en la Comunidad Europea y sus Estados miembros un código de este tipo. Una modificación que parece especialmente indicada es incrementar la proporción de ayuda alimentaria multilateral, pues es menos probable que ésta venga lastrada por los caprichos de las políticas nacionales de los países donantes.

**58.** En cuanto al segundo principio, se han presentado varias propuestas de mejora. Una consiste en que la ayuda alimentaria esté “desvinculada”, es decir, en aportar recursos financieros mediante los cuales se financien importaciones de alimentos (procedentes, por ejemplo, de países vecinos) o incluso se adquieran alimentos en el propio país beneficiario. Esta opción ofrece la posibilidad de aumentar en gran medida la eficiencia, de estimular la agricultura de los países en los que se adquieren los productos y de suministrar alimentos culturalmente apropiados cuando éstos se compran en el propio país o en países vecinos. No obstante, también existen inconvenientes. En primer lugar, habida cuenta de que muchos países consideran políticamente más aceptable suministrar ayuda en forma de alimentos, exigir que la ayuda alimentaria se aporte de este modo puede provocar un descenso de su suministro, pero este efecto puede evitarse si el aumento de la eficiencia derivado de la “desvinculación” de la ayuda alimentaria es suficientemente cuantioso,<sup>13</sup> pues en ese caso sería probable que tal aumento compensase los efectos de la reducción del valor total de la ayuda alimentaria, con lo cual la disponibilidad de alimentos no se vería afectada. Un problema conexo es que de ese modo podría agravarse el problema de que los envíos de ayuda alimentaria son escasos cuando los precios de los alimentos son altos y viceversa, pues mediante una suma de dinero fija se adquiriría un volumen de alimentos variable. Además, la calidad de los alimentos adquiridos en el lugar suele ser problemática, aparte de que no es fácil comprar la cantidad de alimentos necesaria cuando se negocia con un gran número de pequeños agricultores. Por todos estos motivos, está más que justificado seguir suministrando alimentos en forma de ayuda, experimentando con alternativas cuando sea apropiado. Otra posibilidad consiste en utilizar los ingresos derivados de la venta de alimentos suministrados a título de ayuda mediante programas o para proyectos para financiar intervenciones sanitarias, como, por ejemplo, la adquisición de mosquiteros, pues, al prevenir enfermedades, estas intervenciones pueden tener mayores repercusiones acumuladas en la nutrición que una asignación suplementaria de cereales. No está de más insistir en la importancia fundamental que tienen los sistemas de evaluación y seguimiento en un buen programa de ayuda alimentaria.

**59.** Por lo que se refiere al tercer principio, se va formando un consenso en el sentido de ver en la ayuda alimentaria un instrumento habilitador del desarrollo. La ayuda puede ser útil para generar capital humano y crear infraestructura, en el marco, por ejemplo,

<sup>13</sup> No cabe duda de que este supuesto no es totalmente inverosímil.

de un programa de alimentos por trabajo mediante el que se construyan carreteras, puentes, escuelas y sistemas de riego. También puede facilitar el proceso de ajuste a las perturbaciones económicas contribuyendo a la mitigación de los correspondientes costos mediante redes de protección social basadas en alimentos. Igualmente, se tienen indicios empíricos de que la ayuda alimentaria promueve la producción agrícola al reducir las limitaciones de capital de explotación. De este modo, puede empoderarse a la población para que se sustente por cuenta propia. Por otra parte, la promoción del desarrollo humano y la ulterior capacidad de percibir ingresos mediante, por ejemplo, comidas escolares que estimulen la asistencia o programas de nutrición centrados en las necesidades de los grupos vulnerables también puede empoderar a la población para sustentarse por cuenta propia.

60. Del principio anterior se sigue que el socorro de urgencia ha de contribuir particularmente al desarrollo. Al respecto ha de prestarse atención a una serie de cuestiones. En las situaciones de urgencia, lo cual comprende las malas cosechas, las personas no pueden sustentarse por cuenta propia, en cuyo caso la ayuda alimentaria canalizada mediante una estrategia de protección social en forma de red puede resultar útil para hacer efectivo el derecho a la alimentación, así como para evitar daños irremediables que afectan a la capacidad productiva y la subsistencia de las víctimas, con lo cual se contribuye a realizar (facilitar) el derecho. Cuando están debidamente concebidas y orientadas, las redes de protección social basadas en alimentos pueden servir para que los hogares no se vean obligados a vender sus activos productivos con fines de adquisición de alimentos y realicen inversiones potencialmente lucrativas, aunque más arriesgadas, sin miedo a que no salgan bien. También sirven para que el desarrollo físico y mental de los niños no sufra daños irreparables, con lo cual éstos podrán llevar una vida sana y productiva. Debe prestarse especial atención a las necesidades de los enfermos del VIH/SIDA y los huérfanos de la enfermedad. La ayuda alimentaria puede proporcionar una red de seguridad que proteja a las familias para que no caigan en la miseria, y, en consecuencia, aumente su riesgo de infección. Además, puede ser una vía para auxiliar a las necesidades de los huérfanos y acoger a las familias que se ven disueltas a causa del SIDA.

61. Resumiendo, la ayuda alimentaria cumple funciones importantes en la realización del derecho a la alimentación, siempre que se suministre en forma de ayuda para proyectos o de urgencia y que esté debidamente orientada. Parece que se conforma un consenso en torno a la mecánica de la ayuda alimentaria derivada de este principio. Fundamentalmente, hace falta que los organismos multilaterales entreguen más ayuda alimentaria destinada a proyectos que promuevan el desarrollo al tiempo que alivian las aflicciones inmediatas. Los programas de ayuda alimentaria han de llevar incorporados mecanismos sólidos de seguimiento y evaluación que garanticen la aplicación de estos principios.

## VII. BIBLIOGRAFÍA SELECTA

**Barrett, C. B.** (1999). *Does Food Aid Stabilize Food Availability?* Departamento de Economía y Gestión Aplicadas, Universidad de Cornell. Versión procesada.

**Barrett, C. B.** (2002). *Food Aid And Commercial International Food Trade.* Departamento de Economía y Gestión Aplicadas, Universidad de Cornell. Versión procesada.

**Bezuneh, M., B.J. Deaton y G.W. Norton** (1988), Food Aid Impacts in Rural Kenya, *American Journal of Agricultural Economics* 70,1: 181-191.

**Clay, D.C., D. Molla y D. Habtewold** (1999), "Food Aid Targeting in Ethiopia: A Study of Who Needs It and Who Gets It," *Food Policy* 24,3: 391-409.

**Clay, E. J., S. Dhiri y C. Benson** (1996), *Joint Evaluation of European Union Programme Food Aid: Synthesis Report* (Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar).

**Colding, B. y P. Pinstrup-Andersen** (1999), "Denmark's contribution to the World Food Programme: A success story," *Food Policy* 24, 1: 93-108.

**Dearden, P.J. y P.J. Ackroyd** (1989), "Reassessing the Role of Food Aid," *Food Policy* 14, 3: 218-231.

**DECLARACIÓN DE BERLÍN:** Taller internacional sobre Ayuda Alimentaria: Contribuciones y riesgos para la seguridad alimentaria sostenible. Berlín, 2 al 4 de septiembre de 2003.

**Donovan, C., R. Myers, D. Tschirley y M. Weber** (1999), "The Effects of Food Aid on Maize Prices in Mozambique," en G.H. Peters y J. von Braun, eds., *Food Security, Diversification and Resource Management: Refocusing the Role of Agriculture?* Actas del 23º Congreso de la Asociación Internacional de Economistas Agrícolas. Brookfield, VT: Ashgate.

**Dorosh, P., C. Ninno y D. Sahn** (1995), "Poverty Alleviation in Mozambique: A Multimarket Analysis of the Role of Food Aid," *Agricultural Economics* 13, 1: 89-99.

**Fitzpatrick, J. y A. Storey** (1989), Food aid and agricultural disincentives, *Food Policy* 14 (3): 241-247.

**Hoddinott, J., M. J. Cohen y M. S. Bos** (2003), *Food aid in the 21st century: current issues and food aid as insurance.* Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

**Programa Mundial de Alimentos** (2003). *Avances realizados hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio: ¿Conseguimos ayudar de veras a las personas que padecen hambre?* Roma, PMA.

**Programa Mundial de Alimentos** (2004). *Informe Anual de las Realizaciones del PMA de 2003.* Roma, PMA.

**Srinivasan T. N.** (1989). Food Aid: A Cause of Development Failure or an Instrument for Success? *World Bank Economic Review*, Vol. 3, Nº 1, 39-65.

**Tschirley, D., C. Donovan, y M. T. Weber**, (1996), Food Aid and Food Markets: Lessons from Mozambique, *Food Policy*, 21 (1): 189-209.

**Webb, P.** (2002). *Los alimentos como ayuda: tendencias, necesidades y retos en el siglo XXI.* Roma, Documento Especial nº 14 del Programa Mundial de Alimentos.



# VIGILANCIA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

## 2

### I. INTRODUCCIÓN

1. La voluntad internacional de erradicar el hambre quedó inequívocamente expresada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, con ocasión de la cual los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron

*“el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.*<sup>1</sup>

2. Posteriormente, en 2002, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.<sup>2</sup>

3. Las Directrices voluntarias resultantes, instrumento práctico basado en los derechos humanos y dirigido a todos los Estados, se aprobaron con ocasión del 127º período de sesiones del Consejo de la FAO, celebrado en noviembre de 2004. Su objetivo expreso es el siguiente:

*“... proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación ...”*

4. Las Directrices voluntarias exponen una amplia gama de actividades que los Estados deben llevar a cabo para lograr la realización del derecho a una alimentación adecuada. La vigilancia es uno de los puntos concretos que se recogen en las Directrices.

<sup>1</sup> Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. El derecho a una alimentación adecuada se expresa igualmente en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

<sup>2</sup> Párrafo 10 de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, de 2002.

## **DIRECTRIZ 17: VIGILANCIA, INDICADORES Y PUNTOS DE REFERENCIA**

17.1 Los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de las presentes directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad y aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información.

17.2 Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo “evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación” a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias.

17.3 Los Estados tal vez deseen asimismo elaborar un conjunto de indicadores del proceso, los efectos y los resultados, aprovechando los indicadores ya en uso y mecanismos de vigilancia como los SICIAV, con miras a evaluar la marcha de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados tal vez deseen establecer puntos de referencia adecuados que se hayan de conseguir a corto, medio y largo plazo, directamente relacionados con la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza y el hambre como mínimo, así como de otros objetivos nacionales e internacionales, con inclusión de los establecidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en la Cumbre del Milenio.

17.4 En este proceso de evaluación, los indicadores del proceso podrían determinarse o diseñarse de manera que registren y reflejen explícitamente el uso de instrumentos de política específicos y la realización de intervenciones concretas, cuyos resultados sean compatibles con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esos indicadores permitirían a los Estados aplicar medidas jurídicas, normativas y administrativas, detectar las prácticas y los resultados discriminatorios y determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización de ese derecho.

17.5 Los Estados deberían, en particular, vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional, en particular la prevalencia de carencias de micronutrientes.

17.6 En este proceso de evaluación, los Estados deberían asegurarse de que la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con un enfoque participativo.

5. El presente documento tiene por objeto facilitar a los Estados orientación práctica en torno a la vigilancia de la aplicación del derecho a una alimentación adecuada sobre la base de las Directrices voluntarias. Presta especial atención al fortalecimiento e institucionalización de un enfoque basado en derechos por lo que se refiere a la vigilancia del derecho a una alimentación adecuada a escala nacional.

## II. LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS

6. Los sistemas de vigilancia basada en derechos se distinguen de otros sistemas de vigilancia en que deben abordar lo esencial del desarrollo basado en derechos en cuanto proceso global económico, social, cultural y político. Todo enfoque basado en derechos que se aplique al desarrollo incorporará las normas, los estándares y los principios del sistema internacional de derechos humanos en los planes, políticas y procesos de desarrollo. Las normas y estándares son los que figuran en los tratados e instrumentos internacionales. Por definición, los enfoques basados en derechos son incompatibles con toda política, proyecto o actividad de desarrollo que comporte algún tipo de violación de derechos; tampoco admiten “acomodos” entre el desarrollo y los derechos.

7. Todo sistema de vigilancia basada en derechos que se inspire en un enfoque basado en derechos aplicado al desarrollo incorporará las ventajas, o valor añadido, de tal enfoque y procurará promover su integridad. A continuación se describen algunas ventajas importantes.<sup>3</sup>

- > Facilitación del consenso, aumento de la transparencia y reducción del “bagaje político” en el marco de los procesos nacionales de desarrollo. Los objetivos, indicadores y planes relacionados con el desarrollo pueden basarse en las normas universales convenidas en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y no en modelos importados del extranjero, soluciones preceptivas, enfoques partidistas o políticas arbitrarias.
- > Un análisis más efectivo y completo. Los análisis tradicionales de la pobreza fundaban sus conclusiones exclusivamente en indicadores económicos o relativos a los ingresos. Un análisis basado en los derechos humanos rastrea otras cuestiones que preocupan a la propia población pobre, comprendidos fenómenos como la falta de poder y la exclusión social.
- > Mayor autoridad por lo que se refiere a la promoción y la legítima demanda de recursos en vista que las obligaciones jurídicas de ámbito internacional y compromisos nacionales confieren poder efectivo a los defensores del desarrollo.

8. Las partes interesadas en un sistema de vigilancia basada en derechos, que se describen con más detenimiento a continuación, son los titulares de los derechos (en particular, la población pobre y vulnerable) y las instancias responsables (en

<sup>3</sup> Consúltense <http://www.ohchr.org/development/approaches-07.html>.

particular, el Estado). Por lo general, un sistema de vigilancia basada en derechos facilita información que permite a los titulares de los derechos exigir a las instancias responsables la rendición de cuentas y fortalece la capacidad de actuación autónoma de dichos titulares.

9. Por lo general, el proceso de vigilancia consta de cuatro componentes principales, que son reunión de información procedente de fuentes primarias y secundarias (datos), preparación, organización y transformación de la información (indicadores), análisis e interpretación de la información y difusión (presentación de informes). Todos ellos sirven de base a la implantación de sistemas de vigilancia basada en derechos orientados a la aplicación del derecho a una alimentación adecuada con arreglo a la descripción que se presenta en el presente documento bajo los siguientes epígrafes: aspectos que deben someterse a vigilancia, procedimiento de vigilancia e instancias destinatarias y ejecutantes de la vigilancia. Esta última sección se centra en aspectos de orden institucional. Asimismo, se recogen diversas sugerencias para la preparación de estrategias generales, un programa de aplicación y un plan de trabajo.

### III. ASPECTOS QUE DEBEN SOMETERSE A VIGILANCIA

#### Tres dimensiones del derecho a una alimentación adecuada: adecuación, disponibilidad y accesibilidad

10. Las Directrices voluntarias abarcan tres atributos o dimensiones sustantivos importantes del derecho a una alimentación adecuada: la adecuación, la disponibilidad y la accesibilidad. Tales dimensiones, que se describen a continuación, sirven de base sólida a la preparación de indicadores en los marcos correspondientes.

- > El concepto de alimentación “*adecuada*” consta de tres componentes.<sup>4</sup> En primer lugar, debe disponerse de alimentos en cantidad y calidad nutricional suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos. En segundo lugar, los alimentos deben ser inocuos para el consumo humano y estar exentos de sustancias nocivas, lo cual comporta un elemento de protección del consumidor. En tercer lugar, los alimentos deben ser aceptables para una cultura determinada.
- > La “*disponibilidad*” de los alimentos tiene que ver con el suministro sostenible de alimentos adecuados en el marco de sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico. La sostenibilidad es índice de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo en lo que respecta a una alimentación adecuada. En las Directrices voluntarias figuran los ámbitos decisivos de la mejora general de la disponibilidad de alimentos, como, por ejemplo, las tierras, el agua, la agricultura, la tecnología, la extensión y la disponibilidad de crédito. La cooperación internacional también contribuye al incremento de la disponibilidad de alimentos.

<sup>4</sup> Inspirado en el párrafo 8 de la Observación General 12, aprobada en 1999 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas.

- > La “*accesibilidad*” a los alimentos supone un acceso estable a una alimentación adecuada. Se refiere al acceso a los alimentos, tanto físico como económico, en el marco de la subsistencia de un hogar. También comporta una accesibilidad a los alimentos que no dificulte el goce de otros derechos, y se corresponde con las Directrices voluntarias encaminadas a mejorar la gestión de los recursos.

11. Estas tres dimensiones presentan diferencias claras y puntos de contacto. El objetivo general es separar las dimensiones relativas a la cantidad y la disponibilidad de los aspectos del derecho a la alimentación que tienen un carácter fundamentalmente cualitativo. Las dimensiones de adecuación y accesibilidad son decisivas para entender el alcance del contenido normativo del derecho a la alimentación; no obstante, la adecuación presenta atributos cuantitativos y cualitativos, mientras que la accesibilidad da idea de atributos más materiales y económicos. Por su parte, la disponibilidad guarda relación con la cantidad, aunque al mismo tiempo establece las obligaciones de las instancias responsables por lo que se refiere a aumentar la disponibilidad de los alimentos en el país. Asimismo, ofrece la posibilidad de vigilar algunas de las obligaciones y responsabilidades más operativas que se recogen en las Directrices voluntarias.

## Elaboración de indicadores

12. La vigilancia de la aplicación del derecho a una alimentación adecuada puede efectuarse con arreglo a un marco de vigilancia definido con precisión. A continuación figuran unos cuantos ejemplos. Lo primero que debe hacerse al establecer el marco es determinar los aspectos que deben someterse a vigilancia. A ese respecto, la elaboración de indicadores apropiados que sirvan para determinar tales aspectos es un componente fundamental del proceso de vigilancia.

13. Aunque son diversos los ejemplos y categorías de indicadores que pueden emplearse con fines de vigilancia, es imprescindible garantizar que se basen en derechos y no estén orientados sin más al desarrollo general. Mientras que este último tipo de indicador se centra en la situación general de las condiciones y capacidades humanas y comprende normalmente todos los grupos de población, los indicadores basados en derechos

- > guardan relación con instrumentos, normas y principios normativos pertinentes de derechos humanos;
- > determinan si las instancias responsables han cumplido sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos, y la medida en que las han cumplido;
- > comportan el desglose de los datos para centrarse en los grupos de la sociedad más vulnerables y desfavorecidos.

14. Los indicadores han de ser tanto cualitativos (descriptivos) como cuantitativos (numéricos), pero los cualitativos se presentan a veces en formato numérico.

15. La selección de indicadores apropiados para vigilar el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada variará de un país a otro y de una situación a otra. Para

que la tarea no resulte confusa y no quede reducida a un catálogo de alternativas, podrá empezarse por elaborar un marco general por el que se rija la selección de los indicadores. Este marco también contribuiría al análisis de los efectos y a la vinculación entre los instrumentos de política, los mecanismos de aplicación y los efectos que se persiguen. El marco de selección y diseño de los indicadores podrá abordar cuestiones como éstas:

- > Debe indicarse expresamente la vinculación con los instrumentos, normas y principios normativos pertinentes de derechos humanos,<sup>5</sup> así como con las Directrices voluntarias.
- > Los atributos del “contenido básico” del derecho a una alimentación adecuada han de adaptarse al contexto de las necesidades y prioridades locales.
- > El marco ha de permitir el desglose de los indicadores en niveles que resulten apropiados para el país.
- > El marco ha de guardar relación con un enfoque común para la vigilancia de otros derechos humanos y contribuir al mismo. A ese respecto, deberán tenerse en cuenta las tres categorías básicas de indicadores que se describen a continuación: estructurales, de procesos y de efectos o repercusiones.<sup>6</sup>
- > Los principios de participación, rendición de cuentas y reparación han de ser aplicables a todas las categorías de indicadores.

## Ejemplos de marcos por los que puede regirse la elaboración y la selección de indicadores

16. En los Anexos I, II y III figuran marcos complementarios para la elaboración de indicadores. Se presentan a título exclusivamente ilustrativo, siendo ejemplos de tipos de marco que los distintos Estados tal vez deseen elaborar y ajustar a su situación concreta para orientar en consecuencia la selección de su conjunto de indicadores.

17. En el Anexo I figura un marco para la elaboración de indicadores útiles con vistas a evaluar el cumplimiento por las instancias responsables de las obligaciones que les incumben en relación con la seguridad alimentaria de los hogares. Este ejemplo toma como indicadores las obligaciones del Estado, descritas en los instrumentos de derechos humanos,<sup>7</sup> de respetar, proteger y realizar (facilitar y hacer efectivo) el derecho. En concreto,

- > Los Estados han de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada, no adoptando medidas que tengan por resultado impedir ese acceso.

<sup>5</sup> Comprendidos el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1996, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996, la Observación General 12 y la Declaración de 2002 de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, así como instrumentos y legislación sobre derechos humanos de ámbito nacional.

<sup>6</sup> El Relator Especial sobre el derecho a la salud también ha adoptado estas categorías.

<sup>7</sup> Estas obligaciones figuran en la Observación General 12 del PIDESC y en las Directrices voluntarias.

- > Los Estados han de proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
- > Los Estados han de promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria. Los Estados deberían establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad u otros mecanismos de asistencia para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos.

18. Las obligaciones de los Estados establecidas por este marco en el ámbito de los derechos humanos guardan relación con las tres dimensiones descritas de la seguridad alimentaria de los hogares (adecuación, disponibilidad y accesibilidad), que son los principios normativos del derecho a una alimentación adecuada.

19. En el Anexo II figura un ejemplo de marco para la elaboración de indicadores útiles con vistas a evaluar el grado de realización del derecho a una alimentación adecuada por lo que se refiere a los efectos o repercusiones. Tales indicadores son también útiles en relación con un enfoque de violaciones orientado a analizar e interpretar la información y los datos y presentar informes. Dicho enfoque sirve para determinar los casos en que no se respeta, no se protege o no se hace efectivo un derecho. No obstante, el enfoque suscita cierta preocupación. Aunque presenta ventajas, como poner de relieve los derechos y obligaciones, establecer vínculos evidentes con la rendición de cuentas y aplicar con mayor claridad el enfoque basado en derechos, también plantea dificultades importantes. Una de ellas tiene que ver con las imprevisibles ramificaciones del término “violaciones” en las esferas política y moral.<sup>8</sup> Además, los parámetros y normas con arreglo a los cuales se establecen tales violaciones tampoco están definidos, comprendido el concepto de no retrocesión (protección del nivel de realización de los derechos).

20. Este marco pone en relación las tres dimensiones del derecho a una alimentación adecuada (adecuación, disponibilidad y accesibilidad) con las tres categorías básicas de indicadores que se describen a continuación: estructurales, de procesos y de efectos o repercusiones. Consta de una lista ilustrativa de cuestiones, algunas de las cuales (indicadas en cursiva) demuestran que hace falta examinar información cualitativa (descriptiva) antes de evaluar los indicadores cuantitativos (numéricos). Es frecuente que estas cuestiones señalen la vinculación con instrumentos o normas de derechos humanos pertinentes.

- > Los **indicadores estructurales** sirven para acopiar información general relativa al marco jurídico e institucional correspondiente a la realización del derecho humano en cuestión. La información reunida indica lo siguiente:

<sup>8</sup> Expresiones alternativas serían “incumplimiento”, “falta de cumplimiento” o “falta de plasmación efectiva”.

- > si el país ha ratificado o refrendado de otro modo los tratados e instrumentos internacionales pertinentes;
  - > si se han adoptado medidas para incorporar sus disposiciones en la legislación nacional; y
  - > si se dispone de mecanismos institucionales para aplicar las disposiciones.
- > Los **indicadores de procesos** generan información que pone en relación un instrumento normativo o programático con un “efecto decisivo” consonante con la realización progresiva del derecho. Estos indicadores han de facilitar a los Estados orientación clara sobre la aplicación de medidas jurídicas, normativas y administrativas y han de servir para detectar prácticas y efectos discriminatorios y para determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización del derecho a una alimentación adecuada.

Los indicadores de procesos útiles comprenden medidas normativas empleadas para mejorar la disponibilidad de alimentos, como por ejemplo la elaboración de reglamentación sobre importaciones de alimentos o el apoyo a servicios de extensión agrícola. Ejemplos de indicadores de procesos que contribuyen a la vigilancia de las mejoras en la disponibilidad de alimentos y su accesibilidad son los que determinan el acceso de los agricultores a recursos genéticos con fines de producción de alimentos, el acceso a la ayuda alimentaria y el número de escolares participantes en programas de suplementos nutricionales.

- > Los **indicadores de efectos o repercusiones** aportan información resumida sobre el estado en que se encuentra la realización del derecho humano. Pueden describir la repercusión combinada de dos o más indicadores de procesos. Posibles ejemplos de indicadores de efectos útiles son los que calculan la proporción del gasto de los hogares destinada a comprar alimentos o los que determinan el estado nutricional de los niños a partir de medidas antropométricas.<sup>9</sup>

21. Estas tres categorías de indicadores contribuyen a poner de relieve el valor “añadido” de la vigilancia basada en derechos. La selección de indicadores de procesos apropiados puede fomentar la responsabilidad en lo que se refiere a la aplicación y la vigilancia del derecho. Además, la combinación de los indicadores estructurales, de procesos y de efectos permite evaluar las obligaciones del Estado, entendido como principal instancia responsable, a efectos de respetar, proteger y hacer efectiva la realización de los derechos humanos. El acierto en la selección de los indicadores de efectos permite determinar a escala individual el grado de goce de los derechos humanos o de su violación o negación.

22. Cabe señalar que las dimensiones y categorías que aparecen en el Anexo II no dividen los indicadores en grupos mutuamente excluyentes. Por ejemplo, un indicador de la disponibilidad de alimentos también puede utilizarse para determinar la accesibilidad a los alimentos. El principal objetivo es simplificar el marco normativo para facilitar el

<sup>9</sup> Estas medidas consisten en pesar y medir a los niños, pero no tienen en cuenta los alimentos consumidos.

análisis y la selección de los indicadores y hacer posible una determinación sistemática y completa de los indicadores pertinentes. Este enfoque presenta las siguientes ventajas:

- > simplifica la selección de indicadores;
- > fomenta el empleo de información contextualmente pertinente;
- > facilita un tratamiento más completo de los distintos atributos o aspectos de la realización del derecho; y
- > probablemente, reduce el número total de indicadores necesario para vigilar en un contexto cualquiera la realización del derecho a la alimentación.

**23.** En concreto, la reducción del número de indicadores no sería posible si se adoptara un enfoque alternativo, como, por ejemplo, la selección de indicadores correspondientes a cada una de las Directrices voluntarias. Tal enfoque también se vería limitado por el hecho de que no siempre es posible establecer un indicador único que sirva para vigilar el cumplimiento de una directriz en particular. A veces podrá considerarse que un solo indicador es adecuado para abordar más de una directriz, mientras que en otros casos tal vez sean necesarios varios para abordar una sola directriz.

**24.** Las categorías de indicadores estructurales, de procesos y de efectos presentan otras ventajas; con ellas se pretende apreciar la “fluctuación” y la “acumulación” del proceso de transformación y desarrollo social subyacente a la protección y la promoción del derecho humano. Mediante un indicador de “fluctuación” se pueden vigilar las transformaciones pasajeras, como por ejemplo la disponibilidad per cápita de cereales alimenticios de un año para otro. Un indicador de “acumulación” muestra los efectos resultantes de la combinación de esas transformaciones con el paso de los años, como ocurre con las medidas antropométricas de los escolares. La combinación adecuada de los dos tipos de indicadores puede servir para superar algunas limitaciones derivadas de la disponibilidad de información adecuada y de la falta de datos.

**25.** En algunos casos, la utilización de un indicador dependerá de factores contextuales. Por ejemplo, un indicador sobre reformas agrarias servirá para determinar, según el contexto, la evolución de la concentración parcelaria o de la distribución de tierras a la población que carece de ellas.

**26.** Por último, en el Anexo III figura un ejemplo de marco para la elaboración de indicadores útiles con vistas a vigilar programas nacionales de gran tamaño. A diferencia de los dos anteriores, este ejemplo no guarda relación directa con las tres dimensiones del derecho a una alimentación adecuada, sino que se centra más bien en los insumos, los procesos, los resultados, los efectos intermedios y los efectos definitivos o repercusiones. Está orientado a las obligaciones; la información sobre el nivel de recursos y procesos indica el nivel de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado.

## Otros criterios para seleccionar indicadores

27. Los Estados podrán aplicar los siguientes criterios cuando seleccionen y elaboren su conjunto de indicadores.

- > **Medición del cambio:** la vigilancia sirve para medir las transformaciones en el curso del tiempo. Un indicador ha de medir tales diferencias con un mínimo de errores aleatorios en la medición.
- > **Desglose:** el indicador ha de tener la misma validez para todas las categorías o clases que conforman el análisis desglosado. Esta propiedad es importante para establecer comparaciones entre distintos grupos de población.
- > **Facilidad de elaboración:** los datos deben generarse por medio de técnicas de medición sencillas que los sometan a transformaciones mínimas y, de ser posible, empleen los datos disponibles.
- > **Facilidad de uso:** el indicador ha de aportar información clara y transparente que entiendan los usuarios previstos.
- > **Pertinencia para la adopción de medidas:** la información generada por el indicador ha de contribuir a la formulación de medidas y a la adopción de decisiones con mayor conocimiento de causa.
- > **Aplicación general:** el indicador ha de ser pertinente en general a la vez que “sensible” a distintos entornos sociales y culturales.
- > **Especificidad:** el indicador ha de ser específico en relación con un determinado fenómeno y evitar así la diversidad de interpretaciones.

28. Con todo, el proceso de selección se ve dificultado por el hecho de que son pocos los indicadores que cumplen sistemáticamente todos estos criterios. Por eso, al escoger los indicadores tal vez convenga sacrificar algunos aspectos secundarios para seleccionar los mejores indicadores posibles.

## IV. PROCEDIMIENTO DE VIGILANCIA

29. El procedimiento de vigilancia del derecho a una alimentación adecuada en el marco de un sistema de vigilancia basada en derechos se funda en principios de derechos humanos como la responsabilidad, el empoderamiento, la participación, la no discriminación y la atención a los grupos vulnerables. Su componente central es el análisis y la interpretación de información a partir de un proceso claro de reunión, gestión y difusión de información. Sirve para examinar las transformaciones efectivas en comparación con las previstas y explica por qué se produjeron o no se produjeron transformaciones. También conlleva la fijación de objetivos delimitados temporalmente, o puntos de referencia, y la difusión de la información (presentación de informes) a grupos de usuarios concretos. En las directrices pormenorizadas que figuran a continuación se abordan estos elementos, junto con los principios pertinentes relativos a los derechos humanos.

## A. Consideraciones importantes en el marco de los procesos de vigilancia basada en derechos

### Preguntas analíticas claras y concretas

30. Para que el análisis y la interpretación sean adecuados, lo primero que hay que hacer es preparar preguntas analíticas claras y concretas. De ser posible, deben formularse de modo que la respuesta sea “sí” o “no”.

### Conclusiones transparentes

31. Asimismo, las conclusiones han de ser transparentes para que los usuarios previstos las entiendan bien. La información y los resultados analíticos deberán ser comprensibles por los titulares de derechos provistos de gran diversidad de conocimientos técnicos, procedentes de distintos entornos culturales y étnicos y marcados por variadas experiencias sociales.

### Aplicación de métodos estadísticos

32. Puede buscarse información sencilla o compleja. Se pueden preparar preguntas que se respondan aplicando técnicas estadísticas sencillas a un indicador o más de uno; otras podrán ser más complejas y referirse a varios indicadores. No obstante, no tienen que aplicarse métodos estadísticos a todos los análisis. Lo importante es disponer de criterios claros para que la interpretación sea precisa.

### Proceso analítico participativo y basado en el empoderamiento

33. El propio proceso analítico ha de ser participativo y basarse en el empoderamiento. En el proceso de vigilancia deben participar directamente los titulares de los derechos, sin discriminación alguna. La recopilación de datos y la reunión de información han de efectuarse en los idiomas del lugar. Los sistemas de información deben incorporar conocimientos autóctonos. Ha de garantizarse el acceso a la información a las personas que no saben leer.

34. Debe fortalecerse la capacidad de los grupos de titulares de derechos y de las instancias responsables a efectos de facilitar métodos de vigilancia sencillos y participativos. La reunión de información a escala local ha de ofrecer a los grupos de titulares de derechos la oportunidad de indicar sus prioridades y aspiraciones. Una vez reunida, esta información se remitirá a tales grupos para que la interpreten (con ayuda, si es preciso) en función de tales prioridades y aspiraciones. La información deberá medir resultados concretos que puedan compararse con resultados y objetivos convenidos, lo cual servirá de base al diálogo que mantendrán los grupos de titulares de derechos y las instancias responsables.

### Aspectos prioritarios que deben analizarse en el marco de la vigilancia basada en derechos del derecho a la alimentación

35. A continuación figuran ejemplos de casos en que la información y los datos pueden perfilar aspectos prioritarios que deben analizarse en el marco de un proceso de vigilancia basada en derechos centrado en la aplicación del derecho a una alimentación adecuada.

## B. Determinación y caracterización de los grupos vulnerables

36. En la Directriz 17 se insta en particular a los Estados a vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional. La vulnerabilidad comprende una amplia gama de factores, tanto de factura humana como naturales, que exponen a una población al riesgo de padecer inseguridad alimentaria. El grado de vulnerabilidad de las personas, los hogares o los grupos de personas vendrá determinado por la medida en que estén expuestas a ciertos factores de riesgo y por su capacidad de afrontar o resistir situaciones de precariedad resultantes de su exposición a los riesgos. Normalmente, puede determinarse la vulnerabilidad de distintos grupos de población en relación con diversos atributos del derecho a una alimentación adecuada en función del tipo de riesgo al que estén expuestos y de sus estrategias de subsistencia. Por ejemplo, los niños pequeños pueden padecer insuficiencias dietarias como consecuencia de las prácticas de distribución de los alimentos en el seno de su hogar, mientras que los grupos de personas desplazadas en el interior de un país pueden ser vulnerables al acceso inadecuado a la alimentación como consecuencia de la falta de activos productivos.

### LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA DE LAS COMUNIDADES Y LOS HOGARES - KENYA

En un estudio reciente de la vulnerabilidad a la pobreza de las comunidades y los hogares de Kenya, llevado a cabo por el Instituto Internacional de Investigaciones Ganaderas, se analizan cinco tipos de activos empleados por los individuos para garantizar su subsistencia (capital natural, social, humano, físico y financiero) con arreglo a un enfoque integral e intersectorial. El empleo de teleobservación y otros instrumentos permitió reunir información desglosándola a un nivel suficiente para analizar las variaciones espaciales de la vulnerabilidad en las comunidades y los hogares, entender los factores que determinan estas variaciones y determinar y caracterizar a los grupos vulnerables.

*Fuente: Para un mejor entendimiento de las estrategias de subsistencia y la pobreza mediante la cartografía de los activos empleados con fines de subsistencia: estudio piloto en Kenya, Proyectos de colaboración entre el Instituto Internacional de Investigaciones Ganaderas y SICIIV, Informe final, junio de 2004.*

37. Todo análisis encaminado a determinar y caracterizar los grupos vulnerables debe responder a tres preguntas básicas: quién, dónde y por qué. ¿Quiénes conforman los grupos de población vulnerables que padecen inseguridad alimentaria y cómo pueden determinarse? ¿Dónde están ubicados? ¿Por qué son vulnerables o padecen inseguridad alimentaria? En este sentido, deben entenderse y respetarse las estrategias y actividades de subsistencia de cada grupo. Saber por qué esta población es vulnerable o padece

inseguridad alimentaria servirá para determinar medidas gracias a las cuales se haga efectivo el derecho a una alimentación adecuada en cada grupo.

38. En el marco de la vigilancia son características preguntas como las siguientes:

- > ¿qué evolución ha seguido la exposición al riesgo de grupos concretos?
- > ¿están los grupos vulnerables mejor preparados para resistir los efectos de los riesgos habituales o de otro tipo?

Cuando disminuye la vulnerabilidad, aumentan las probabilidades de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada.

39. Al aplicar las Directrices, la evaluación inicial de la vulnerabilidad podrá basarse inicialmente en los medios de subsistencia de los hogares, prestando especial atención a la situación de las mujeres, los niños y los ancianos de los hogares vulnerables. Convendría determinar los principales grupos vulnerables de cada país desglosándolos por segmentos de población y por región.

40. El proceso de determinación de grupos vulnerables con arreglo a criterios apropiados ha de basarse en principios fundados en los derechos humanos como la participación y la transparencia, que permiten a los hogares o los individuos autoseleccionarse en función de la vulnerabilidad que a su juicio padecen.

41. La Directriz 13 pone en relación el “quién”, el “dónde” y el “por qué” instando a los Estados a que establezcan 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.

### ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DE GRUPOS VULNERABLES - BENIN

Los medios de subsistencia de los pescadores artesanales en Benin se han caracterizado en función de una serie de bienes de subsistencia (*capital humano, físico, social, natural y financiero*) y de estrategias de supervivencia y actividades generadoras de ingresos durante la estación de lluvias (*trabajo asalariado precario, producción de alimentos destinados al mercado*) y durante la estación seca (*conservación y venta de pescado y transferencias de dinero entre miembros de la familia*). Los principales factores de riesgo identificados tienen que ver con la salud (*paludismo, diarrea e infecciones respiratorias*), el endeudamiento y la falta de capital y el desmoronamiento de los métodos tradicionales de gestión de la pesca.

Fuente: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2000*

42. Puede que las medidas normativas y programáticas generales afecten de forma desigual a distintos grupos de población o que, al no estar orientadas de forma efectiva

a los grupos vulnerables, su calado no sea satisfactorio. Para remediar esta situación, puede llevarse a cabo un análisis de los efectos distributivos de las políticas y programas basado en información y datos desglosados y en factores que deben vigilarse, como la discriminación de los grupos vulnerables o el impacto de los programas especiales de promoción de grupos postergados.

43. Esta manera de proceder coincidiría con la Directriz 13, en la cual se invita a los Estados a realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad. En ese sentido, deberá prestarse 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 las causas.

### C. Marco Institucional y jurídico

44. El establecimiento y funcionamiento a escala nacional de sistemas de vigilancia exige una base jurídica y administrativa adecuada. En la Directriz 7 se invita a los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Podrían contemplarse mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables.

45. La importancia de la solidez de la base administrativa se pone de relieve en la Directriz 13, en la que se indica que para impedir malversaciones y prevenir la corrupción son esenciales sistemas administrativos y de rendición de cuentas eficaces. La Directriz 5 propone algo semejante instando a los Estados a que tomen medidas, en caso necesario, para formular normas y políticas eficaces de lucha contra la corrupción.

46. En consecuencia, tal vez sea prioritario efectuar un análisis para determinar la idoneidad del marco jurídico y administrativo vigente en relación con la vigilancia basada en derechos. Habría que estudiar si están jurídicamente establecidos un mandato y facultades institucionales a efectos de reunir información y efectuar análisis y evaluaciones, así como la prescripción de presentar informes. La legislación también debe garantizar el acceso a la información y el intercambio de información entre distintos organismos. Podría examinarse la necesidad o la efectividad de la legislación de lucha contra la corrupción, y podría evaluarse el proceso de recurso administrativo, al igual que su efectividad.

47. La efectividad de los sistemas de vigilancia basada en derechos depende en gran medida de las disposiciones institucionales, comprendidas las operaciones y las políticas. En la Directriz 5 se sugiere que los Estados, cuando convenga, deberían evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y,

de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura. También se indica que los Estados tal vez deseen velar por la coordinación de los esfuerzos de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes. Más adelante se examinan con mayor detenimiento los aspectos institucionales de la vigilancia.

**48.** Podría efectuarse un análisis de las estructuras y políticas institucionales existentes encaminadas a aplicar medidas normativas y programáticas relativas a la seguridad alimentaria, comprendida la prestación de servicios básicos. Podrían tenerse en cuenta la existencia o la necesidad de un organismo coordinador provisto de un mandato claro, y podría determinarse el grado de coordinación de las actividades emprendidas por los organismos oficiales pertinentes y por sectores distintos. También puede analizarse la medida en que las instituciones pertinentes dan cabida a la participación plena y transparente del sector privado y la sociedad civil, en particular por lo que se refiere a los representantes de los grupos que padecen mayor inseguridad alimentaria.

**49.** Los objetivos serían determinar si las instituciones se prestan a ayudar a la población que padece mayor vulnerabilidad e inseguridad alimentaria y presentar a los titulares de los derechos garantías de buena gestión de los asuntos públicos y de rendición de cuentas.

#### **D. Puntos de referencia**

**50.** El establecimiento de puntos de referencia nacionales, que son objetivos temporalmente delimitados en relación con los cuales se evalúan los avances registrados, es un mecanismo que impone la rendición de cuentas a las instancias responsables. El nivel al que se establecen tales puntos de referencia es importante, pues indica si se han cumplido o no se han cumplido las obligaciones. No obstante, puede que el nivel de tales puntos deba ajustarse constantemente, sobre todo si se procedió de forma poco realista estableciéndolos a un nivel muy alto o muy bajo. El proceso de establecimiento de puntos de referencia nacionales o subnacionales ha de contar con la participación directa de los grupos de titulares de derechos y de las instancias responsables, debiendo complementarse con un análisis pormenorizado de los datos de que se dispone en relación con las condiciones y tendencias alimentarias y nutricionales del país a escala subnacional.

**51.** En la Directriz 17 se propone el establecimiento de puntos de referencia que se hayan de conseguir a corto, medio y largo plazo.

**52.** Los objetivos y los puntos de referencia han de formularse de modo que las sucesivas mediciones efectuadas arrojen conclusiones claras sobre los progresos realizados. A ese respecto, debe precisarse qué se entiende por progreso. Por ejemplo, si se adopta un punto de referencia consistente en reducir en 10 000 el número de personas malnutridas en el plazo de cinco años, puede que un promedio anual de reducción cifrado en 1 000 personas a lo largo de los tres primeros años no represente un verdadero progreso.

53. Al plantearse si van a emplearse puntos de referencia y con qué fin se van a emplear, tal vez resulte apropiado seleccionar puntos que tengan presentes compromisos internacionales. Los puntos de referencia podrán recibir otros usos en función de las necesidades y procesos de cada país, y en todo caso han de estar íntimamente ligados a mecanismos de rendición de cuentas.

## E. Presentación de informes

54. La difusión de la información y los análisis, es decir, la presentación de informes en el marco de un sistema de vigilancia basada en derechos, obedece a la necesidad de que todas las partes interesadas, y en particular los titulares de los derechos, puedan acceder a la información y los datos de que se dispone con respecto a la realización del derecho. La información deberá estar disponible sin discriminación alguna, y los distintos grupos de titulares de derechos deberán entenderla con claridad. Como la plasmación del derecho es una tarea continua, la información y los datos deben estar disponibles en distintos momentos o en forma de serie cronológica, lo cual facilitaría la vigilancia de la realización progresiva del derecho y, cuando se dé el caso, de su incumplimiento, además de respetar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

55. El marco para la presentación de informes ha de llevar incorporado un calendario de publicación y difusión de la información pertinente. Al respecto, puede que previamente haya que analizar con detenimiento las necesidades de información de distintos grupos de usuarios para garantizar que la información es oportuna, pertinente y accesible en relación con cada grupo. Este análisis también debe servir para determinar los mecanismos de distribución que se van a emplear en relación con cada grupo de usuarios seleccionado. Por ejemplo, si va a emplearse como instrumento de promoción, la información generada mediante actividades de vigilancia basada en derechos deberá cumplir funciones como las siguientes:

- > aumentar la sensibilidad en torno a los derechos y obligaciones;
- > ayudar a los titulares de los derechos a articular las correspondientes demandas;
- > facilitar la vigilancia del progreso realizado por las instancias responsables en el cumplimiento de sus obligaciones.

56. Además, en la Sección III de las Directrices voluntarias se invita a los Estados a que, con carácter voluntario, informen al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO de las actividades pertinentes y los progresos realizados respecto de la aplicación de las Directrices.

57. Una estrategia de comunicaciones orientada a la presentación y difusión de la información contribuiría al cumplimiento de las obligaciones relativas a la presentación de informes. Se podrían abordar las responsabilidades y los mecanismos de difusión y las distintas modalidades de comunicación de la información. Podría asignarse la responsabilidad a una institución concreta, mientras que los medios pueden ser publicaciones, redes y organizaciones determinadas, así como el empleo de medios de información.

## Cartografía

58. Los mapas han resultado sumamente útiles como instrumentos de difusión que sirven para vigilar los progresos registrados en la realización del derecho a una alimentación adecuada y presentar informes al respecto. En las Directrices voluntarias se menciona esta técnica como mecanismo para determinar los grupos y hogares vulnerables, así como las razones de que padezcan inseguridad alimentaria.

59. Los mapas presentan ventajas como las siguientes:

- > ponen de relieve las cuestiones y dificultades relativas a la aplicación del derecho a una alimentación adecuada;
- > facilitan la representación espacial;
- > son fáciles de entender;
- > muestran con claridad la evolución temporal de la aplicación;
- > se dispone sin dificultad de programas informáticos fáciles de usar.

60. Los mapas pueden trazarse sobre la base de una serie de indicadores directamente relacionados con el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada, como es el caso de la desigualdad geográfica y la incidencia de la pobreza. Además, pueden contribuir a la elaboración de estrategias, la asignación de presupuestos, la medición de los progresos y la orientación de los programas. En el cuadro que sigue figuran ejemplos de utilización de la cartografía.

EJEMPLOS DE UTILIZACIÓN DE MAPAS DE LA POBREZA		
UTILIZACIÓN	INDICADOR	PAÍS
Evaluación de la desigualdad geográfica	Distancia a las carreteras	Brasil: Parà y São Paulo
Servicios prestados a la población más necesitada	Incidencia de la pobreza frente al número de personas pobres	Viet Nam
Servicios prestados a la población más necesitada	Orientación geográfica de los programas oficiales destinados a la población pobre	México
Vigilancia de los efectos a escala subnacional	Modificaciones de la incidencia de la pobreza	Ecuador

61. La cartografía del hambre y de la pobreza es un mecanismo útil para las evaluaciones llevadas a cabo en el marco de la vigilancia basada en derechos. Los actuales programas informáticos<sup>10</sup> pueden combinar información procedente de distintos mapas y contribuir a la definición de aspectos como la ubicación de la población pobre que

<sup>10</sup> Son ejemplos de programas informáticos de cartografía el Sistema de información geográfica (SIG), que puede combinar datos procedentes de distintos tipos de mapas, y ArcGIS y ArcView, que pueden adquirirse comercialmente.

padece hambre, así como las causas de la pobreza y el hambre (a efectos, por ejemplo, de saber si la población dispone de acceso a mercados o cultivos).

62. Muchos países han preparado mapas de la pobreza cuya utilización puede ser importante para vigilar el derecho a una alimentación adecuada, pues la pobreza es un posible indicador indirecto que sirve para determinar y ubicar grupos que padecen vulnerabilidad o inseguridad alimentaria. Además, los mapas de la pobreza pueden contribuir a la elaboración de estrategias pertinentes, a la planificación presupuestaria y a la orientación de destacados programas de seguridad alimentaria centrados en el desarrollo, la protección social u otras cuestiones.

## V. INSTANCIAS DESTINATARIAS DE LA VIGILANCIA

### Instancias responsables

63. Las instancias responsables de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada operan a escala nacional, subnacional y comunitaria y tienen distintas necesidades de información. Como se indicaba antes, la principal instancia responsable es el Estado, integrado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Otras instancias responsables son organismos encargados de la seguridad pública, empresas que defienden intereses públicos, organismos reguladores o de protección del consumidor e instituciones privadas que prestan servicios públicos, como abastecimiento de agua, servicios sanitarios, comunicaciones públicas o servicios industriales.

64. Para las instancias responsables en la esfera de la aplicación de políticas (como, por ejemplo, funcionarios públicos, parlamentarios, magistrados, fiscales y agentes de policía), la información relacionada con la vigilancia basada en derechos es fundamental para afirmar o reafirmar su responsabilidad de hacer todo lo posible por cumplir sus obligaciones, contribuir a detectar las posibles deficiencias de capacidad de las instituciones públicas y preparar recomendaciones con vistas a subsanar tales deficiencias.

65. En el caso de las instancias responsables en la esfera de la planificación y la adopción de decisiones, la información se utiliza para evaluar la adecuación de la planificación y para que sirva de base a posibles reorientaciones de la planificación y la aplicación de políticas. De ese modo, se garantiza la efectividad en la asignación y la utilización de los fondos con vistas al cumplimiento de los objetivos y puntos de referencia pertinentes y a la vigilancia de los progresos pertinentes realizados en el plazo públicamente convenido.

### Titulares de los derechos

66. Los titulares de derechos humanos son todas las personas. Las Directrices voluntarias, basadas en el principio de igualdad y no discriminación, indican que un enfoque de este tipo debería tener en cuenta la necesidad de prestar especial atención a las personas pobres y vulnerables, que a menudo resultan excluidas de los procesos

que determinan las políticas de promoción de la seguridad alimentaria. También mencionan la necesidad de crear sociedades incluyentes libres de discriminación en lo que se refiere al cumplimiento por el Estado de sus obligaciones de promover y respetar los derechos humanos.<sup>11</sup>

67. En el caso de los titulares de derechos concretos y de las organizaciones y grupos de interés que los representan, la información vinculada con la vigilancia basada en derechos es fundamental para afirmar o reafirmar y aclarar las distintas dimensiones de su derecho a una alimentación adecuada y las obligaciones que corresponden a las instancias responsables. También se les puede facilitar información fáctica para propiciar la movilización o participación social, ejercer presión y presentar directamente sus reclamaciones y demandas ante las instituciones públicas que corresponda, comprendidas instancias legislativas, judiciales, ejecutivas y encargadas de la vigilancia.

## Órganos de vigilancia de los derechos humanos

68. Los órganos de vigilancia de los derechos humanos son instituciones fundamentales en el proceso de vigilancia que comprenden comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo a escala nacional. Su mandato consiste normalmente en vigilar el cumplimiento por parte de los organismos públicos de la legislación nacional y las obligaciones internacionales en la esfera de los derechos humanos, encargándose a veces expresamente de vigilar los derechos económicos y sociales, comprendido el derecho a una alimentación adecuada. Por lo general, cumplen lo establecido en los Principios de París de 1991, que establecen la necesidad de que los órganos de derechos humanos sean autónomos respecto del Gobierno e imparciales, cualidades básicas para garantizar una vigilancia efectiva.<sup>12</sup>

## VI. INSTANCIAS EJECUTANTES DE LA VIGILANCIA: ASPECTOS INSTITUCIONALES

### A. Responsabilidades y atributos institucionales

69. La principal tarea de las instituciones designadas para que formen parte de un sistema de vigilancia basada en los derechos humanos es agrupar a las partes interesadas en torno a un proceso participativo. El propio sistema puede aprovechar instituciones y sistemas de vigilancia existentes. De hecho, la mayoría de los países cuenta actualmente con instituciones y sistemas de vigilancia apropiados para hacer efectivo el derecho a la alimentación, como, por ejemplo, bases de datos agrícolas creadas por el ministerio de

<sup>11</sup> Párrafo 19.

<sup>12</sup> Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, aprobados por la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General en virtud de su resolución A/RES/48/134, de fecha 20 de diciembre de 1993.

agricultura, sistemas de vigilancia sanitaria implantados en el ministerio de sanidad y estudios estadísticos nacionales realizados por la oficina de estadísticas en relación con los gastos e ingresos y con las condiciones sanitarias, nutricionales o ambientales del país.

70. Al preparar un sistema de vigilancia basada en derechos, es importante empezar por determinar las partes interesadas que podrían intervenir en el proceso de vigilancia o depender de éste. Las partes interesadas, que pueden ser institucionales o extrainstitucionales, se pueden agrupar en tres categorías: fuentes de información, intérpretes independientes de la información disponible (“usuarios intermedios”) y usuarios ulteriores de la información con vistas a formular sus reclamaciones y vigilar la realización del derecho a la alimentación (“usuarios finales”).

71. En este proceso pueden participar, entre otras instancias, los ministerios de agricultura, alimentación, salud pública y bienestar familiar (con inclusión de mujeres y niños), la institución nacional de derechos humanos, organizaciones pertinentes de la sociedad civil encargadas de vigilar los derechos humanos, grupos de consumidores, otros grupos sociales, comités parlamentarios y titulares de derechos en general. La información contenida en un sistema de vigilancia basada en derechos tiene distintos usos para las distintas partes interesadas. A efectos de aclaración, en el Anexo IV se presenta un cuadro en el que se indican los usuarios y los usos de la información relacionada con la vigilancia basada en derechos. Como las instituciones ocupan un lugar decisivo en el acopio, el análisis y la difusión de esa información en el marco de los sistemas de vigilancia basada en derechos, deberán aplicarse los principios de *participación, transparencia y rendición de cuentas* al determinar las instituciones, sus responsabilidades y los métodos que han de aplicar para reunir información.

72. Un mecanismo válido para aplicar estos principios consiste en reunir a las distintas partes interesadas en la vigilancia en torno a un proceso participativo. Sus respectivas competencias y perspectivas, centradas en distintos aspectos del derecho a una alimentación adecuada, y sus distintos métodos de acopio de información conformarían un colectivo para la vigilancia del derecho a una alimentación adecuada. Tal colectivo podría designar una institución independiente que dirigiera la interpretación de la información disponible desde la perspectiva de los derechos humanos y, cuando procediera, coordinara las evaluaciones de otros asociados. Podría designarse, por ejemplo, el organismo nacional de derechos humanos o una organización no gubernamental dedicada a los derechos humanos.

73. Al estructurar un sistema de vigilancia basada en derechos hay que distinguir entre instituciones que representan mecanismos de vigilancia independientes e instituciones encargadas de ejecutar programas y facilitar información sobre los progresos registrados en el cumplimiento de las obligaciones con vistas a la realización de los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de un sistema de vigilancia orientado al cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada, una comisión de derechos humanos y un ministerio de agricultura o de sanidad y bienestar familiar cumplirían funciones distintas aunque complementarias.

74. Es importante que cada país asuma y dirija el proceso de selección de las instituciones que van a participar en la vigilancia basada en derechos. La descentralización y la capacidad de integración deberán ser suficientes para dar cabida a las preocupaciones de las distintas partes interesadas.

75. A continuación se enumeran algunos criterios que pueden seguirse para seleccionar instituciones nacionales encargadas de la vigilancia basada en derechos o para fortalecer instituciones existentes, habiéndose de tener presente que puede que ninguna institución concreta cumpla todos los criterios. La lista sirve para abordar problemas existentes, como los mandatos limitados, la escasez de capacidad para entender y vigilar las cuestiones relativas al derecho a la alimentación, las metodologías incompatibles o inadecuadas de los distintos ministerios y organismos y las limitaciones en el acceso a la información y los datos, cuando no la insuficiencia o la falta de intercambio de éstos. Los criterios indican los atributos que deben reunir las instituciones para que la vigilancia basada en derechos resulte efectiva.

- a) un mandato claro de vigilancia del derecho a la alimentación, refrendado por instancias superiores (por el Parlamento, por ejemplo) y debidamente conocido y entendido por las principales partes interesadas;
- b) recursos humanos y financieros disponibles y adecuados para emprender tareas que garanticen una vigilancia sostenible y de calidad;
- c) un plan de trabajo preciso de vigilancia basada en derechos que sirva para determinar las responsabilidades en cuanto a los efectos y los resultados obtenidos;
- d) un alto grado de credibilidad frente a las instancias responsables y los titulares del derecho; la imagen de la institución ha de ser la de un agente objetivo e independiente provisto de un programa preciso de promoción y facilitación de la plasmación del derecho a la alimentación de toda la población;
- e) vínculos estrechos con los agentes, instituciones y organizaciones más destacados, tanto los de ámbito oficial como los de la sociedad civil, a fin de que la información y el análisis relacionados con la vigilancia basada en derechos se traduzcan en decisiones concretas y en medidas plurisectoriales efectivas;
- f) acceso efectivo a toda la información relacionada con la vigilancia basada en derechos que generen las instituciones oficiales y las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual se aprovecharán las redes de información existentes, aunque se dispondrá de un mandato y capacidad a efectos de verificar la validez de la información;
- g) en el marco de su mandato, la institución creará comités consultivos especializados en aspectos técnicos y de derechos humanos relacionados con la vigilancia del derecho a la alimentación;
- h) establecimiento de una buena estrategia de comunicación y promoción que propicie abiertamente la efectividad del derecho a la alimentación y empodere a sus titulares.

76. Al plantearse las responsabilidades y los atributos institucionales en relación con la vigilancia basada en derechos, las tareas más delicadas son decidir qué institución o instituciones serían más efectivas, asignar un orden de prioridades a las

responsabilidades y los atributos en función de las circunstancias del país y atender las posibles necesidades de asociación institucional en el marco del proceso de vigilancia. Podría estudiarse la posibilidad de forjar asociaciones de ese tipo con instituciones académicas y coaliciones o asociaciones de organizaciones de la sociedad civil.

## B. Fomento de la Capacidad

### Fomento de la capacidad de vigilancia basada en derechos

77. Es evidente que, en el marco de un sistema de vigilancia basada en derechos, las instancias responsables deben estar debidamente capacitadas para cumplir su cometido. Para alcanzar los objetivos de la vigilancia, puede que haya que fortalecer la capacidad, en cuyo caso habría que empezar por evaluar las necesidades en este ámbito. Tal evaluación tendría en cuenta los componentes de la capacidad en un marco de derechos humanos:

- > responsabilidad, motivación y liderazgo;
- > autoridad;
- > acceso y control en relación con los recursos humanos, financieros e institucionales;
- > capacidad de comunicación y de forja de asociaciones (véase el recuadro titulado “Fomento de la capacidad en los mecanismos de difusión”);
- > capacidad de adoptar decisiones racionales.

78. Aunque el presente documento se centra en el fomento de la capacidad a escala institucional, la cuestión también incumbe a los individuos, los grupos, los hogares, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil.

### FOMENTO DE LA CAPACIDAD EN MECANISMOS DE DIFUSIÓN

Los medios de comunicación pueden contribuir de forma importante a la alerta temprana de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad garantizando una amplia difusión de la información que generan regularmente las autoridades locales. En 2003, el Grupo Directivo para la Seguridad Alimentaria de Kenya organizó un taller de dos días de duración sobre información pública y mecanismos de difusión dirigido a los principales responsables de adoptar decisiones y a posibles portavoces encargados de informar a los medios de comunicación. El taller sirvió para mejorar las relaciones entre el Grupo Directivo y los medios de comunicación a fin de conseguir que las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria recibieran una cobertura informativa más equilibrada y constructiva, mejorar la interacción de los miembros con los medios de comunicación y determinar las principales cuestiones y estrategias encaminadas a mejorar las relaciones con estos medios.

*Fuente: Actas del taller sobre información pública y mecanismos de difusión, Grupo Directivo para la Seguridad Alimentaria de Kenya, marzo de 2004*

79. Las instancias responsables han de estar provistas de la capacidad técnica y directiva necesaria para desempeñar su cometido. Otras cualidades que deben fomentarse mediante el fortalecimiento de la capacidad de las instancias responsables son la motivación y un claro entendimiento de la pertinencia y la importancia de su tarea. A escala institucional, se les debe conferir poder, deben gozar de cierto grado de autonomía sobre la base de las facultades en ellas delegadas, y deben disponer de acceso adecuado a los recursos.

80. Puede que también haga falta fomentar la capacidad nacional de diseño de análisis integrados y desglosados, de métodos estadísticos apropiados, de interpretación estadística y de métodos de difusión, como por ejemplo mapas.

### **Fomento de la capacidad de reunión y desglose de datos**

81. En el marco de la vigilancia basada en derechos son necesarias capacidad institucional y metodologías indicadas para reunir y analizar datos. Los datos empleados en la vigilancia de los derechos humanos pueden proceder de fuentes diversas y basarse en distintos métodos de reunión, cada uno de los cuales impondrá metodologías concretas de recopilación y análisis. Por ejemplo, los datos empleados en la vigilancia pueden ser datos basados en acontecimientos y testimonios, sobre todo en lo que respecta a las violaciones de los derechos humanos, estadísticas socioeconómicas reunidas por los ministerios y organismos con vistas a vigilar los programas públicos, encuestas de opinión efectuadas en los hogares y análisis y dictámenes de expertos en el tema.

82. Además, uno de los elementos más importantes del enfoque de la vigilancia basada en derechos prescribe que la información o los datos disponibles han de estar desglosados a un nivel que dé cuenta de los grupos de población vulnerable del país. Para que así ocurra, debe disponerse de datos desglosados por sexo, por principales grupos de edad, por regiones (distinguiendo entre rurales y urbanas) y, cuando sea posible, por grupos demográficos como grupos raciales, étnicos o religiosos, minorías, refugiados, personas desplazadas en el interior del país y emigrantes.

83. Al preparar un sistema de vigilancia basada en derechos deben determinarse las insuficiencias de la capacidad de aportar datos pertinentes y los mecanismos adecuados para complementar esa falta de información.

## **VII. ESTRATEGIA DE APLICACIÓN, PROGRAMA Y PLAN DE TRABAJO**

84. La orientación práctica que figura en las Directrices voluntarias para plasmar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada sirve de base al establecimiento de un sistema de vigilancia basada en derechos. Las descripciones que figuran en el presente documento en torno a los aspectos que deben tenerse en cuenta al vigilar la plasmación del derecho, el procedimiento y la dimensión institucional de tal proceso se inspiran en esta base. En un plano más general, y en lo que respecta al

futuro, esos aspectos han de consolidarse a efectos de planificación en una estrategia general de aplicación, un programa de aplicación y un plan de trabajo. A continuación se exponen directrices a ese respecto.

**85.** La estrategia general de aplicación orientada a la elaboración de un sistema basado en derechos para la vigilancia de la realización del derecho a una alimentación adecuada podría centrarse en los aspectos antes señalados relativos a la información y los derechos humanos.

**86.** Por lo que se refiere a la información, la estrategia podría tener en cuenta y aprovechar los sistemas existentes de información con fines de vigilancia de las situaciones de urgencia y de la inseguridad alimentaria y la malnutrición estructurales. Debe incorporarse información de ámbito local o comunitario, y debe prepararse un marco de vigilancia basada en derechos a fin de detectar las faltas mínimas de información y la necesidad de reajustar los sistemas de información ya existentes.

**87.** La vigilancia de la seguridad alimentaria y la pobreza debe incorporar principios relativos a los derechos humanos. En un plano más general, hay que garantizar que el propio proceso de vigilancia se base en derechos, es decir, que sea participativo, confiera poder y sea transparente, aparte de posibilitar la rendición de cuentas a las instancias responsables.

**88.** Bajando a un plano más práctico, hay que preparar un programa de aplicación y un plan de trabajo. El establecimiento o fortalecimiento de un mecanismo de vigilancia basada en derechos que esté centrado en la realización del derecho a una alimentación adecuada puede guiarse por las siguientes consideraciones y fases, todas ellas relacionadas con lo que se ha señalado en torno a los aspectos que deben tenerse en cuenta, el procedimiento, los agentes y la dimensión institucional de tal proceso de vigilancia.

- > **Institucionalización.** Esta condición exige establecer mandatos en el marco de la vigilancia basada en derechos, asignar recursos y fortalecer capacidades. También podría designarse una institución independiente que dirigiera la interpretación de la información disponible desde la perspectiva de los derechos humanos y, tal vez, coordinara las evaluaciones de otros asociados.
- > **Preparación y ensayo de métodos.** Deben prepararse y ensayarse métodos de ejecución de la vigilancia basada en derechos, comprendida la utilización de indicadores y la reunión, análisis y difusión de información.
- > **Determinación de las partes interesadas en la vigilancia.** Han de determinarse las partes interesadas, institucionales y extrainstitucionales, que contribuirían al proceso de vigilancia.
- > **Determinación de los principales grupos vulnerables.** Deben aplicarse criterios basados en principios de derechos humanos, como la participación y la transparencia, para determinar y caracterizar a los grupos cuya subsistencia es vulnerable.
- > **Datos iniciales y puntos de referencia.** Han de reunirse datos iniciales y establecerse puntos de referencia.

- > **Normalización de los principios en que se funda el derecho a la alimentación.** Debe prepararse una estrategia de promoción y comunicaciones para incorporar el derecho a una alimentación adecuada en las actividades generales del Estado, comprendidas las intervenciones orientadas al desarrollo y la ayuda humanitaria.
- > **Fomento de la capacidad, comprendida la de reunión y desglose de datos.** Puede que haya que fomentar la capacidad y la cooperación institucionales para llevar a cabo las tareas relativas a la vigilancia basada en derechos, comprendidos la reunión de datos y su desglose a un nivel que dé cuenta de los grupos de población vulnerable del país.
- > **Normalización de la vigilancia basada en derechos.** En el sistema de vigilancia basada en derechos deberán incorporarse iniciativas normativas y programáticas pertinentes, proyectos de ámbito local e intervenciones a nivel de las bases.
- > **Presentación de informes periódicos, publicación, acceso a la información y actividades complementarias.** El constante acceso de todas las partes interesadas a información y datos pertinentes es un elemento decisivo de la vigilancia basada en derechos.

89. Estas fases no agotan todas las posibilidades, pero pueden contribuir a la preparación de los mecanismos necesarios para la vigilancia basada en derechos y a la detección de las deficiencias de capacidad concretas que deben subsanarse.

## VIII. CONCLUSIÓN

90. Las normas y valores inspirados en el derecho humano y un enfoque de desarrollo basado sobre derechos, contribuyen a desarrollar y consolidar los planteamientos que subyacen a la mayoría de los enfoques actuales centrados en el desarrollo, y en la erradicación de la pobreza.

91. En esencia, todo enfoque de lucha contra la pobreza basado en derechos humanos pasa por el empoderamiento de la población pobre. Tal emancipación se ve facilitada cuando se acepta el concepto de derechos, que reconoce su exigibilidad jurídica por parte de los correspondientes titulares (la población que padece hambre y malnutrición, en el caso del derecho a una alimentación adecuada) y la existencia de obligaciones jurídicas con respecto a tales titulares por parte de las instancias responsables. Las Directrices voluntarias recogen estos principios, comprendidos aspectos fundamentales como las políticas, las estrategias, el acceso a los recursos y bienes, la nutrición y el apoyo a los grupos vulnerables. La especial atención que se presta a la emancipación de la población pobre y necesitada queda ampliamente ilustrada en llamamientos orientados a aumentar los gastos destinados a la población que padece hambre y malnutrición, a dirigir mejor los beneficios a quienes los necesitan, a conseguir que la población seleccionada contribuya a determinar la modalidad de la prestación de los servicios y a poner en manos de las comunidades pobres los medios de controlar el modo en que se gastan los fondos que se les destinan. A ese respecto, está claro que el diseño y el funcionamiento de un sistema

efectivo de vigilancia basada en derechos centrado en el derecho a una alimentación adecuada contribuirían a la realización progresiva de tal derecho.

92. Las Directrices voluntarias tienen el valor de ir más allá del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada para centrarse en una interpretación más práctica del concepto. Sirven de marco para iniciar la plasmación efectiva del derecho a la alimentación, comprendido el establecimiento de mecanismos de vigilancia. En un plano más general, sientan también un marco basado en derechos que sirve para abordar la seguridad alimentaria y objetivos y enfoques de mayor alcance relacionados con el desarrollo. Ofrecen en todos los niveles ventajas importantes, como por ejemplo definir los objetivos, las responsabilidades y las obligaciones, proteger la coherencia de los sucesivos intentos de mejorar la seguridad alimentaria y garantizar la vigilancia efectiva de los progresos realizados. Un enfoque basado en derechos que se centre en la seguridad alimentaria confiere poder tanto a los titulares del derecho como a las instancias responsables. Sobre todo, expresa sin ambigüedad alguna la voluntad de acabar con el hambre, para lo cual es fundamental la vigilancia de la aplicación del derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

**Andreassen, B.A. y Sano, H-O.** *What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment.* Research Notes 02/2004. Centro Noruego de Derechos Humanos, Universidad de Oslo, 2004.

**CAC/SCN.** *Monitoring the Realization of Rights to Adequate Food, Health and Care for Good Nutrition. A way forward to identify appropriate indicators?* Informe previo de un Grupo de Trabajo CAC/SCN. Abril de 2001.

**Chapman, Audrey R.** *Indicators and Standards for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights.* Washington, D.C. AAAS, sin fecha.

*Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional,* aprobadas por el 127º período de sesiones del Consejo de la FAO, 22 a 27 de noviembre de 2004.

**FAO.** *Resumen: Simposio Científico Internacional (ISS) sobre Medición y Evaluación de la Carencia de Alimentos y la Subnutrición.* Roma, junio de 2002.

**Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.** *Workshop Report on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples.* Nueva York, 19-21 de enero de 2004.

**Immink, Maarten.** *Monitoring the Progressive Realization of the Right to Food.* Ponencia presentada ante la Mesa del Grupo de Trabajo Intergubernamental relacionado con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Roma, 12 de junio de 2003.

**Mokhiber, Craig C.** *Towards a Measure of Dignity: Indicators for Rights-Based Development.* ACNUR, septiembre de 2000.

**Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.** *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual.* Nueva York y Ginebra, 2004.

**PNUD.** *Informe sobre Desarrollo Humano 2000.* Nueva York, 2000.

**Riedel, Eibe.** *Measuring Performance on the Right to Food: Indicators, Benchmarks, Scoping and Assessments (IBSA)*. Mannheim, 15 de octubre de 2003.

**S. Mahendra Dev.** *Right to Food in India*. Documento de trabajo N° 50. Hyderabad, Centre for Economic and Social Studies, agosto de 2003.

**Schokkenbroek, Jeroen.** *What Kind of Information Do We Need for Monitoring the Implementation of Fundamental Rights of Minorities? - A Council of Europe Experience*. ACNUR, septiembre de 2000.

**Sin autor.** *Right to Health Indicators: An Incremental Approach*. (mimeografía, sin fecha)

**Valente, Flavio.** *Methodological guidelines on monitoring the progressive realization of the right to adequate food*. Proyecto de informe, FAO, Roma, noviembre de 2003.

**ANEXO I**

# MARCO 1 PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

Principios normativos		SEGURIDAD ALIMENTARIA				
		ALIMENTACIÓN ADECUADA			SUMINISTRO SOSTENIBLE DE ALIMENTOS ADECUADOS	ACCESO ESTABLE A ALIMENTOS ADECUADOS
		Adecuación dietética (cantidad, calidad nutricional)	Inocuidad para el consumo humano	Culturalmente aceptable	Sistemas alimentarios ambiental y económicamente sostenibles	Acceso material y económico a los alimentos para la subsistencia del hogar
Nivel de las obligaciones del Estado						
RESPETAR						
PROTEGER						
REALIZAR	Facilitar					
	Hacer efectivo					

## ANEXO II

# MARCO 2

## PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

### I. ADECUACIÓN DE LOS ALIMENTOS

ATRIBUTO/ ASPECTO DE LA REALIZACIÓN	INDICADORES - ESTRUCTURA, PROCESO, EFECTOS
ADECUACIÓN DIETÉTICA/ NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>¿Se ha ratificado e incorporado en el ordenamiento jurídico nacional el derecho a una alimentación adecuada?</i></li> <li>■ <i>¿Existen a escala nacional una política nutricional y normas culturalmente sensibles por lo que se refiere a los nutrientes que debe consumir la población?</i></li> <li>■ Proporción de administraciones locales que aplican esa política</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proporción de la población que no puede ingerir una dieta adecuada que contenga las necesidades de calorías normativas estipuladas</li> <li>■ Proporción de la población que padece malnutrición o carencia de nutrientes relacionadas con el contexto</li> <li>■ Aporte calórico medio de los tres deciles inferiores (ingresos/ consumo) en forma de proporción de los tres deciles superiores de la población</li> <li>■ Aporte calórico o proteínico medio del grupo de población vulnerable identificado, en forma de proporción del total de la población</li> <li>■ Proporción de niños menores de cinco años cuyo peso es inferior al normal</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proporción de la población vulnerable (niños que asisten a la escuela, embarazadas, población de edad avanzada que no trabaja u otros grupos sociales) cubierta por programas públicos o sociales que complementan el aporte nutricional</li> <li>■ Proporción de la población y de las mujeres expuesta a información y a educación públicas sobre nutrición</li> </ul>
INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>¿Existe legislación nacional adecuada sobre inocuidad de los alimentos (preparación y distribución) y protección del consumidor?</i></li> <li>■ <i>¿Velan los tribunales por el cumplimiento de la legislación sobre protección del consumidor e inocuidad de los alimentos?</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de resolución y tiempo medio de duración de los casos presentados en la esfera de la protección del consumidor</li> <li>■ Número de personas enjuiciadas con arreglo a la legislación sobre inocuidad de los alimentos y protección del consumidor</li> <li>■ Número de registros de incidencias y fallecimientos por intoxicación alimentaria en relación con el consumo de alimentos adulterados</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Proporción del gasto público social destinado a la promoción de la protección del consumidor, a la educación al respecto y a la aplicación de las leyes y reglamentos pertinentes</li> </ul>
ACEPTACIÓN CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>¿Son las políticas sobre producción agrícola, fijación del precio de los alimentos y disponibilidad alimentaria sensibles a las preferencias y necesidades locales?</i></li> <li>■ Indicadores que sirven para vigilar las modificaciones de las pautas de consumo en relación con factores distintos de la asequibilidad</li> </ul>

## II. DISPONIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS

ATRIBUTO/ ASPECTO DE LA REALIZACIÓN	INDICADORES - ESTRUCTURA, PROCESO, EFECTOS
<b>DISPONIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios de consumo local</li> <li>■ Proporción de la disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios que se atiende mediante producción nacional</li> <li>■ Proporción de la disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios atendida mediante ayuda alimentaria internacional</li> <li>■ <i>¿Lleva a cabo o patrocina el Estado operaciones de manejo de reservas de estabilización de los principales productos alimenticios?</i></li> <li>■ Proporción del promedio de existencias reguladoras en relación con la producción anual nacional</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>¿Se han llevado a cabo reformas agrarias y del régimen de tenencia de la tierra contextualmente apropiadas (concentración parcelaria, concesión de títulos a labradores, redistribución, etc.) necesarias para mejorar la capacidad nacional de producción agrícola?</i></li> <li>■ <i>¿Contribuye la legislación sobre propiedad, sucesiones u otras reglamentaciones a la mejora de la capacidad de producción agrícola?</i></li> <li>■ Proporción de los hogares encabezados por mujeres en los que éstas están provistas de un título claro de propiedad de tierras laborables</li> <li>■ Cobertura de los servicios de extensión agrícola públicos, comprendidos sectores conexos como la ganadería, la silvicultura y la pesca</li> <li>■ Proporción del presupuesto público para el desarrollo asignado a la extensión agrícola, el riego y la infraestructura de comercialización</li> <li>■ Disponibilidad media de crédito agrícola por unidad de tierra cultivada</li> </ul>

## III. ACCESIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS

ATRIBUTO/ ASPECTO DE LA REALIZACIÓN	INDICADORES - ESTRUCTURA, PROCESO, EFECTOS
<b>ACCESIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Incidencia del hambre en el país/proporción de la población que no toma dos comidas completas al día</li> <li>■ Incidencia de la pobreza en el país/proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza</li> <li>■ Proporción de la población que tiene acceso a agua potable</li> <li>■ Promedio del gasto que destina un hogar a la compra de alimentos, para los tres deciles inferiores de la población</li> <li>■ Proporción del gasto medio destinado por un hogar a la compra de alimentos en los tres deciles inferiores de la población (grupo vulnerable) en comparación con los tres deciles superiores.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <i>¿Existe un programa de distribución financiado con fondos públicos cuyo objeto sea mejorar la accesibilidad de la población a los alimentos?</i></li> <li>■ Proporción del consumo de los principales productos alimenticios en los hogares de grupos vulnerables atendida mediante el sistema de distribución pública</li> <li>■ Proporción del gasto público total en subsidios alimentarios destinada a la seguridad alimentaria</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Índice de desempleo de los sectores vulnerables de la fuerza laboral, a saber, trabajadores no calificados y trabajadores agrícolas sin tierra</li> <li>■ Promedio del nivel salarial efectivo (actualizado con arreglo a la inflación) percibido por los sectores vulnerables de la fuerza laboral</li> <li>■ Índice de participación en el trabajo, desglosado por género y por sectores vulnerables de la población</li> <li>■ <i>¿Existe una política nacional sobre disponibilidad y accesibilidad de los alimentos durante catástrofes naturales y situaciones de urgencia?</i></li> <li>■ <i>¿Se vigilan las variaciones de las relaciones de intercambio de productos agrícolas a escala nacional e internacional por lo que se refiere a su incidencia en los grupos vulnerables de productores agrícolas y consumidores?</i></li> </ul>

## ANEXO III

# MARCO 3

## PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

<b>INSUMOS</b>	Asignación y disponibilidad de recursos humanos, financieros y de otro tipo. Condiciones en las que los recursos se ponen a disposición de las instituciones ejecutantes.
<b>PROCESOS</b>	Procedimientos y mecanismos operacionales que se aplican en las intervenciones relacionadas con el derecho a la alimentación, comprendidos procedimientos de ordenación de los recursos, vínculos institucionales, participación de las partes interesadas en la adopción de decisiones y mecanismos de rendición de cuentas. Entornos normativos y reglamentarios.
<b>RESULTADOS</b>	Resultados inmediatos de las intervenciones y actividades relacionadas con el derecho a la alimentación, como, por ejemplo, aumento del nivel de conocimientos prácticos, incrementos en la producción de alimentos y mayor conocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.
<b>EFFECTOS INTERMEDIOS</b>	Modificaciones de los niveles de ingresos, mejores condiciones sociales y en la administración pública, mayor acceso a servicios públicos de mayor calidad, subidas del nivel de instrucción, mejora del estado sanitario y nutricional y otros efectos que repercuten directamente en el bienestar de la población pobre.
<b>EFFECTOS DEFINITIVOS (REPERCUSIONES)</b>	Mejoras en el bienestar de la población Menos violaciones del derecho a una alimentación adecuada.

**ANEXO IV**

# USUARIOS Y USOS DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS

USUARIOS DE LA INFORMACIÓN (INSTANCIAS RESPONSABLES Y TITULARES DE DERECHOS)	USOS DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS
<p><b>Particulares, familias y distintos grupos sociales (titulares de derechos)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reafirmación de sus derechos</li> <li>■ Base para reclamar la realización de derechos incumplidos</li> <li>■ Informar a representantes de la sociedad civil de la participación en mecanismos de control social</li> <li>■ Participación efectiva en debates públicos sobre derechos</li> <li>■ Movilización y control políticos y sociales a nivel de las bases</li> <li>■ Mayor conocimiento de la relación entre los alimentos, la nutrición, los derechos y cuestiones más generales relativas al desarrollo</li> </ul>
<p><b>Organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y comunitarias, sindicatos, asociaciones de profesionales, organismos de protección del consumidor)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Formulación de proyectos y planes de acción</li> <li>■ Promoción de políticas ante autoridades centrales y locales y organismos de cooperación técnica</li> <li>■ Movilización social</li> <li>■ Formación y capacitación extraacadémicas</li> </ul>
<p><b>Personal técnico del sector público (a escala nacional y subnacional [provincias, distritos, nivel local])</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reafirmación de sus obligaciones como instancias responsables</li> <li>■ Reconocimiento de las deficiencias de capacidad del servicio</li> <li>■ Orientación para las intervenciones técnicas</li> <li>■ Preparación y vigilancia de planes de acción</li> <li>■ Análisis y formulación de posibles políticas y programas</li> <li>■ Vigilancia de programas y proyectos de ámbito local y objetivos concretos</li> <li>■ Promoción de políticas ante autoridades centrales y organismos de cooperación técnica</li> </ul>
<p><b>Autoridades de la administración local</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Determinación de las deficiencias de capacidad y las necesidades de capacitación de los servicios públicos de ámbito local</li> <li>■ Formulación y vigilancia de políticas y planes locales</li> <li>■ Administración y asignación de los recursos financieros</li> <li>■ Promoción de políticas ante las autoridades centrales</li> </ul>
<p><b>Encargados de adoptar decisiones sobre políticas y programas públicos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Estado (objetivos, puntos de referencia, etc.)</li> <li>■ Planificación presupuestaria</li> <li>■ Formulación y vigilancia de planes y programas sectoriales</li> <li>■ Formulación de estrategias y planes de desarrollo</li> <li>■ Planificación de servicios públicos</li> <li>■ Presentación de informes periódicos sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, a escala nacional e internacional</li> </ul>
<p><b>Legisladores</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Formulación de proyectos de ley sobre política social y económica</li> <li>■ Asignación de recursos públicos</li> <li>■ Vigilancia de las políticas y programas públicos</li> <li>■ Vigilancia de la utilización efectiva de los fondos públicos</li> </ul>
<p><b>Instancias operativas integrantes del sistema jurídico</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vigilancia del acceso de distintos grupos sociales a la justicia y los derechos</li> <li>■ Vigilancia de las repercusiones de las decisiones judiciales en la promoción de los derechos</li> </ul>
<p><b>Medios de comunicación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Preparación de artículos impresos y reportajes de radio y televisión sobre seguridad alimentaria y nutrición, debates de política y temas de actualidad</li> </ul>
<p><b>Investigadores/analistas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Estudios y análisis centrados en cuestiones y políticas relativas a los alimentos y la nutrición</li> </ul>
<p><b>Instituciones de capacitación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evaluaciones de las necesidades de capacitación</li> <li>■ Preparación de iniciativas de fomento de la capacidad</li> </ul>
<p><b>Donantes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Formulación y vigilancia de proyectos de cooperación técnica</li> <li>■ Asignación de recursos</li> </ul>

# LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

3

## I. INTRODUCCIÓN

1. El 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 ha dedicado parte de sus debates a averiguar si los factores internacionales influyen o inciden en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada dentro de las jurisdicciones nacionales y, de ser así, cómo actúan tales factores.<sup>1</sup>
2. El presente documento se limita a abordar un único aspecto del entorno internacional: los acuerdos comerciales internacionales. Tiene por objeto examinar el modo en que estos acuerdos influyen en las políticas por las que se rigen la producción y el comercio agrícolas, en la seguridad alimentaria y, en última instancia, en las políticas necesarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada.
3. Los acuerdos de la Ronda Uruguay, concertados en 1994, son la principal fuente de normas del comercio multilateral por las que se rigen las políticas agropecuarias y comerciales internas. Aunque casi todos los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) influyen de algún modo en las políticas agropecuarias y repercuten en la seguridad alimentaria, los más destacados son los cuatro que se indican a continuación: el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC).
4. El documento se divide en cuatro secciones. La primera es la introducción, tras la cual se presenta en la Sección II un cuadro panorámico de los acuerdos y pactos

---

<sup>1</sup> A efectos del presente documento, se entiende que el derecho a la alimentación comprende tanto el derecho a una alimentación adecuada como el derecho fundamental a no padecer hambre.

internacionales pertinentes y de los conceptos de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria. En la Sección III, que es la parte sustantiva del documento, se examina la principal cuestión planteada: la influencia que ejercen las distintas normas comerciales internacionales en las políticas internas sobre agricultura y seguridad alimentaria y su consiguiente repercusión en la realización del derecho a una alimentación adecuada. El documento se cierra con la Sección IV.

## II. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

5. Entre otros instrumentos de carácter vinculante o no vinculante, el derecho a una alimentación adecuada se reconoce en el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>2</sup> En la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se reafirma “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”. La Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después y varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas corroboran ese mismo derecho.

6. En el Artículo 11 del PIDESC se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluida la alimentación. En el párrafo 2 del Artículo 11 la realización del derecho a la alimentación se vincula expresamente por primera vez con el comercio internacional, si bien la primera no queda circunscrita exclusivamente al segundo: “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 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”.

7. En atención a la invitación formulada en el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) aprobó la Observación General 12,<sup>3</sup> en la cual se exponía el

<sup>2</sup> FAO. 1999. *Estudio legislativo N° 68. Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y de otros textos revestidos de autoridad sobre el derecho a la alimentación*. Roma. Disponible en la dirección [www.fao.org](http://www.fao.org).

<sup>3</sup> *Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del Pacto)*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, documento de las Naciones Unidas con signatura E/C.12/1999/5, 5 de mayo de 1999.

contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada por lo que se refiere a las obligaciones mínimas básicas de los Estados y las obligaciones de la comunidad internacional. Como se indica en la Observación, el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando toda persona tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (párrafo 6). El goce del derecho conlleva lo siguiente:

- > la *disponibilidad de alimentos* en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas. Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse, ya sea directamente, explotando la tierra u otros recursos naturales, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción adonde sea necesario según la demanda (párrafos 8 y 12);
- > la *accesibilidad a los alimentos* en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física. La accesibilidad económica implica asequibilidad y que los costos financieros relacionados con los alimentos no sean tan elevados o cuantiosos que pongan en peligro el goce de otros derechos básicos. El acceso físico implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, las víctimas de catástrofes naturales y otras personas que viven en zonas aisladas o se encuentran en situaciones que exigen especial atención (párrafos 8 y 13).

8. En la Observación General 12, el CDESC determinó niveles básicos mínimos del derecho a la alimentación que los Estados están obligados a garantizar. Estos niveles comprenden, como mínimo, el derecho fundamental a no padecer hambre y el derecho a un acceso a los alimentos sin discriminaciones. Aunque la principal obligación de los Estados consiste en adoptar medidas para lograr *progresivamente* la plena realización del derecho a una alimentación adecuada, en relación con lo cual tendrán que actuar con la mayor rapidez posible, todo Estado debe garantizar a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción un acceso no discriminatorio a alimentos básicos mínimos suficientes, adecuados e inoocuos desde el punto de vista nutricional para que estas personas no padezcan hambre. Los Estados han de respetar, proteger, promover y hacer efectivo el derecho a la alimentación de su población, garantizando a la vez que el actual nivel de acceso a los alimentos y el estado nutricional adecuado no retrocedan. En ese sentido, están obligados a evaluar detenidamente toda medida normativa que revista la posibilidad de afectar a la realización del derecho a la alimentación en el país, sobre todo por lo que se refiere a la población más vulnerable.

9. El CDESC también entendía que los Estados tienen responsabilidades en lo que respecta a la realización del derecho a la alimentación en otros países. Los Estados han de adoptar medidas para respetar, proteger y hacer efectivo este derecho en otros países (párrafo 36), facilitar acceso a los alimentos, aportando, cuando proceda, la ayuda alimentaria necesaria, sin por ello poner en peligro la seguridad alimentaria

sostenible a escala local, y tener presentes sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación cuando negocian y conciertan acuerdos internacionales. En este sentido, parece que los Estados están obligados a tener en cuenta los efectos de sus políticas agrícolas y alimentarias de ámbito nacional, comprendida la ayuda alimentaria, en el goce del derecho a la alimentación en otros países.

10. La definición más generalizada de seguridad alimentaria figura en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996: “*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*”. Algunos rasgos que caracterizan a este concepto son la importancia que se concede a la seguridad alimentaria tanto del individuo como del hogar, las tres dimensiones de disponibilidad, acceso y estabilidad y los aspectos de la alimentación relacionados con la nutrición y la calidad. Otro marco para el análisis de la seguridad alimentaria que goza de amplia aceptación es el enfoque basado en los derechos (“pretensiones”) a la seguridad alimentaria propuesto por Amartya Sen. Estos cuatro derechos son el derecho a la producción, el derecho al producto del comercio, el derecho al producto del trabajo y los derechos sucesorios y de propiedad. Habida cuenta de la atención prestada a los múltiples planteamientos que genera la seguridad alimentaria, este último marco es también útil para evaluar la relación entre las normas del comercio multilateral y la seguridad alimentaria.

11. Se considera que un enfoque de derechos humanos de los problemas de la alimentación y la nutrición difiere fundamentalmente de los enfoques del desarrollo orientados a las necesidades básicas.<sup>4</sup> El primero introduce una base normativa, obligatoria en el plano de los Estados. Implica también que los “beneficiarios” del desarrollo son *sujetos* activos y “titulares de pretensiones”, y determina los derechos u obligaciones de aquellos contra los que pueden formularse reclamaciones. Al poner de relieve la igualdad de derechos de todas las personas sin discriminación alguna, el enfoque basado en derechos se centra en la seguridad alimentaria nacional y de los hogares y contribuye a garantizar la seguridad alimentaria a nivel individual (con inclusión de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas). Por último, ese enfoque comporta una dimensión de responsabilidad que no se encuentra en las estrategias de necesidades básicas y que sirve a los titulares de los derechos para comunicar sus preocupaciones e intereses a las autoridades competentes y responsabilizarlas de las políticas y medidas adoptadas.

12. Así pues, aunque la dimensión y las causas de la inseguridad alimentaria varían de un país a otro, lo cual obliga a encontrar soluciones distintas en función del entorno

<sup>4</sup> Este párrafo se inspira en el capítulo de introducción a *El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica*, de Mary Robinson, antigua Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. FAO, Roma, 1998. Se puede consultar en la dirección [www.fao.org](http://www.fao.org).

de que se trate, cada vez se entiende más que el reconocimiento jurídico del derecho a la alimentación y su protección legal podrían emplearse para fomentar la seguridad alimentaria en todos los países.<sup>5</sup>

13. La adopción de una perspectiva basada en los derechos humanos y, en particular, en el derecho a la alimentación cuando se examinan las normas y políticas comerciales internacionales conlleva la aplicación de los principios señalados de participación, responsabilidad, igualdad y no discriminación, así como el reconocimiento de los derechos jurídicos al proceso de elaboración y cumplimiento de estas normas y políticas de obligada aplicación.

### III. ANÁLISIS DE ACUERDOS SELECTOS DE LA OMC EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

14. En la medida en que el comercio contribuye al incremento de las actividades económicas que generan empleo e ingresos para los grupos de población aquejados de inseguridad alimentaria, casi todos los Acuerdos de la OMC repercuten en distinta medida en la seguridad alimentaria. Así, por ejemplo, tanto el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios encierran importancia para muchos países en desarrollo en lo que respecta al crecimiento económico, el empleo y la generación de ingresos. No obstante, en vista del tema que aquí se trata y de la importancia capital del sector agrícola para la seguridad alimentaria, el presente trabajo se centra únicamente en cuatro acuerdos de la OMC (el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo MSF, el Acuerdo OTC y el Acuerdo sobre los ADPIC), además de la Decisión de Marrakech.<sup>6</sup>

#### A. El Acuerdo sobre la Agricultura

15. El objetivo a largo plazo del Acuerdo sobre la Agricultura es establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado mediante reducciones progresivas sustanciales de las subvenciones y la protección. La seguridad alimentaria se menciona en el preámbulo del Acuerdo en relación con la manera en que deben contraerse los compromisos en el marco del programa de reforma. En la primera frase del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC se lee que las relaciones entre los Miembros de la OMC en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender, entre otras cosas, a elevar los niveles de vida, lo cual es consonante con

<sup>5</sup> Informe recapitulativo de seis estudios de casos, *Aplicación del derecho a una alimentación adecuada: resultados de seis estudios de casos*, documento IGWG/RTFG INF/4. FAO, Roma. Junio de 2004.

<sup>6</sup> La *Decisión Ministerial de Marrakech sobre 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*, adoptada en el marco de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

el objetivo de la seguridad alimentaria. Otras declaraciones y acuerdos internacionales obedecen a este entendimiento común por parte de la comunidad internacional en el sentido de que el comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo.<sup>7</sup>

16. La principal cuestión que se aborda en el presente documento es la manera y la medida en que las normas del Acuerdo sobre la Agricultura promueven o coartan la capacidad de los Estados, en particular de los que padecen inseguridad alimentaria, de promover a escala nacional políticas de seguridad alimentaria, comprendidas políticas inspiradas en derechos. Los Estados reunidos en la XI UNCTAD reconocieron que “la interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes basados en reglas para las relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional ... se encuentra a menudo enmarcado en las disciplinas y compromisos internacionales y en las consideraciones del mercado mundial”. Aunque incumbe a cada gobierno hallar un equilibrio adecuado entre las disciplinas y compromisos internacionales, por una parte, y las políticas nacionales, por otra, también se reconoce que es particularmente importante para los países en desarrollo tener en cuenta la necesidad de tal equilibrio.<sup>8</sup> En consecuencia, los Estados deben salvaguardar un espacio normativo apropiado que les permita aplicar políticas y estrategias orientadas a la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada de su población.

17. La relación entre el Acuerdo sobre la Agricultura y la seguridad alimentaria se examinará tratando de responder las siguientes preguntas:

- > ¿Favorece el Acuerdo sobre la Agricultura la seguridad alimentaria, es decir, contiene elementos que fomenten la seguridad alimentaria en los países aquejados de inseguridad alimentaria?
- > ¿Limitan las normas del Acuerdo sobre la Agricultura la capacidad de los Estados aquejados de inseguridad alimentaria de adoptar medidas orientadas a la realización del derecho a una alimentación adecuada y a la adopción de enfoques de seguridad alimentaria basados en derechos?

<sup>7</sup> “El comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio para el crecimiento y el desarrollo. Las políticas comercial y de desarrollo son un instrumento importante en la medida en que se integren en planes de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza nacionales que tengan como objetivos, entre otros, el crecimiento, la transformación y la producción económicas, la diversificación, las exportaciones de valor añadido, la expansión del empleo, la erradicación de la pobreza, la equidad de género y el desarrollo sostenible. La búsqueda por todos los países de una mayor coherencia y uniformidad de las políticas comerciales y otras políticas económicas, en los planos nacional, bilateral, regional y multilateral, es importante para que esas políticas aporten la mayor contribución posible al desarrollo”. Consenso de São Paulo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, documento TD/410, 25 de junio de 2004, párrafo 63.

<sup>8</sup> Íbid, párrafo 8. En relación con la necesidad de encontrar un equilibrio adecuado entre los compromisos internacionales y el espacio normativo nacional, también se indica que, al aumentar la participación de los países en desarrollo en el crecimiento de las exportaciones mundiales, es preciso tener en cuenta sus necesidades concretas, dado que no existe ninguna estrategia de comercio y desarrollo aplicable a todas las situaciones (párrafo 66).

**a) ¿Favorece el Acuerdo sobre la Agricultura la seguridad alimentaria, es decir, contiene elementos que fomenten la seguridad alimentaria en los países aquejados de inseguridad alimentaria?**

18. Por lo general, predomina la opinión de que el Acuerdo sobre la Agricultura favorece la seguridad alimentaria. Esta conclusión se funda en gran medida en análisis que comparan una situación hipotética (la persistencia, de no existir el Acuerdo sobre la Agricultura, de las distorsiones de los mercados agropecuarios mundiales imperantes antes de la Ronda Uruguay) con la situación posterior a la entrada en vigor del Acuerdo, que sometió las distorsiones a disciplinas y las redujo. La mayoría de estos estudios llegan a la conclusión de que las distorsiones tienen consecuencias negativas en los países que conceden subvenciones y, lo que es más importante, en otros países. Así pues, las reformas impulsadas por el Acuerdo sobre la Agricultura podrían contribuir de forma positiva al desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria. En los dos párrafos que siguen se resume la importancia del proceso de reforma en general y la necesidad de adoptar medidas enérgicas de algún tipo orientadas al desarrollo agropecuario y la seguridad alimentaria de los países aquejados de inseguridad alimentaria.

**19. Las distorsiones del comercio provocadas por un interlocutor comercial repercuten en la seguridad alimentaria de otros países.** Es importante entender el modo en que los países que padecen inseguridad alimentaria se ven afectados por las distorsiones normativas de sus interlocutores comerciales, sobre todo cuando se adopta una perspectiva basada en derechos. Se conoce gran parte de los efectos negativos de estas distorsiones, como, por ejemplo, el descenso y la inestabilidad de los precios del mercado mundial, la disminución del acceso a los mercados en los países que provocan la distorsión y la competencia desleal en relación con las exportaciones a mercados de terceros países. También se sabe que, aunque la mayoría de las subvenciones internas y a la exportación se conceden en países desarrollados (en una proporción aproximada del 90 por ciento), tanto los países desarrollados como los países en desarrollo contribuyen a las distorsiones provocadas por los aranceles elevados. En contra de estos argumentos, a menudo se ha aducido que estas distorsiones también han repercutido de forma positiva en la seguridad alimentaria al suministrar alimentos a los mercados mundiales a precios inferiores, con lo cual los sectores más necesitados han encontrado alimentos más asequibles. Se han aducido argumentos semejantes en relación con la disponibilidad de ayuda alimentaria. Estos beneficios deben valorarse relacionándolos con los costos que generan tales distorsiones. Habida cuenta de que la mayoría de los países en desarrollo, comprendidos los que padecen inseguridad alimentaria y los que son importadores de alimentos básicos a gran escala, han abogado en las negociaciones de la OMC por la reducción de tales subvenciones, parece que esperan que la continuación del proceso de reforma hasta el final les reporte beneficios netos.

20. Además, las distorsiones, en particular las que afectan a los mercados de alimentos, dificultan los intentos de reforma de los países que no conceden subvenciones. Así, por ejemplo, cuando descienden los precios del mercado mundial también disminuyen los incentivos agrícolas, lo cual puede inducir a los gobiernos a elevar los aranceles, incurriendo así en otros costos económicos. Igualmente, las subvenciones

a la exportación suelen conllevar incrementos de las importaciones. Las distorsiones también restan competitividad en los mercados de terceros países a los países que no conceden subvenciones.

21. En consecuencia, estas distorsiones pueden tener efectos negativos en la producción y el comercio y dificultar la aplicación por los países aquejados de inseguridad alimentaria de políticas acertadas de seguridad alimentaria. Aunque la Ronda Uruguay sometió estas políticas causantes de distorsión al sistema basado en normas, no consiguió reducir apreciablemente el nivel de las distorsiones.<sup>9</sup> Este último es uno de los objetivos de las negociaciones mantenidas en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, que podría tener repercusiones importantes en los países que no conceden subvenciones, en su mayor parte aquejados de inseguridad alimentaria.

**22. Las normas comerciales semejantes o idénticas suelen provocar efectos diferentes cuando las condiciones económicas de los distintos países son desiguales.** La experiencia acumulada desde 1995 indica que la mayoría de los países en desarrollo no ha logrado aprovechar plenamente el “espacio normativo” abierto por el Acuerdo sobre la Agricultura (véase el punto *b*) que figura más adelante) como consecuencia de la falta de recursos financieros y de capacidad institucional. En consecuencia, aunque el Acuerdo fuese equilibrado por lo que se refiere al “espacio normativo”, los resultados variarían de un país a otro, pues algunos países aprovechan enteramente el espacio (por ejemplo, ayudando a la agricultura) mientras que otros no cuentan con medios para ello.<sup>10</sup> Igualmente, aunque algunos países disponen de capacidad para recurrir a medidas comerciales correctivas generales, otros carecen de ella. Otro ejemplo se desprende de la diferencia, a menudo enorme, entre las normas técnicas de los países ricos y las de los países pobres, entre ellas las relativas a la calidad de los alimentos en el marco del Acuerdo MSF. Esta diferencia suele generar una reacción asimétrica ante la liberalización del comercio en el sentido de que, suponiendo que los mercados de dos partes están abiertos en un mismo grado, un exportador sometido a normas sanitarias y fitosanitarias internas más estrictas (características de los países ricos) no encontraría limitaciones en el acceso a los mercados por motivos sanitarios y fitosanitarios, mientras que un exportador sometido a normas más laxas (normalmente, las de muchos países más pobres) podría encontrar limitaciones del acceso vinculantes. Como consecuencia, la reacción del comercio a la liberalización registra asimetrías.

23. De lo señalado hasta aquí, lo más importante es entender que, aun en los casos en que las normas del comercio multilateral son semejantes, las distintas asimetrías que presentan los países ricos y los pobres originan resultados distintos. Aunque los desequilibrios del Acuerdo sobre la Agricultura pueden corregirse mediante, por ejemplo, negociaciones multilaterales, éstas no bastan para reducir o eliminar la asimetría entre los resultados si no se adoptan varias medidas enérgicas dirigidas a

<sup>9</sup> En *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries* figura el análisis en el que se basa esta conclusión. OCDE, París, 2001.

<sup>10</sup> Al margen de las limitaciones financieras, también es posible que la ayuda a la agricultura se vea postergada por el hecho de que los gobiernos no conceden a este sector la prioridad que debieran.

los países de ingresos bajos que padecen inseguridad alimentaria, como, por ejemplo, inversiones en agricultura, normas técnicas o capacitación institucional, gracias a las cuales mejore su capacidad de aprovechar las oportunidades y los mecanismos ofrecidos por las normas comerciales internacionales.

24. Esta asimetría incide en el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación. Los Estados Partes en los acuerdos pertinentes tienen el deber de adoptar todas las medidas apropiadas para realizar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, comprendido el recurso, en la medida en que se lo permitan los recursos disponibles, a todas las posibilidades, dispositivos de flexibilidad o espacios normativos que les ofrecen los acuerdos comerciales.

25. El reconocimiento de las diferencias entre los distintos países por lo que se refiere a su capacidad de reacción ante la liberalización del comercio se recoge en acuerdos y disposiciones comerciales internacionales. Por ejemplo, en el decenio de 1970 se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por aquel entonces, el único acuerdo por el que se regía el comercio multilateral de bienes) un nuevo capítulo relativo a la dispensa de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. En esa misma época se creó el Sistema Generalizado de Preferencias, en el marco del cual los Estados desarrollados otorgaron nuevas preferencias arancelarias a los países en desarrollo sin exigirles concesiones recíprocas. El trato especial y diferenciado también se incorporó en los distintos acuerdos de la Ronda Uruguay a efectos de prorrogar los plazos de aplicación de los países en desarrollo y de permitirlos contraer niveles de compromisos inferiores. Una de las principales críticas dirigidas contra estas disposiciones es que no siempre se han aplicado y no resultan todo lo efectivas que se pensaba. En general, el trato especial y diferenciado, que también ocupa un lugar destacado en la Declaración de Doha, plantea problemas cuando ha de decidirse qué grupo de países merece trato especial y diferenciado en comparación con otros y qué criterios han de adoptarse al respecto.

26. Un último aspecto del examen de los elementos del Acuerdo sobre la Agricultura que podrían contribuir a la seguridad alimentaria es el nuevo sistema de solución de diferencias de la OMC. En cierta medida, el sistema ha resultado efectivo en cuanto ha fortalecido la capacidad de los países en desarrollo de defender sus derechos. Estos países han podido presentar reclamaciones en defensa de sus derechos, en varios casos con patente éxito. En el marco del Acuerdo sobre la Agricultura, son ejemplos recientes, entre otros, impugnaciones con resultado favorable presentadas en relación con las subvenciones internas y a la exportación concedidas al algodón y el azúcar por países desarrollados.

**b) ¿Limitan las normas comerciales la capacidad de los Estados aquejados de inseguridad alimentaria de adoptar enfoques de seguridad alimentaria basados en derechos?**

27. Tras haber indicado algunos efectos del Acuerdo sobre la Agricultura, comprendida la cuestión de los resultados asimétricos, en este apartado se examinan las normas del

Acuerdo en relación con el “espacio normativo” disponible para promover políticas de seguridad alimentaria, comprendidas políticas inspiradas en derechos. Se repasa una serie de preocupaciones fundamentales manifestadas por gobiernos y por partes interesadas no gubernamentales en relación con la seguridad alimentaria.<sup>11</sup> En todos los casos, la conclusión básica es parecida: en general, el Acuerdo sobre la Agricultura no limita en el momento presente el espacio normativo necesario para ejecutar programas de seguridad alimentaria, siendo las principales limitaciones la falta de fondos y capacidad institucional y, en cierto grado, de voluntad política.

**28. Las normas del Acuerdo sobre la Agricultura y el “derecho” a obtener alimentos y otros productos agropecuarios.** El Acuerdo sobre la Agricultura se propone reducir distorsiones como la protección y las subvenciones, pero no aboga por la reducción de la propia producción, excepción hecha de algunos contextos muy concretos. En caso de que la producción de alimentos se mantuviera en virtud de subvenciones, las reformas podrían aminorarla, pero esta situación no se suele dar en los países que padecen inseguridad alimentaria.

**29.** La producción agropecuaria se ve influida por muchos instrumentos comerciales y de política interna. Así, las normas que se desprenden de los “tres pilares” del Acuerdo sobre la Agricultura (las medidas de ayuda interna, el acceso a los mercados y las subvenciones a la exportación) tienen repercusiones. Con todo, los instrumentos de política que entran dentro de la categoría de las medidas de ayuda interna resultan especialmente pertinentes. Lo más importante es preguntarse en qué medida las normas limitan las posibles medidas de apoyo, así como el nivel de apoyo financiero prestado a la producción agropecuaria.

**30.** En primer lugar, en lo que respecta a las subvenciones causantes de distorsión del comercio que están sujetas a las disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura, son relativamente pocos los países en desarrollo que concedieron en grado apreciable este tipo de subvención durante el período de base de la Ronda Uruguay (1986-88), por lo que no contrajeron compromisos de reducción. El nivel máximo de las subvenciones que tienen permitido se rige por el denominado nivel *de minimis*, con arreglo al cual todos los países en desarrollo pueden conceder subvenciones por un máximo del 10 por ciento del valor de la producción de productos específicos (por ejemplo, ayuda en materia de precios al arroz o al algodón) y subvenciones suplementarias no referidas a

<sup>11</sup> Son copiosos y siguen proliferando los estudios sobre la relación entre el proceso de reforma en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura y la seguridad alimentaria. Véanse, por ejemplo, “Algunos temas relativos a la seguridad alimentaria en el contexto de las negociaciones de la OMC sobre agricultura” e “Incorporación de materias de seguridad alimentaria en un Acuerdo sobre la Agricultura revisado”, ambos publicados en *Selección de Temas Relacionados con las Negociaciones de la OMC sobre la Agricultura*, FAO, Roma, 2001. Esta relación se analiza también en *The Medium-term Impacts of the Trade Liberalization in OECD Countries on the Food Security of Non-member Countries*, documento COM/AGR/TD/WP (2001) 74/FINAL, OCDE, París, 2002. Asimismo, se dedica un capítulo a este tema en *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003*, FAO, 2003.

productos específicos (por ejemplo, en relación con abonos o semillas) por un máximo del 10 por ciento del valor de la producción agropecuaria total. La experiencia que se desprende de la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura desde 1995 demuestra que la mayoría de los países en desarrollo sólo consiguió conceder una pequeña parte del 10 por ciento máximo.<sup>12</sup>

**31.** En segundo lugar, en el apartado 2 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura se exime de la anterior disciplina a algunas subvenciones concedidas por países en desarrollo, como las subvenciones a los insumos agrícolas otorgadas a los productores con ingresos bajos o pobres en recursos, lo cual deja más margen para conceder subvenciones que provocan distorsión del comercio. No obstante, se ha recurrido muy pocas veces al apartado 2 del artículo 6.

**32.** En tercer lugar, el Acuerdo sobre la Agricultura no impone límites a las demás subvenciones cuyo efecto de distorsión de la producción o el comercio se considera mínimo o inexistente. En esta categoría figuran las denominadas medidas del compartimento verde, entre las cuales destacan la investigación y la divulgación, la lucha contra plagas y enfermedades, la capacitación, diversos servicios de infraestructura (suministro de electricidad, carreteras, instalaciones portuarias y de mercado, etc.), los seguros, las ayudas al desarrollo regional, etc.<sup>13</sup>

**33.** Además, se presta ayuda indirecta a la producción mediante aranceles y otros obstáculos al comercio que, en el caso de los países importadores, elevan el precio interior de producción por encima de los precios de mercado mundiales. Aunque no se trata de una subvención, éste suele ser el instrumento más efectivo que se utiliza para ayudar a la producción. Lo normal es que la mayoría de los países en desarrollo haya mantenido aranceles consolidados bastante elevados en relación con los productos alimenticios, por lo que dispone de un margen considerable para contribuir a la protección de la producción interna con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura.

**34.** La conclusión general que se desprende es que el Acuerdo sobre la Agricultura crea abundante espacio normativo para elevar la producción agropecuaria y de alimentos, si bien la utilización de este espacio puede verse muy limitada por una serie de factores.

<sup>12</sup> Lo señalado se basa en *Developing Country Experience with the WTO Agreement on Agriculture and Negotiating Issues*, Ramesh Sharma, 2002, ponencia presentada en el simposio de verano del Consorcio Internacional de Investigación del Comercio Agropecuario (IATRC), dedicado a los países en desarrollo, el comercio agropecuario y la OMC y celebrado en Vancouver (Canadá) los días 16 y 17 de junio de 2002. En el marco de los estudios de casos de países de la FAO también se examinan estas cuestiones en relación con 23 países en desarrollo objeto del estudio. *Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. La Experiencia de su ejecución. Estudios de casos de países en desarrollo*. Roma, 2003. Disponible en la dirección [www.fao.org/trade](http://www.fao.org/trade).

<sup>13</sup> A continuación se examinan tres medidas del compartimento verde que repercuten de forma directa en los programas orientados a la seguridad alimentaria: la constitución de existencias, la distribución de alimentos subvencionados y la generación de empleo.

Uno de ellos es la frecuente imposición de condiciones a los préstamos concedidos en el marco del programa de ajuste estructural en el sentido de que los países no pueden elevar los aranceles aplicados. Otro factor es la falta de recursos, que puede impedir a los países en desarrollo aprovechar el espacio normativo de que disponen. Otras limitaciones son la insuficiencia de la ayuda a la agricultura o las condiciones impuestas en el marco del programa de ajuste estructural a efectos de limitar algunos tipos de ayuda interna. Estas consideraciones de orden práctico ponen de manifiesto que debe procurarse fomentar la coherencia normativa entre la OMC y, en particular, las instituciones financieras internacionales.

**35. Protección de los mercados internos ante perturbaciones tales como incrementos de las importaciones.** Se trata de un importante objetivo de seguridad alimentaria, sobre todo en el caso de muchos países aquejados de inseguridad alimentaria en los que predominan los pequeños agricultores y no se dispone de medidas en materia de precios y seguridad de los ingresos. El fenómeno de los incrementos de las importaciones, que se ha intensificado notablemente desde mediados del decenio de 1990 por lo que se refiere a los alimentos básicos, suele ponerse en relación con la liberalización del comercio.<sup>14</sup> Desde una perspectiva de seguridad alimentaria basada en los derechos, cabe sostener que los agricultores tienen derecho a que se los proteja de estas perturbaciones. Para ello, los gobiernos han de disponer de acceso a instrumentos apropiados, que, en el marco de la OMC, comprenden lo siguiente:

- > Aumento de los aranceles aplicados hasta el límite establecido por los tipos consolidados de la OMC;
- > Recurso a la salvaguardia especial del Acuerdo sobre la Agricultura; y
- > Recurso a medidas comerciales correctivas generales, es decir, a medidas antidumping, medidas compensatorias y medidas de salvaguardia urgentes.

**36.** La experiencia acumulada desde 1995 indica que muchos países en desarrollo han recurrido a la primera opción al hacer frente a incrementos de las importaciones, en parte porque no tenían acceso a la salvaguardia especial<sup>15</sup> y en parte porque carecían de capacidad para recurrir a medidas comerciales correctivas generales. En el marco de las negociaciones en curso, se ha presentado una propuesta de creación para los países en desarrollo de un mecanismo de salvaguardia especial que previsiblemente sería

<sup>14</sup> Se notificaron varios casos de incremento de las importaciones en los estudios de casos de países; véase *Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. La Experiencia de su ejecución. Estudios de casos de países en desarrollo*. Roma, 2003, disponible en la dirección [www.fao.org/trade](http://www.fao.org/trade). En el marco de su labor sobre el terreno, varias organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional e internacional han documentado asimismo casos de incremento de las importaciones; véase *Algunas cuestiones de política comercial relativas a las tendencias de las importaciones agrícolas en el contexto de la seguridad alimentaria*, documento CCP/03/10, 64º período de sesiones del Comité de Problemas de Productos Básicos, celebrado del 18 al 21 de marzo de 2003. FAO, Roma.

<sup>15</sup> El acceso a la salvaguardia especial estaba supeditado a la “arancelización” de los obstáculos no arancelarios, a los que muchos países en desarrollo no recurrían. Como consecuencia de ello, sólo 21 tienen acceso a la salvaguardia especial.

semejante a la salvaguardia especial. El posible recurso a esta salvaguardia les resultaría valioso desde la óptica del enfoque de seguridad alimentaria basado en derechos. Al mismo tiempo, también es importante fomentar la capacidad de los gobiernos en el ámbito de las medidas comerciales correctivas generales.

**37. Constitución de existencias de alimentos para estabilizar los precios internos y atender las necesidades urgentes de seguridad alimentaria.** Lo primero, es decir, la liberación de existencias cuando los precios internos son elevados y viceversa, era política habitual en los países en desarrollo, pero este tipo de intervención en el mercado ya no es frecuente. En cambio, está bastante generalizada la constitución de existencias para atender las necesidades urgentes de seguridad alimentaria. Desde la óptica del enfoque basado en derechos, hay que preguntarse si el Acuerdo sobre la Agricultura limita estas opciones.

**38.** Hay que responder en negativo. En primer lugar, el Acuerdo pone todo el gasto (o los ingresos fiscales sacrificados) en relación con la acumulación y mantenimiento de existencias de productos que formen parte integrante de un programa de seguridad alimentaria perteneciente a la categoría del compartimento verde, es decir, no se imponen límites a los desembolsos, lo cual es igualmente aplicable a la ayuda gubernamental para el almacenamiento de productos por el sector privado como parte de tal programa. El volumen de esas existencias ha de responder a objetivos preestablecidos y relacionados únicamente con la seguridad alimentaria, condición que no debiera ser difícil de cumplir. Además, con sujeción al cumplimiento de estos criterios, los países en desarrollo pueden adquirir y liberar a precios administrados existencias de productos alimenticios con fines de seguridad alimentaria, a condición de que la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior se compute como subvención que provoca distorsión del comercio (consignada como Medida Global de la Ayuda o MGA). En vista del amplio margen disponible para elevar los niveles de la MGA al nivel del 10 por ciento, es muy improbable que esta disposición imponga limitaciones.

**39. Aplicación de programas de distribución de alimentos subvencionados.** Se trata de un tipo de programa de seguridad alimentaria bastante habitual. En el Acuerdo sobre la Agricultura se denomina “ayuda alimentaria interna”, y entra dentro de las medidas del compartimento verde. Se afirma que el derecho a recibir la ayuda alimentaria estará sujeto a criterios claramente definidos relativos a los objetivos en materia de nutrición, y que tal ayuda revestirá la forma de abastecimiento directo de productos alimenticios a los interesados o de suministro de medios que permitan a los beneficiarios comprar productos alimenticios a precios de mercado o a precios subvencionados. Se indica expresamente que el suministro de productos alimenticios a precios subvencionados con objeto de satisfacer regularmente a precios razonables las necesidades alimentarias de sectores pobres de la población urbana y rural de los países en desarrollo se considerará conforme con el Acuerdo sobre la Agricultura. Así pues, el Acuerdo no impide a los gobiernos de los países en desarrollo facilitar asistencia de ese tipo, comprendido el abastecimiento gratuito de alimentos a los sectores más necesitados.

**40. Aplicación de programas garantizados de empleo dirigidos a los sectores de población aquejados de inseguridad alimentaria.** Estas medidas también son efectivas para luchar contra el hambre, sobre todo en el caso de la inseguridad alimentaria estacional. Al estar garantizados por la legislación, constituyen buenos ejemplos de un enfoque de seguridad alimentaria basado en derechos. Un ejemplo de programa basado en derechos que se menciona con frecuencia es el programa garantizado de empleo de Maharashtra, que entró en vigor en la India en 1997. Muchos programas de alimentos por trabajo entran también en esta categoría, si bien no están garantizados. No obstante, tal vez se deba a motivos presupuestarios el hecho de que en los países en desarrollo se observen relativamente pocos ejemplos de programas *garantizados*, a pesar del atractivo que encierran para reducir el hambre y crear infraestructura rural. En lo que atañe al presente documento, lo importante es señalar que ni el Acuerdo sobre la Agricultura ni otros acuerdos de la OMC imponen a los programas limitaciones de este tipo.

## **B. La decisión de Marrakech – protección frente a algunos riesgos de inseguridad alimentaria mediante un mecanismo multilateral de transferencia**

**41.** Durante la Ronda Uruguay, los negociadores temían que la reforma agropecuaria tuviera efectos negativos en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables, originando incluso dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales. Varios análisis demostraron que era probable que el proceso de reforma aumentase la factura de las importaciones de alimentos, estando prevista una subida de los precios mundiales de los productos alimenticios básicos, y que estos países pasarían a depender más de las importaciones de alimentos a medida que abriesen sus economías, mientras que era probable que entretanto la ayuda alimentaria disminuyese. La *Decisión Ministerial de Marrakech sobre 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* obedece a estas inquietudes. La Decisión presentaba cuatro mecanismos de respuesta: ayuda alimentaria, financiación a corto plazo de niveles normales de importaciones comerciales, concesión de créditos a la exportación de productos agropecuarios en condiciones favorables y prestación de asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad e infraestructura del sector agrícola.

**42.** Sin embargo, la Decisión no se ha aplicado. Ni siquiera en 1995-96, momento en que se dispararon los precios mundiales de los alimentos básicos, se desencadenaron los mecanismos de respuesta previstos en la Decisión. La Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha incluyó la Decisión como una de las cuestiones pendientes de aplicación, y ulteriormente la OMC formó un grupo interinstitucional encargado de examinar el asunto. La FAO efectuó algunos análisis en relación con el examen en la Organización de un fondo rotatorio, pero desde entonces se han registrado pocos progresos.

43. De haberse aplicado, la Decisión habría sido un buen ejemplo de “derecho sucesorio” a la seguridad alimentaria a escala multilateral según Amartya Sen. La aplicación efectiva de la Decisión con arreglo a lo previsto habría contribuido a la seguridad alimentaria, pues habría ayudado a los países en desarrollo a reformar su sector agropecuario facilitándoles una salvaguardia efectiva en épocas difíciles.

### C. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (acuerdo sobre los ADPIC)

44. Tres aspectos del Acuerdo sobre los ADPIC guardan relación directa con la seguridad alimentaria, en general, y con la perspectiva basada en derechos, en particular. Son los siguientes: la protección de las obtenciones vegetales (párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC), el derecho a la protección de los conocimientos tradicionales y el acceso público a los recursos genéticos y la distribución de beneficios.<sup>16</sup>

45. El párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC obliga a todos los Miembros de la OMC a otorgar protección de los derechos de propiedad intelectual a las obtenciones vegetales, mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y éste. La opción *sui generis* ofrece a la mayoría de los países en desarrollo un valioso espacio normativo, pues si se implantase un sistema de patentes los agricultores tendrían prohibido el uso de semillas de obtenciones patentadas sin el consentimiento del correspondiente titular. En vista de que las semillas que los agricultores conservan y se intercambian pueden llegar a constituir entre el 80 y el 90 por ciento de las necesidades totales de semillas de un país en desarrollo, el sistema de patentes podría limitar gravemente la agricultura de subsistencia y la seguridad alimentaria.

46. Muchos países en desarrollo se dedican actualmente a formular legislación *sui generis*, para lo cual tendrán que inspirarse en disposiciones de otros tratados y convenciones. Por ejemplo, en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura se reconocen derechos de los agricultores como la protección de los conocimientos tradicionales, el derecho a la participación equitativa en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos y el derecho a participar en el proceso de adopción de decisiones en torno a su ordenación. Además, no podrán imponerse límites a los derechos de los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender semillas y otro material de propagación conservados en las fincas.

<sup>16</sup> También incumbe a la seguridad alimentaria la concesión de protección a las “indicaciones geográficas” de otros productos aparte de los vinos y las bebidas espirituosas, sobre todo en el caso de productos tradicionales de países en desarrollo, pues las ventajas suelen beneficiar a zonas marginadas y desfavorecidas.

47. Con vistas al futuro, la Declaración de Doha ha confiado al Consejo de los ADPIC el mandato de examinar el párrafo 3 b) del artículo 27 a fin de estudiar la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore y otras cuestiones pertinentes nuevas planteadas por Miembros de la OMC. El cumplimiento de este mandato en el marco de la OMC es de gran importancia para los países en desarrollo, sobre todo en vista de las profundas repercusiones que podría tener en la seguridad alimentaria y en los enfoques basados en derechos.

#### D. los Acuerdos MSF y OTC

48. Los Acuerdos MSF y OTC se relacionan con el derecho a la alimentación en dos sentidos importantes. En primer lugar, el derecho a la alimentación exige disponer de “alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades alimentarias y las preferencias en cuanto a los alimentos”. Así pues, los consumidores tienen derecho a disponer de alimentos inocuos, para lo cual el Acuerdo MSF es el principal marco multilateral. En segundo lugar, los Acuerdos MSF y OTC contribuyen a la seguridad alimentaria en la medida en que facilitan el comercio y, en consecuencia, elevan los ingresos.

49. Por lo que se refiere al primer aspecto, concerniente al Acuerdo MSF, los gobiernos tienen derecho a promulgar legislación efectiva y otras salvaguardias que garanticen la inocuidad y la calidad de los alimentos. El Acuerdo MSF se propone establecer un marco multilateral de normas y disciplinas que sirvan de guía en la elaboración, adopción y observancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias para reducir al mínimo sus efectos negativos en el comercio. Tales medidas son elementos básicos de la seguridad alimentaria y de la perspectiva inspirada en derechos, por lo que no parece que los acuerdos y la seguridad alimentaria estén en conflicto.

50. Otra cosa muy distinta es que muchos países en desarrollo encuentren enormes dificultades para cumplir las normas alimentarias vigentes en los mercados de exportación, especialmente en países desarrollados, y, en consecuencia, dejen desaprovechadas oportunidades comerciales. La mejora de los niveles de las normas puede ser una empresa muy costosa. En el Acuerdo MSF figuran disposiciones no vinculantes que recomiendan la prestación a los países en desarrollo de asistencia técnica al respecto. La FAO ha facilitado un apreciable volumen de asistencia técnica en esta esfera, pero todavía quedan muchas necesidades por atender como consecuencia de la escasez de fondos.

#### IV. CONCLUSIONES

51. El presente estudio, que tiene por objeto examinar las posibles repercusiones de las normas del comercio multilateral en la seguridad alimentaria, en general, y en el enfoque basado en derechos, en particular, se presenta a título de documento de antecedentes con vistas a la elaboración de un proyecto de directrices voluntarias

sobre el derecho a la alimentación a escala nacional. Aunque todos los acuerdos de la OMC repercuten en la seguridad alimentaria, el documento se centra en los cuatro que influyen de forma más directa en las políticas alimentarias y agropecuarias y el comercio (el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo MSF, el Acuerdo OTC y el Acuerdo sobre los ADPIC), así como en la Decisión de Marrakech. El documento se proponía principalmente determinar si las normas del comercio multilateral limitan la capacidad de los Estados de impulsar la realización del derecho a una alimentación adecuada en el marco de un enfoque de seguridad alimentaria basado en derechos y, de ser así, cómo actúan.

52. En el análisis del Acuerdo sobre la Agricultura se señalaron los siguientes puntos principales. Las reformas propugnadas por el Acuerdo encierran posibilidades de contribuir de forma positiva a la seguridad alimentaria al limitar una serie de distorsiones del comercio que habrían causado mayores perjuicios de no haber existido la Ronda Uruguay. En segundo lugar, el Acuerdo ofrece a todos los países, comprendidos los que padecen inseguridad alimentaria, suficiente “espacio normativo” para adoptar un enfoque centrado en el derecho a la alimentación, si bien tal espacio no se ha utilizado debidamente. Unos cuantos países que disponían de recursos no lo utilizaron como consecuencia de las opciones de política elegidas, con lo cual desatendieron las obligaciones que les correspondían con arreglo al derecho a una alimentación adecuada, pero, en la inmensa mayoría de los casos, sus posibilidades de aprovechar el espacio normativo se ven limitadas por la falta de recursos financieros y por deficiencias de la capacidad institucional. La experiencia acumulada desde 1995 en el ámbito de la aplicación demuestra que, por su parte, los países dotados de un volumen abundante de recursos financieros y capacidad han aprovechado el espacio normativo. Como consecuencia, se observan en general asimetrías en los *resultados* a pesar de que los *espacios normativos* son idénticos o semejantes. El abismo que separa a los países pobres de los ricos por lo que se refiere a los niveles de ingresos ha generado en diversas esferas asimetrías parecidas en lo que hace a la capacidad de aprovechar los acuerdos. Otro tipo de desequilibrio que puede ser motivo de resultados asimétricos en el contexto del Acuerdo sobre los ADPIC es el hecho de que los titulares de patentes son casi siempre particulares y sociedades de países desarrollados, lo cual obliga a los países en desarrollo a ser esencialmente importadores netos de tecnologías durante mucho tiempo. Las negociaciones en curso centradas en la agricultura brindan la oportunidad de corregir algunos de estos desequilibrios y, con ello, contribuir al objetivo de “desarrollo” establecido por el Programa de Doha para el Desarrollo.

53. En el marco de estas negociaciones, merece la pena señalar que, en su Observación General 12, el CDESC exhorta a los Estados a que se responsabilicen de la realización del derecho a la alimentación en otros países. Ejemplos de esas obligaciones son medidas encaminadas a prevenir la concesión de subvenciones a la exportación perjudiciales y la existencia de dumping.

54. En el caso del Acuerdo sobre los ADPIC, las principales cuestiones desde la óptica de la seguridad alimentaria son la protección de las obtenciones vegetales, el derecho

a la protección de los conocimientos tradicionales y el acceso público a los recursos genéticos y la distribución de beneficios. La opción *sui generis* de protección de las obtenciones vegetales resulta valiosa para la mayoría de los países que se centran en la subsistencia y padecen inseguridad alimentaria. No obstante, es importante que, al formular legislación *sui generis*, los países se inspiren en las disposiciones de otros tratados internacionales dedicados principalmente a la seguridad alimentaria y el desarrollo agropecuario.

55. En lo que respecta a los Acuerdos MSF y OTC, la principal conclusión a la que se llegó era que los países tienen derecho a adoptar medidas para proteger la vida y la salud humanas, para lo cual el Acuerdo MSF sirve de marco adecuado. Al impedir el proteccionismo arbitrario del comercio, estos Acuerdos ayudan también a los Estados a garantizar el derecho de los comerciantes y los agricultores a participar en el comercio de exportación y beneficiarse del mismo. Actualmente, la mayoría de los países en desarrollo encuentra enormes dificultades para cumplir las normas técnicas internacionales, asunto que apenas deja otra opción viable que mejorar las normas.

56. Es una realidad innegable que, por lo general, unos ganan y otros pierden con la liberalización del comercio, lo cual es aplicable entre los distintos países y dentro de un mismo país. Los desequilibrios y asimetrías entre países han de abordarse mediante acuerdos comerciales pertinentes negociados multilateralmente, mientras que los distintos estados pueden contribuir a reducir al mínimo los desequilibrios existentes dentro de un país. En conjunto, las actuales normas del comercio multilateral dejan a los Estados bastante margen para adoptar a escala nacional enfoques de seguridad alimentaria basados en derechos, si bien la mayoría de los países ve limitadas sus posibilidades de aprovechar tal espacio normativo como consecuencia de la falta de recursos. Por último, en el curso del presente documento se ha puesto de relieve la importancia de que los países aquejados de inseguridad alimentaria tomen parte efectiva en las negociaciones en curso de la OMC para que los nuevos acuerdos sean más equilibrados y proclives al desarrollo de lo que lo son actualmente.

# JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

## 4

### I. INTRODUCCIÓN

1. El presente documento se centra principalmente en la justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada a nivel nacional. Persigue facilitar las deliberaciones del Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) sobre determinados aspectos de las Directrices voluntarias sobre la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, en particular por lo que respecta al marco jurídico por el que se rige, el acceso a la justicia y el imperio de la Ley. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la aplicación nacional del derecho a la alimentación en el contexto de la aplicación de las directrices voluntarias.

2. Las obligaciones relativas a los derechos humanos tendrían escaso significado si no se pudiera hacer responder a los titulares de las obligaciones ante los de dichos derechos y la sociedad en general. Dicha responsabilidad se lleva a la práctica mediante varias instituciones y procesos. En una sociedad democrática, la responsabilidad política se establece mediante elecciones libres y justas y puede, además, incluir el control parlamentario del poder ejecutivo del Estado. La responsabilidad administrativa incluye la de los funcionarios públicos ante sus superiores y ante quienes deben servir.

3. A nivel judicial y cuasi judicial, la responsabilidad se establece mediante Ley, la aplicación de ésta y, en última instancia, la capacidad de órganos judiciales o cuasi judiciales libres e independientes para hacer cumplir el Derecho mediante la ejecución forzosa de decisiones judiciales, en apoyo tanto de la separación como del equilibrio de poderes.<sup>1</sup>

4. La cuestión de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales se ha vuelto a plantear en el contexto del Proyecto de protocolo facultativo del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC). Los debates sobre este posible instrumento internacional proporcionan amplia información sobre la naturaleza general de los derechos contemplados en el PIDESC, de los que se pueden extraer enseñanzas y ejemplos para el presente examen. Debería tenerse en cuenta, no

<sup>1</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York, Ginebra, 2004.

obstante, que en el contexto de las Directrices voluntarias, los argumentos relativos a la justiciabilidad del derecho a la alimentación son, en cierta medida, diferentes. En primer lugar, el derecho a la alimentación está estrechamente relacionado con el derecho a la vida, el cual constituye un derecho civil, claramente reconocido en el Derecho internacional y regional y en las constituciones de varios países.<sup>2</sup> En segundo lugar, el GTI no está debatiendo si un órgano internacional cuasijudicial debería estar habilitado para determinar posibles violaciones del Pacto por los Estados Parte, sino más bien si un órgano cuasi judicial o un tribunal nacional competente estaría –y debería estar– habilitado para decidir por sentencia judicial si el derecho a la alimentación se ha respetado, protegido y cumplido adecuadamente.

5. Si bien el derecho a la alimentación es justiciable en varios Estados, otros países han puesto en tela de juicio que el derecho a la alimentación deba considerarse justiciable con carácter general y, de ser así, se preguntan si sería aconsejable que dicho derecho sea justiciable en todos los países.<sup>3</sup> No obstante, en general la mayor parte de los Estados han reconocido la justiciabilidad del derecho a la alimentación, o algunos aspectos de la misma, mediante disposiciones legislativas que van desde garantías de seguridad social hasta una regulación del régimen de tenencia de tierras, pasando por una reglamentación de la inocuidad de los alimentos. El presente documento presenta una definición marco sobre la justiciabilidad del derecho a la alimentación, antes de examinar cómo los distintos aspectos de dicho derecho son, y pueden ser, justiciables tal como muestra la práctica de numerosos y diversos órganos judiciales y cuasi judiciales. Por otro lado, se examinarán detenidamente los argumentos contra la justiciabilidad del derecho a la alimentación. Por último, para los casos en que se determinen violaciones del derecho a la alimentación, se presentan los mecanismos de subsanación disponibles con el fin de demostrar el papel positivo que los órganos judiciales y cuasi judiciales pueden desempeñar en relación con la protección y promoción de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación.

<sup>2</sup> Véase el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”; sobre el alcance del artículo 6, véase la Observación general 6 del Comité de Derechos Humanos: el derecho a la vida, 30 de abril de 1982, párr. 5, documento de las NU HRI/GEN/1/Rev.6 de 12 de mayo de 2003, pág. 128, en el que el Comité observa que “el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. (...) La expresión “el derecho a la vida es inherente a la persona humana” no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. (...) Sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”.

<sup>3</sup> Véase “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”, Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional, documento de la FAO IGWG RTFG/INF2, Roma 2004 (en lo sucesivo “GTI”).

## II. DEFINICIONES Y CONCEPTOS

6. A efectos del presente documento informativo, se adopta la siguiente definición operativa de justiciabilidad, en relación con el derecho a la alimentación:

*facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado: en primer lugar, determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no, y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación.*

7. De lo que se trata, por consiguiente, es de determinar si el derecho a la alimentación como derecho humano general, reconocido en constituciones nacionales, instrumentos regionales, tratados internacionales y principios generales del derecho, es justiciable. A nivel conceptual, la justiciabilidad del derecho a la alimentación en los foros nacionales, regionales e internacionales está respaldado por el Derecho internacional y regional. Véase, a este respecto, el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que estipula lo siguiente:

*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.*

8. A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) emitió la siguiente opinión:

*Las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de los medios adecuados; las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos.<sup>4</sup>*

9. Además, en la Observación general 12, el CESDEC consideró que “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”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 9: La aplicación interna del Pacto, documento de las NU E/C.12/1998/24 de 3 de diciembre de 1998, párr. 2 (en lo sucesivo “CESDEC”).

<sup>5</sup> CESDEC Observación general 12: “El derecho a una alimentación adecuada, documento de la NU E/C.12/1999/5 de 12 de mayo de 1999, párr. 62-35.

“Por otros recursos apropiados” se entiende, en particular, los que proporcionan los mecanismos cuasi judiciales.<sup>6</sup>

10. Los instrumentos regionales contienen disposiciones similares sobre el derecho de recurso. A este respecto, cabe destacar el artículo 25.1 del Convenio americano de derechos humanos y el artículo 13 de la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En particular, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que la ausencia de recursos a nivel nacional constituye una violación de la Convención europea.<sup>7</sup>

11. A efectos del presente documento, por recurso se entiende un mecanismo jurídico o judicial por el que se hace cumplir un derecho o se previene, repara o compensa la violación de un derecho. Si bien los recursos no son inherentes al concepto de justiciabilidad *per se*, ambos conceptos están claramente vinculados. Un recurso no tiene razón de ser en tanto no exista una violación de un derecho; éste sólo se puede determinar si el derecho en cuestión se considera justiciable. Si el derecho no se considera justiciable, no se podrá aplicar un recurso. Además, el reconocimiento de la justiciabilidad de un derecho no entraña automáticamente un tipo de recurso determinado. En algunos casos, bastaría la declaración de la perpetración de una violación, mientras que en otros el mecanismo adecuado podría consistir en la prevención de la repetición, la modificación de la Ley, la compensación, la restitución u otras medidas financieras.

12. Asimismo, puede ser útil establecer una distinción entre un acceso o utilización insuficientes o inadecuados de los alimentos que se traduzcan en una malnutrición o subnutrición, y los casos en que éstas se deben a una violación del derecho a la alimentación de la persona en cuestión. Si bien es casi seguro que una persona que padezca de malnutrición crónica podría hacer valer que su derecho a la alimentación y nutrición no se ha realizado, para que exista violación justiciable se debe tener en cuenta si el Estado tiene la obligación, y en qué medida, de adoptar o no determinadas disposiciones y, en su caso, la eventual incapacidad de dicho Estado para adoptar disposiciones respecto a la realización de dicho derecho u otras posibles alegaciones en su defensa de este tipo.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> A efectos del presente documento, por “mecanismos cuasi judiciales” se entiende todo órgano no judicial facultado para examinar las denuncias que ante él puedan interponer particulares o grupos en un caso determinado. A nivel nacional, los mecanismos cuasi judiciales suelen ser instituciones nacionales competentes en materia de derechos humanos, como una comisión o un defensor del pueblo encargados de los derechos humanos, mientras que a nivel internacional dichos órganos pueden ser, por ej., el Comité de Derechos Humanos o el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Véase asimismo: Andreas Khol, *Zwischen Staat und Weltstaat: Die internationalen Sicherungsverfahren zum Schutze der Menschenrechte*, Wien 1969, pág. 63. Según este estudio, un recurso cuasi judicial implica que la protección jurídica es otorgada por un órgano independiente, no sometido a la influencia del Estado, cuyos procedimientos se definen en términos generales y que está habilitado para adoptar decisiones jurídicas no vinculantes en casos concretos.

<sup>7</sup> *Hatton y otros contra Reino Unido*, Recurso nº 36002/97 de 8 de julio de 2003.

<sup>8</sup> CDESC, Observación general 12, op. cit., párr. 17.

13. La distinción entre obligaciones de resultado (el goce efectivo del derecho a la alimentación evaluado, por ej., mediante la recuperación de datos antropométricos) y obligaciones de conducta (el Estado adopta medidas calculadas racionalmente para lograr el disfrute del derecho a la alimentación) también es importante en el contexto de la justiciabilidad. El derecho a la alimentación entraña obligaciones de conducta y de resultado,<sup>9</sup> cuya eventual violación puede ser determinada por un órgano competente. Los criterios que se deban aplicar para evaluar si se ha producido dicha violación serían variables, habida cuenta especialmente del carácter polimorfo de la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Por ello, la mera existencia de malnutrición en un determinado país no es determinante para probar la existencia de una violación del derecho a la alimentación. No obstante, si en un país los ingresos y el nivel de malnutrición son relativamente elevados, ello podría indicar que éste no adopta las medidas necesarias y adecuadas al máximo nivel de sus recursos disponibles.

### III. DIMENSIONES DE LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

14. Por lo que respecta a la justiciabilidad del derecho a la alimentación y otros derechos económicos y sociales, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica ha declarado que “al nivel más bajo, los derechos socioeconómicos se pueden proteger por abstención contra indebidos cercenamientos”.<sup>10</sup>

Sería relativamente fácil que ese tipo de protección fuera justiciable en la mayor parte de las jurisdicciones. La protección por abstención del derecho a la alimentación es similar a la protección por abstención de otros derechos humanos, y solo requiere que el Estado se abstenga de interferir en las actividades de las personas para alimentarse —es decir, que respete simplemente este derecho. Por consiguiente, las obligaciones negativas no requieren la utilización de los recursos del Estado, ni un análisis complejo de derechos. Incluso un planteamiento restrictivo de los derechos, económicos, sociales y culturales deja un cierto margen a la justiciabilidad:

*Si bien la frecuencia con la que los gobiernos violan deliberadamente los derechos civiles y políticos es considerable, es mucho menos habitual que causen deliberadamente la pobreza, el hambre o la enfermedad. En este caso —cuando se imponen privaciones deliberadamente a la totalidad o parte de la población, en particular por motivos de índole discriminatoria— es evidente que procede aplicar sanciones.*<sup>11</sup>

<sup>9</sup> CDESC, Observación general 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 1, documento de las NU HRI/GEN/1/Rev.6 de 12 de mayo de 2003, pág. 14.

<sup>10</sup> Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: in Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 (First Certification judgment) 1996 (4) SA 744 (CC), párrs. 77-78.

<sup>11</sup> Dennis, Michael J. and David P. Stewart, *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 Journal of International Law, VOL 98, No 3, July 2004, at 498.

15. Cada vez más se consideran justiciables las obligaciones positivas para garantizar que las personas tengan acceso a los alimentos en todas las circunstancias. No obstante, para comprender plenamente las implicaciones de este tipo de obligaciones, puede ser útil establecer una distinción entre las diferentes obligaciones de los Estados o sus dimensiones, en relación con el derecho a la alimentación. En los siguientes párrafos, se examinarán las obligaciones expresas aceptadas por los Estados Parte en el PIDESC, y posteriormente los distintos niveles de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo este derecho. Como se indica *infra*, los Estados Parte no están obligados de incorporar el texto del PIDESC en su legislación nacional. No obstante, habida cuenta del gran número de países que han ratificado el PIDESC y de su probable influencia en los órganos sentenciadores nacionales, el examen se articulará en torno a estas distintas obligaciones.

16. En los párrafos siguientes se cita jurisprudencia internacional, regional y nacional. Nótese, sin embargo, que aunque no todos los casos tienen por objeto el derecho a la alimentación, ayudan a comprender el razonamiento de los órganos judiciales y cuasi judiciales sobre los principios aplicables al derecho a la alimentación.

## A. Obligaciones expresas en virtud del PIDESC

17. Aunque es importante tener presente que las constituciones nacionales no incorporan el texto literal del PIDESC, puede ser útil recordar las obligaciones expresas que el Pacto impone a los Estados Parte.

### 1. Adopción de medidas

18. La primera obligación expresa que el PIDESC impone a cada Estado Parte figura en el Artículo 2:

*se compromete 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.*

19. En relación con el derecho a la alimentación, este párrafo exige fundamentalmente de los Estados Parte que “hagan algo” –la adopción de medidas encaminadas a la realización del derecho a la alimentación. Si bien se reconoce que la plena realización de este derecho solo se puede lograr con el tiempo y que depende de la disponibilidad de recursos, los Estados Parte del PIDESC han manifestado su compromiso de responsabilidad a nivel internacional respecto al derecho a la alimentación. La responsabilidad a nivel nacional dependerá de la legislación interna de cada país, en particular el régimen de los tratados internacionales, las disposiciones constitucionales, los principios del derecho y la responsabilidad política. A efectos del presente documento, se partirá de la base que los países ya han adoptado medidas, de una u otra forma, encaminadas a la realización del derecho a una alimentación adecuada. Precizando el principio de la adopción de medidas”,

el CDESC ha indicado que los Estados Parte no pueden aplazar indefinidamente sus medidas, aunque los derechos tengan que realizarse de forma progresiva en el tiempo y estén limitados por los recursos disponibles.<sup>12</sup> No obstante, la amplitud de dichas medidas podría variar en función del nivel de los recursos disponibles.

20. Por lo que respecta a las obligaciones negativas, la “adopción de medidas” respecto al derecho a la alimentación puede consistir en la derogación de las normas que impiden a las personas satisfacer sus necesidades alimentarias personales por sus propios medios. De forma más general, la “adopción de medidas” también implica la prohibición de adoptar medidas opuestas, es decir, aquellas medidas que privarían a los particulares del acceso a los alimentos. La adopción de medidas para cumplir las obligaciones positivas relacionadas con este derecho puede incluir una reglamentación adecuada y la ejecución de leyes, el establecimiento de sistemas de seguridad social o mecanismos de distribución gratuita de alimentos para las personas más gravemente afectadas en caso de hambruna.

21. En un caso hipotético sobre derecho a la alimentación en el que se examinara la obligación de “adoptar medidas”, un tribunal podría investigar por ejemplo si se han adoptado “cualesquiera” medidas para aplicar dicho derecho. En caso de inanición generalizada en un país, si el gobierno no adopta medidas para hacer frente al problema, ello constituiría ciertamente un incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del PIDESC, salvo que el motivo fuera una incapacidad manifiesta y no su negativa a actuar. Por consiguiente, no les resultaría difícil a un tribunal o comisión nacional declarar que un caso de este tipo le compete y que, por ende, es justiciable.

22. En el caso *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights contra Nigeria*<sup>13</sup> (caso de los “ogonis”), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos examinó una comunicación sobre la violación de un gran número de derechos, incluido el derecho a la alimentación. La Comisión tuvo que examinar si el gobierno, militar a la sazón, de Nigeria había, por acción y omisión, violado o no los derechos de la comunidad ogoni. Si bien el derecho a la alimentación no figura expresamente en la *Carta africana de derechos humanos y de los pueblos*, la Comisión africana dedujo su existencia en la Carta al considerar que formaba parte implícitamente de otros muchos derechos, tales como el derecho a la vida, la salud y el desarrollo económico, social y cultural. En su fallo, la Comisión Africana consideró lo siguiente:

*Naturalmente, la Comisión no condena aquí los esfuerzos del Gobierno nigeriano por utilizar sus recursos y, de este modo, generar desarrollo para su pueblo. Por el contrario, la condena se debe a que el Gobierno no ha adoptado las medidas [necesarias] para proteger al pueblo ogoni de los daños causados por el consorcio NNPC-Shell.*<sup>14</sup>

<sup>12</sup> CDESC, Observación general 3, op.cit., párr. 2.

<sup>13</sup> Decisión relativa a la Comunicación n° 155/96, asunto n° ACHPR/COMM/A044/1 de 27 de mayo de 2002.

<sup>14</sup> Ibidem, párr. 56.

23. El caso de los *ogonis* es un ejemplo concreto de cómo se puede enjuiciar la obligación de “adoptar medidas”. Se puede concluir por ello que la obligación de adoptar medidas es justiciable.

## 2. No discriminación

24. La segunda obligación expresa está vinculada a la no discriminación. De conformidad con el Artículo 2 (2) del PIDESC, cada Estado parte debe

*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.*

25. Como indica el CDESC, el Artículo 2 obliga 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.*<sup>15</sup>

26. El principio de no discriminación se refleja en la Carta de las Naciones Unidas, la DUDH y se reafirma además en una gran número de instrumentos internacionales y regionales vinculantes sobre derechos humanos. En el contexto nacional, el principio de no discriminación está profundamente arraigado en numerosas constituciones, la legislación común y la jurisprudencia. Si se considerara que medidas o programas estatales y/o legislaciones sobre derechos económicos, sociales o culturales discriminan a las personas sobre la base de este tipo de criterios ilícitos, la cuestión de la justiciabilidad a este respecto se resolvería fácilmente. Así lo muestran los cuatro casos siguientes.

27. En el asunto *Khosa y otros contra el Ministerio de Desarrollo Social*,<sup>16</sup> el Tribunal Constitucional de Sudáfrica falló en materia de legislación sobre seguridad social, que se había impugnado alegando que excluía a los residentes permanentes no ciudadanos del acceso al sistema de asistencia social. El Tribunal declaró nula la normativa por considerarla inconstitucional y abusiva, ya que excluía a las personas vulnerables que resistían ilegalmente en Sudáfrica. En concepto de recurso, el Tribunal modificó judicialmente la legislación para suprimir sus efectos discriminatorios incorporando los términos “o residente permanente” en las disposiciones en cuestión.

28. En el asunto *F. H. Zwaan-de Vries contra los Países Bajos*,<sup>17</sup> el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirmó el principio de no discriminación en relación con los derechos sociales al determinar que la normativa neerlandesa que denegaba

<sup>15</sup> CDESC, Observación general 12, op. cit., párr. 18.

<sup>16</sup> Asunto n° CCT 13/03, decisión de 4 de marzo de 2004; el caso se falló junto con *Mablaule and others v. Minister of Social Development and others*, Asunto n° CCT 12/03 por razón de las similitudes entre ambos casos.

<sup>17</sup> Comunicación n° 182/1984, Documento de las N-U. CCPR/C/29/D/182/1984 de 9 de abril de 1987.

subsidios de desempleo a las mujeres casadas –pero no a los hombres casados– era discriminatoria y no se podía mantener.

29. La Constitución de los Estados Unidos no hace referencia a los derechos económicos, sociales y culturales, pero contiene disposiciones sobre la igualdad de protección ante la ley (Enmienda 14), en las que se ha basado el Tribunal Supremo en el pasado para garantizar el acceso a programas de asistencia pública. Así, en *Plyler c. Doe*,<sup>18</sup> se prohibió al Estado de Texas que denegara el acceso a la educación pública a niños inmigrantes indocumentados.

30. En el asunto *Eldridge c. British Colombia (Fiscal General del Estado)*,<sup>19</sup> el Tribunal Supremo del Canadá declaró que la inexistencia de servicios de interpretación para sordos en los programas de asistencia sanitaria constituía una discriminación y, por ende, una violación de las disposiciones sobre igualdad de la *Carta canadiense de derechos y libertades*. Debido a esta laguna, los sordos no eran iguales ante la ley y se les discriminaba, respecto de las personas oyentes. El Tribunal confirmó el principio según el cual la discriminación puede producirse por la no adopción de medidas efectivas para garantizar que los grupos desfavorecidos se beneficien en condiciones de igualdad de los servicios ofrecidos al público en general y determinó que la obligación de adoptar medidas efectivas para garantizar que los miembros de grupos desfavorecidos se beneficien en condiciones de igualdad de los servicios ofrecidos al público en general está sujeta al principio de adaptación razonable.

31. Puede concluirse con certeza que, en su aplicación al derecho a la alimentación, el principio de no discriminación sería justiciable ante los tribunales nacionales.

## B. Niveles de obligación

32. Para examinar la justiciabilidad con respecto al derecho a una alimentación adecuada se utiliza la siguiente tipología de obligaciones del Estado: obligaciones de respetar, de proteger y de hacer efectivo el derecho (esta última incluye una obligación de facilitación y de suministro). Esta tipología, que ha sido aplicada por el CDESC para clarificar las obligaciones de los Estados Parte del PIDESC,<sup>20</sup> va más allá de la simple calificación de las obligaciones como negativas o positivas. La práctica judicial de varios Estados respeta esta tipología, al margen del modo en que se reconozca en una determinada constitución o legislación nacional.

### 1. Respetar

33. La obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada obliga a los Estados a no adoptar medidas que tengan por efecto impedir a los particulares y/o grupos utilizar

<sup>18</sup> 457 US 202 (1982).

<sup>19</sup> Asunto nº [1997] 3 S.C.R. 624.

<sup>20</sup> Tipología mencionada por primera vez en CDESC, Observación general 12, op.cit. y recogida posteriormente en las Observaciones generales 13, 14 y 15.

sus propios medios para satisfacer dicho derecho.<sup>21</sup> Desde un punto de vista conceptual, ello establece una obligación negativa determinante, que se violaría si el Estado autorizara, impusiera o tolerara de uno u otro modo políticas, programas y/o medidas oficiales que destruyan las fuentes alimentarias de las poblaciones –tales como los cultivos o las existencias de alimentos– sin una razón válida o una compensación razonable. En esta categoría se podrían incluir asimismo otras privaciones de ingresos que imposibiliten la adquisición de alimentos adecuados. La obligación de respeto también podría incluir la prohibición de suspender normas o políticas del Estado que permitan a los particulares acceder a los alimentos o la prohibición de ejecutar políticas alimentarias que excluyan a sectores de la población expuestos al hambre y la inseguridad alimentaria. Los cuatro casos siguientes casos ilustran violaciones de la obligación de respeto.

**34.** En el asunto de los *ogonis*, citado *supra*, la Comisión Africana estimó que al destruir las fuentes alimentarias de las poblaciones y al expulsar arbitrariamente a éstas de sus hogares, las autoridades habían incumplido su obligación negativa de no evitar el acceso de las personas a los alimentos. En el asunto *Habitantes de Bon Vista Mansions c. Southern Metropolitan Local Council*,<sup>22</sup> se interpuso una acción ante el Alto Tribunal de Sudáfrica, a raíz de la decisión del Consejo Municipal de interrumpir el suministro de agua a los pisos, debido al impago del canon del agua. El Tribunal consideró que los demandantes disponían de acceso al agua antes de que el Consejo cortara su suministro, que las condiciones y procedimientos de interrupción no habían sido “justos y equitativos” como exigía la norma aplicable y que la interrupción por el consejo del suministro de agua constituía un incumplimiento *prima facie* de su deber constitucional de respetar el derecho a un acceso al agua ya existente. En consecuencia, se restableció el suministro de agua a los pisos.

**35.** En el asunto *Carlos Torres Benvenuto y otros c. Perú*,<sup>23</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que la República del Perú infringía los derechos de los pensionistas al no pagarles las sumas calculadas del modo establecido en la Ley, una vez que los demandantes empezaron a recibir pagos con arreglo a un régimen específico: en consecuencia, las modificaciones posteriores de los regímenes de pensiones constituían una violación del derecho al desarrollo progresivo respecto a las normas económicas, sociales y culturales establecidas en virtud de los Artículos 21, 25 y 26 del Convenio Americano.

**36.** Por último, en el asunto *Ain O Salish Kendro (ASK) y otros c. Gobierno de Bangladesh y otros*,<sup>24</sup> el Alto Tribunal de Bangladesh consideró que la demolición por el Gobierno de “Basties” (tugurios) y la expulsión de sus habitantes eran contrarias al respeto a la dignidad humana.

<sup>21</sup> CDESC, Observación general 12, op. cit., párr. 15.

<sup>22</sup> 2000 (6) BCLR 625 (W), asunto n° 01/12312.

<sup>23</sup> Asunto n° 12.034.

<sup>24</sup> [1999] ICHRL 118 (3 de agosto de 1999).

37. Estos casos son un reflejo de la justiciabilidad de la obligación de respetar los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, no sólo como obligación negativa, sino también en términos de respeto del acceso existente, incluso en los casos en que dicho acceso proporcionado mediante fondos públicos.

## 2. Proteger

38. La obligación de protección exige de los Estados que garanticen que las entidades privadas, ya sean empresas o particulares, no priven a otros particulares del acceso a una alimentación adecuada.<sup>25</sup> Dichas medidas incluirían la aplicación coercitiva de la legislación vigente y garantías de sometimiento al imperio de la ley que protejan a los sectores más vulnerables de la sociedad contra injerencias externas. Se podría violar la obligación de protección, por ejemplo, cuando la venta y consumo de alimentos malsanos pueda deberse a una ausencia de establecimiento o aplicación de normas y controles de inocuidad alimentaria. Otro ejemplo podría ser la no protección de arrendatarios expulsados ilegalmente de sus tierras agrícolas por otros particulares o empresas. Así lo muestran los siguientes casos.

39. En el asunto de los *ogonis* anteriormente citado, la Comisión Africana consideró que el Gobierno militar de Nigeria también había violado su obligación de proteger el derecho a la alimentación, dado que no había impedido a las compañías petroleras almacenar petróleo y desechos que habían acarreado la contaminación de las aguas utilizadas para la agricultura y la pesca, la destrucción de cultivos y la muerte de animales de granja, factores todos ellos que habían generado la malnutrición entre los *ogonis*.<sup>26</sup>

40. En el asunto sobre la “*Ley de Seguros Sociales*”,<sup>27</sup> el Tribunal Constitucional de la República de Letonia señaló que la Constitución y los tratados internacionales protegían el derecho a la seguridad social:

*La seguridad social pública es un sector de derechos públicos y relaciones jurídicas entre el asegurador y el asegurado así como con el empleador en relación con los derechos públicos. La Ley obliga al empleador a pagar una prima obligatoria para cada empleado. Si el empleador incumple dicha obligación, el organizador del seguro, i.e. el Estado, deberá garantizar su cumplimiento mediante medidas obligatorias. Por consiguiente, al desarrollar el sistema de seguridad social del Estado, éste está obligado a establecer un mecanismo eficaz de aplicación de las normas legales citadas, garantizando así el derecho a la seguridad social establecido por la [Constitución].*

41. En su fallo, el Tribunal consideró que el sistema letón de recaudación de las sumas debidas por los empleadores era insuficiente ya que podía privar a los empleados de seguridad social. Por este motivo, la normativa en la que se basaba este sistema se consideró nula de pleno derecho.

<sup>25</sup> CDESC, Observación general 12, op. cit., párr. 15.

<sup>26</sup> Op. cit, nota a pie de página nº 12., párr. 66.

<sup>27</sup> Asunto nº 2000-08-0109, decisión del 13 de marzo de 2001.

42. Esos ejemplos revelan que el hecho de no proteger los derechos individuales a la alimentación frente a injerencias o el no respeto por terceros también puede ser justiciable.

### 3. Hacer efectivo (facilitar)

43. La obligación de hacer efectivo el derecho (facilitar su ejercicio) significa que el Estado debe realizar actividades de forma proactiva para reforzar el acceso de las personas a los recursos y medios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria, así como la utilización por las personas de dichos recursos y medios.<sup>28</sup> Dichas actividades no entrañan necesariamente la puesta a disposición de recursos financieros sustanciales y podrían traducirse simplemente en una garantía del acceso a la información sobre las oportunidades para satisfacer el derecho a la alimentación. Entre los ejemplos de medidas características para facilitar el acceso a la alimentación cabe destacar la educación y la formación, la reforma agraria, las políticas de apoyo al desarrollo urbano y rural, la información sobre mercados, etc.

44. Por lo que respecta a estas obligaciones, el Estado dispone normalmente de un amplio margen de apreciación. La cuestión más pertinente que se debe plantear a la hora de adoptar una resolución judicial o cuasi judicial sería, en primer lugar, si el Estado ha “adoptado medidas” para facilitar el acceso a los alimentos por la persona o grupos afectados y, en segundo lugar, si dichas medidas han sido razonables o adecuadas habida cuenta de las circunstancias (situación política y económica del país). Por consiguiente, el tribunal debería determinar esencialmente si se han adoptado medidas y, en su caso, si han sido razonables o adecuadas. En estos casos, se espera de los tribunales u órganos cuasi judiciales que concedan un amplio margen discrecional a los órganos legislativos y ejecutivos del Estado para decidir sobre las prioridades.

45. La resolución adoptada en el asunto *Unión del pueblo para las libertades civiles contra Unión de la India y otros*<sup>29</sup> (el asunto “PUCL”) constituye un ejemplo de participación judicial en medidas de facilitación. En este asunto, el Tribunal Supremo de la India determinó que los beneficiarios de distintos programas oficiales de seguridad alimentaria debían gozar de derechos jurídicos en su virtud, ya que ello facilitaría su acceso a los alimentos. Además, el Tribunal estableció que los Estados indios deberían identificar atentamente los grupos vulnerables sometidos a su jurisdicción y garantizar que dichos grupos estén informados del modo en que pueden satisfacer su derecho a la alimentación.<sup>30</sup> Dichas resoluciones tenían, no obstante, carácter auxiliar y el Tribunal se basaba en programas en vigor. Del mismo modo, en el *Proceso relativo a los fallecimientos por inanición en Orissa*,<sup>31</sup> la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India examinó una amplia gama de medidas adoptadas por el Estado de Orissa para facilitar el acceso a la alimentación, incluidos programas de reforma agraria, conservación de suelos, forestación, atención sanitaria primaria y desarrollo rural.

<sup>28</sup> CESCR, observación general 12, op.cit, párr. 15.

<sup>29</sup> *People’s Union for Civil Liberties versus Union of India and others*, Demanda [Civil] n° 196 de 2001 (en lo sucesivo asunto PUCL).

<sup>30</sup> Asunto PUCL, op. cit., Resoluciones judiciales de 23 de julio de 2001, 17 de septiembre de 2001 y 28 de noviembre de 2001.

<sup>31</sup> Asunto n° 37/3/97-LD, decisión de 17 de enero de 2003.

46. En conclusión, la obligación de facilitación puede constituir la cuestión más delicada de resolver para los jueces. En dichos casos, sería importante examinar la obligación de hacer efectivo el derecho (facilitar su ejercicio) desde la perspectiva de las repercusiones presupuestarias, la función del Estado en el establecimiento de prioridades y medidas y otros factores que otorgarían normalmente al Estado un margen discrecional relativamente amplio en estos casos. No obstante, los órganos judiciales están bien situados para evaluar si las políticas y programas del Estado (medidas adoptadas) son razonables o adecuados, en particular si se han tomado en cuenta las dificultades de las personas vulnerables y si se les ha otorgado una prioridad adecuada.

#### 4. Hacer efectivo (suministrar)

47. Según el CDESC, cuando un individuo o grupo no pueden, por motivos ajenos a su voluntad, disfrutar del derecho a una alimentación adecuada con los medios de que disponen, los Estados tienen la obligación de hacer efectivo dicho derecho de forma directa (obligación de suministro), dentro del límite de los recursos de que disponen (máximo de recursos disponibles).<sup>32</sup> Dicha obligación también les incumbe respecto de las víctimas de catástrofes, ya sean naturales o de otro tipo. La obligación no consiste, por ende, en suministrar alimentos a cada persona sino a las que no pueden mantenerse a sí mismas, por razones de edad, invalidez o de otro tipo.

48. Si bien el nivel de los sistemas nacionales de cobertura social varía considerablemente según los países, la mayor parte de estos reconocen la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de quienes son incapaces de mantenerse a sí mismos, de forma temporal o permanente, aunque muchos de ellos se valen de los recursos de los entes locales, de organismos como el Programa Mundial de Alimentos o de ONG internacionales.

49. La jurisprudencia de los países desarrollados y en desarrollo sobre la obligación de suministro es abundante. Por ejemplo, como se ha indicado anteriormente, si bien el Tribunal Supremo de la India aún no ha dictado sentencia definitiva en el asunto *PUCL*, ha emitido una serie de resoluciones provisionales, que manifiestan a las claras la justiciabilidad de dicha obligación ante los tribunales nacionales.<sup>33</sup> En efecto, el Tribunal ha dictado resoluciones en virtud de las cuales se deben suministrar cereales alimentarios “a las personas mayores, enfermas o discapacitadas, a las mujeres y hombres indigentes en peligro de muerte por inanición, a las mujeres encintas y lactantes, así como a los niños indigentes, en particular cuando estas personas o sus familiares carezcan de recursos económicos suficientes para mantenerse a sí mismos”.<sup>34</sup>

50. Un segundo ejemplo relativo a la naturaleza justiciable de la obligación de suministro lo proporciona el Tribunal Federal de Suiza, el cual, en el asunto *Hermanos V. contra el Gobierno del cantón de Berna*,<sup>35</sup> reconoció el derecho constitucional no escrito a una

<sup>32</sup> CDESC, Observación general n° 12, op. cit., párr. 15.

<sup>33</sup> Asunto *PUCL*, op. cit., Resolución provisional de 23 de julio de 2001.

<sup>34</sup> Asunto *PUCL*, op. cit., Resolución provisional de 2 de mayo de 2003.

<sup>35</sup> Véase *Gebrüder V.v. Regierungsrat des Kanton Berns Entscheidungssammlung des Schweizerischen Bundesgerichts, Urteil der 2. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 27 de octubre de 1995 (ATF 121I 367, 371, 373)*.

manutención mínima básica. Esta causa fue promovida por tres refugiados checos apátridas que residían en Suiza sin dinero ni alimentos. No podían trabajar dado su imposibilidad de obtener un permiso y sin documentos de identidad oficiales no podían abandonar el país. Pidieron asistencia a las autoridades pero esta les fue denegada. El Tribunal decidió que estas personas debían tener derecho, por lo menos, a unas condiciones mínimas de existencia en Suiza para evitar que se vieran obligadas a mendigar.

51. El tercer ejemplo de obligación de suministro declarada por tribunales nacionales figura en el asunto *Grootboom y otros* contra el Gobierno de la República de Sudáfrica y otros<sup>36</sup> (asunto “*Grootboom*”), en el que el Tribunal Constitucional de Sudáfrica examinó el derecho constitucional a la vivienda. Dado que el Tribunal analizó en profundidad las repercusiones de la obligación de suministro, el asunto se presentará con cierto detenimiento. La demandante, Sra. Grootboom, miembro de un grupo numeroso compuesto por 510 niños y 390 adultos, vivía en circunstancias deplorables en un asentamiento espontáneo. Tras ocupar ilegalmente los terrenos cercanos destinados a viviendas de bajo costo, el Estado expulsó a la comunidad por la fuerza, sin prever una alternativa de alojamiento. La comunidad se estableció entonces en un campo de deportes.

52. El Tribunal Constitucional tuvo que determinar si las medidas adoptadas por el Estado se podían considerar “razonables” en lo referente a la realización del derecho al acceso a una vivienda adecuada en virtud de la Constitución. El Tribunal estableció que, para que las medidas pudieran calificarse de razonables, las autoridades públicas debían tener en cuenta el grado y alcance de la denegación del derecho que está obligado a hacer efectivo. El Tribunal evaluó el carácter razonable del programa gubernamental en materia de vivienda y determinó lo siguiente:

- > debe haber un programa coordinado e integral que permita facilitar la realización del derecho;
- > dicho programa debe asignar responsabilidades y cometidos a las distintas áreas de gobierno y garantizar la disponibilidad de recursos financieros y humanos;
- > un programa razonable debe responder a las necesidades urgentes de las personas que se hallen en situaciones desesperadas;
- > el programa debe ser razonable en cuanto a su formulación y aplicación.

53. El Tribunal examinó a continuación de forma específica las cuestiones de la realización progresiva del derecho a la vivienda y de la disponibilidad de recursos. Por lo que respecta a la primera cuestión, el Tribunal consideró que el programa relativo a la vivienda debía permitir acceder progresivamente a ésta a un sector más amplio y numeroso de la sociedad. En cuanto a los recursos disponibles, el Tribunal juzgó que se trataba de un factor importante para determinar tanto el tiempo necesario para la realización progresiva del derecho a la vivienda como el carácter razonable de las medidas adoptadas.

<sup>36</sup> *Grootboom and others v. Government of the Republic of South Africa and others*. Asunto N° CCT 11/00, decisión de 4 de octubre de 2000 (en lo sucesivo asunto *Grootboom*).

54. El Tribunal Constitucional concluyó que el programa sudafricano en materia de vivienda no era razonable, en el sentido de que no permitía socorrer de forma inmediata a las “personas en situación de necesidad apremiante”, tales como las “que no tienen acceso a las tierras, carecen de techo y viven en condiciones intolerables o en situación de crisis”.<sup>37</sup> El Tribunal dictó una resolución declarativa en la que determinaba la insuficiencia del programa y pedía al Estado que determinaba, financiara, aplicara y supervisara medidas para socorrer a las personas en situación de necesidad apremiante.

55. A este respecto, nótese que la Constitución Sudafricana contempla la obligación expresa de “adoptar medidas razonables, legislativas o de otro tipo” en relación con el derecho a la alimentación, la vivienda y otros determinados derechos que se deben realizar progresivamente. El PIDESC no hace referencia expresa al carácter razonable de las medidas que se deben adoptar; sin embargo, el criterio del carácter razonable puede considerarse útil para determinar si las obligaciones de conducta enumeradas en el artículo 2.1 del PIDESC se han cumplido. De manera análoga, los órganos nacionales de otros países pueden adoptar este método en relación con el derecho a la alimentación.

56. Un cuarto ejemplo lo constituye el asunto sometido a la consideración del Tribunal Constitucional de Sudáfrica *Ministerio de Sanidad y otros contra Treatment Action Campaign y otros*<sup>38</sup> (asunto “TAC”), relativo a la obligación de prestar asistencia sanitaria. La organización Treatment Action Campaign (TAC) impugnó la decisión del Gobierno Sudafricano de limitar la dispensación de nevirapina, medicamento utilizado para limitar la transmisión de madre a hijo del VIH/SIDA a determinados centros pilotos de asistencia sanitaria. La impugnación se basaba en el derecho de acceso a servicios de asistencia sanitaria. Aquí también, basándose en el criterio del carácter razonable elaborado en el asunto Grootboom, el Tribunal Constitucional declaró que el Estado había incumplido sus obligaciones en relación con el derecho a la salud, al restringir el acceso a la nevirapina a algunas personas solamente, excluyendo a otras que tenían la misma necesidad de dicho medicamento. En consecuencia, el Tribunal ordenó al Estado que levantara la restricción y ejecutara un programa nacional integral.

57. En el asunto *Gosselin c. Quebec*,<sup>39</sup> el Tribunal Supremo del Canadá examinó una reglamentación que preveía la reducción de prestaciones sociales para las personas menores de 30 años que no participaran en programas de formación o de empleo en prácticas. El Tribunal Supremo del Canadá consideró que la reglamentación no era discriminatoria y que las circunstancias del caso no justificaban una nueva aplicación del Artículo 7 de la Carta canadiense de derechos y libertades (que protege el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas) como base de una obligación positiva

<sup>37</sup> Asunto Grootboom, op. cit., párr. 99.

<sup>38</sup> *Minister of Health and others v. Treatment Action Campaign and others*. Asunto n° CCT 8/02 (en lo sucesivo asunto TAC).

<sup>39</sup> *Gosselin v. Quebec (Fiscal general)*. Asunto N° 2002 SCC 84.

del Estado de garantizar niveles de vida adecuados. Por lo que respecta a este último extremo, la magistrada Arbour (disidente) consideró que el derecho a un nivel mínimo de asistencia social estaba claramente vinculado a la “seguridad de las personas” contemplado en el Artículo 7 y que el derecho reivindicado en el caso de autos era uno de los que el Estado tenía la obligación positiva de otorgar en virtud del Artículo 7. Asimismo, señaló que dicho derecho no dependía de ninguna norma en particular y que el carácter no inclusivo de la reglamentación era evidente, dado que el Estado de Quebec había definido él mismo el nivel mínimo de ingresos necesarios, el cual era superior al de las prestaciones sociales pagaderas a las personas menores de 30 años.

58. Como muestran estos ejemplos, la obligación de suministro puede ser justiciable a nivel nacional. No obstante, la medida en que el Estado estaría obligado a mantener a las personas necesitadas variaría indudablemente de un país a otro. El nivel de vida del país, la definición del umbral de pobreza así como los recursos disponibles y los programas existentes constituirían todos ellos factores que deberían tomar en consideración los tribunales u órganos cuasi judiciales.

#### IV. CUESTIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA JUSTICIABILIDAD

59. Aunque no cabe duda de que numerosos aspectos relativos al derecho a la alimentación son justiciables en muchos países, no se reconocen plenamente en todos los países ni en todas las circunstancias. Naturalmente, dado que los países intercambian experiencias y que los juristas alegan cada vez más el derecho a la alimentación como fundamento de las decisiones, es probable que la justiciabilidad del derecho a la alimentación siga ganando terreno con el tiempo. Sin embargo, debe reconocerse que subsisten argumentos en contra de la justiciabilidad basados en distintas razones. Los gobiernos pueden temer las repercusiones económicas de las causas perdidas promovidas por personas que denuncien una violación del derecho a la alimentación. Algunos argumentan que los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el PIDESC no son justiciables, pues son imprecisos, requieren cuantiosos recursos y están sujetos a la disponibilidad de recursos y de carácter progresivo de la realización.<sup>40</sup>

60. Asimismo, muchos estiman que todavía no se entiende suficientemente bien el concepto de derecho a alimentación y que el propio derecho en sí es demasiado vago. Otros argumentan que los órganos judiciales violarían el principio de la separación de poderes si enjuiciaran demandas relativas a la realización del derecho a la alimentación, cuya determinación corresponde legítimamente a los dirigentes elegidos por el pueblo. Además, otros argumentan, en particular a nivel internacional, que el derecho está sujeto a una realización progresiva y que, por consiguiente, no se puede someter a

<sup>40</sup> Ida Elizabeth Koch/ Jens Vedsted-Hansen, *Judicialised Protection of International Human Rights and the Issue of Power Balance*, in: Martin Scheinin (ed.): *The Welfare State and Constitutionalism in Nordic Countries*, The Nordic Council of Ministers 2001, pp.198 ff.

examen judicial o cuasi judicial. Por último, los detractores concluyen que, debido a la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales, éstos no pueden ser enjuiciados por tribunales. A continuación se analizan dichas objeciones.

### A. ¿Es diferente la índole de los derechos socioeconómicos?

61. Incluso actualmente, se plantea algunas veces que los derechos económicos y sociales son meramente ideales y no “reales”, pues son fundamentalmente diferentes de los derechos civiles y políticos. Por este motivo, se establecieron dos convenios internacionales separados –uno para los derechos económicos, sociales y culturales y otro para los derechos civiles y políticos–, en cada uno de los cuales se emplean términos diferentes para las obligaciones de los Estados. Numerosas constituciones nacionales también separan, regulándolos en capítulos diferentes, los derechos económicos y sociales de los derechos civiles y políticos, a efectos de que aquéllos no sean directamente justiciables.<sup>41</sup>

62. No obstante, la mayor parte de los países reconocen algunos aspectos de algunos derechos económicos y sociales por lo menos, a nivel nacional, mediante la ratificación de distintos tratados internacionales.<sup>42</sup> De hecho, desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 existe un consenso general sobre la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, ya sean civiles, culturales, económicos, políticos o sociales.<sup>43</sup> Por consiguiente, la distinción entre los tipos de derechos humanos se está difuminando gradualmente.

63. La jurisprudencia india constituye el ejemplo más claro de acción judicial para superar las distinciones entre derechos socioeconómicos y otros derechos humanos, mediante la extensión del alcance del derecho a la vida al derecho a una vida digna y, por ende, a un número de elementos indispensables para esta última. Es el caso no sólo del derecho a la alimentación,<sup>44</sup> que se infiere fácilmente de la interpretación del derecho a la vida (derecho a la supervivencia biológica), sino también del derecho a la educación, que el Tribunal Supremo de la India ha considerado amparable en el mismo ámbito.<sup>45</sup>

64. Otro ejemplo lo brinda la Constitución sudafricana con una interpretación relativamente nueva, que no distingue entre categorías de derechos, sino que estipula que se deben respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos reconocidos. Según proceda, se pueden realizar entonces determinados derechos,

<sup>41</sup> Por ejemplo, las Constituciones de la India y Sierra Leona mantienen dicha separación.

<sup>42</sup> Véase GTI, reconocimiento del derecho a la alimentación a nivel nacional, op. cit.

<sup>43</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos: Declaración y Programa de Acción de Viena, documento de las NU A/CONF.157/23, Parte 1, párr. 5.

<sup>44</sup> *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and others*, op cit.

<sup>45</sup> *Unni Krishnan v. State of Andhra Pradesh*, AIR 1993 SC 2178, citado en: Kundu A. and S. Jain, IGWG RTFG/INF.4/APP.5, Right to food case study: India, p. 17.

incluido el derecho a la alimentación, dentro del límite de los recursos disponibles y mediante la adopción de medidas razonables.<sup>46</sup>

65. Aunque no cabe duda de que el derecho a la alimentación es complejo, de lo anterior se desprende que –al menos a nivel nacional– no es necesario tratar el derecho a la alimentación como si fuera de índole fundamentalmente diferente de los derechos civiles y políticos. En algunos casos puede estar vinculado efectivamente a los derechos cuya justiciabilidad se ha reconocido en la mayoría o incluso en la totalidad de las jurisdicciones, tales como el derecho a la vida y la seguridad de las personas.

## B. ¿Es demasiado vago el derecho a la alimentación?

66. Otra objeción frecuentemente manifestada respecto a la justiciabilidad del derecho a la alimentación y otros derechos económicos y sociales es que dichos derechos son demasiado vagos y la definición de las obligaciones es demasiado imprecisa para que un órgano judicial o cuasi judicial pueda terminar si se ha violado o no. Dichos argumentos sobre su “imprecisión” están, no obstante, perdiendo peso como consecuencia de los trabajos realizados por juristas, las Observaciones generales y la evolución de la práctica a nivel nacional, regional e internacional. Estos elementos han permitido clarificar las obligaciones en cuestión y elaborar métodos para tratar los derechos socioeconómicos, como hicieron el Tribunal Constitucional Sudafricano en el asunto *Grootboom* y la Comisión Africana en el asunto de los *ogonis*, citados anteriormente.

67. El reconocimiento de la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a la alimentación, ayuda a clarificar el contenido de dichos derechos mediante la práctica de los tribunales y los órganos cuasi judiciales. A este respecto, cabe señalar que la jurisprudencia ha desempeñado, y sigue haciéndolo, un papel destacado en la clarificación del significado de los derechos civiles y políticos, que inicialmente no se consideraban menos imprecisos que actualmente el derecho a la alimentación. En la mayor parte de los casos, los derechos constitucionales se proclaman de forma tan vaga como los derechos en los tratados sobre derechos humanos; la jurisprudencia y la práctica son las que van aclarando progresivamente su significado. Por consiguiente, el hecho de que el derecho a la alimentación no se defina con precisión no debería impedir que se reconozca su carácter justiciable.

## C. ¿Es compatible la justiciabilidad con la separación de poderes?

68. Se sostiene a veces que permitir la justiciabilidad del derecho a la alimentación sería contrario a la separación de poderes: se pediría a los tribunales que adopten decisiones que incumben legítimamente a los órganos legislativos y ejecutivos del Estado respecto de la asignación de recursos financieros y las prioridades nacionales.

<sup>46</sup> Véase el artículo 27 de la Constitución sudafricana de 7 de febrero de 1997: “El Estado debe adoptar medidas razonables, legislativas y de otro tipo, dentro del límite de los recursos disponibles, para lograr la realización progresiva de cada uno de dichos derechos”.

No obstante, también puede argumentarse que la justiciabilidad de los derechos humanos es un elemento importante tanto del Estado de derecho como del principio de la separación de poderes. Ello se basa en el concepto de que la realización de los derechos humanos no se puede dejar exclusivamente a cargo de las autoridades políticas elegidas. Los actores políticos disponen de un margen discrecional para determinar y adoptar medidas destinadas a aplicar dichos derechos, mientras que los tribunales, en causas y litigios concretos, examinarían dichas medidas para determinar si respetan las obligaciones internacionales y regionales así como las garantías constitucionales y las disposiciones legislativas. Se podría pedir asimismo a los tribunales que hagan cumplir decisiones adoptadas previamente por el poder legislativo y ejecutivo, tal como sucedió en la India en el asunto *PUCL* citado anteriormente, en el que el Tribunal Supremo dictó resoluciones provisionales para que se ejecutaran programas ya establecidos a nivel federal y estatal. En caso de violación, los tribunales también pueden abstenerse de decidir sobre los recursos y encargar a los órganos competentes del Estado que establezcan mecanismos para subsanar la situación. Así se hizo en el asunto *Grootboom* en Sudáfrica, en el que el Tribunal Constitucional encomendó al Gobierno que estableciera un plan para satisfacer las necesidades de vivienda de las personas que se hallaban en situación de urgente necesidad, sin determinar exactamente de qué modo. El Tribunal declaró lo siguiente:

*El perfil y el contenido preciso de las medidas que se deban adoptar incumben primordialmente a los poderes legislativo y ejecutivo. No obstante, éstos deben garantizar que las medidas que adopten sean razonables. En caso de impugnación basada en el Artículo 26, en la que se denuncie un incumplimiento por el Estado de las obligaciones positivas que le impone el Artículo 26(2), se tratará de determinar si las medidas, legislativas o de otro tipo, adoptadas por el Estado son razonables. Cuando examine el carácter razonable, el tribunal no intentará averiguar si se podrían haber adoptado otras medidas más deseables o favorables, o si se podrían gastar fondos públicos. Se trataría de determinar si las medidas adoptadas son razonables.<sup>47</sup>*

69. Al elaborar la jurisprudencia sobre el derecho a la alimentación, los tribunales deberán conciliar forzosamente la preocupación por los derechos humanos con la realidad política y presupuestaria, al igual que cuando fallan en materia de numerosos derechos civiles y políticos. Obviamente, los tribunales siempre deberían ser prudentes, pero no deberían ser más cautos con el derecho a la alimentación que con otros derechos humanos que tienen la obligación de proteger. En consecuencia, este argumento no debería obstar para que se reconozca la justiciabilidad.

#### **D. ¿Constituyen los recursos un impedimento para la justiciabilidad?**

70. Quizá sea la incidencia en los recursos la objeción más comúnmente expresada respecto a la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales. Se argumenta a

<sup>47</sup> Caso *Grootboom case*, op.cit., párr. 41.

menudo que, sencillamente, los países más pobres no pueden permitirse reconocer el derecho a la alimentación como derecho justiciable. Los países ricos estarían más capacitados para otorgar dicha protección, pero no así los países pobres. Esta objeción también ha suscitado varias reacciones. Ante todo, se arguye que el derecho a la alimentación, como obligación negativa, no tiene ninguna repercusión en el plano de los recursos. Se podrían adoptar numerosas medidas para proteger y facilitar el acceso a la alimentación cuyo costo sería nulo o mínimo, y si bien es cierto que otras medidas requerirían una asignación de recursos financieros, dichas medidas estarían sujetas a la discrecionalidad del Estado, pero el carácter progresivo de la realización y la disponibilidad de dichos recursos. En este caso, la justiciabilidad contribuiría simplemente a someter el gasto social al imperio de la Ley.

71. Además, debe tenerse presente que la realización de todos los derechos humanos requiere una asignación de recursos públicos. Por ejemplo, la organización de elecciones o la garantía de juicios justos requieren recursos considerables. Por otro lado, en el ámbito de los derechos civiles y políticos, los tribunales no han dudado en emitir decisiones que entrañaban gastos considerables. Por ejemplo, la decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos, en el asunto *Jón Kristinsson c. Islandia*<sup>48</sup> obligó a este país a crear varios nuevos tribunales para garantizar la separación de los poderes judicial y ejecutivo. Las repercusiones financieras de esta decisión fueron considerables.

72. Un modo de tratar expresamente la cuestión de los recursos es el adoptado por la Constitución sudafricana, que estipula la obligación de adoptar medidas “dentro de los límites de los recursos disponibles”. Incluso sin dicha disposición expresa, la ausencia de recursos seguiría constituyendo un argumento de defensa válido frente a una demanda judicial por violación del derecho a la alimentación. En dichos casos, los tribunales examinarían las medidas adoptadas, la importancia de los recursos disponibles y cómo se han asignado para tratar de proteger los derechos de las personas más vulnerables. El PIDESC también tiene en cuenta el argumento del “costo”, ya que obliga a los Estados Parte a adoptar medidas con vistas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales “hasta el máximo de los recursos disponibles”. Así, el CDESC establece una distinción entre la reticencia de un país a la hora de aplicar dichos derechos y su incapacidad para hacerlo.

73. Otra salvaguardia incorporada en el PIDESC es la noción de “realización progresiva”, que reconoce expresamente que los Estados pueden no estar en condiciones de hacer efectivos todos los derechos económicos, sociales y culturales para todas las personas con carácter inmediato. A este respecto, es importante distinguir entre las dimensiones del derecho a la alimentación que se pueden aplicar inmediatamente y las que sólo se pueden hacer efectivas plenamente con el tiempo.<sup>49</sup> Las medidas

<sup>48</sup> Asunto n° 13/1989/173/229.

<sup>49</sup> Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1986, documento de las N.U.E./CN.4/1987/17, Anexo, párr. 8.

inmediatas consistirían, en particular, en poner fin a toda obstaculación, estatal o no estatal, del derecho a la alimentación, mientras que las medidas progresivas incluirían el establecimiento y mantenimiento de redes de seguridad adecuadas para quienes no puedan mantenerse a sí mismos.

74. Un tribunal u órgano cuasi judicial al que se haya pedido que determine, en un caso específico, si se ha infringido el derecho a la alimentación, debería tener en cuenta las limitaciones relativas a los recursos cuando decida si se ha cometido una violación y establezca los recursos adecuados. Así, si el Estado alega que las circunstancias económicas imponían medidas de austeridad, el tribunal podría evaluar si dichas medidas tuvieron repercusiones de carácter no razonable en las capas más vulnerables de la sociedad.

75. El “criterio del carácter razonable”, elaborado por el Tribunal Constitucional de Sudáfrica en el asunto *Grootboom*, podría constituir un instrumento jurídico valioso para otros países que realicen este tipo de evaluación. Para determinar si el Estado ha respetado sus obligaciones de realización progresiva o si la alegación de la austeridad es válida, el tribunal podría evaluar si las medidas se han adoptado para hacer frente a problemas y si dichas medidas son razonables, tanto por lo que respecta a su formulación como a su aplicación. En el asunto *Grootboom*, al evaluar el carácter razonable de los programas sudafricanos de vivienda, las medidas estatales se examinaron a la luz del contexto social, económico e histórico y de la capacidad de las instituciones encargadas de ejecutar los programas relativos a la vivienda. El Tribunal consideró que los programas de Sudáfrica en materia de vivienda no respondían a las necesidades de las personas más necesitadas, por lo que no se ajustaba al criterio del carácter razonable.

76. En el citado asunto del *PUCL* acaecido en la India, se descubrió que más de 50 millones de toneladas de cereales alimentarios permanecían almacenadas sin utilizar en los locales de la Food Corporation of India (FCI), la sociedad india de alimentos, cuando el país pasaba hambre, a gran escala, en particular en las zonas afectadas por la sequía. En este asunto, como era paladino que había recursos disponibles, el tribunal no dudó en ordenar que se distribuyeran las existencias de alimentos desaprovechadas.

77. Además, cabe señalar en este contexto que el hambre y la malnutrición tienen un costo tanto para los particulares como para el conjunto de la sociedad. Consecuentemente, en determinados casos, a largo plazo puede resultar más gravoso no adoptar medidas para luchar contra la malnutrición.

78. Cabe concluir que el carácter limitado de los recursos no afecta, de por sí, a la justiciabilidad del derecho a la alimentación. No obstante, puede incidir sobre la valoración, que se lleve a cabo en un determinado asunto, respecto de la comisión o no de una violación.

## V. POSIBLES CONSECUENCIAS DE LAS DECISIONES JUDICIALES Y CUASI JUDICIALES

79. Según el CDESC, tal como indica en su Observación general 12, todas las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación tienen derecho a una reparación adecuada a nivel nacional, que “puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición”.<sup>50</sup> Dicho párrafo presenta a grandes rasgos los tipos de reparación de que disponen en general los tribunales y los mecanismos cuasi judiciales, así como los recursos efectivamente prescritos en la jurisprudencia.

80. En el epígrafe anterior, se daba una respuesta afirmativa a la cuestión de la justiciabilidad (por ejemplo, en cuanto a si las instituciones pueden determinar en la práctica si se han producido violaciones del derecho a la alimentación). Naturalmente, los remedios adecuados en caso de violación del derecho a la alimentación dependerían de la naturaleza de la violación. Por ejemplo, en caso de violación por una ley, una política del Gobierno o una medida oficial de la obligación negativa de respetar el derecho a la alimentación, un tribunal podría declarar la nulidad de la ley u ordenar el cese del comportamiento ilícito. Además, podría ordenar a la autoridad competente que subsane el vicio en la ley o emitir un interdicto para impedir la comisión de la violación que se teme. Por lo que respecta a la obligación positiva de proteger y hacer efectivo el derecho, un tribunal puede ordenar al Estado que aplique la legislación o diseñe y ejecute un programa razonable para hacer efectivo el derecho a la alimentación. La jurisprudencia mencionada demuestra que se pueden utilizar muy distintos recursos, teniendo en cuenta los medios disponibles, el margen de apreciación, el carácter progresivo de la realización y la separación de poderes. Los siguientes asuntos reflejan la amplia gama de posibles vías que pueden utilizar los tribunales para proteger y promover el derecho a la alimentación.

81. Los pronunciamientos declaratorios son muy frecuentes en los asuntos relativos a los derechos humanos a nivel internacional. Así, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pide regularmente a los Estados Parte que apliquen “recursos efectivos y coercitivos”, cuyos detalles le deberían ser comunicados.

82. En el asunto *Hermanos V. contra el Gobierno del cantón de Berna*, citado anteriormente, el Tribunal Supremo de Suiza consideró que carecía de competencia jurídica para establecer prioridades por lo que respecta a la asignación de los recursos necesarios para realizar el derecho a condiciones de existencia mínimas, incluida la alimentación. No obstante, determinó que podría declarar la nulidad de una norma si ésta impedía satisfacer la demanda relativa a las condiciones mínimas amparadas por el Derecho constitucional. En este asunto, se consideró que la exclusión de tres extranjeros del ámbito de aplicación de la normativa de seguridad social constituía una violación de su derecho a la alimentación, a pesar de su condición de emigrantes ilegales. En su decisión,

<sup>50</sup> CDESC, Observación General 12, op.cit., párr. 32.

el Tribunal Federal de Suiza determinó que, en este sentido, el derecho a la alimentación podía constituir el fundamento de una solicitud justiciable de ayuda oficial.

**83.** En el asunto *Grootboom*, citado anteriormente, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró que se había violado el derecho a la vivienda y que el programa estatal en materia de vivienda debía incluir medidas “de socorro a las personas que no tienen acceso a la tierra, carecen de techo y viven en condiciones intolerables o en situación de crisis”.<sup>51</sup> No obstante, el Tribunal estimó que incumbía a los poderes legislativo y ejecutivo, bajo el control de la Comisión de Derechos Humanos, de Sudáfrica establecer los detalles del programa revisado en materia de vivienda.

**84.** El asunto interpuesto ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de la ciudad de Buenos Aires (Argentina)<sup>52</sup> relativo a la exclusión de una familia de un nuevo programa de alimentos, “Vale ciudad”, el Tribunal ordenó al Secretario de Desarrollo Social (Buenos Aires) que incluyera al demandante y a su familia en el nuevo programa de ayuda alimentaria con carácter provisional. Como alternativa, las autoridades municipales podían proporcionar a la familia las raciones alimentarias que necesitara. El asunto muestra, por un lado, que el umbral relativo a una medida provisional puede ser bastante bajo en un caso como este, en el que una demora podría causar daños irreparables, y por otro lado, que el tribunal adoptó una solución flexible en la que proponía alternativas a las autoridades.

**85.** En su resolución provisional emitida en el asunto *PUCL*, el Tribunal Supremo de la India dio instrucciones muy precisas a los gobiernos nacional y federal respecto a la aplicación de ocho mecanismos diferentes de seguridad alimentaria financiados a nivel central y la introducción de almuerzos preparados en todas las escuelas públicas y subvencionadas. Sin embargo, con excepción de dichos almuerzos, las resoluciones hacían referencia a la ejecución de programas ya establecidos por el Gobierno. El Tribunal consideró que no era posible obligar al Estado, por vía judicial, a adoptar leyes que garanticen la ejecución de dichos derechos, pero que “cuando el Estado ya haya promulgado una normativa que contemple dichas necesidades básicas (...), es indudable que se puede obligar al Estado a garantizar la observancia de dicha normativa”.<sup>53</sup>

**86.** Contrariamente al asunto *Grootboom*, en el asunto *TAC*, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica ordenó la adopción inmediata de medidas directas de reparación por el Gobierno. Entre éstas, el Tribunal ordenó al Estado que levantara la restricción y ejecutara un programa nacional integral contra el VIH/SIDA. En este caso, una orden más directa impone al Gobierno la adopción de medidas específicas en concepto de

<sup>51</sup> *Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others*, op.cit, párr. 99.

<sup>52</sup> Expediente n° EXP-6985/0: María Delia Cerrado y otros contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, citado en el documento de antecedentes elaborado por la Secretaría: Selection of case law on economic, social and cultural rights, documento de las NU E/CN.4/2004/WG.22/CRP.1, noviembre de 2003, página 6.

<sup>53</sup> Véase el asunto *PUCL*, op. cit., resoluciones judiciales de 28 de noviembre de 2001.

recurso, por ejemplo la dispensación directa de medicamentos a todas las mujeres encintas, pero sin dar instrucciones al Gobierno sobre el modo en que debería ejecutar el plan nacional.

87. En el *Proceso relativo a los fallecimientos por inanición en Orissa*, citado anteriormente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India celebró una serie de audiencias, a raíz de las cuales el Estado de Orissa convino en la necesidad de adoptar determinadas medidas, incluido el cese de la práctica consistente en considerar la inanición exclusivamente desde la perspectiva de la muerte, así como de revisar el Código del Estado relativo a la hambruna para alinearlo con las disposiciones constitucionales referentes al derecho a la alimentación (Artículo 21 sobre el derecho a la vida interpretado paralelamente a los Principios rectores del Estado relativos a los medios de vida y la nutrición establecidos en los Artículos 39 a) y 47). Asimismo, cabe señalar que los órganos judiciales pueden tener un mayor margen de maniobra que los órganos judiciales para hallar soluciones adecuadas o un arreglo amistoso, en determinados casos, como el del *Proceso relativo a los fallecimientos por inanición en Orissa*.

88. Lo expuesto muestra que los tribunales y órganos cuasi judiciales pueden exigir medidas específicas o dejar a los órganos ejecutivos o legislativos que las diseñen ellos mismos. Los tribunales actuarán con gran cautela cuando formulen nuevos programas o formas de ejecutar derechos, en particular porque la legitimidad de dichos órganos para adoptar dichas decisiones estará en el punto de mira; cuanto más prácticas y fundamentadas sean sus decisiones, mayor será su legitimidad. En efecto, los ejemplos revelan que existen varios recursos aparte de la compensación financiera, aunque ésta pueda resultar apropiada en determinados casos.

## VI. CONCLUSIÓN

89. Del análisis realizado se desprende de forma patente que ningún elemento inherente al derecho a la alimentación justifica la no justiciabilidad de éste a nivel nacional. Por el contrario, existen argumentos de peso a favor de la justiciabilidad del derecho a la alimentación. El primero es el hecho indiscutible de que dicho derecho ya es justiciable en varios países, como ha mostrado el análisis de la jurisprudencia al respecto. En segundo lugar, en virtud de un principio fundamental del Derecho internacional relativo a los derechos humanos, todas las personas tienen derecho a un “recurso efectivo” adecuado cuando se hayan violado sus derechos.

90. Todos los niveles de obligación respecto del derecho a la alimentación se pueden considerar justiciables y han sido considerados como tales. No obstante, las obligaciones de respetar y proteger, así como la obligación de otorgar el derecho a la alimentación de forma no discriminatoria son las que menos problemas plantean. Las obligaciones de hacer efectivo el derecho y de facilitar ejercicio se pueden evaluar mediante el criterio del carácter razonable, elaborado y aplicado por el Tribunal Constitucional de Sudáfrica.

91. No obstante, para garantizar que las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación tengan un acceso efectivo a la justicia a nivel nacional, se requiere algo más que un reconocimiento estatal y judicial de la justiciabilidad. Es necesario un mayor conocimiento del derecho a la alimentación y de las correspondientes obligaciones por parte de sus titulares. Se debe formar a los juristas para que sean capaces de defender eficazmente el respeto de este derecho y los jueces deben adquirir los conocimientos necesarios para aceptar dichas alegaciones, en su caso. En algunos países, también puede ser recomendable adoptar medidas legislativas para garantizar que el Derecho escrito del país refleje adecuadamente el derecho a la alimentación y las obligaciones de hacerlo cumplir que incumben a todos los poderes del Estado.



# IMPLICACIONES DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LOS ESTADOS PARTES EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y PARA LOS QUE NO LO SON

## I. INTRODUCCIÓN

1. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después se decidió que se elaboraran directrices voluntarias para respaldar los esfuerzos de los Estados Miembros con objeto de lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante, las Directrices voluntarias). La disposición principal del derecho internacional en relación con el derecho a la alimentación figura en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>1</sup> En este documento de información se presentan algunas consideraciones con vistas a determinar la base jurídica y las implicaciones legales de las Directrices voluntarias para los Estados que han ratificado el PIDESC, en el que son Partes actualmente 148 Estados, y para los que no han ratificado este tratado.

### PIDESC, 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.

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Compilación de Tratados*, vol. 993, pág. 3 (aprobado el 16 de diciembre de 1966; fecha de entrada en vigor: 3 de enero de 1976).

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 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 logre 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.

## II. TRATADOS, DECLARACIONES Y EL DERECHO INTERNACIONAL CONSUECUDINARIO

2. En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>2</sup> se define tratado como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional” (art. 2.1 a)). En cambio, las declaraciones y resoluciones y otros instrumentos que no tienen carácter vinculante pueden recoger compromisos políticos firmes u obligaciones morales, aunque no tengan fuerza jurídica obligatoria. Los instrumentos de este tipo pueden servir para proporcionar a las partes en un tratado una interpretación autorizada de sus disposiciones, a fin de resolver toda posible ambigüedad. Asimismo, pueden adoptarse instrumentos sin fuerza jurídica obligatoria como precursores de un tratado.

3. Las Directrices voluntarias no tendrán carácter jurídicamente vinculante. Sin embargo, pueden tener una notable fuerza de recomendación para los Estados que ya están sujetos a las disposiciones del derecho internacional, en la medida en que ofrezcan una interpretación de dichas normas jurídicas y orientación para su aplicación práctica.

### A. El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales

4. Como se ha señalado anteriormente, el PIDESC ha sido ratificado por 148 Estados Miembros de la FAO y de las Naciones Unidas. Al ratificar el Pacto, un Estado Parte se compromete a adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos” reconocidos en el Pacto (art. 2). El PIDESC obliga a los Estados Partes a presentar “informes sobre

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Compilación de Tratados*, vol. 1155, pág. 331 (aprobada el 22 de mayo de 1969).

las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respecto a los derechos reconocidos en el mismo” (art. 16.1). En el propio Pacto no se estableció un comité especial encargado de examinar dichos informes, sino que se estipuló simplemente que deberían presentarse al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El Consejo aprobó una serie de resoluciones a este respecto que desembocaron en el establecimiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en 1985.<sup>3</sup>

## **PIDESC, ARTÍCULO 2**

- 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete 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.**

## **Observaciones generales**

- 5.** El CDESC ha empleado sus observaciones generales y los análisis de los informes nacionales para aclarar el significado de las disposiciones ambiguas del PIDESC y, de esta forma, ha proporcionado a la comunidad internacional interpretaciones analíticas del contenido normativo de los derechos económicos, sociales y culturales.
- 6.** Las observaciones generales se dirigen a los Estados Partes en conjunto y tienen la finalidad de proporcionarles orientación respecto del cumplimiento de las obligaciones de presentación de información a que están sometidos en virtud del PIDESC. La observación general ha pasado a ser un instrumento en el cual el CDESC expone su interpretación de distintas disposiciones del Pacto. Las observaciones guían al CDESC al evaluar el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en virtud del Pacto. Las observaciones generales tienen en la actualidad, por lo común, carácter analítico y a menudo tratan cuestiones difíciles relativas a la interpretación y las políticas. Con el paso del tiempo, las observaciones generales se han convertido en referencias autorizadas para la interpretación y aplicación del PIDESC.

<sup>3</sup> Resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social, de 22 de mayo de 1985.

7. En la Observación general 3 (1990) del CDESC<sup>4</sup> se señala que “aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato”. Entre éstas, el CDESC resalta dos en particular: el compromiso de los Estados Partes a garantizar que los derechos consagrados en el PIDESC se ejerzan sin discriminación; y el compromiso, contraído en virtud del artículo 2.1, a “adoptar medidas”. En relación con este último compromiso, el CDESC señala que “si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados”.

8. En 1999, el CDESC aprobó la Observación general 12, en parte como respuesta al objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA). En su definición del derecho a una alimentación adecuada, el Comité incluye el requisito de que exista acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Además, el Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende: a) 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 b) la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. Aunque se admite que el derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente, en la Observación general 12 se señala que los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para garantizar, por lo menos, que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales necesarios para no padecer hambre.

9. Merece la pena señalar que la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas se han felicitado<sup>5</sup> por la labor del CDESC, incluida su Observación general 12. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO acogió con satisfacción la Observación general 12 en cuanto paso importante para la consecución del objetivo 7.4 del Plan de Acción de la CMA.<sup>6</sup>

10. Un examen de los informes presentados por los Estados al CDESC muestra que las observaciones generales se tienen normalmente en cuenta. Además, durante la segunda reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTIG), celebrada en octubre de

<sup>4</sup> *Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Quinto período de sesiones*, docs. E/1991/23 y E/C.12/1990/8 (1991), pág. 83.

<sup>5</sup> Comisión de Derechos Humanos, resolución 2000/10, párr. 8; Asamblea General, resolución 57/226, párr. 17, en el que la Asamblea “observa con beneplácito la labor ya realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la promoción del derecho a una alimentación adecuada, en particular su Observación general n° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada”.

<sup>6</sup> *Informe del 25° período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, 31 de mayo a 3 de junio de 1999, doc. CL 116/10, párr. 4.

2003, varios países señalaron que la Observación general 12 constituía la interpretación más completa y apropiada del derecho a la alimentación.<sup>7</sup>

### **Función de la FAO en el PIDESC**

11. Las Directrices voluntarias que habrán de aprobarse en el marco de la FAO pueden vincularse al Pacto en virtud de varios de sus artículos. En el PIDESC se prevé que los organismos especializados desempeñen una importante función con vistas a promover su aplicación. En el artículo 18 se establece que el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes en los que se faciliten “detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento [de las disposiciones del Pacto que corresponden a su campo de actividades] hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos”. Además, en el artículo 22 se dispone que los organismos especializados podrán pronunciarse, cada uno “dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva” del Pacto, sobre la base de la información que pueda señalar a su atención el Consejo Económico y Social.

12. Por último, en el artículo 23, los Estados Partes en el Pacto “convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones” y la aprobación de recomendaciones, entre otros. Por lo tanto, los Estados Partes en el PIDESC han consentido en que se adopten otros instrumentos internacionales, incluso promovidos por diversos organismos especializados dentro de sus esferas de competencia. En este contexto, el cumplimiento en buena fe del PIDESC entraña que los Estados Partes en él deben prestar la debida atención a las Directrices voluntarias que se aprueben.

## **B. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos**

13. Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas han ratificado la Carta de las Naciones Unidas y, en consecuencia, se han comprometido “a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización” (art. 56) para promover, entre otras cosas, “niveles de vida más elevados” y “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos” (art. 55). La Carta autoriza al Consejo Económico y Social a “hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades” (art. 62.2). De conformidad con el artículo 1.3 de la Carta, uno de los propósitos de las Naciones Unidas es “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter

<sup>7</sup> Por ejemplo, véase la declaración en nombre del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) durante los debates de la segunda reunión del GTIG, Roma, 27 a 29 de octubre de 2003.

económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. La Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere al derecho a la alimentación en el artículo 25.<sup>8</sup> La Declaración es citada a menudo como fuente de las obligaciones de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Cabe sostener que la referencia sistemática de las Naciones Unidas a la Declaración Universal de Derechos Humanos al aplicar las disposiciones sobre derechos humanos de la Carta obliga a concluir que la Declaración ha llegado a ser aceptada como una interpretación autorizada de dichas disposiciones. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas deben convenir en que, en virtud de la Carta, están sujetos a la obligación de promover “el respeto universal a los derechos” consagrados en la Declaración “y la efectividad de tales derechos”, incluido, por consiguiente, el derecho a la alimentación.<sup>9</sup>

14. Entre los instrumentos que no son jurídicamente vinculantes, las declaraciones tienen por lo general un peso especial. A menudo enuncian normas y principios que ya existen en el derecho consuetudinario.<sup>10</sup> La referencia continua y sistemática a las disposiciones de

<sup>8</sup> “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...”. Aprobada por medio de la resolución 217 A (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

<sup>9</sup> Los tribunales han dado efecto a la Declaración Universal de Derechos Humanos al interpretar las leyes nacionales. Véase, por ejemplo, “Boehm v. Superior Court” (Boehm contra el Tribunal Superior), 223 Cal Repr 716 (Ct. App. 1986), en la que un tribunal estatal aplicó las normas del art. 25 de la Declaración para interpretar el art. 17000 del “California Welfare and Institutions Code” (Código de Asistencia Social e Instituciones de California), en el que se establecen niveles de asistencia mínima para los pobres. Un estudio realizado hace varios años reveló que las constituciones de más de 90 países aprobadas desde 1948 contenían declaraciones relativas a los derechos fundamentales inspiradas en la Declaración Universal. Más de dos docenas de constituciones hacen referencia explícita a la Declaración. En el Anexo 2 del estudio se enumeran los casos nacionales en los que se ha citado la Declaración y se incluyen más de 200 opiniones procedentes de 27 países. En resumen, la Declaración ha servido como modelo para constituciones, leyes, reglamentos y políticas nacionales; ha sido fuente de interpretación judicial; ha constituido la base para la adopción de medidas por parte de organizaciones intergubernamentales y de medidas diplomáticas; y ha proporcionado una inspiración para organizaciones no gubernamentales (ONG) y para particulares que defienden los derechos humanos en las leyes internas y en foros internacionales. Véase H. Hannum, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law” (Condición de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el derecho nacional e internacional), 25 Georgia Journal of International and Comparative Law 287 (Boletín de derecho internacional y comparado de Georgia) (1996).

<sup>10</sup> Con arreglo a una declaración de 1962 del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, en la práctica de las Naciones Unidas una “declaración” es un instrumento formal y solemne propio de las raras ocasiones en que se enuncian principios de importancia grande y duradera, como la Declaración Universal de Derechos Humanos. Según el Asesor Jurídico, en vista de la mayor solemnidad y relevancia de una declaración, cabe considerar que conlleva, en nombre del órgano que la aprueba, una decidida esperanza de que los miembros de la comunidad internacional se rijan por ella. En consecuencia, en la medida en que esa esperanza se vea gradualmente justificada por la práctica de los Estados, una declaración puede llegar a ser reconocida como instrumento en el que se establecen reglas vinculantes para los Estados. Véanse los docs. E/3616/Rev.1 y E/CN.4/832/Rev.1, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del 18º período de sesiones, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento nº 8* (1962), párrs. 103 a 105.

la Declaración Universal de Derechos Humanos relativas al derecho a la alimentación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos refuerzan también la importancia del derecho a la alimentación en el derecho internacional. Diversas resoluciones recientes reafirman el derecho de todos a tener acceso a alimentos inocuos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, a fin de poder desarrollar plenamente y mantener su capacidad física y mental.<sup>11</sup> Asimismo, en diversos planes de acción y declaraciones aprobados como resultado de conferencias internacionales se han reconocido también diferentes aspectos del derecho a la alimentación.<sup>12</sup>

### C. El Derecho a la Alimentación como parte del Derecho Internacional Consuetudinario

15. Considerar el derecho a la alimentación como parte del derecho internacional consuetudinario depende de que se encuentren suficientes ejemplos, en la doctrina jurídica y la práctica de los países, para establecer la regla como norma vinculante para todos los Estados. La costumbre en cuanto práctica general aceptada como ley exige que se cumplan ambos elementos: la práctica de los Estados a lo largo del tiempo y la manifestación de la convicción de que la práctica es obligatoria. Los tratados y otros instrumentos normativos pueden utilizarse para demostrar la existencia del derecho internacional consuetudinario.<sup>13</sup> A este respecto, se ha señalado que el derecho a la alimentación ha sido ratificado con mayor frecuencia y con mayor unanimidad y urgencia que la mayoría de los demás derechos humanos, y al mismo tiempo ha sido violado probablemente de forma más generalizada y sistemática que cualquier otro derecho.<sup>14</sup> La historia proporciona numerosos ejemplos de sociedades

<sup>11</sup> Véanse las resoluciones de la Asamblea General 57/226, aprobada el 18 de diciembre de 2002, y 56/155, aprobada el 19 de diciembre de 2001, párr. 2 de la parte dispositiva. Véanse asimismo las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 1999/24, de 26 de abril de 1999, 2000/10, de 17 de abril de 2000 (aprobada con 49 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones), 2001/25, de 20 de abril de 2001, 2002/25, de 22 de abril de 2002 (aprobada sin votación), y 2003/25, de 22 de abril de 2003 (aprobada con 51 votos a favor, uno en contra y una abstención).

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (FAO, *Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación*, Roma, 5 a 16 de noviembre de 1974) y la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la CMA (FAO, *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, Roma, 13 a 17 de noviembre de 1996).

<sup>13</sup> La práctica y la doctrina jurídica de los Estados pueden derivarse de las leyes nacionales, de declaraciones de órganos intergubernamentales y de tratados. “North Sea Continental Shelf Case” (Caso relativo a la plataforma continental del Mar del Norte) (1969) Corte Internacional de Justicia 27 (20 de febrero). Véase asimismo “Restatement of Foreign Relations Law of the United States”, donde se declara que la participación prácticamente universal de los Estados en la preparación y adopción de acuerdos internacionales por los que se reconocen los principios de los derechos humanos en general, o derechos particulares, puede constituir una prueba de que forman parte del derecho internacional consuetudinario. “Restatement of the Law (Third) Foreign Relations Law of the United States” (Reformulación de la Ley (Tercera) Ley de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos) § 701 (1986).

<sup>14</sup> Véase Philip Alston, “International Law and the Human Right to Food” (El derecho internacional y el derecho humano a la alimentación), en “*The Right to Food*” (*El derecho a la alimentación*), Philip Alston y Katarina Tomasevski, eds., 1984, pág. 9.

que reconocen bien la obligación de los gobiernos de proporcionar alimentos o el derecho de las personas a los alimentos y la nutrición.<sup>15</sup> El derecho a la alimentación está ampliamente reconocido en el derecho constitucional<sup>16</sup> y en numerosos textos internacionales, algunos de ellos anteriores a la creación de las Naciones Unidas. La Sociedad de las Naciones aprobó en 1924 la Declaración sobre los Derechos del Niño, en la que se afirmaba que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle y que se debe alimentar a todo niño hambriento (párr. 2).<sup>17</sup>

16. Entre los textos de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos va más allá del derecho a no padecer hambre y establece el derecho a la alimentación para asegurar a toda persona la salud y el bienestar (art. 25). El PIDESC reconoce tanto “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados” (art. 11.1) como “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11.2). En su Observación general 12, el CDESC señala que este último derecho constituye una norma mínima y absoluta, y a este respecto puede sostenerse que refleja el derecho internacional consuetudinario, mientras que el primer derecho deberá ponerse en práctica paulatinamente en función de los recursos disponibles. En particular, el derecho a estar protegido contra el hambre es el único derecho al que se califica como “fundamental” tanto en el PIDESC como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este último se considera el derecho a la alimentación como parte del derecho inherente a la vida, en el artículo 6.<sup>18</sup> Los aspectos nutricionales del derecho a la alimentación se mencionan también en la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 24 y 27) y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 12 y 14).

<sup>15</sup> Véanse P. Spitz, “Right to Food for Peoples and the People: A Historical Perspective” (El derecho a la alimentación de los pueblos y las personas desde una perspectiva histórica), en *The Right to Food* (El derecho a la alimentación), Philip Alston y Katarina Tomasevski, eds., 1984, págs. 170 a 175; y Robert Robertson, en *Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge* (Los derechos humanos en el siglo XXI: un desafío mundial), Kathleen Mahoney y Paul Mahoney, eds., 1993, pág. 451.

<sup>16</sup> Doc. IGWG RTFG 2/INF.1/Rev.1 (Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional), enero de 2004.

<sup>17</sup> Sociedad de las Naciones, *Diario Oficial, Suplemento Especial 23* (1924). La libertad de la privación era también una de las cuatro libertades proclamadas por el Presidente Franklin D. Roosevelt el 6 de enero de 1941. Franklin D. Roosevelt, “The Annual Message to Congress” (Declaración anual al Congreso), 6 de enero de 1941, en *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt* (Documentos públicos y discursos de Franklin D. Roosevelt), S. Rosenman, ed., 1941, vol. 9, pág. 672. El Presidente Clinton se refirió en el Día Mundial de la Alimentación de 1998 al derecho a la alimentación como el derecho humano más fundamental.

<sup>18</sup> En especial, el Comité de Derechos Humanos, en la Observación general 6, de 30 de abril de 1982, señaló que el derecho a la vida se había interpretado demasiado a menudo de forma restrictiva. La expresión “derecho inherente a la vida” no puede entenderse adecuadamente de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. En este sentido, el Comité consideró que sería deseable que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para reducir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, especialmente adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias.

17. En la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 se afirmó que “la alimentación no debe utilizarse como instrumento de presión política”,<sup>19</sup> y este principio ha sido reiterado numerosas veces en varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Comisión de Derechos Humanos anteriormente citadas. En la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, los Estados participantes en la Conferencia Mundial de la Alimentación resumieron de forma inequívoca su opinión: “Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales”.<sup>20</sup> De manera similar, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reafirmado “que el derecho a la alimentación es un derecho humano universal que debe garantizarse a todas las personas”.<sup>21</sup>

18. En el contexto de los conflictos armados, se aprecia la existencia de una práctica y una doctrina jurídica sistemáticas de los Estados por las que se prohíbe el uso de la privación de alimentos como arma de guerra,<sup>22</sup> y existe asimismo la obligación de abstenerse de interferir con el transporte de alimentos destinados a personas amenazadas por el hambre. Hacer padecer hambre a las personas civiles como método de combate está prohibido tanto en los conflictos armados internacionales<sup>23</sup> como en los conflictos armados sin carácter internacional.<sup>24</sup> Esa prohibición es violada no sólo cuando la denegación del acceso a los alimentos provoca la muerte, sino también

<sup>19</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, Parte I, párr. 31.

<sup>20</sup> Decimosexta sesión plenaria, 16 de noviembre de 1974, párr. 1.

<sup>21</sup> Resolución 166/39 de la Asamblea General, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, 39º período de sesiones* (1984).

<sup>22</sup> Convenio de Ginebra relativo al trato de prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949, arts. 20 y 26; Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, art. 23; Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977, arts. 54 y 70. Naciones Unidas, *Compilación de Tratados*, vol. 1125. Por su parte, en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio se prohíbe el “sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial” (art. II c)).

<sup>23</sup> El Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra ha sido ratificado por casi todos los Estados. El Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) han sido ratificados por una amplia mayoría de Estados. Las disposiciones por las que se garantiza el acceso a la ayuda humanitaria se consideran parte del derecho internacional consuetudinario y, por consiguiente, vinculantes para todos los Estados independientemente de que hayan ratificado o no esos instrumentos.

<sup>24</sup> En el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) se estipula lo siguiente: “Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego” (art. 14).

cuando la población padece hambre debido a la privación de fuentes o suministros de alimentos. La prohibición de hacer padecer hambre se desarrolla en las disposiciones por las que se prohíben los ataques contra los bienes necesarios para la supervivencia de la población civil, incluidos los alimentos y el agua potable, o la destrucción de dichos bienes. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha reiterado que las personas que impiden el suministro de alimentos durante conflictos armados pueden ser consideradas responsables individualmente, en relación con los conflictos de Somalia y la ex Yugoslavia.<sup>25</sup> Otra prueba de esta prohibición la proporciona el hecho de que en virtud del Estatuto de la Corte Penal Internacional, aprobado en Roma en 1998, hacer padecer hambre a personas civiles intencionalmente como método de combate privándoles de bienes indispensables para su supervivencia se considera un crimen de guerra en el ámbito de los conflictos armados internacionales.<sup>26</sup> De modo más general, las normas básicas del derecho humanitario internacional aplicables en los conflictos armados han sido consideradas por la Corte Internacional de Justicia como “inviolables”.<sup>27</sup> Sobre la base de esta declaración de la Corte, la Comisión de Derecho Internacional ha considerado que dichas normas pueden dar lugar a obligaciones de carácter perentorio que no están sujetas a derogación.<sup>28</sup>

19. La medida en que estos textos dan lugar a compromisos legales debe considerarse a la luz de la Carta de las Naciones Unidas, en la que son Partes todos los Estados, y del derecho internacional general. En la práctica, las declaraciones se consideran prueba convincente de la existencia y la interpretación de reglas del derecho internacional y contribuyen a la formación de nuevas reglas, influyen en la práctica de los Estados y organizaciones y legitiman las reclamaciones y justificaciones en el contexto de las relaciones internacionales.<sup>29</sup> El examen de todos los datos indica que, aunque hay opiniones divergentes, la mayoría de los comentaristas afirma que en virtud del derecho internacional existe en la actualidad un derecho de los tratados<sup>30</sup> en medida mínima combinado con un derecho consuetudinario a no padecer hambre.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> Somalia: *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad*, 3145ª reunión, doc. S/RES 794 (1992); Yugoslavia: *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad*, 3106ª reunión, doc. S/RES 700 (1992), y 3137ª reunión, doc. S/RES/787 (1992).

<sup>26</sup> En relación con los conflictos armados internacionales, véase el art. 8, párr. 2 a) vii) y b) viii) del Estatuto de Roma; en relación con los conflictos armados sin carácter internacional, véase el art. 8, párr. 2 e) viii).

<sup>27</sup> La legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, Corte Internacional de Justicia, *Informes*, 1996, párr. 79.

<sup>28</sup> Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado en relación con actos ilícitos internacionales, reproducidos en el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 53º período de sesiones, *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, 56º período de sesiones, doc. A/56/10, observaciones relativas al art. 40.

<sup>29</sup> “North Sea Continental Shelf Case” (Caso relativo a la plataforma continental del Mar del Norte), pág. 4.

<sup>30</sup> Véase Katarina Tomasevski, ed., *“The Right to Food: Guide Through Applicable International Law”* (El derecho a la alimentación: guía del derecho internacional aplicable), 1987.

<sup>31</sup> Donald E. Buckingham, “A Recipe for Change: Towards an Integrated Approach to Food under International Law” (Receta para el cambio: hacia un enfoque integrado de la alimentación en el derecho internacional), 6 *Pace International Law Review* 285 (Revista de derecho internacional de Pace) (1994).

20. Hay cierto desacuerdo sobre si el derecho a la alimentación es parte del derecho internacional consuetudinario y sobre cuál podría ser en ese caso el contenido de dicha norma. Sin embargo, dado que las Directrices voluntarias se dirigen a todos los Estados Miembros de la FAO y de las Naciones Unidas con vistas a promover la aplicación del derecho a la alimentación tal como éste se establece en numerosos tratados internacionales y como parte de las obligaciones de los Estados Miembros de las Naciones Unidas con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, podría dejarse de lado el carácter consuetudinario del derecho a la alimentación.

### III. BASE JURÍDICA DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS

#### A. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación

21. En la Cumbre de 1996 se aprobaron la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la CMA. En la Declaración de Roma se reafirmó “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”. Por otra parte, el objetivo 7.4 del Plan de Acción consiste en “esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes”. Además, en el mismo objetivo se instó a los países que todavía no fueran partes en el PIDESC a que se adhirieran a éste, y a todos los gobiernos a que hicieran todo lo posible para aplicar sus disposiciones.<sup>32</sup> Los vínculos entre el concepto del derecho a la alimentación explicitado en los documentos de la CMA y el Pacto quedaron de esta forma claramente establecidos.

22. En el contexto del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, tanto los órganos creados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas como los órganos creados en virtud de tratados<sup>33</sup> han respondido a esa exhortación de la CMA. El CDESC,<sup>34</sup> que vigila la aplicación del PIDESC, aprobó la Observación general 12,

<sup>32</sup> FAO, *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, Apéndice, Roma, 1997.

<sup>33</sup> Los órganos creados en virtud de la Carta son aquéllos que no se han establecido en virtud de un tratado individual de derechos humanos, sino que derivan su autoridad directamente de la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones subsiguientes. Entre ellos figuran, en particular, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Los órganos creados en virtud de tratados, en cambio, son los órganos de derechos humanos establecidos de conformidad con los diversos tratados sobre derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura.

<sup>34</sup> El Comité fue creado por el Consejo Económico y Social para vigilar la aplicación del Pacto. A diferencia del Comité de Derechos Humanos, el CDESC no ha recibido el mandato de llevar a cabo sus actividades de supervisión de forma independiente, sino que su cometido es ayudar al Consejo Económico y Social a cumplir la función que le incumbe en virtud del Pacto.

relativa al derecho a la alimentación adecuada. Entre los órganos creados en virtud de la Carta, tanto la Comisión de Derechos Humanos como la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos<sup>35</sup> han realizado estudios del derecho a la alimentación, y la Comisión nombró un Relator Especial sobre el tema, que presenta informes tanto a la Comisión como a la Asamblea General.<sup>36</sup> De esta forma, los vínculos entre la CMA y los diversos instrumentos de derechos humanos han quedado ulteriormente reforzados.

## B. Mandato del GIGT

23. En la Declaración aprobada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después* se invitó al Consejo de la FAO a establecer “un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.<sup>37</sup> La referencia a los Estados Miembros en la Declaración entraña que las Directrices voluntarias se aplicarán a todos los Estados Miembros de la FAO. Las resoluciones aprobadas por la Asamblea General<sup>38</sup> y por la Comisión de Derechos Humanos<sup>39</sup> y su Subcomisión contienen asimismo referencias a los “Estados Miembros” que indican claramente que las Directrices voluntarias se dirigirán a todos los Estados Miembros de la FAO (y de las Naciones Unidas). El Grupo de Trabajo está abierto a todos los Estados

<sup>35</sup> En 1999, el Relator Especial de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el Sr. Asbjørn Eide, presentó una actualización de su estudio sobre el derecho a la alimentación y a no padecer hambre. El Relator Especial reconoció el papel desempeñado por el Plan de Acción de la CMA con vistas a cambiar las actitudes imperantes y puso de manifiesto la importante contribución de la Observación general 12 a fin de aclarar el contenido del derecho y de las correspondientes obligaciones de los Estados. Asimismo señaló que las instituciones internacionales estaban adoptando crecientemente un enfoque de las cuestiones relacionadas con la alimentación y la nutrición basado en los derechos humanos y pidió a los Estados, las organizaciones internacionales, las ONG y la sociedad civil que actuaran de forma concertada con objeto de eliminar el flagelo del hambre en el mundo.

<sup>36</sup> La Comisión de Derechos Humanos nombró en el año 2000 al Sr. Jean Ziegler (Suiza) como su primer Relator especial sobre el derecho a la alimentación. Desde entonces, el Relator ha presentado diversos informes e informes sobre misiones a la Comisión y a la Asamblea General. Véanse, por ejemplo, los docs. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001, E/CN.4/2002/58/Add.1, de 23 de enero de 2002, y A/56/357, de 27 de agosto de 2002.

<sup>37</sup> Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, párr. 10 de la parte dispositiva.

<sup>38</sup> Véase el doc. A/C.3/58/L.70, de 18 de noviembre de 2003, en el que la Asamblea General acogía con beneplácito la labor realizada por el Grupo de Trabajo Intergubernamental encargado de elaborar una serie de directrices voluntarias en apoyo de la labor emprendida por los Estados Miembros para lograr la realización gradual del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Véase asimismo la resolución 57/226 de la Asamblea General, párr. 14.

<sup>39</sup> En su resolución 2003/25, la Comisión de Derechos Humanos acogió con satisfacción las Directrices voluntarias en cuanto medio “en apoyo de la labor de los *Estados Miembros* para lograr la realización gradual del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” y alentó a los Estados Miembros a proseguir “su cooperación a este respecto” (cursiva añadida).

Miembros de la FAO y de las Naciones Unidas.<sup>40</sup> Esto indica claramente que las Directrices voluntarias se dirigen a todos los Estados y no sólo a los que son Partes en el PIDESC.

24. En los documentos de la CMA se hace referencia al PIDESC en relación con el contenido del derecho a una alimentación adecuada y al derecho fundamental a no padecer hambre. De ello puede desprenderse que, si bien las Directrices voluntarias no son por sí mismas jurídicamente vinculantes, deberían basarse en el derecho internacional vigente, incluido el PIDESC. Por otra parte, el mandato aprobado podría asimismo entrañar que las Directrices voluntarias deberían centrarse únicamente en el aspecto del derecho a la alimentación que guarda relación con el ámbito de la “realización progresiva”, en contraposición a las obligaciones de carácter inmediato o a las obligaciones específicamente relacionadas con el derecho fundamental a no padecer hambre.

### C. Carácter de las Directrices Voluntarias

25. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados indica con claridad que los acuerdos internacionales no crean obligaciones a los Estados sin su consentimiento.<sup>41</sup> Las Directrices voluntarias, como su nombre indica, no serán jurídicamente vinculantes. Tanto su forma como su contenido parecen sugerir que tienen carácter de recomendación y que su finalidad no es crear nuevas obligaciones legales para ningún Estado. Asimismo parece claro que, si bien el PIDESC es sumamente pertinente, las Directrices voluntarias no se dirigen únicamente a los Estados que han ratificado el Pacto. Por otra parte, las Directrices voluntarias no pueden reducir las obligaciones que los Estados ya tienen, en virtud del derecho de los tratados o del derecho consuetudinario, y no deberían dar la impresión de que su aplicación no bastaría para cumplir las obligaciones establecidas con arreglo a los instrumentos de derechos humanos, como el PIDESC.

26. Debe tenerse presente también que las Directrices voluntarias se aplicarán en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, clima o riqueza. A este respecto, el CDESC ha señalado que “los medios más adecuados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada variarán inevitablemente y de modo considerable de un Estado Parte a otro. Cada Estado tendrá un margen de elección para decidir sus propios enfoques, pero el Pacto especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada”.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Véase el informe del 123º período de sesiones del Consejo de la FAO (Anexo D), 28 de octubre a 2 de noviembre de 2002.

<sup>41</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 34.

<sup>42</sup> Observación general 12, párr. 21.

27. A efectos prácticos, es difícil entender cómo podrían aplicarse las Directrices voluntarias si no proporcionan las definiciones necesarias y los principios que habrán de aplicarse al adoptar medidas en las distintas esferas abarcadas por las Directrices.

#### IV. CONCLUSIÓN

28. Al elaborar las Directrices voluntarias, el GTIG podría considerar, a la luz del examen anterior, si debería reformular el derecho de los tratados o el derecho consuetudinario vigentes, interpretar el derecho de los tratados o el derecho consuetudinario vigentes, desarrollar progresivamente el derecho a la alimentación tal como éste se establece en el PIDESC, o reafirmar las interpretaciones ofrecidas por el CDESC en la Observación general 12.

29. Si las Directrices voluntarias se basan en las interpretaciones del PIDESC, servirían fundamentalmente para facilitar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones en virtud del Pacto. No obstante, los Estados Miembros de la FAO y de las Naciones Unidas que no son partes en el PIDESC podrían aplicar asimismo las Directrices voluntarias en la medida en que ello sea posible y compatible con sus obligaciones jurídicas actuales.

30. Otra posibilidad consistiría en formular las Directrices voluntarias tomando como base el derecho a la alimentación tal como éste se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos, otros instrumentos jurídicos internacionales<sup>43</sup> o el derecho internacional general.

31. Si al menos el derecho a no padecer hambre forma parte del derecho internacional consuetudinario, entonces se incorporará automáticamente al derecho interno de muchos Estados de conformidad con sus sistemas legales nacionales y sus procesos constitucionales; las Directrices voluntarias pueden ayudar a ampliar el contenido de este derecho. En los Estados que no incorporan automáticamente el derecho consuetudinario internacional, pero cuyas constituciones o leyes prevén el derecho a la alimentación o el deber del gobierno de prestar asistencia a los necesitados, las Directrices voluntarias podrían proporcionar una interpretación autorizada de la disposición constitucional.

32. En los Estados Partes en el PIDESC cuyos sistemas legales nacionales confieren carácter constitucional a los tratados de derechos humanos, las declaraciones interpretativas contenidas en las observaciones generales y en las Directrices voluntarias tendrían carácter de interpretación, aunque no fueran jurídicamente vinculantes. Las Directrices voluntarias proporcionarían más detalles en relación con la definición de los derechos y las obligaciones que figura en la Observación general 12.

<sup>43</sup> Incluidos el PIDESC, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, los Convenios y Protocolos de Ginebra.

33. Los Estados Partes en el PIDESC deben informar sobre las medidas adoptadas para aplicar los derechos consagrados en el Pacto y sobre las dificultades que han encontrado con ese objeto, pero pocos Estados facilitan información suficiente y precisa sobre el derecho a la alimentación.<sup>44</sup> Las Directrices voluntarias podrían proporcionar puntos de referencia y un marco para la presentación de información por los Estados. En consecuencia, serían de ayuda para el CDESC y podrían ser ratificadas o adoptadas por éste como marco para la presentación de informes por los Estados en el futuro y para la propia evaluación por el CDESC de esos informes nacionales.

34. El valor jurídico de las Directrices voluntarias se vería reforzado si el texto hiciera referencia específica a un derecho a la alimentación integrante del derecho internacional consuetudinario o si el texto se vinculara a las obligaciones de los Estados Partes en virtud del PIDESC o de la Carta de las Naciones Unidas. Las Directrices voluntarias podrían establecer normas de conducta que den origen a fuertes expectativas políticas si hacen referencia al derecho vigente a fin de gozar de una base autorizada y de legitimidad. En el propio título “Directrices voluntarias” hay explícita una cierta falta de peso, pero el grado de especificidad puede otorgarles una fuerza mayor que la que podrían tener normas vagas o ambiguas en un texto vinculante. Por consiguiente, las Directrices voluntarias podrían reforzar una formulación vaga o indeterminada del derecho a la alimentación en los textos de los tratados.

<sup>44</sup> Doc. IGWG RTFG 2/INF.1/Rev.1 (Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional), enero de 2004.



# RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PLANO NACIONAL

6

## I. INTRODUCCIÓN

1. El derecho a la alimentación se ha reconocido y ratificado en el plano internacional en numerosas ocasiones. Pero, ¿en qué medida se ha reflejado ello en el plano nacional?
2. En el presente documento se presenta un panorama de las diversas formas en que se reconoce el derecho a la alimentación en los diferentes países. Se indica cuál es el número de países que reconocen ese derecho, hasta qué punto lo hacen, cómo lo entienden y cuáles son los niveles respectivos de protección ofrecidos. El documento está basado fundamentalmente en exámenes de los informes de los Estados al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y en el análisis de las disposiciones constitucionales.

### **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 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.

## **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, ARTÍCULO 2**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete 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.

## **II. TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS**

### **A. Ratificación**

3. El primer paso en esta investigación es determinar el compromiso de cada uno de los Estados con el derecho a la alimentación, para lo cual se cuantifica el estado de ratificación de los tratados de derechos humanos relacionados con la alimentación. Por un lado, la adopción de resoluciones y declaraciones en los foros internacionales es un indicador importante del nivel de sensibilización y de la voluntad de proteger los derechos humanos; por el otro, el verdadero compromiso jurídico sólo se establece mediante el proceso nacional plasmado en la ratificación de instrumentos jurídicamente vinculantes.

4. Los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) han reconocido el derecho a una alimentación suficiente como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (Artículo 11 del PIDESC). Los Estados Partes se han comprometido a lograr progresivamente este derecho por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas (Artículo 2 del PIDESC). En diciembre de 2003, 149 Estados eran Partes (mientras que 6 continuaban siendo Signatarios) en el PIDESC.

5. Los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) han acordado adoptar medidas especiales para eliminar la discriminación contra la mujer, en particular la garantía de la igualdad de acceso de la mujer rural a las medidas de seguridad alimentaria (Artículo 14 de la CEDAW) y una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (Artículo 12:2 de la CEDAW). En diciembre de 2003, 175 Estados eran Partes en la CEDAW.

6. Los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se han comprometido a respetar y garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del niño (Artículo 27:1 de la CDN). Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (Artículo 27:3 de la CDN).

7. El derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (Artículo 24:1 de la CDN) debe instrumentarse, entre otras cosas, mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre (Artículo 24:c de la CDN). Además, los Estados Partes velarán por que los padres y los niños conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes (Artículo 24:2:e de la CDN).

8. Estos derechos deberán garantizarse a cada niño sujeto a la jurisdicción de un Estado Parte sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales (Artículo 2:1 de la CDN). En diciembre de 2003, 193 Estados eran Partes en la CDN, que ha alcanzado casi la ratificación universal.

9. En el Anexo I puede verse el estado de ratificación del PIDESC, la CEDAW y la CDN.

## **B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

10. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es supervisado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), establecido en 1967 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Los Estados Partes, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 16 del PIDESC, tienen el deber de presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo. Dichos informes se remitirán al CDESC cada cinco años después del informe inicial, que deberá presentarse antes de transcurridos dos años de la ratificación. Si no se presenta uno de estos informes, el CDESC puede decidir examinar la observancia del Pacto por parte de un Estado sin necesidad de un informe. El CDESC presenta informes anuales al ECOSOC.

11. El CDESC ha aprobado unas “directrices generales relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales”.<sup>1</sup> En virtud de lo dispuesto en esas directrices, los informes de los Estados deberán contener la siguiente información:

- > Nivel de vida actual de toda su población, con particular atención a los cambios ocurridos en un breve período de tiempo (por ejemplo, en los 5-10 últimos años), utilizando también instrumentos estadísticos;
- > Panorama general sobre el grado de aplicación del derecho a la alimentación suficiente en el país, mediante estudios sobre la situación nutricional y otras medidas de vigilancia, e información detallada sobre la medida en que el hambre y/o la malnutrición existen en el país, dividiendo a la población en grupos en función del sexo, la edad, la raza, el origen la ubicación geográfica y otros criterios semejantes;
- > Cambios en las políticas, leyes y medidas consideradas necesarias por el Gobierno para garantizar el acceso a una alimentación suficiente a cada uno de los grupos vulnerables o en situación desventajosa antes mencionados y a las zonas desfavorecidas;
- > Medidas adoptadas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos utilizando plenamente los conocimientos científicos y tecnológicos;
- > Pruebas sobre la existencia de grupos o sectores significativos de la sociedad que no conozcan los principios de la nutrición;
- > Medidas de reforma agraria a fin de mejorar la eficiencia del sistema agrario;
- > Medidas adoptadas para garantizar una distribución equitativa del suministro mundial de alimentos en función de las necesidades, teniendo en cuenta los problemas de los países importadores y de los países exportadores de alimentos.

12. Esas directrices corresponden a los párrafos 1 y 2 del Artículo 11 del PIDESC, así como al párrafo 2 del Artículo 2 del mismo Pacto, en que se prohíbe toda discriminación con respecto a los derechos reconocidos en el mismo. Conviene señalar que estas directrices son anteriores a la Observación general 12 del 5 de mayo de 1992,<sup>2</sup> y se está revisando para tener en cuenta la evaluación normativa en la comprensión del derecho a la alimentación.

### C. Informes de los estados al CDESC

13. Con el fin de presentar un panorama sobre la forma en que los Estados Partes entienden las obligaciones estatales relativas al derecho a una alimentación adecuada y a la protección contra el hambre, la Oficina Jurídica de la FAO realizó en julio de 2003 un estudio de 69 informes de los Estados presentados durante el decenio 1993-2003. A continuación se resumen las conclusiones principales.

14. Treinta y dos informes –casi la mitad de los presentados–, tienen varias estadísticas, por ejemplo, sobre los umbrales de pobreza, el costo de la vida, el consumo de

<sup>1</sup> Documento de las Naciones Unidas E/C.12/1991/1 (documento de referencia básico), 17 de junio de 1991.

<sup>2</sup> Documento de las Naciones Unidas E/C.12/1999/5, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del Pacto).

alimentos, el consumo per cápita de bienes y servicios, el ingreso y gasto medio, la producción económica y la agricultura. En general, los informes de los Estados pueden abarcar una gran variedad de temas, como la agricultura, la producción económica, la salud, la seguridad social, los hábitos nutricionales o la pobreza en general. Ello revela una concepción muy amplia del entorno propicio necesario para el disfrute del derecho de todos a la alimentación.

15. Muchos Estados Partes informan sobre las medidas institucionales adoptadas para hacer realidad el derecho a una alimentación adecuada. En particular, se mencionan instituciones de control e inocuidad de los alimentos y mecanismos de coordinación de la seguridad alimentaria, como algunas oficinas, organismos o comités dedicados expresamente a ese fin. Estos mecanismos de coordinación pueden tener también el mandato de identificar las lagunas legislativas.

16. La inmensa mayoría de los informes son selectivos en los temas considerados, eligiendo uno o dos que consideran los más importantes, y en muchos se presentan sólo las estadísticas de mayor relieve. Menos de una docena de los 69 informes tienen una representación coordinada y completa de todos los aspectos de la aplicación del Artículo 11 en los sistemas jurídicos nacionales.<sup>3</sup>

17. Las medidas legislativas se mencionan en la inmensa mayoría de los informes de los Estados Partes. Estas medidas se incluyen normalmente en una de estas tres categorías generales:

- > Medidas jurídicas específicas adoptadas en terrenos concretos, con el fin de garantizar la aplicación directa del derecho a la alimentación adecuada en esos contextos;<sup>4</sup>
- > Análisis sobre la legislación general que sirve de base jurídica para la aplicación de programas y reformas en gran escala;<sup>5</sup>
- > Descripción de los instrumentos jurídicos que crean mecanismos de coordinación para hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Bolivia, 1999 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.44); Japón, 1998 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.21); Panamá, 2000 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.24); Paraguay, 1999 (documento Naciones Unidas E/1989/5/Add.13); Filipinas, 1997 (documento Naciones Unidas E/1989/5/Add.11); Sri Lanka, 1997 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.32); Suiza, 1996 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.33); República Árabe Siria, 1999 (documento Naciones Unidas E/94/104/Add.23); Trinidad y Tabago, 2000 (documento Naciones Unidas E/90/6/Add.30); Túnez, 1996 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.14).

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, Estonia, *Food Act, Consumer Protection Act, Public Health Act, Water Act, Packaging Act*, 2001 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.51); Finlandia, *Living Allowance Act*, 1999 (documento Naciones Unidas E/C.12/4/Add.1); Japón, *Soil Productivity Improvement Law*, 1998 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.21).

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, Brasil, *The Food and Nutritional Vigilance System (SISVAN)*, 2001 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.53); Bulgaria, *National Food and Nutrition Policy*, 1996 (documento Naciones Unidas E/1994/104/Add.16); Canadá, *National Plan of Action and Nutrition*, 1998 (documento Naciones Unidas E/1994/104/Add.17); Irlanda, *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)*, 2000 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.29).

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, Eslovaquia, *Subsistence Minimum Act*, 2001 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.49); Túnez, *Seventh Economic and Social Development Plan*, 1996 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.14).

18. Los países donde rige la *common law* presentan información sobre la jurisprudencia pertinente, en particular sobre los casos en que un tribunal ha creado *ex novo* normas y derechos constitucionalmente protegidos. En la jurisprudencia de estos países se ha reconocido el derecho a un nivel de vida decente, que garantice la protección frente a la necesidad y el hambre.<sup>7</sup>

19. En los informes de los Estados Partes pueden presentarse varios programas y planes con respecto a los siguientes aspectos:

- > Reforma agraria;<sup>8</sup>
- > Planes de crecimiento económico;<sup>9</sup>
- > Medidas de seguridad social;<sup>10</sup>
- > Distribución de la tierra y los recursos;<sup>11</sup>
- > Medidas de salud pública;<sup>12</sup>
- > Programas especiales para atender las necesidades de un grupo minoritario o especialmente desfavorecido.<sup>13</sup>

#### D. Aplicabilidad del PIDESC en el plano nacional

20. Una de las medidas promovidas sistemáticamente por el CDESC es la incorporación de las disposiciones del PIDESC en la constitución o legislación nacional de los Estados Partes, para garantizar que dichas disposiciones sean aplicadas directamente por los

<sup>7</sup> Véase Israel, Sentencia del Tribunal Supremo de Israel en el caso de Gazmo v. Ishayahu (REC 4905/98) de 19 de marzo de 2001, 2001 (E/1996/6/Add.32).

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, Brasil, *National Agrarian Reform Programme*, 2001 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.53.); Colombia, *Agrarian Reform Bill*, 2000 (documento Naciones Unidas E/C.12/4/Add.6); Filipinas, *Comprehensive Agrarian Reform Programme*, 1997 (documento Naciones Unidas E/1989/5/Add.11).

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, Bolivia, *General Social and Economic Development Plan*, 1999 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.44); Túnez, *Seventh Economic and Social Development Plan*, 1996 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.14).

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, Argentina, *Social Nutritional Programme (PROSONU)*, 1997 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.16); Panamá, *Social Assistance Programme*, 2000 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.24).

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, Armenia, *Programme of Land Reforms*, 1998 (documento Naciones Unidas E/1990/5/Add.36); Filipinas, *Comprehensive Agrarian Reform Programme*, 1997 (documento Naciones Unidas E/1989/5/Add.11).

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, Bulgaria, *Health Nutrition Information and Training Programme*, 1996 (documento Naciones Unidas E/1994/104/Add.16); México, *Nutrition and Health Programme*, 1997 (documento Naciones Unidas E/1994/104/Add.18).

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Argentina, *Nutritional Programme for Mothers and Children (PROMIN)*, 1997 (documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.16); véanse también Australia, protección de la salud de los indígenas, 1998 (documento Naciones Unidas E/1994/104/Add.22); Panamá, leyes que protegen la propiedad indígena de la tierra, 2000 (E/1990/6/Add.24); Paraguay, Programa de educación en alimentación y nutrición, establecido para mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales mediante programas de salud, nutrición y educación para grupos vulnerables, 1999 (documento Naciones Unidas E/1989/5/Add.13); Filipinas, políticas gubernamentales y bienestar social orientados hacia las mujeres desfavorecidas, personas con discapacidades físicas y mentales y los miembros más desfavorecidos de la población activa, 1997 (documento Naciones Unidas E/1989/5/Add.11)

tribunales nacionales y otros organismos. Conviene señalar también que algunos Estados Partes en el PIDESC siguen el llamado sistema monista, lo que significa que un tratado, una vez ratificado, entra a formar parte de la legislación del territorio y, por lo tanto, es aplicable por los tribunales. Los Estados que siguen un planteamiento dualista normalmente deben adoptar medidas legislativas específicas con ese fin antes de que resulten aplicables las disposiciones del tratado.

21. En el estudio de la FAO basado, en un examen de las constituciones y los informes de los Estados Partes en el PIDESC, se comprobó que las disposiciones de los tratados internacionales, como el Pacto, son parte del ordenamiento jurídico interno y directamente aplicables en 77 Estados Partes en el PIDESC, mientras que en otros la incorporación de dichas disposiciones en el sistema interno está sujeta a la adopción de leyes nacionales específicas. En este sentido, algunos países han adoptado medidas importantes para incorporar todo el Pacto,<sup>14</sup> mientras que otros adoptaron medidas para hacer efectivos sólo algunos de los derechos.<sup>15</sup> En el Anexo II figura la lista completa de los Estados Partes en los cuales el PIDESC es parte del ordenamiento jurídico interno.

### III. CONSTITUCIONES NACIONALES

#### A. Dimensiones del Derecho a la Alimentación

22. El derecho a la alimentación es un derecho multidimensional, cuya realización depende de muchos factores. En una situación normal, para la mayoría de las personas, el derecho a la alimentación se hace realidad fundamentalmente gracias a sus propios esfuerzos, mediante la producción o adquisición de los alimentos que necesitan. Ello requiere el acceso a la tierra y a otros recursos productivos y a un empleo remunerado. Algunas personas no pueden mantenerse por sí mismas, por razones que escapan de su control, como el desempleo, la edad, la enfermedad, la discapacidad, las catástrofes naturales y la guerra. Su derecho a la alimentación depende de la transferencia de alimentos o efectivo de sus familias, comunidades, países u organizaciones internacionales de ayuda. El derecho a una alimentación adecuada implica también que el alimento obtenido debe ser de calidad aceptable. Ello supone que los alimentos comprados en el libre mercado o entregados en forma de ayuda alimentaria deben cumplir un mínimo de normas de inocuidad. El derecho a la alimentación está vinculado a otros derechos humanos, desde los derechos de propiedad y el acceso a la justicia, al derecho al trabajo y a la información y la educación.

<sup>14</sup> Véanse, por ejemplo, los casos de Noruega, donde la Ley de derechos humanos de 29 mayo de 1999 No. 30 otorgó al PIDESC, el ICCPR y el ECHR la fuerza de la legislación noruega, y el de Argentina, donde la enmienda constitucional de 1994 incluyó el PIDESC en la Constitución Nacional.

<sup>15</sup> Véase en la sección siguiente la exposición sobre la protección de derechos concretos mediante disposiciones constitucionales.

23. Por ello, el examen de la protección constitucional del derecho a la alimentación es una tarea más compleja que la simple búsqueda de palabras clave como “alimentos” o “nutrición”.<sup>16</sup> Por otro lado, para que el estudio pueda resultar significativo, es preciso delimitar su alcance de alguna manera. La Oficina Jurídica de la FAO realizó un estudio de todas las constituciones nacionales en junio y julio de 2003, utilizando los siguientes criterios de inclusión:

- > Reconocimiento explícito del derecho a la alimentación de todas las personas;
- > Reconocimiento explícito del derecho a la alimentación de grupos específicos (por ejemplo, niños, ancianos, pensionistas, reclusos);
- > Reconocimiento implícito del derecho a la alimentación mediante el reconocimiento explícito de un derecho más amplio, como el derecho a un nivel de vida adecuado, una vida decente o medios de subsistencia;
- > Reconocimiento del derecho a la seguridad social para las personas que no trabajan, que constituye un reconocimiento implícito del derecho a la alimentación;
- > Reconocimiento de los derechos del niño, que normalmente incluyen su derecho a la nutrición;
- > Reconocimiento del derecho al salario mínimo para los trabajadores, que sea suficiente para atender las necesidades básicas del trabajador y de su familia, incluidas las necesidades alimentarias;
- > Reconocimiento de la importancia de la agricultura, la inocuidad de los alimentos o los derechos del consumidor mediante disposiciones explícitas sobre los derechos o sobre los deberes del Estado;
- > Reconocimiento del derecho a la salud, de tal forma que incluya el derecho a la alimentación.

24. Hay una considerable superposición entre esas diferentes dimensiones de la protección y reconocimiento del derecho a la alimentación; algunas constituciones contienen disposiciones que se incluyen en la mayor parte de estas categorías. Por otro lado, en algunas constituciones sólo se incluye una de estas disposiciones. En el Mapa No. 1 se intenta reflejar el alcance del reconocimiento del derecho a la alimentación en el mundo, tomando como base algunas de esas dimensiones.<sup>17</sup>

25. Las disposiciones constitucionales más comunes se formulan siguiendo las pautas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en que se reconoce el derecho de todos a un nivel de vida adecuado, y en especial a la alimentación, el vestido y la vivienda. Otras hacen referencia a un nivel de vida decente o a una vida con dignidad. Hay también constituciones que enumeran sólo los derechos componentes, como la alimentación o la nutrición. Hay también algunas en las que no se menciona el derecho a la alimentación en cuanto tal, y se hace referencia sólo a la obligación del Estado de garantizar un nivel de vida o un nivel de nutrición adecuado de la población, que a los efectos del presente documento se considera equivalente al reconocimiento implícito del derecho a la alimentación.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Esta fue la metodología seguida en “El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica”, FAO, Roma, 1998.

<sup>17</sup> Los mapas mencionados en este párrafo y el párrafo 32 no se incluyen en esta publicación. Pueden ser obtenidos de [Righttofood@fao.org](mailto:Righttofood@fao.org).

<sup>18</sup> Por ejemplo, el Artículo 47 de la Constitución de la India.

26. En las constituciones que reconocen los derechos del niño se declara casi siempre que los padres tienen la obligación de alimentar a sus hijos; con frecuencia, contienen también referencias a las obligaciones de ofrecer apoyo estatal a los padres o de garantizar el cuidado de los huérfanos. Entre los grupos específicos, distintos de los niños, cuyos derechos a la alimentación se protegen expresamente en algunas constituciones se incluyen los pensionistas, ancianos, viudas de guerra, veteranos y prisioneros. Estas disposiciones coexisten muchas veces con las de carácter más general referentes al derecho a la alimentación.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	
1) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN LAS QUE SE MENCIONA DIRECTAMENTE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, APLICABLE A TODA LA POBLACIÓN <sup>19</sup>	22
2) PROTECCIÓN EXPLÍCITA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE UN GRUPO ESPECÍFICO	17
3) CONSTITUCIONES QUE PROTEGEN UN DERECHO MÁS AMPLIO, INCLUIDO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, COMO UN NIVEL DE VIDA ADECUADO O UNA VIDA DIGNA <sup>20</sup>	46
4) PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	66
5) CONSTITUCIONES QUE RECONOCEN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	114
6) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE SALARIO MÍNIMO	37
7) LA CONSTITUCIÓN RECONOCE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS, LOS CONSUMIDORES, LA PROMOCIÓN DE LA AGRICULTURA, ETC.	23
8) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES AMPLIAS SOBRE EL DERECHO A LA SALUD, EN QUE SE PODRÍA INCLUIR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	13
NÚMERO TOTAL DE CONSTITUCIONES EXAMINADAS	203

27. Algunas constituciones contienen referencias a los recursos de que dispone el Estado para hacer efectivo el derecho a la alimentación, en las que se hace eco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y, por lo tanto, deberían interpretarse de conformidad con las obligaciones de los Estados Partes en dicho Pacto.

28. Un estudio estadístico de los resultados revela que la mayoría de los países reconocen alguna de las dimensiones del derecho a la alimentación. En el Cuadro siguiente puede verse un desglose de las estadísticas. Conviene señalar que no se ha tenido en cuenta la superposición de categorías, de la que hay algunos ejemplos. Debe reconocerse también que estas categorías son, por su misma naturaleza, amplias, y la inclusión de una disposición determinada en una u otra categoría podría ser discutible.

29. El Anexo II contiene la lista completa de las disposiciones constitucionales.

<sup>19</sup> Véase el Anexo III, apartado titulado “Nivel alto de protección constitucional del derecho a la alimentación”.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Noruega, donde existe una disposición que hace referencia a todos los derechos humanos reconocidos por el país.

## B. Nivel de protección constitucional

30. Dada la considerable superposición entre las distintas disposiciones constitucionales, que no se refleja en lo antes expuesto, se adoptó un criterio subjetivo sobre la solidez de la protección constitucional del derecho a la alimentación. Por ejemplo, si bien la Constitución de Bolivia no contiene ninguna disposición clasificada por el estudio como reconocimiento explícito del derecho a la alimentación de toda la población, contiene disposiciones relativas al derecho a la alimentación de varios grupos y a los derechos del niño, y reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, además de proteger el derecho a la seguridad social y a un salario mínimo.<sup>21</sup> En conjunto, la protección constitucional del derecho a la alimentación en Bolivia es, de hecho, muy fuerte.

31. Algunos países no tienen constituciones escritas. No obstante, el poder judicial de esos países puede reconocer derechos constitucionales y hay ejemplos de esta forma de reconocimiento del derecho a la alimentación en la jurisprudencia.<sup>22</sup> Esos países se han tenido en cuenta en el presente estudio.

32. En el Mapa 2 se reproduce la evaluación del grado de protección constitucional en diferentes países sobre la base de las disposiciones constitucionales acumuladas y la aplicación directa del PIDESC que se señalan en el Anexo II y se reflejan parcialmente en el Mapa 1. En el Anexo III figura la lista completa de países y la evaluación del nivel de protección. Cabe observar que en esta parte del estudio no se hicieron distinciones entre las disposiciones justiciables y las que no lo son.

33. La conclusión de esta evaluación, más bien subjetiva, es que un total de 57 países<sup>23</sup> ofrecen protección constitucional bastante sólida, y otros 55 tienen una protección de nivel medio, mientras que 28 países garantizan en cierta manera, aunque más limitada, el derecho a la alimentación. Así pues, la mayoría de los países reconocen y protegen el derecho a la alimentación, de una u otra manera.

## IV. JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

### A. Justiciabilidad

34. El examen de la protección constitucional de las diferentes dimensiones del derecho a la alimentación antes mencionadas no distingue entre las disposiciones que son justiciables y las que no lo son. Tampoco hay ninguna indicación sobre si el derecho a la alimentación estaría bien protegido en la legislación o en la práctica.

<sup>21</sup> Véanse los artículos 8, 157, 158, 164 y 199 de la Constitución de Bolivia.

<sup>22</sup> Por ejemplo, Israel, véase *Gazmo vs Ishayahu* (REC 4905/98), Tribunal Supremo de Israel, 19 de marzo de 2001, citado en el informe de Israel al CDESC en 2001, documento Naciones Unidas E/1990/6/Add.32, párrafo 284.

<sup>23</sup> Ver Anexo III, los países incluidos en la lista aparecen con un nivel alto y medio alto de protección.

Conviene señalar además que la justiciabilidad apreciada puede sufrir cambios a lo largo del tiempo, independientemente de la interpretación o la intención original. Actualmente hay poca jurisprudencia disponible específicamente sobre el derecho a la alimentación, aunque existe un corpus creciente de jurisprudencia relativa a otros varios derechos económicos, sociales y culturales.<sup>24</sup> En las secciones siguientes se analiza la jurisprudencia pertinente de tres países de diferentes continentes.

## B. Suiza

### **CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, ARTÍCULO 12**

#### **Derecho a recibir ayuda en situaciones de dificultad**

**Toda persona en situación de dificultad e incapaz de mantenerse tiene derecho a recibir ayuda y asistencia y a recibir los medios indispensables para una vida humana digna.**

35. Un caso importante en lo relativo al derecho a la alimentación y la subsistencia mínima es el de Suiza. En 1996, el Tribunal Federal Suizo, que es el tribunal supremo de Suiza, reconoció el derecho a las condiciones básicas mínimas, incluida la “garantía de todas las necesidades humanas, como la alimentación, el vestido y la vivienda” para evitar un situación en que las personas “se conviertan en mendigos, condición que no puede considerarse como humana”. El caso fue presentado por tres hermanos, refugiados checos apátridas, que se encontraban en Suiza sin alimentos ni dinero. No podían trabajar, porque no podían obtener el permiso, y sin documentos no podían salir del país. Su petición de asistencia a las autoridades cantonales de Berna fue rechazada.<sup>25</sup>

36. En este caso, el Tribunal consideró que carecía de competencia jurídica para establecer prioridades relativas a la asignación de los recursos necesarios para hacer efectivo el derecho a condiciones mínimas de existencia, incluida la alimentación. No obstante, determinó que podría hacer caso omiso de una medida legislativa si el resultado de la misma no permitía atender la reclamación mínima exigida por los derechos constitucionales. En este caso, se consideró que la exclusión de tres no nacionales de la legislación relativa al bienestar social representaba una violación de su derecho a la alimentación, a pesar del hecho de que eran inmigrantes ilegales. La decisión del Tribunal

<sup>24</sup> Hay bases de datos sobre ese corpus jurídico disponibles en varias organizaciones, como la Red Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ESCR-Net), en su sitio web [www.escr-net.org](http://www.escr-net.org); Interights, en su sitio web [www.interights.org](http://www.interights.org); la Red Nórdica de Derechos Humanos, en su sitio web [www.nordichumanrights.net/tema/tema3/caselaw/](http://www.nordichumanrights.net/tema/tema3/caselaw/); y el Centro de Derechos relativos a la Vivienda y Desahucios (COHRE), en su sitio web [www.cohre.org/litigation](http://www.cohre.org/litigation).

<sup>25</sup> The right to food, Informe del Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2011/15 de la Comisión sobre Derechos Humanos y la resolución de la Asamblea General de \*\*\*\*, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/58, 20 de diciembre de 2001, párrafo 58.

Federal Suizo determinó que el derecho a la alimentación en este sentido podría servir de base para una reclamación de asistencia oficial recurrible ante los tribunales.<sup>26</sup>

37. La Constitución Suiza de 1999 transformó lo que hasta entonces era un derecho constitucional no escrito e incluyó una disposición constitucional explícita sobre el derecho a la asistencia en situaciones de dificultad, en los términos especificados en el Recuadro anterior.

## C. India

38. La Constitución india reconoce el derecho a la vida y contiene disposiciones específicas relacionadas con la alimentación, como puede observarse en el recuadro siguiente.

### CONSTITUCIÓN DE LA INDIA

#### Parte III - DERECHOS FUNDAMENTALES

##### **Artículo 21:** Protección de la vida y de la libertad personal

No se podrá privar a nadie de su vida ni de su libertad personal, si no es en conformidad con los procedimientos establecidos mediante la ley.

#### Parte IV - PRINCIPIOS DIRECTIVOS DE LA POLÍTICA ESTATAL

##### **Artículo 47:** Deber del Estado de elevar el nivel de nutrición y el nivel de vida y de mejorar la salud pública

El Estado deberá considerar como su deber primario la elevación del nivel de nutrición y de vida de su población y la mejora de la salud pública y, en particular, se comprometerá a prohibir el consumo, si no es por razones médicas, de bebidas alcohólicas y de drogas nocivas para la salud.

39. Según la “Campana sobre el derecho a la alimentación”, en el año 2001 se produjo una sequía generalizada en todo el país. En muchos estados, fue el segundo o tercer año sucesivo de sequía. En ese momento de crisis, los gobiernos de los estados muchas veces no cumplieron sus responsabilidades para con los ciudadanos castigados por la sequía, recogidos en sus respectivos “códigos para situaciones de hambre” o “manuales para situaciones de escasez”. Ese incumplimiento resulta todavía más sorprendente si se tienen en cuenta las inmensas existencias de alimentos del país (aproximadamente 50 millones de toneladas en esas fechas).

40. En respuesta a esta situación, la Unión popular de libertades civiles (Rajasthán) presentó en abril de 2001 una petición de mandamiento judicial ante el Tribunal Supremo, por la que se pedía la utilización inmediata de las existencias alimentarias del país para el alivio de la sequía y la prevención del hambre. El alcance de la petición se limitaba a

<sup>26</sup> Langford, Malcolm, Right to Food in International Law: Obligations of States and the FAO, tesis presentada ante el Instituto de la Universidad Europea, Florencia, 1 de octubre de 2001.

las situaciones de sequía únicamente. Tenía también en cuenta la necesidad general de defender el “derecho a la alimentación”. Los demandados en este caso eran la Unión de la India y los gobiernos de los estados y territorios, y la Food Corporation of India.<sup>27</sup>

41. El Tribunal Supremo celebró su primera audiencia el 9 de mayo de 2001 y ha mantenido audiencias periódicas desde entonces. El caso está todavía pendiente, pero se han emitido varias órdenes provisionales. En la de 2 de mayo de 2003 el tribunal declaraba lo siguiente:

*El artículo 21 de la Constitución de la India garantiza a todo ciudadano el derecho a vivir con dignidad humana. ¿No es cierto que corre peligro la existencia misma de las familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza, por falta de formulación y aplicación de planes adecuados que ofrezcan la ayuda necesaria a dichas familias? Puede hacerse también referencia al Artículo 47 en el que, entre otras cosas, se dispone que el Estado incluirá entre sus obligaciones primarias la elevación del nivel de nutrición y del nivel de vida de su población y la mejora de la salud pública”.*<sup>28</sup>

42. Así pues, el Tribunal Supremo ha reconocido oficialmente el derecho a la alimentación y ha ordenado al gobierno central y a los gobiernos estatales que adopten una serie de medidas para mejorar la situación. Por lo tanto, está confirmada la justiciabilidad de este derecho, y el Tribunal ha dictado al gobierno varias órdenes, en las que se estipula el gasto de recursos. Entre las decisiones del tribunal adoptadas hasta la fecha se encuentran las siguientes:

- > Las prestaciones de ocho planes relacionados con la nutrición (Sistema de Distribución Pública (PDS), Antyodaya, almuerzos, Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño, Annapurna, pensiones de jubilación, Plan nacional de prestaciones de maternidad (NMBS) y Plan nacional de prestaciones familiares (NFBS)) son ahora exigibles jurídicamente.
- > Todos los gobiernos de los estados han recibido indicaciones de comenzar a ofrecer almuerzos preparados para todos los niños de las escuelas públicas y concertadas;
- > Se han dado instrucciones al gobierno central y a los gobiernos de los estados para que adopten medidas específicas que garanticen una mayor sensibilidad pública y la transparencia de los programas de asistencia;
- > El Gobierno de la India debe elaborar un sistema que garantice que todas las familias pobres se califiquen por debajo del umbral de pobreza;
- > Los agentes de los centros de distribución de raciones perderán sus licencias si i) no abren a tiempo, ii) cobran precios excesivos, iii) retienen las cartillas de raciones, iv) introducen en ellas informaciones erróneas o v) practican el mercado negro;
- > Se han identificado grupos especialmente vulnerables entre los pobres, en particular las viudas, los ancianos, las personas débiles, los discapacitados, las

<sup>27</sup> Sitio web de Right to Food Campaign (India), Legislative action. <http://www.righttofood.com>, consultado el 9 de septiembre de 2003.

<sup>28</sup> PUCL vs. Union of India y otros, Writ Petition (Civil) No.196 of 2001, disponible en [www.righttofood.com](http://www.righttofood.com)

mujeres embarazadas y lactantes sin medios garantizados de subsistencia, así como las “tribus primitivas”;

- > Se ha dado orden a los gobiernos de todos los estados para que apliquen planes de alimentos por trabajo en las zonas donde escaseen los alimentos.

43. En sus órdenes provisionales del 2 y 8 de mayo de 2002, el Tribunal Supremo nombró dos Comisarios del Tribunal “con el fin de supervisar la aplicación de todas las órdenes relativas al derecho a la alimentación”. Estos Comisarios tienen facultades para efectuar averiguaciones sobre las violaciones de estas órdenes y pedir una restitución, con el respaldo del Tribunal Supremo. Pueden recabar la asistencia de ONG y de particulares. Se han nombrado también Comisarios Residentes en todos los estados, para que ayuden a los Comisarios del Tribunal. Hasta la fecha de redacción de este documento, los Comisarios han presentado al Tribunal Supremo cuatro informes en los que se formulan diversas observaciones y recomendaciones.<sup>29</sup>

## D. Sudáfrica

44. La Constitución de Sudáfrica, adoptada en 1994 tras la abolición del *apartheid*, es en muchos aspectos muy avanzada.

### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE SUDÁFRICA, CAPÍTULO 2 Declaración de derechos

#### *Sección 27: Atención de salud, alimentación, abastecimiento de agua y seguridad social*

- 1) Todos gozan del derecho a tener acceso a:
  - ... b) alimentos y agua en cantidad suficiente, y
  - c) seguridad social, incluida la asistencia social adecuada, si no pueden mantenerse a sí mismos y a sus familiares.
- 2) El Estado debe adoptar medidas legislativas y de otro tipo razonables, de acuerdo con los recursos disponibles, para alcanzar la realización progresiva de cada uno de estos derechos.

#### *Sección 28: Niños*

- 1) Todo niño tiene derecho a:
  - ... c) nutrición básica, vivienda, servicios básicos de salud y servicios sociales;

#### *Sección 35: Personas arrestadas, detenidas y acusadas*

- 2) Todos los detenidos, incluidos los condenados, tienen derecho a:
  - ... e) condiciones de reclusión que sean compatibles con la dignidad humana, incluido al menos el ejercicio y la provisión, a expensas del Estado, de alojamiento, nutrición, material de lectura y tratamiento médico adecuado;

<sup>29</sup> www.righttofood.com, Commissioners’ work, información consultada el 9 de septiembre de 2003.

45. La forma en que están formulados los derechos sociales, económicos y culturales no deja ninguna duda sobre su justiciabilidad. En la sección 7.2) de la Constitución se pide al Estado que respete, proteja, promueva y haga realidad los derechos contenidos en la Declaración de derechos. En la sección 38 de la Constitución se afirma que una clase, grupo o individuo puede “recurrir a un tribunal competente, alegando que se han infringido o puesto en peligro un derecho reconocido en la Declaración de derechos, y el tribunal puede decidir la reparación adecuada, incluida una declaración de derechos”.

46. La posibilidad de aplicación por vía judicial de los derechos sociales, económicos y culturales en Sudáfrica ha sido confirmada por una sentencia del Tribunal Supremo, en el caso *Grootboom*,<sup>30</sup> en que se hace referencia al derecho a una vivienda adecuada. La sentencia presenta una prueba de “racionalidad” para medir el comportamiento del gobierno con respecto al derecho a una vivienda adecuada, y estableció que debía darse prioridad a quienes se encontraban en situación de necesidad desesperada.

47. El derecho a la alimentación está protegido en tres artículos diferentes de la Constitución, mencionados en el recuadro precedente. Si bien el derecho general a la alimentación está sujeto a la disponibilidad de recursos, no se especifica una limitación semejante con respecto al derecho a la nutrición de los niños y reclusos. Además de que el derecho a la alimentación es justiciable en Sudáfrica, la Constitución estableció una Comisión de Derechos Humanos, cuyo mandato es supervisar todos los derechos humanos. La Comisión ha establecido un conjunto de cuestionarios, que se envían a los departamentos gubernamentales competentes tanto de nivel central como estatal, y en los que se solicita información acerca de las medidas adoptadas para hacer realidad el derecho a la alimentación.<sup>31</sup>

## V. CONCLUSIONES

48. Los derechos relacionados con la alimentación están reconocidos, en alguna medida, en la mayoría de los países, muchas veces sobre la misma base con que se reconoce el derecho a la alimentación en el PIDESC. No obstante, el respeto, protección y aplicación efectiva de este derecho continúa siendo difícil y, en la mayor parte de los países, no hay una definición y comprensión clara del contenido de estos derechos en el plano nacional, y mucho menos disposiciones justiciables sobre el derecho a la alimentación en cuanto tal.

49. El derecho a la alimentación está insuficientemente desarrollado todavía; la concepción de este derecho, su contenido, limitaciones y aplicación por mecanismos de supervisión están aún en buena parte sin explorar. El progreso en la aplicación efectiva

<sup>30</sup> Véase *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom* 2001 (1) SA 46 (CC).

<sup>31</sup> Véase la presentación titulada “The Right to Food – The South African Experience”, Commissioner Charlotte McClain, “Forum national sur le droit à une alimentation adéquate”, Bamako, Malí, 19 – 21 de marzo de 2003.

del derecho a la alimentación es también muy irregular en el mundo; mientras que el hambre y la nutrición se han erradicado en buena medida en algunos países, en otros la situación continúa siendo crítica, y muchas personas no tienen derecho ni ninguna manera eficaz de pedir cuentas a sus gobiernos si sufren hambre y malnutrición. En el PIDESC se especifica la adopción de medidas legislativas para la aplicación de los derechos reconocidos en el mismo, pero son muy pocos los países que han adoptado medidas legislativas referentes al derecho a la alimentación, más allá de las simples disposiciones constitucionales que, si bien son primeros pasos importantes, probablemente no bastan para adoptar medidas eficaces.

50. Se necesita con urgencia legislación específica, por ejemplo, una ley de bases, para garantizar el proceso que haga posible la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada y de todo lo que implica, sobre todo en los países donde la incidencia de la subnutrición es elevada. Como ya se ha señalado, el derecho a la alimentación es una cuestión multidimensional y requiere planteamientos intersectoriales. Ello puede dar lugar inadvertidamente a una menor rendición de cuentas por parte del Estado. Así pues, es de importancia decisiva asignar responsabilidades sobre la coordinación de los esfuerzos y las diversas esferas y niveles de gobierno que pueden favorecer o entorpecer el disfrute del derecho a una alimentación adecuada.

51. Hasta la fecha han sido muy pocos los casos en que los tribunales nacionales han dictado sentencias basadas en las disposiciones relacionadas con los derechos a la alimentación. No obstante, hay ciertos signos de progreso en el fortalecimiento de los mecanismos judiciales y de otro tipo, y a medida que se desarrolle la jurisprudencia y se acumulen los casos de revisiones de decisiones administrativas, cada vez serán más claros los procedimientos a través de los cuales podrán adoptarse medidas correctivas eficaces frente a las violaciones del derecho a la alimentación.

## ANEXO I

# ESTADO DE RATIFICACIÓN DE TRATADOS PERTINENTES

En este cuadro puede verse el estado de ratificación de tres tratados pertinentes sobre los derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). El año hace referencia a la entrada en vigor del instrumento de ratificación o de adhesión. La letra (f) significa que el país en cuestión ha firmado pero no ratificado el instrumento.

PAÍSES	PIDESC	CEDAW	CDN
AFGANISTÁN	1983	2003	1994
ALBANIA	1992	1994	1992
ALEMANIA	1976	1985	1992
ANDORRA	-	1997	1996
ANGOLA	1992	1986	1991
ANTIGUA Y BARBUDA	-	1989	1993
ARABIA SAUDITA	-	2000	1996
ARGELIA	1989	1996	1993
ARGENTINA	1986	1985	1991
ARMENIA	1993	1993	1993
AUSTRALIA	1976	1983	1991
AUSTRIA	1978	1982	1992
AZERBAIYÁN	1992	1995	1992
BAHAMAS	-	1993	1991
BAHREIN	-	2002	1992
BANGLADESH	1999	1984	1990
BARBADOS	1976	1981	1990

PAÍSES	PIDESC	CEDAW	CDN
BELARÚS	1976	1981	1990
BÉLGICA	1983	1985	1992
BELICE	2000 (f)	1990	1990
BENIN	1992	1992	1990
BHUTÁN	-	1981	1990
BOLIVIA	1982	1990	1990
BOSNIA Y HERZEGOVINA	1992	1993	1992
BOTSWANA	-	1996	1995
BRASIL	1992	1984	1990
BRUNEI DARUSSALAM	-	-	1996
BULGARIA	1976	1982	1991
BURKINA FASO	1999	1987	1990
BURUNDI	1990	1992	1990
CABO VERDE	1993	1981	1992
CAMBOYA	1992	1992	1992
CAMERÚN	1984	1994	1993
CANADÁ	1976	1982	1992
CHAD	1995	1995	1990
CHILE	1976	1990	1990
CHINA	2001	1981	1992
CHIPRE	1976	1985	1991
COLOMBIA	1976	1982	1991
COMORAS	-	1994	1993
CONGO	1984	1982	1993
COSTA RICA	1976	1986	1990
CÔTE D'IVOIRE	1992	1996	1991
CROACIA	1991	1992	1991
CUBA	-	1981	1991
DINAMARCA	1976	1983	1991
DJIBOUTI	2003	1999	1991
DOMINICA	1993	1981	1991
ECUADOR	1976	1981	1990

PAÍSES	PIDESC	CEDAW	CDN
EGIPTO	1982	1981	1990
EL SALVADOR	1980	1981	1990
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	-	-	1997
ERITREA	2001	1995	1994
ESLOVAQUIA	1993	1993	1993
ESLOVENIA	1992	1992	1991
ESPAÑA	1977	1984	1991
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	1977 (f)	1980 (f)	1995 (f)
ESTONIA	1992	1991	1991
ETIOPIA	1993	1981	1991
EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA	1994	1994	1991
FEDERACIÓN DE RUSIA	1976	1981	1990
FIJI	-	1995	1993
FILIPINAS	1976	1981	1990
FINLANDIA	1976	1986	1991
FRANCIA	1981	1984	1990
GABÓN	1983	1983	1994
GAMBIA	1979	1993	1990
GEORGIA	1994	1994	1994
GHANA	2000	1986	1990
GRANADA	1991	1990	1990
GRECIA	1985	1983	1993
GUATEMALA	1988	1982	1990
GUINEA	1978	1982	1990
GUINEA ECUATORIAL	1987	1984	1992
GUINEA-BISSAU	1992	1985	1990
GUYANA	1977	1981	1991
HAITÍ	-	1981	1995
HONDURAS	1981	1983	1990
HUNGRÍA	1976	1981	1991
INDIA	1979	1993	1993
INDONESIA	-	1984	1990

PAÍSES	PIDESC	CEDAW	CDN
IRÁN (REPÚBLICA ISLÁMICA DEL)	1976	-	1994
IRAQ	1976	1986	1994
IRLANDA	1990	1986	1992
ISLANDIA	1979	1985	1992
ISLAS COOK	-	-	1997
ISLAS MARSHALL	-	-	1993
ISLAS SALOMÓN	1982	2002	1995
ISRAEL	1992	1991	1991
ITALIA	1978	1985	1991
JAMAHIRIYA ÁRABE LIBIA	1976	1989	1993
JAMAICA	1976	1984	1991
JAPÓN	1979	1985	1994
JORDANIA	1976	1992	1991
KAZAJSTÁN	-	1998	1994
KENYA	1976	1984	1990
KIRGUISTÁN	1994	1997	1994
KIRIBATI	-	-	1996
KUWAIT	1996	1994	1991
LESOTHO	1992	1995	1992
LETONIA	1992	1992	1992
LÍBANO	1976	1997	1991
LIBERIA	1967 (f)	1984	1993
LIECHTENSTEIN	1999	1996	1996
LITUANIA	1992	1994	1992
LUXEMBURGO	1983	1989	1994
MADAGASCAR	1976	1989	1991
MALASIA	-	1995	1995
MALAWI	1994	1987	1991
MALDIVAS	-	1993	1991
MALÍ	1976	1985	1990
MALTA	1990	1991	1990
MARRUECOS	1979	1993	1993

PAÍSES	PIDESC	CEDAW	CDN
MAURICIO	1976	1984	1990
MAURITANIA	-	2001	1991
MÉXICO	1981	1981	1990
MICRONESIA (ESTADOS FEDERADOS DE)	-	-	1993
MÓNACO	1997	-	1993
MONGOLIA	1976	1981	1990
MOZAMBIQUE	-	1997	1994
MYANMAR	-	1997	1991
NAMIBIA	1995	1992	1990
NAURU	-	-	1994
NEPAL	1991	1991	1990
NICARAGUA	1980	1981	1990
NÍGER	1986	1999	1990
NIGERIA	1993	1985	1991
NIUE	-	-	1996
NORUEGA	1976	1981	1991
NUEVA ZELANDIA	1979	1985	1993
OMÁN	-	-	1997
PAÍSES BAJOS	1979	1991	1995
PAKISTÁN	-	1996	1990
PALAU	-	-	1995
PANAMÁ	1977	1981	1991
PAPUA NUEVA GUINEA	-	1995	1993
PARAGUAY	1992	1987	1990
PERÚ	1978	1982	1990
POLONIA	1977	1981	1991
PORTUGAL	1978	1981	1990
QATAR	-	-	1995
REINO UNIDO	1976	1986	1992
REPÚBLICA ÁRABE SIRIA	1976	2003	1993
REPÚBLICA CENTROAFRICANA	1981	1991	1992
REPÚBLICA CHECA	1993	1993	1993

PAÍSES	PIDESC	CEDAW	CDN
REPÚBLICA DE COREA	1990	1985	1991
REPÚBLICA DE MOLDOVA	1993	1994	1993
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO	1977	1986	1990
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO	2000 (f)	1981	1991
REPÚBLICA DOMINICANA	1978	1982	1991
REPÚBLICA POPULAR DEMOCRÁTICA DE COREA	1981	2001	1990
REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA	1976	1985	1991
RUMANIA	1976	1982	1990
RWANDA	1976	1981	1991
SAMOA	-	1992	1994
SAN KITTS Y NEVIS	-	1985	1990
SAN MARINO	1986	-	1991
SANTA LUCÍA	-	1982	1993
SANTA SEDE	-	-	1990
SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE	1995 (f)	2003	1991
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	1982	1981	1993
SENEGAL	1978	1985	1990
SERBIA Y MONTENEGRO	1992	1982	1991
SEYCHELLES	1992	1992	1990
SIERRA LEONA	1996	1988	1990
SINGAPUR	-	1995	1995
SOMALIA	1990	-	2002 (f)
SRI LANKA	1980	1981	1991
SUDÁFRICA	1994 (f)	1996	1995
SUDÁN	1986	-	1990
SUECIA	1976	1981	1990
SUIZA	1992	1997	1997
SURINAME	1977	1993	1993
SWAZILANDIA	-	-	1995
TAILANDIA	1999	1985	1992
TAYIKISTÁN	1999	1993	1993
TIMOR-LESTE	2003	2003	2003

PAÍSES	PIDESC	CEDAW	CDN
TOGO	1984	1983	1990
TONGA	-	-	1995
TRINIDAD Y TABAGO	1979	1990	1992
TÚNEZ	1976	1985	1992
TURKMENISTÁN	1997	1997	1993
TURQUÍA	2003	1986	1995
TUVALU	-	1999	1995
UCRANIA	1976	1981	1991
UGANDA	1987	1985	1990
URUGUAY	1976	1981	1990
UZBEKISTÁN	1995	1995	1994
VANUATU	-	1995	1993
VENEZUELA	1978	1983	1990
VIET NAM	1982	1982	1990
YEMEN	1987	1984	1991
ZAMBIA	1984	1985	1992
ZIMBABWE	1991	1991	1990
TOTAL DE FIRMAS RESTANTES	6	1	2
TOTAL DE RATIFICACIONES	149	175	193

## ANEXO II

# PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En la lista siguiente se enumeran los países que tienen disposiciones constitucionales dentro de cada una de las categorías; se indica entre paréntesis el artículo o sección de la Constitución.

## Disposiciones constitucionales en que se hace mención directa del derecho a la alimentación, aplicables al conjunto de la población

Bangladesh (15); Brasil (6); Ecuador (23); Etiopía (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haití (22); Irán (República Islámica del) (3, 43); Malawi (13, 30); Namibia (95); Nicaragua (63); Nigeria (16); Pakistán (38); Panamá (106); Puerto Rico (2); República de Moldova (47); República Popular Democrática de Corea (25); Sudáfrica (27); Sri Lanka (25); Suriname (24); Uganda (14, 22); Ucrania (48).

## Protección expresa del derecho a la alimentación de un grupo determinado

Bolivia (8); Brasil (208, 227); Colombia (44, 46); Costa Rica (82); Cuba (9, 38); Ecuador (49, 50); Ex República Yugoslava de Macedonia (40); Filipinas (15); Guatemala (51); Honduras (121, 123); Panamá (52); Paraguay (54, 57); Perú (6); República Dominicana (8); Sudáfrica (28, 35); Sri Lanka (22); Uruguay (56).

## Constituciones que protegen un derecho más amplio, en que se incluye el derecho a la alimentación, como un nivel de vida adecuado o una vida digna

Alemania (1); Bangladesh (18); Bélgica (23.1); Bolivia (158); Brasil (170); Canadá (7); Chipre (9); Colombia (46); El Salvador (101); Eritrea (Preámbulo, 10); Eslovaquia (39); España (Preámbulo); Etiopía (89); Ex República Yugoslava de Macedonia (40); Federación de Rusia (7); Finlandia (19); Ghana (36); Guatemala (119); Honduras

(150); India (21, 47); Indonesia (28); Irlanda (45); Islas Turcos y Caicos (2); Liberia (8); Mozambique (41); Nigeria (16, 17); Noruega (110 c)); Países Bajos (20); Pakistán (38); Paraguay (53); Perú (2); Puerto Rico (2); República Árabe Siria (44); República de Corea (34); República Democrática del Congo (48); República Dominicana (8); República Unida de Tanzania (8, 11); Rumania (43); Sierra Leona (8); Sudán (11); Suecia (2); Suiza (12); Tayikistán (1); Trinidad y Tabago (Sección preliminar, I); Vanuatu (5); Venezuela (3, 299).

## Derecho del niño, constitucionalmente protegido

Bahrein (5); Bolivia (199); Brasil (203); Bulgaria (47); Camboya (48, 73); Cabo Verde (71, 86); Colombia (44, 45, 50); Comoras (Preámbulo); Congo (33, 34); Costa Rica (55); Côte d'Ivoire (6); Croacia (62); Cuba (9, 38); Ecuador (50); Egipto (10); El Salvador (35); Emiratos Árabes Unidos (916); Eslovenia (56); España (39); Etiopía (36); Ex República Yugoslava de Macedonia (40, 42); Federación de Rusia (7); Filipinas (15); Guatemala (51); Haití (260); Honduras (121, 123); Hungría (16); India (39); Indonesia (28 b)); Irlanda (45); Islandia (76); Italia (31); Kuwait (10); Lesotho (27); Letonia (110); Lituania (39); Namibia (15); Nepal (26); Nicaragua (105); Nigeria (17); Pakistán (35); Panamá (52); Paraguay (53, 54); Perú (4); Polonia (72); Portugal (69); Puerto Rico (2); Qatar (22); República de Moldova (50); Rumania (45); Santo Tomé y Príncipe (51); Seychelles (31); República Árabe Siria (44); Sri Lanka (22); Sudáfrica (28); Sudán (14); Suiza (11); Suriname (37); Tailandia (53); Tayikistán (340); Timor-Leste (18); Turquía (41, 61); Uganda (34); Uruguay (41); Venezuela (78); Viet Nam (59, 65).

## Constituciones que reconocen el derecho a la seguridad social

Albania (59); Alemania (20); Andorra (30); Angola (47); Arabia Saudita (27); Argelia (59); Armenia (33); Azerbaiyán (38); Bahrein (3); Bangladesh (15); Bélgica (23); Belarús (47); Bolivia (164); Brasil (203, 230); Bulgaria (51); Burkina Faso (18); Camboya (36, 72, 75); Cabo Verde (7, 67, 72); Chile (19); China (45); China, Región Administrativa Especial de Hong Kong (36, 145); Colombia (44, 46, 47, 48, 49); Côte d'Ivoire (6); Croacia (57, 58, 64); Cuba (9, 48); Chipre (9); Ecuador (55, 56, 57); Egipto (17); El Salvador (66, 70); Emiratos Árabes Unidos (16); Eritrea (21); Eslovaquia (39); Eslovenia (50); España (41, 49, 50); Estonia (28); Etiopía (41, 89); Ex República Yugoslava de Macedonia (34, 35, 36); Federación de Rusia (7, 39); Filipinas (15); Finlandia (19); Francia (Preámbulo); Gabón (1); Georgia (32); Ghana (37); Grecia (21, 22); Guatemala (94); Haití (22, 260); Honduras (142); Hungría (70e)); India (41); Indonesia (34); Irán (República Islámica del) (29); Irlanda (45); Islandia (76); Islas Marshall (Sec. 15); Italia (38); Kazajstán (24, 28, 29); Kirguistán (27); Kuwait (11); Letonia (109); Liberia (8); Liechtenstein (26); Lituania (48); Luxemburgo (11, 23); Madagascar (30); Malawi (13); Maldivas (28); Malí (17); Malta (Sec. 17); México (123); Mongolia (16); Namibia (95); Nepal (26); Nicaragua (82, 105); Nigeria (16, 17); Omán (12); Países Bajos (20); Pakistán (38); Panamá (109); Paraguay (58, 70, 95); Perú (4, 10, 11); Polonia (67, 69); Portugal (63, 72); Puerto Rico (2); Qatar (23); República Árabe Siria (46); República de Corea (34);

República Democrática del Congo (47, 50); República de Moldova (47, 51); República Dominicana (8); República Popular Democrática de Corea (72); República Unida de Tanzania (8, 11); Rumania (33, 43, 45, 46); Santo Tomé y Príncipe (27, 43); Seychelles (37); Sierra Leona (8, 22); Sudáfrica (27); Sri Lanka (22, 25); Sudán (11); Suecia (2); Suiza (12, 41); Suriname (50); Tailandia (52, 54, 55); Tayikistán (39); Timor-Leste (20, 21, 56); Togo (33); Turquía (60, 61); Turkmenistán (34); Uganda (35); Ucrania (46); Uruguay (44, 46, 67); Uzbekistán (39); Venezuela (80, 81, 86); Viet Nam (59, 67).

### **Salario mínimo previsto en la Constitución**

Armenia (29); Azerbaiyán (38); Belarús (42); Bolivia (157); Brasil (7); Bulgaria (48); Costa Rica (57); Croacia (55); Cuba (9); Ecuador (35); El Salvador (37, 38); España (35); Federación de Rusia (7); Eslovaquia (39); Guatemala (102); Honduras (128); India (43); Italia (36); Kazajistán (28); Kirguistán (29); Lesotho (30); Lituania (48); Madagascar (63); México (123); Namibia (95); Nicaragua (82); Nigeria (16); Noruega (110); Panamá (62); Paraguay (92); Perú (24); Portugal (59); República Democrática del Congo (37); Turquía (55); Turkmenistán (31); Uzbekistán (39); Venezuela (91).

### **En la Constitución se establece la obligación del Estado con relación a la inocuidad de los alimentos, los consumidores, la promoción de la agricultura, etc.**

Alemania (74); Andorra (29); Argentina (42); Brasil (200); Bulgaria (21); Camboya (64); Costa Rica (46); Ecuador (42, 43); El Salvador (69); España (51); Filipinas (13); Guatemala (96); Haití (247, 249); Honduras (146, 347); Irán (República Islámica del) (43); Nicaragua (105); Panamá (114); Paraguay (72); República de Moldova (37); Sierra Leona (7); Ucrania (50); Venezuela (305); Yemen (9).

### **Amplias disposiciones constitucionales sobre el derecho a la salud, en el que se podría incluir el derecho a la alimentación**

Albania (59); Bangladesh (18); Burkina Faso (26); Cabo Verde (68); Comoras (Preámbulo); España (43); Federación de Rusia (7); Filipinas (13); India (47); Portugal (64); Rumania (33); Seychelles (29); Uruguay (44).

### **Estados Partes en el PIDESC en los que éste es aplicable directamente en virtud de la Constitución (los números entre paréntesis se refieren al artículo o la sección de la Constitución, o a la fuente de información)**

Albania (122); Alemania (25); Angola (21); Argelia (132); Armenia (6); Austria (9); Azerbaiyán (148, 151); Belarús (21); Bélgica (informe al CDESC correspondiente a 1993/1997); Benin (146); Brasil (5); Bulgaria (5:4); Burundi (10); Cabo Verde (11); Camboya (31); Chad (222); Chipre (169); Congo (176); Costa Rica (7); Côte d'Ivoire

(87); Croacia (134); Djibouti (37); Ecuador (18); Egipto (151); El Salvador (144); Eslovaquia (11); Eslovenia (8); España (10, 96); Estonia (3); Etiopía (9:4); Ex República Yugoslava de Macedonia (98); Federación de Rusia (15:4); Filipinas (XIII); Finlandia (informe al CDESC correspondiente a 1999); Francia (55); Gabón (114); Georgia (6); Ghana (37); Grecia (28); Guatemala (46); Guinea (49); Honduras (16); Kirguistán (12); Letonia (89); Lituania (138); Madagascar (82); Malawi (211); Malí (116); Mongolia (10); Namibia (144); Nicaragua (46); Níger (132); Noruega (110c); Países Bajos (93); Paraguay (141); Perú (55); Polonia (91); Portugal (8:2); República Centroafricana (69); República Checa (10); República de Corea (6); República Democrática del Congo (200); República de Moldova (8); Rumania (11); Rwanda (190); Senegal (79); Serbia y Montenegro (16, 124:2); Seychelles (48); Sri Lanka (XXVI); Suiza (189, 191); Suriname (105, 106); Tayikistán (10); Timor-Leste (9); Togo (140); Turquía (90); Ucrania (9); Venezuela (23).

## ANEXO III

# NIVEL EVALUADO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

En la lista que aparece a continuación se presenta la evaluación relativa al nivel de protección (alto, medio alto, medio, medio bajo o bajo) que brindan las disposiciones constitucionales (tomadas en conjunto) de diferentes países; entre paréntesis se hace referencia a los artículos o las secciones de la Constitución pertinentes.

## Nivel alto de protección constitucional del derecho a la alimentación

*A continuación se indican las constituciones en las que figuran disposiciones explícitas relativas al derecho a la alimentación.*

Bangladesh (15); Brasil (6); Ecuador (23); Etiopía (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haití (22); Irán (República Islámica del) (3, 43); Malawi (13, 30); Nicaragua (63); Nigeria (16); Pakistán (38); Panamá (106); Puerto Rico (2); República de Moldova (47); República Popular Democrática de Corea (25); Sri Lanka (25); Sudáfrica (27); Suriname (24); Ucrania (48); Uganda (14, 22).

## Nivel medio alto de protección constitucional del derecho a la alimentación

*A continuación se indican las constituciones en las que se protege el derecho a la alimentación de forma implícita, mediante disposiciones más amplias relativas al derecho a un nivel de vida adecuado, así como por medio de disposiciones bien relativas a la seguridad social o a los derechos de los trabajadores, o ambas cosas, de modo acumulativo, que proporcionan un alto nivel de protección del derecho a la alimentación.*

*La protección ofrecida puede recogerse en una o más secciones de la Constitución.*

Alemania (1, 20, 74); Bélgica (1,23); Bolivia (8, 157, 158, 164, 199); Chipre (9); Colombia (44, 46, 47, 48, 49); El Salvador (35, 37, 38, 66, 69, 70, 101); Eritrea (Preámbulo, 10, 21); Eslovaquia (39); España (Preámbulo, 35, 39, 41, 43, 49, 50, 51); Ex República Yugoslava de Macedonia (34, 35, 36, 40, 42); Federación de Rusia (7, 39); Finlandia (19); Ghana (36, 37); Honduras (121, 123, 128, 142, 146, 150, 347); India (21, 39, 41, 43, 47); Indonesia (28, 28 b), 34); Irlanda (45); Israel (tribunales); Liberia (8); Noruega

(110, 110c); Países Bajos (20); Paraguay (53, 54, 57, 58, 70, 95); Perú (2, 4, 10, 11, 24); República Árabe Siria (44, 46); República de Corea (34); República Democrática del Congo (37, 47, 48, 50); República Dominicana (8); República Unida de Tanzania (8, 11); Rumania (33, 43, 45, 46); Sierra Leona (7, 8, 22); Sudán (11, 14); Suecia (2); Suiza (11, 12, 41); Tayikistán (1, 39, 340); Venezuela (3, 78, 80, 81, 86, 91, 299, 305).

## Nivel medio de protección constitucional del derecho a la alimentación

*A continuación se indican las constituciones que protegen bien el derecho a un nivel de vida adecuado o los derechos de los trabajadores y los relativos a la seguridad social.*

Armenia (29, 33); Azerbaiyán (38); Belarús (42, 47); Bulgaria (48, 51); Croacia (55, 57, 58, 64); Cuba (9, 48); Islas Turcas y Caicos (2); Italia (36, 38); Kazajstán (24, 28, 29); Kirguistán (27, 29); Lituania (48); Madagascar (30, 63); México (123); Mozambique (41); Portugal (59, 63, 72); Trinidad y Tabago (I); Turkmenistán (31, 34); Turquía (55, 60, 61); Uzbekistán (39); Vanuatu (5).

*En los países que se indican a continuación el PIDESC es aplicable directamente, lo cual se considera equivalente a un nivel medio de protección constitucional. Se mencionan únicamente los países que no aparecerían de lo contrario en otro apartado o aparecerían en uno de los apartados sucesivos, en los que figuran los países con un menor nivel de protección.*

Albania (122); Angola (21); Argelia (132); Austria (9); Benin (146); Burundi (10); Cabo Verde (11); Camboya (31); Chad (222); Congo (176); Costa Rica (7); Côte d'Ivoire (87); Djibouti (37); Egipto (151); Eslovenia (8); Estonia (3); Filipinas (XIII); Francia (55); Gabón (114); Georgia (6); Grecia (28); Guinea (49); Letonia (89); Malí (116); Mongolia (10); Níger (132); Polonia (91); República Centroafricana (69); República Checa (10); Rwanda (190); Senegal (79); Serbia y Montenegro (16, 124:2); Seychelles (48); Timor-Leste (9); Togo (140).

## Nivel medio bajo de protección constitucional del derecho a la alimentación

*A continuación se indican las constituciones que protegen únicamente el derecho a la seguridad social o el derecho al salario mínimo.*

Andorra (30); Arabia Saudita (27); Bahrein (3); Burkina Faso (18); Chile (19); China (45); Costa Rica (57); Emiratos Árabes Unidos (16); Hungría (70e); Islandia (76); Islas Marshall (15); Kuwait (11); Lesotho (30); Liechtenstein (26); Luxemburgo (11, 23); Maldivas (28); Malta (17); Nepal (26); Oman (12); Qatar (23); Santo Tomé y Príncipe (27, 43); Tailandia (52, 54, 55); Timor-Leste (20, 21, 56); Uruguay (44, 46, 67); Viet Nam (59, 67).

## Nivel bajo de protección constitucional del derecho a la alimentación

*A continuación se indican las constituciones que contienen otras disposiciones, de menor importancia, relativas a la protección de los derechos del niño, la promoción de la agricultura la inocuidad de los alimentos, por ejemplo.*

Argentina (42); Canadá (7);<sup>32</sup> Comoras (Preámbulo); Yemen (9).

---

<sup>32</sup> Hay quien sostiene que este artículo protege los derechos sociales, pero no es del todo seguro (véase el informe monográfico del Canadá sobre el derecho a la alimentación).

# LAS REDES DE SEGURIDAD Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

7

## INTRODUCCIÓN

1. En la presente nota se explora la función que las redes de seguridad social, y más concretamente las redes de seguridad alimentaria, pueden desempeñar con vistas a la realización del derecho a la alimentación. Comenzaremos exponiendo brevemente el concepto de seguridad alimentaria y las obligaciones de los Estados en el marco del derecho a la alimentación. A continuación exploraremos el concepto de redes de seguridad alimentaria desde la perspectiva de los derechos. Concluiremos presentando un examen más técnico de los criterios básicos que deben tenerse en cuenta al elegir una modalidad concreta y ofreciendo una descripción de los diferentes tipos de programas aplicados en todo el mundo. Se presta especial atención a la elección entre programas de transferencias de efectivo y programas de transferencias en especie.

## OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE VELAR POR LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

2. “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.<sup>1</sup>

Los Estados deben respetar, proteger y realizar (facilitar y hacer efectivo) el derecho a la alimentación. Ello significa que los Estados deben llevar a cabo actividades efectivas encaminadas a garantizar el acceso económico y físico a una alimentación adecuada. La obligación de realizar el derecho a la alimentación incluye la obligación de proporcionar alimentos directamente o los medios para adquirirlos cuando las personas no pueden, por razones que escapan a su control, mantenerse a sí mismas y a sus familias. Esas circunstancias incluyen la juventud y la vejez, la discapacidad, la enfermedad y el desempleo a largo plazo. Las víctimas de catástrofes naturales o provocadas por el hombre pueden asimismo verse temporalmente incapacitadas para procurarse sus propios alimentos. La creación de redes de seguridad apropiadas es una manera de

<sup>1</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12. La Observación general 12 es una interpretación autorizada del derecho a la alimentación adecuada consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el cual son Partes actualmente 147 Estados.

cumplir la obligación de proporcionar alimentos y lograr la seguridad alimentaria. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se definió la seguridad alimentaria de la siguiente forma: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización.

## REDES DE SEGURIDAD SOCIAL Y REDES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

3. Por redes de seguridad social se entienden los programas de transferencias de efectivo o en especie cuyo objetivo es reducir la pobreza mediante la redistribución de la riqueza o proteger a los hogares contra las fluctuaciones de los ingresos. Las redes de seguridad alimentaria son una subclase de las redes de seguridad social cuya finalidad es garantizar un consumo mínimo de alimentos o proteger a los hogares contra la escasez de alimentos. Tanto las redes de seguridad social como las redes de seguridad alimentaria pretenden garantizar un nivel mínimo de bienestar, un nivel mínimo de nutrición, o ayudar a los hogares a hacer frente a los riesgos, aunque a menudo se empleen definiciones o indicadores diferentes del bienestar individual o familiar. Si bien la pobreza y la inseguridad alimentaria no son necesariamente el mismo fenómeno, los indicadores de ambas coinciden en gran medida. Las redes de seguridad social se basan normalmente en distintas medidas de la pobreza. Las redes de seguridad alimentaria pueden utilizar esas mismas medidas u otras relacionadas más directamente con la inseguridad alimentaria.

4. Se ha escrito mucho sobre la puesta en práctica de redes de seguridad social.<sup>2</sup> Sin embargo, las redes de seguridad alimentaria han recibido relativamente menos atención específica.<sup>3</sup> Tanto las redes de seguridad social como las redes de seguridad alimentaria utilizan métodos e instrumentos similares, de los que se proporcionarán ejemplos más adelante, y suelen tener repercusiones tanto en lo relativo a la pobreza como en lo relativo a la inseguridad alimentaria. No obstante, ni las redes de seguridad social ni las redes de seguridad alimentaria ‘solucionarán’ el hambre o la pobreza. Más bien, unas y otras deben formar parte integral de una política más amplia de desarrollo económico sostenible que favorezca la creación de empleo y de oportunidades económicas. Este marco normativo más general debe servir para cumplir las demás obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación, esto es, las de respetar, proteger y facilitar el derecho a la alimentación.

5. La FAO propugna un enfoque de doble vía con objeto de lograr la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación. La primera vía consiste en

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, el siguiente sitio web del Banco Mundial: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>.

<sup>3</sup> Una excepción reciente es el estudio publicado por Rogers y Coates en 2002 (véase la bibliografía).

medidas encaminadas a aumentar la producción, incluso la de los pequeños agricultores, y los ingresos. Las redes de seguridad alimentaria forman parte de la segunda vía, que consiste en medidas encaminadas a ampliar de forma inmediata el acceso a los alimentos de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria. No obstante, las redes de seguridad alimentaria, al igual que las redes de seguridad social, deberían considerarse como parte del proceso de desarrollo, no como mecanismos de asistencia social. La reducción del hambre y la malnutrición contribuye a aumentar la productividad y la resistencia a las crisis mediante un aumento de la esperanza de vida, un incremento de la capacidad de trabajo (por lo que se refiere tanto a la capacidad cognitiva como a la capacidad física) y una mejora de la salud. El aumento de la productividad individual conduce en último extremo a un mayor crecimiento económico.<sup>4</sup>

## REQUISITOS EN RELACIÓN CON LAS REDES DE SEGURIDAD BASADAS EN LOS DERECHOS

6. Una red de seguridad social o alimentaria basada en los derechos reconoce explícitamente que su propósito es satisfacer ciertos derechos más que proporcionar ayuda caritativa discrecional. Las redes de seguridad de ese tipo están concebidas y se establecen teniendo plenamente en cuenta todos los derechos humanos, y pueden estar estrechamente relacionadas con la realización de otros derechos, como el derecho a la salud, la educación, el trabajo y la participación.

7. El derecho a la alimentación no entraña que el Estado deba proporcionar una cantidad igual de alimentos a todas y cada una de las personas. Tan sólo deben atenderse las necesidades de quienes no son capaces de mantenerse por sí solos por razones que escapan a su control. Por otra parte, las limitaciones presupuestarias pueden hacer que un Estado no esté en condiciones de atender las necesidades de todas esas personas. En tal caso, su obligación es tratar de alcanzar ese objetivo lo más rápidamente posible, utilizando todos los recursos disponibles, incluidos los recursos aportados por fuentes externas. Los Estados tienen asimismo una obligación fundamental de proporcionar, por lo menos, el nivel esencial necesario para no padecer hambre.

8. Desde una perspectiva basada en los derechos, el principio básico que debe respetarse al diseñar y poner en práctica redes de seguridad es la igualdad. Por lo tanto, la selección de los beneficiarios debe basarse en criterios objetivos y la red de seguridad (incluyendo sus objetivos y sus efectos) no debe ser discriminatoria. La experiencia en numerosos países muestra que hay grandes diferencias por lo que se refiere al disfrute efectivo del derecho a la alimentación en función de la raza, el sexo y la casta o clase. Por ello, las redes de seguridad deben en ocasiones orientarse específicamente a grupos tradicionalmente desfavorecidos. Cabe señalar que esa “discriminación positiva” (esto es, un tratamiento preferente) no es ilegal con arreglo al derecho internacional, siempre

<sup>4</sup> En el estudio publicado por la FAO en 2001 (véase la bibliografía) se examinan las pruebas de la relación entre el hambre, la nutrición y el crecimiento económico.

que no se mantenga después de la consecución de la igualdad en el disfrute de los derechos. Por consiguiente, es plenamente compatible con los derechos humanos seleccionar a las mujeres como principales beneficiarios.

9. El proceso de diseño y establecimiento de redes de seguridad debería respetar asimismo principios participativos y potenciar la capacidad de los beneficiarios previstos, que deberían ser explícitamente reconocidos como partes interesadas. Solicitando las opiniones de las partes interesadas se incrementan también la transparencia del proceso y la obligación de rendir cuentas de los responsables de esas redes. Lo ideal es que el sistema jurídico prevea un derecho a la asistencia social en determinadas circunstancias. Los derechos y las obligaciones deben expresarse de modo razonablemente explícito, para permitir la presentación, con rapidez y eficacia, de recursos administrativos o judiciales cuando las personas ven denegados sus derechos. Son necesarias estrategias eficaces de información para que las personas conozcan sus derechos y sepan dónde pueden presentar sus reclamaciones.

10. En el proceso de establecimiento de redes de seguridad social es esencial respetar la dignidad humana. También debe procurarse alcanzar un equilibrio entre transparencia y protección de la intimidad. En algunas culturas se considera vergonzoso recibir asistencia, o las personas pueden desear por otras razones que no se sepa que reciben asistencia, por ejemplo si están afectadas por el VIH/SIDA. Por otra parte, el acceso a la información relativa a los beneficiarios de las intervenciones es crucial para hacer posible la vigilancia pública y la rendición de cuentas. Los receptores de asistencia social no deberían ser estigmatizados por ese motivo, pues ello violaría su dignidad humana.

## OBJETIVOS GENERALES DE LAS REDES DE SEGURIDAD

11. Dada la experiencia relativa a las redes de seguridad social adquirida en los países tanto desarrollados como en desarrollo, como se mostrará en la siguiente sección, puede considerarse que las redes de seguridad desempeñan una función mucho más amplia que garantizar temporalmente el derecho a la alimentación, al proporcionar recursos fungibles que las personas o las familias pueden invertir en actividades productivas, ya sea para producir sus propios alimentos o para poner en marcha alguna microempresa no agrícola.

12. Es preciso señalar asimismo que la mayor parte de las redes de seguridad alimentaria, aunque no todas, son compatibles con los sistemas de mercado; de hecho, la inyección de recursos para aumentar la demanda de los consumidores puede fomentar el desarrollo de los mercados locales. No obstante, cuando las redes de seguridad alimentaria entrañan la concesión de subvenciones en especie, pueden producir efectos negativos en los mercados, como se mostrará en más detalle a continuación. Pese a todo, esas intervenciones pueden resultar apropiadas cuando los mercados locales no funcionan adecuadamente.

13. Si las medidas previstas en el marco de una red de seguridad tienen efectos negativos en los mercados locales, ello puede entrañar que, aunque favorezcan la realización del derecho a la alimentación de algunas personas, perjudiquen la realización del derecho a la alimentación, o de otros derechos, de otras personas. En virtud de las normas relativas a los derechos humanos, las medidas con efectos retrogresivos de ese tipo exigen una consideración sumamente atenta y deben estar plenamente justificadas en referencia con la totalidad de los derechos humanos y en el contexto de la plena utilización de todos los recursos disponibles.<sup>5</sup>

14. Las redes de seguridad alimentaria, si se enfocan de la forma correcta, pueden constituir un valioso componente de una estrategia nacional relativa al derecho a la alimentación basada en principios derivados de los derechos humanos, en la que se definan objetivos y se formulen políticas y los correspondientes indicadores.

## CRITERIOS BÁSICOS PARA OPTAR POR UNA MODALIDAD CONCRETA

15. La primera cuestión básica a fin de escoger una modalidad concreta de red de seguridad alimentaria es determinar el carácter de la inseguridad alimentaria en una zona determinada, ya sea de ámbito nacional, regional o local. El carácter de la inseguridad alimentaria determinará aspectos fundamentales del diseño del programa. A continuación se enumeran diversos aspectos de la inseguridad alimentaria que tal vez deban tenerse en cuenta.

### > *Estacionalidad*

En muchos países, especialmente en un contexto agrícola, si los mercados rurales de alimentos no funcionan de forma satisfactoria, o si los agricultores dependen de su propia producción para el consumo o los ingresos familiares, la inseguridad alimentaria puede tener carácter estacional. En ese caso, generalmente la inseguridad alimentaria es mayor en los meses anteriores a la cosecha del principal cultivo alimentario. Si los alimentos escasean en la época de la siembra, ello puede producir graves repercusiones negativas en la siguiente cosecha y desencadenar una espiral de reducción de la producción y el consumo.

### > *Catástrofes y emergencias*

La vulnerabilidad a las catástrofes o a situaciones de emergencia, como inundaciones, sequías y guerras, puede ser una causa de la inseguridad alimentaria, pero las personas afectadas por el hambre crónica son también especialmente vulnerables a las crisis. Algunas emergencias pueden producirse de forma imprevista, pero en la mayoría de los países la vulnerabilidad a diferentes tipos de catástrofes puede evaluarse, al igual que la capacidad de los hogares para hacer frente a esas catástrofes, y por lo tanto es posible concebir con antelación una red de seguridad alimentaria para intervenir en respuesta a esos problemas.

<sup>5</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes” (párrafo 1 del artículo II del Pacto), 1990, párr. 9.

> *Falta de activos*

Una causa estructural básica de la inseguridad alimentaria es la escasa cantidad de activos productivos a que tienen acceso los pobres. La falta de activos se traduce en bajos ingresos, una incapacidad para invertir y acumular activos, y en último extremo una carencia de poder adquisitivo. La falta de activos puede causar una inseguridad alimentaria crónica, debido a la incapacidad para generar ingresos o producir suficientes alimentos para el consumo familiar, o aumentar la vulnerabilidad de las personas y las familias a la inseguridad alimentaria como resultado de crisis imprevistas, ya sea en el plano familiar (enfermedad, fallecimiento, pérdida del empleo) o en el plano regional o nacional (condiciones climáticas, por ejemplo).

> *VIH/SIDA*

La propagación del VIH/SIDA en gran parte de África y en otras zonas del mundo en desarrollo está teniendo efectos especialmente perjudiciales en la seguridad alimentaria individual y de las familias. La enfermedad priva a las familias al tiempo de sus miembros adultos que aportan ingresos y de mano de obra familiar para la producción agrícola, y en muchos casos hace que los niños queden huérfanos. El efecto de la epidemia en la seguridad alimentaria va más allá de las familias concretas, ya que la escasez de mano de obra agrícola puede provocar una reducción de la disponibilidad de alimentos de producción local.

> *Diferencias dentro del hogar*

En algunos casos, puede considerarse que una familia en conjunto disfruta de seguridad alimentaria (en función de la disponibilidad per cápita de ingresos o calorías, o de alguna otra medida), pero algunos miembros de la familia pueden padecer inseguridad alimentaria. De forma análoga, puede considerarse que una familia está afectada por la inseguridad alimentaria, pero en muchos casos es poco probable que todos los miembros de la familia padezcan el mismo nivel de inseguridad alimentaria. Por lo general, las mujeres, especialmente las embarazadas o las lactantes, y los niños pequeños sufren niveles más altos de inseguridad alimentaria, que se pone de manifiesto en la malnutrición, por ejemplo.

> *Conocimiento de las necesidades alimentarias*

Una parte considerable de la subnutrición y de la malnutrición puede atribuirse a la falta de conocimientos por parte de los consumidores sobre la cantidad y la combinación de alimentos necesarios para llevar una vida activa y productiva. En tales casos, la necesidad fundamental es proporcionar educación sobre nutrición.

> *Geografía*

La inseguridad alimentaria no suele distribuirse, desde el punto de vista espacial, de manera uniforme en un país o una zona determinada. Como la pobreza, la inseguridad alimentaria se concentra a menudo en ciertas regiones o comunidades o entre ciertos tipos de familias. Para orientar correctamente las redes de seguridad alimentaria, así como las intervenciones mismas, es importante conocer la distribución geográfica de la inseguridad alimentaria.

> *Mercados locales de alimentos*

La existencia y el funcionamiento de mercados locales de alimentos es un determinante esencial del diseño de una red de seguridad alimentaria. La existencia de la inseguridad alimentaria en zonas en las que existen mercados de alimentos

eficientes y razonablemente accesibles indica que el problema tiene que ver con el poder adquisitivo; esto es, que las personas afectadas por la inseguridad alimentaria no disponen de suficientes ingresos para comprar suficientes alimentos. En este caso, los programas deberían centrarse en aumentar las oportunidades de generación de ingresos y/o proporcionar transferencias de efectivo. Si los mercados de alimentos no funcionan de modo adecuado, el problema subyacente fundamental puede ser el suministro de alimentos, lo que indicaría la necesidad de establecer un programa de provisión directa de alimentos o de adoptar medidas con vistas a aumentar el suministro comercial y mejorar el funcionamiento de los mercados locales.

16. El segundo aspecto básico consiste en definir los objetivos del programa. ¿Se pretende que la red de seguridad alimentaria prevista mitigue la inseguridad alimentaria temporal, o estructural, o ambas? Un programa estructural debería centrarse en el aumento de los activos familiares, ya sean humanos (educación y salud) o productivos (tierra y ganado, tecnología agrícola, capital para pequeñas empresas), así como los bienes públicos, tales como las carreteras, de que disponen las familias afectadas por la inseguridad alimentaria, de modo que las personas puedan escapar a la inseguridad alimentaria a largo plazo. Un programa temporal debería centrarse en garantizar que las familias disfruten de un nivel mínimo de seguridad alimentaria de forma inmediata. Este tipo de programa consistirá generalmente en la provisión directa de ayuda, en forma de efectivo o de alimentos, a las familias necesitadas, durante un período determinado de tiempo. Algunas intervenciones combinan ambos tipos de programas. Otros posibles objetivos de los programas son potenciar la capacidad de acción de los pobres, especialmente de las mujeres, o hacer frente a tipos específicos de inseguridad alimentaria, como la malnutrición infantil. Sin embargo, por lo general, cuantos más objetivos tiene un programa, menos eficaces o eficientes son las intervenciones concretas a fin de hacer frente a uno cualquiera de los diversos objetivos.

17. Un tercer aspecto básico tiene que ver con los recursos administrativos y presupuestarios. Los recursos administrativos determinan la capacidad de un gobierno o una organización dados para llevar a cabo una intervención. En muchos países menos adelantados (PMA) la capacidad administrativa es sumamente limitada, como resultado de la debilidad de las instituciones públicas y la escasez de personal calificado. Estos límites administrativos pueden lógicamente restringir el nivel de complejidad y el alcance de una intervención determinada. Por otra parte, las limitaciones presupuestarias restringen obviamente el diseño de los programas, lo que se traduce en particular en una elección entre cobertura y cuantía de las transferencias. Dado un presupuesto determinado, cuanto mayor sea la transferencia (o el costo) por familia, menor será el número de personas que pueden beneficiarse de las transferencias.

18. El cuarto aspecto tiene que ver con las funciones relativas de los distintos niveles de la administración y de la sociedad civil. Ello depende en parte de la historia institucional del país en cuestión, por lo que se refiere tanto a la distribución de responsabilidades administrativas y presupuestarias, como al deseo de corregir o evitar programas institucionales, o a la falta de democracia en el ámbito local. Otra decisión importante está relacionada con la función

apropiada de la sociedad civil, tanto los beneficiarios como quienes no se benefician, respecto de la administración, verificación y evaluación de la puesta en práctica de un programa.

19. Esta cuestión guarda relación con el quinto aspecto, esto es, el contexto político, la opinión pública y la tradición de un país determinado. Estos factores pueden determinar el tipo de red de seguridad alimentaria aceptable a los ojos de la opinión pública, o el tipo de red que sea factible proponer y establecer, en función de consideraciones políticas. El tipo de transferencia es a menudo una cuestión especialmente delicada; las transferencias de efectivo, por ejemplo, son con frecuencia menos aceptables desde el punto de vista político que los cupones para alimentos.

20. En sexto lugar, el diseño del programa debe guiarse asimismo por el tipo de incentivos que los responsables de la adopción de políticas deseen promover o desalentar. Entre los incentivos positivos cabe mencionar el aumento del consumo de alimentos, la mejora de los hábitos alimentarios o el incremento de la participación política. Entre los posibles incentivos negativos figuran la disminución del trabajo, las trampas, el aumento del consumo de alcohol o drogas, o la corrupción política local.

21. En séptimo y último lugar, y en relación con la cuestión anterior, es preciso considerar las preferencias del grupo beneficiario. Los beneficiarios previstos quizá prefieran un cierto tipo de programa por razones económicas, sociales o culturales. Por ejemplo, las familias pueden preferir recibir efectivo porque ofrece una mayor flexibilidad con vistas a satisfacer necesidades diversas, y las comunidades indígenas pueden resistirse a las intervenciones dirigidas a las personas o las familias y preferir en su lugar intervenciones basadas en la comunidad. Pasar por alto las preferencias locales puede hacer que se reduzcan los efectos de una intervención determinada.

22. Además de los criterios básicos señalados, hay otros varios elementos de importancia para el diseño del programa, que se indican a continuación:

- > El mecanismo de selección de la población beneficiaria. La mayor parte de las intervenciones están dirigidas a una región o un tipo de familia concretos, dado que los factores presupuestarios o las consideraciones relacionadas con la igualdad obligan a procurar reducir al mínimo la “filtración” de las prestaciones o una cobertura insuficiente. La metodología escogida para llegar al grupo de población seleccionado es una decisión crucial de la que depende en gran medida la eficacia de una intervención. Existen muchas metodologías (véase el estudio al respecto de Coady, Grosh y Hoddinott, 2002), y la elección depende de los objetivos y el diseño del programa, la disponibilidad de datos, el presupuesto y la capacidad del organismo de ejecución. Se considera que algunos programas seleccionan al grupo beneficiario por su propia naturaleza, bien porque proporcionan salarios tan bajos, bien porque están sujetos a tantos requisitos, que sólo las familias más pobres participarán. Estos programas con mecanismos de autoselección presentan otras ventajas y desventajas.
- > Elección de los beneficiarios. Por lo que hace los programas dirigidos a familias concretas, normalmente es necesario elegir a un adulto para que reciba las prestaciones

del programa. La elección del beneficiario dependerá de los objetivos del programa, pero actualmente la mayor parte de los programas de transferencias, de alimentos o efectivo, conceden prioridad a la mujer responsable de la familia. Este concepto, que ha pasado a ser un axioma en el campo del desarrollo, se basa en pruebas empíricas de que las mujeres gastan los ingresos de forma diferente a los hombres. En particular, es más probable que las mujeres gasten los ingresos que han obtenido en la nutrición y la salud y educación de los niños, mientras que es más probable que los hombres asignen los ingresos bajo su control a tabaco y alcohol. Estas diferencias entre hombres y mujeres respecto de la asignación de los ingresos parecen ser especialmente importantes en las familias pobres (véase, por ejemplo, Haddad, Hoddinott y Alderman, 1997). Sin embargo, entre los efectos de la pandemia de VIH/SIDA figura un aumento del número de familias encabezadas por niños.

- Criterios de interrupción de la ayuda. En último extremo, los criterios de interrupción de la ayuda deberían estar determinados por los objetivos del programa. Sin embargo, interrumpir la ayuda que reciben de un programa las personas o familias es delicado desde el punto de vista político y, a menudo, complicado desde el punto de vista técnico. En algunos casos, es posible que los criterios de interrupción estén determinados por los objetivos del proyecto. Los programas de transferencias de efectivo condicionales, en los que los pagos están vinculados a la educación, deberían interrumpir la prestación de ayuda una vez que los niños alcanzan una determinada edad, y los programas temporales deberían interrumpir la ayuda a las familias cuando éstas ya no necesitan la asistencia. Esta última norma, común en los Estados Unidos y en Europa, es muy difícil de aplicar por razones logísticas, incluso en países de ingresos medios. A menudo, se aplican medidas basadas simplemente en un plazo. En cualquier caso, deberían establecerse criterios de interrupción sencillos y transparentes con respecto a los países de bajos ingresos.
- *Evaluación.* En los últimos años ha aumentado paulatinamente la importancia otorgada a la función que las técnicas de evaluación deberían desempeñar en la selección, el diseño, la puesta en práctica y la evaluación de los resultados de las redes de seguridad alimentaria. Las técnicas de evaluación pueden servir para mejorar la ejecución y la eficiencia de los programas tras el comienzo de las intervenciones, proporcionar datos sobre la eficiencia en función de los costos y los resultados de una intervención específica, y facilitar información comparativa sobre las intervenciones según los distintos sectores de políticas o dentro de éstos. Asimismo facilitan una valiosa comprensión de la estructura de incentivos y los procesos de una intervención y, por ello, forman parte esencial de la definición de políticas y del propio proceso de desarrollo agrícola y rural (Davis, 2003).

## MODALIDADES ALTERNATIVAS

23. En los países en desarrollo suelen emplearse tres tipos principales de programa por lo que hace a las redes de seguridad alimentaria: mediante efectivo, relacionados con el acceso a los alimentos y relacionados con el suministro de alimentos. Los programas mediante efectivo proporcionan transferencias de efectivo a las familias

beneficiarias, a veces condicionadas a la adopción de ciertas medidas por las familias beneficiarias. Un primer tipo de programa mediante efectivo son los programas en los que la transferencia de efectivo no está sujeta a condiciones. Un ejemplo de este tipo es el programa de distribución de efectivo en una sola vez, ActionAid, aplicado en partes de Ghana en 1994.<sup>6</sup> Un segundo tipo lo constituyen los programas de transferencias de efectivo condicionales, que se han puesto de moda en la región de América Latina y el Caribe en los últimos años. El programa PROGRESA (posteriormente rebautizado OPORTUNIDADES) de México (desde 1996 hasta la fecha) es el ejemplo más destacado. Con arreglo a este programa, las familias reciben efectivo siempre y cuando cumplan determinadas condiciones, por lo general la asistencia a la escuela en el caso de los niños y la realización de revisiones médicas.<sup>7</sup> Un tercer tipo de programa son los de efectivo por trabajo, en virtud de los cuales se hacen pagos a las familias que trabajan en proyectos de obras públicas. Un ejemplo es el Plan de garantía del empleo de Maharastra en la India, establecido en 1973.<sup>8</sup>

24. Los programas relacionados con el acceso a los alimentos pretenden aumentar la capacidad de las familias afectadas por la inseguridad alimentaria para comprar alimentos. Estos programas se basan en la premisa de que hay mercados de alimentos que funcionan razonablemente bien; esto es, que la curva de suministro de alimentos es prácticamente horizontal y que un aumento de la demanda no producirá un aumento sustancial de los precios de los alimentos. Un tipo de programas relacionados con el acceso a los alimentos entraña una transferencia de efectivo, pero el efectivo debe gastarse en alimentos. Así sucede, por ejemplo, en el programa *Carta Alimentação*, recientemente puesto en marcha (en febrero de 2003), que es un componente esencial del Proyecto Hambre Cero, del Brasil, de lucha contra el hambre. Las familias están obligadas a gastar las transferencias únicamente en artículos alimenticios, lo que deben demostrar aportando los recibos por la cuantía de la transferencia (Presidencia de la República, 2003). Un segundo tipo de programas relacionados con el acceso a los alimentos incluye los programas de cupones para alimentos, que se han utilizado en varios países desarrollados y en desarrollo, como Sri Lanka.<sup>9</sup>

25. Los programas relacionados con el suministro de alimentos proporcionan directamente alimentos o complementos nutricionales a las personas o las familias. Algunos programas de este tipo se basan en la premisa de que no existen mercados de alimentos eficientes, esto es, que un aumento de la demanda produciría principalmente un aumento de la inflación, o sencillamente de que no hay alimentos disponibles. Este es el caso, por ejemplo, de los programas de ayuda alimentaria directa o de alimentos

<sup>6</sup> Véase en Buchanan-Smith, Jones y Abimbilla (1995), citado en Peppiatt, Mitchell y Holzmann (2001), una evaluación de este programa.

<sup>7</sup> Véase en Davis (2003) un examen de los programas de transferencias de efectivo condicionales en América Latina y el Caribe.

<sup>8</sup> Véase en Subbarao (2003) un examen de los programas de obras públicas.

<sup>9</sup> Véase en Castaneda (1998) y Rogers and Coates (2002) un examen de la experiencia relativa a los programas de cupones para alimentos en los países en desarrollo.

por trabajo, que constituyen el tipo de red de seguridad alimentaria principalmente utilizado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Otros tipos de programas dan por supuesto que algunos miembros de la familia son especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria o la malnutrición y, por ello, son necesarias intervenciones concretas dirigidas de forma muy precisa, como los almuerzos escolares o los programas de suplementación de la alimentación. Estos tipos de intervención se han utilizado en muchos países en desarrollo y desarrollados.

26. Muchas redes de seguridad alimentaria combinan elementos de estas distintas modalidades. Una combinación de estas alternativas resulta apropiada cuando las causas del hambre varían en las diferentes regiones, familias o personas, y ello hace necesaria una intervención heterogénea, o cuando el hambre, en el plano familiar, se debe a varias razones, o cuando un programa tiene múltiples objetivos. Por ejemplo, en el Brasil, en el contexto del Proyecto Hambre Cero, más amplio, el programa *Cartão Alimentação* anteriormente descrito se complementó con otras iniciativas de desarrollo local en el plano municipal, como campañas de alfabetización de adultos, construcción de depósitos de agua; programas de alimentación escolar, y programas de alcance regional o nacional, como los de reforma agraria y apoyo a la agricultura en pequeña escala. Otro ejemplo lo constituye el programa PROGRESA, que combina una transferencia condicional de efectivo con suplementos nutricionales dirigidos a las mujeres embarazadas o lactantes y a los niños de pecho.

## LA ELECCIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO Y DE ALIMENTOS

27. Una de las decisiones más importantes al diseñar una red de seguridad alimentaria es la elección entre transferencias de efectivo o de alimentos. Tanto unas como otras resultan en un aumento efectivo de los ingresos familiares y, por lo tanto, de la capacidad de comprar alimentos. No obstante, estos programas pueden tener repercusiones diferentes en la seguridad alimentaria familiar (dependiendo de cómo se definan) y en los mercados locales. Las transferencias de efectivo resultan apropiadas cuando los mercados de alimentos funcionan y el acceso a los alimentos es la causa fundamental del hambre. Como se ha señalado anteriormente, la curva de suministro de alimentos es prácticamente horizontal y un aumento de la demanda no conducirá a un aumento sustancial de los precios de los alimentos. Las transferencias de efectivo deberían, por consiguiente, fomentar el desarrollo de los mercados locales, no sólo de alimentos, sino de otros bienes también. Por otra parte, las transferencias de efectivo sin restricciones permiten a las familias pobres invertir y gastar el dinero en lo que consideran más importante. Diversos estudios han mostrado que incluso los más pobres de los pobres invierten parte de las transferencias que reciben en actividades de empleo autónomo o de producción agrícola.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Véase un examen de la cuestión en Peppiatt, Mitchell y Holzmann (2001).

28. El enfoque relacionado con el acceso a los alimentos, como los programas de cupones para alimentos o de transferencias de efectivo condicionales, resulta apropiado también cuando los mercados locales de alimentos funcionan correctamente y el acceso a los alimentos es la causa fundamental del hambre. Este enfoque fomentará igualmente el desarrollo de los mercados locales, principalmente de artículos alimenticios. Los enfoques de este tipo tienen la ventaja de ser más aceptables desde el punto de vista político, como se ha indicado anteriormente, porque los alimentos se consideran un bien de interés social. Es muy difícil negar la conveniencia de proporcionar alimentos a las personas hambrientas. Las transferencias relacionadas con el acceso a los alimentos pueden ser asimismo más difíciles de desviar hacia formas de consumo “indeseadas” (como el alcohol), cuestión que es motivo de preocupación en algunos casos. Las transferencias relacionadas con el acceso a los alimentos presentan además costos de transacción menores que las medidas relacionadas con el suministro de alimentos, pero con todo mayores que los de las medidas relacionadas con transferencias de efectivo, dado que el diseño del programa trata de obligar a gastar el dinero en artículos alimenticios. Otro inconveniente es que la prohibición de gastar en artículos no alimenticios limita también el gasto en inversión, cuya importancia potencial se ha descrito anteriormente. Por otra parte, las restricciones aplicadas al gasto pueden desencadenar otros tipos de comportamiento negativo, como las trampas o la venta de los cupones para alimentos en el mercado negro.

29. Un enfoque relacionado con el suministro de alimentos es radicalmente distinto porque resulta más apropiado cuando la causa fundamental del hambre es un suministro insuficiente de alimentos. En este caso, las transferencias de efectivo simplemente provocan el aumento de la inflación si los mercados no funcionan correctamente o, peor aún, si simplemente no hay alimentos disponibles, como ocurre en las peores emergencias. Como en el caso anterior, los programas relacionados con el suministro de alimentos son también más aceptables desde el punto de vista político. Además es difícil desviar la asistencia a formas de consumo indeseadas. Otra consideración importante es que la ayuda alimentaria procede a menudo de donaciones y se proporciona gratis al gobierno receptor. Además, los alimentos son la moneda esencial del PMA, principal promotor de programas relacionados con la alimentación en todo el mundo. Un inconveniente es que la disponibilidad de ayuda alimentaria puede influir en la selección de un programa que, desde la perspectiva del país receptor, no sea óptimo. Por otra parte, al igual que en el caso de las intervenciones relacionadas con el acceso a los alimentos, proporcionar ayuda alimentaria en especie limita la inversión o el ahorro por parte de los beneficiarios y puede desencadenar otras formas de comportamiento negativo, como las trampas o la venta de los alimentos proporcionados en concepto de ayuda.

30. ¿Cuál de estos tipos de programas tiene mayores efectos en la reducción del hambre? Algunos estudios realizados en los Estados Unidos (Fraker, 1990) muestran que las transferencias relacionadas con el acceso a los alimentos, como los cupones para alimentos, tienen mayores efectos por lo que hace al consumo de alimentos que las transferencias de efectivo, aunque los beneficiarios prefieran recibir el dinero en efectivo. Sin embargo, los efectos de los programas de transferencias de efectivo

condicionales en el consumo de alimentos varían considerablemente entre los distintos programas de América Latina y el Caribe. Dadas las diferencias entre los ingresos de los pobres de los Estados Unidos y los de América Latina y el Caribe, es razonable esperar una propensión marginal mucho más elevada a consumir parte de esos ingresos en el último caso y, por consiguiente, una menor diferencia entre los efectos de los cupones para alimentos y de las transferencias de efectivo.

31. En ambos tipos de transferencias, es probable que se produzca una cierta desviación hacia el consumo de artículos no alimenticios. Las familias que reciben cupones para alimentos pueden comprar como resultado de ello menos alimentos con sus ingresos en efectivo (y sustituir así una fuente de ingresos por la otra), o vender los cupones para alimentos en el mercado negro a precios descontados. Las familias que reciben ingresos en efectivo pueden, naturalmente, gastar esos ingresos como prefieran. En ambos tipos de transferencias esa desviación puede ser positiva o negativa. La desviación positiva incluye la compra de aperos agrícolas o ropa para la escuela; la principal desviación negativa es el alcohol.

## CONCLUSIONES

32. Las redes de seguridad social y alimentaria sirven como método mediante el cual los Estados pueden cumplir su obligación de velar por la aplicación del derecho a la alimentación de quienes, por razones que escapa a su control, no están en condiciones de mantenerse por sí mismos. Las redes de seguridad social y alimentaria desempeñan una función esencial en la lucha contra el hambre transitoria y crónica, incluso mediante la reducción de la gravedad de las emergencias alimentarias, y en la consiguiente promoción del derecho a la alimentación. Dada la interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, las redes de seguridad deben concebirse y ponerse en práctica con la debida atención a los demás derechos humanos, en especial otros derechos económicos, sociales y culturales y los derechos políticos, así como al principio de igualdad. Si se estructuran de manera adecuada, las redes de seguridad pueden contribuir considerablemente a la reducción de la pobreza y al desarrollo mediante sus vínculos con la salud, la educación y las actividades económicas locales. En vista de su importancia con objeto de aumentar la productividad y en consecuencia el crecimiento económico, las redes de seguridad alimentaria deberían considerarse una inversión y una contribución al desarrollo a largo plazo, no sólo sistemas de asistencia social.

33. Aunque conceptualmente la idea de una red de seguridad alimentaria sea sencilla, la formulación, el diseño y la aplicación son complejos. Como se ha expuesto en este documento, existen numerosas posibilidades de diseño. No hay un diseño concreto mejor que otro, *a priori*. El diseño específico debería depender de las condiciones y los objetivos locales. Por ello, el diseño debería depender de las necesidades y las circunstancias de un país o una región concretos, y de las opiniones de los beneficiarios, más que de las necesidades y prioridades de los países y organismos donantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan-Smith, M., Jones, S. & Abimbilla, B.** 1995. *Review of the Bawku Emergency Programme*, Londres, ActionAid. (Draft mimeo)
- Castaneda, T.** 1998. *The Design, Implementation and Impact of Food Stamp Programs in Developing Countries*. Colombia. (Draft mimeo)
- Coady, D., Grosh, M. & Hoddinott, J.** 2002. *Targeting outcomes redux*. FCND Discussion Paper No. 144. Washington, DC, IIPA.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** 1999. Observación general 12 (El derecho a una alimentación adecuada), E/C.12/1999/5 (12 de mayo de 1999) disponible en inglés en la siguiente dirección de Internet:  
<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/>.
- Davis, B.** 2003. Innovative policy instruments and evaluation in rural and agricultural development in Latin America and the Caribbean. En B. Davis, ed. *Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research-II: Latin America and the Caribbean*. Roma, FAO.
- FAO.** 2001. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma.
- Fraker, T.** 1990. *The Effects of Food Stamps on Food Consumption: A Review of the Literature*. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, Servicio de Alimentación y Nutrición.
- Haddad, L., Hoddinott, J. & Alderman, H., eds.** 1997. *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries*. Baltimore, publicado por Johns Hopkins University Press para el IIPA.
- Peppiatt, D., Mitchell, J. & Holzmann, P.** 2001. *Cash Transfers in Emergencies: Evaluating Benefits and Assessing Risks*. Humanitarian Practice Network Paper No. 35. Londres, ODI.
- Presidencia de la República, Gobierno del Brasil.** 2003. *Decreto N° 4 675, de abril de 2003*. Brasilia, abril, disponible en portugués en la siguiente dirección de Internet [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4675.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4675.htm).
- Rogers, B. & Coates, J.** 2002. *Food-Based Safety Nets and Related Programs*. Social Safety Net Primer Series, Washington, DC, Banco Mundial.
- Subbarao, K.** 2003. *Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs*. Social Protection Discussion Paper Series, No. 0302, Washington, DC, Banco Mundial.

# APLICACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA: RESULTADOS DE SEIS ESTUDIOS DE CASOS

8

## 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 voluntarias.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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.

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](http://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 alimentación adecuada o a medios para obtenerla”, tal como se establece en la Observación general 12, que es una interpretación jurídica autorizada del citado derecho.<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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.

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 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 inoctrinos. 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 secretaría. 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 tendientes 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 disfrutaban 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 disfrutaban 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 en 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](http://www.fao.org/righttofood).



# DIRECTRICES VOLUNTARIAS

en apoyo de la realización progresiva del derecho  
a una alimentación adecuada en el contexto  
de la seguridad alimentaria nacional

Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones,  
noviembre de 2004



---

## Prólogo

En 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación reafirmaron *“el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”*. En la declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, de junio de 2002, se reafirmó la importancia de reforzar el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y se invitó al Consejo de la FAO a que estableciera *“un Grupo de Trabajo Intergubernamental [...] con el fin de elaborar [...] un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”*.

El Grupo de Trabajo Intergubernamental se creó en noviembre de 2002 y se reforzaron las relaciones de trabajo, en particular con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Tras dos años de intensas y constructivas negociaciones y de debates entre los miembros del Grupo de Trabajo Intergubernamental y su Mesa así como los representantes de las partes interesadas y la sociedad civil, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices voluntarias en noviembre de 2004.

Las Directrices voluntarias representan el primer intento de los gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural y de recomendar medidas que hayan de adoptarse para su realización. El objetivo de las Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Las partes interesadas pertinentes podrían beneficiarse también de esa orientación. Las Directrices voluntarias abarcan todas las distintas medidas que deben considerar los gobiernos en el plano nacional a fin de establecer un entorno propicio para que su población pueda alimentarse por sí misma con dignidad y de crear redes de seguridad apropiadas para quienes no estén en condiciones de hacerlo. Pueden emplearse para reforzar y mejorar los marcos de desarrollo existentes, especialmente en relación con las dimensiones social y humana, colocando los derechos de las personas de forma más resuelta en el centro del desarrollo.

---

Las Directrices voluntarias representan un paso hacia la integración de los derechos humanos en la labor de los organismos que se ocupan de la alimentación y la agricultura, como la FAO, tal como ha solicitado el Secretario General de las Naciones Unidas en el contexto de su programa de reforma de las Naciones Unidas. Las Directrices constituyen un instrumento adicional para luchar contra el hambre y la pobreza y acelerar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

La FAO está comprometida a reforzar su capacidad, con la ayuda de los Estados Miembros, para ayudar a los gobiernos deseosos de aplicar las Directrices voluntarias. La Organización espera tener la oportunidad de cooperar con los gobiernos y otros agentes fundamentales que deseen aplicar a la reducción de la pobreza enfoques basados en los derechos y que estén interesados en realizar el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional por medio de la aplicación de las Directrices voluntarias. Esforzarse por lograr que todo niño, mujer y hombre disponga de una alimentación adecuada de forma habitual no sólo es un imperativo moral y una inversión que produce enormes beneficios económicos: equivale asimismo a la realización de un derecho humano básico.



**Jacques Diouf**

Director General

*Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Alimentación*

---

# Índice

Prólogo	iii
<b>I PREFACIO E INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
Prefacio	1
Introducción	4
<b>Instrumentos básicos</b>	<b>4</b>
<b>El derecho a una alimentación adecuada y     la consecución de la seguridad alimentaria</b>	<b>7</b>
<b>II ENTORNO PROPICIO, ASISTENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	<b>9</b>
DIRECTRIZ 1 <b>Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho</b>	9
DIRECTRIZ 2 <b>Políticas de desarrollo económico</b>	10
DIRECTRIZ 3 <b>Estrategias</b>	11
DIRECTRIZ 4 <b>Sistemas de mercado</b>	13
DIRECTRIZ 5 <b>Instituciones</b>	15
DIRECTRIZ 6 <b>Partes interesadas</b>	16
DIRECTRIZ 7 <b>Marco jurídico</b>	16
DIRECTRIZ 8 <b>Acceso a los recursos y bienes</b>	17
DIRECTRIZ 8A Mercado laboral	18
DIRECTRIZ 8B Tierra	19
DIRECTRIZ 8C Agua	19
DIRECTRIZ 8D Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura	20
DIRECTRIZ 8E Sostenibilidad	20
DIRECTRIZ 8F Servicios	20
DIRECTRIZ 9 <b>Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor</b>	21
DIRECTRIZ 10 <b>Nutrición</b>	23
DIRECTRIZ 11 <b>Educación y sensibilización</b>	25
DIRECTRIZ 12 <b>Recursos financieros nacionales</b>	26
DIRECTRIZ 13 <b>Apoyo a los grupos vulnerables</b>	27
DIRECTRIZ 14 <b>Redes de seguridad</b>	28
DIRECTRIZ 15 <b>Ayuda alimentaria internacional</b>	30
DIRECTRIZ 16 <b>Catástrofes naturales y provocadas por el hombre</b>	31



DIRECTRIZ 17	<b>Vigilancia, indicadores y puntos de referencia</b>	33
DIRECTRIZ 18	<b>Instituciones nacionales de derechos humanos</b>	34
DIRECTRIZ 19	<b>Dimensión internacional</b>	35

<b>III</b>	<b>MEDIDAS, ACCIONES Y COMPROMISOS INTERNACIONALES</b>	<b>37</b>
	<b>Cooperación internacional y medidas unilaterales</b>	37
	<b>Papel de la comunidad internacional</b>	37
	<b>Cooperación técnica</b>	38
	<b>Comercio internacional</b>	38
	<b>Deuda externa</b>	40
	<b>Asistencia oficial para el desarrollo</b>	40
	<b>Ayuda alimentaria internacional</b>	41
	<b>Colaboración con las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado</b>	41
	<b>Promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada</b>	42
	<b>Presentación de información a nivel internacional</b>	42

## Prefacio

1. La erradicación del hambre está claramente reflejada en el objetivo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir el número de personas subnutridas a la mitad de su nivel actual para el año 2015 a más tardar y, tal como se acordó en la Cumbre del Milenio, de “reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre” para ese mismo año.
  
2. En la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”. El objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación consiste en “esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos”.
  
3. En el Plan de Acción, se invitó “al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos”.
  
4. En respuesta a la invitación formulada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y tras la realización de varias consultas internacionales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó la Observación general 12, en la que se ofrecían las opiniones de sus expertos sobre la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

---

5. En el párrafo 10 de la Declaración que aprobaron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, celebrada en 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre invitaron al Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación a establecer, en su 123º período de sesiones, un grupo de trabajo intergubernamental (GTIG), “con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

6. El objetivo de estas Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Las partes interesadas pertinentes podrían beneficiarse también de esa orientación.

7. En las Directrices voluntarias se tienen en cuenta una amplia gama de importantes consideraciones y principios, como la igualdad y la ausencia de discriminación, la participación y la inclusión, la obligación de rendir cuentas y el estado de derecho, y el principio de que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica.

8. Al elaborar estas Directrices voluntarias, el GTIG ha contado con la participación activa de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de la sociedad civil. La aplicación de estas directrices, que es fundamentalmente responsabilidad de los Estados, se verá favorecida por la contribución de todos los miembros de la sociedad civil en su conjunto, incluidas las ONG y el sector privado.

9. Estas Directrices voluntarias constituyen un instrumento práctico basado en los derechos humanos dirigido a todos los Estados. No establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados ni para las organizaciones internacionales, ni puede interpretarse que ninguna de sus disposiciones enmienda,

---

modifica o altera de otra manera los derechos y las obligaciones dimanantes del derecho nacional e internacional. Se alienta a los Estados a aplicar estas Directrices voluntarias al elaborar sus estrategias, políticas, programas y actividades, y sin hacer discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

---

# Introducción

## Instrumentos básicos

---

**10.** En las Directrices voluntarias se han tenido en cuenta diversos instrumentos internacionales<sup>1</sup> pertinentes, en particular aquellos instrumentos en los que se consagra la realización progresiva del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación adecuada.

**Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25:**

**1.** Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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 necesiten para:

---

<sup>1</sup> Las referencias en las Directrices voluntarias al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a otros tratados internacionales no entrañan juicio alguno sobre la posición de cualquier Estado con respecto a la firma o ratificación de esos instrumentos, o su adhesión a ellos.

- 
- 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.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2:**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete 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.

1. 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.

11. Los artículos 55 y 56, entre otros, de la Carta de las Naciones Unidas también son pertinentes para estas Directrices voluntarias.

**Carta de las Naciones Unidas, artículo 55:**

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- 
- 
- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
  - b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
  - c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

**Carta de las Naciones Unidas, artículo 56:**

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

**12.** Otros instrumentos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales también contienen disposiciones pertinentes para estas Directrices voluntarias.

**13.** En estas Directrices voluntarias se han tenido en cuenta también los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio, incluidos los objetivos de desarrollo, así como los resultados y compromisos de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social y en otros campos conexos.

**14.** El GTIG ha tenido en cuenta asimismo varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Comisión de Derechos Humanos y las observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

## El derecho a una alimentación adecuada y la consecución de la seguridad alimentaria

---

**15.** 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. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización.

**16.** La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada exige que los Estados cumplan sus obligaciones pertinentes, en virtud del derecho internacional, relativas a los derechos humanos. Estas Directrices voluntarias tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; la accesibilidad física y económica universal, incluso de los grupos vulnerables, a alimentos adecuados, libres de sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; o los medios para procurárselos.

**17.** Los Estados tienen diversas obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En especial, los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tienen la obligación de respetar, promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, así como de tomar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización. Los Estados Partes deberían respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada. Los Estados Partes deberían promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria, así como a reforzar la utilización de los mismos.

---

Los Estados Partes deberían establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad u otros mecanismos de asistencia para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos.

**18.** Se invita a los Estados que no son Partes en el PIDESC a considerar la posibilidad de ratificarlo.

**19.** En el plano nacional, el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos resalta la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y las interrelaciones entre éstos, las obligaciones de los Estados y los papeles de las partes interesadas pertinentes. Asimismo hace hincapié en la consecución de la seguridad alimentaria en cuanto resultado de la realización de los derechos existentes y engloba determinados principios esenciales: la necesidad de poner a las personas en condiciones de realizar el derecho a tomar parte en la gestión de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a buscar, recibir y transmitir información, incluso en relación con la adopción de decisiones relativas a las políticas para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Un enfoque de este tipo debería tener en cuenta la necesidad de prestar especial atención a las personas pobres y vulnerables, que a menudo resultan excluidas de los procesos que determinan las políticas de promoción de la seguridad alimentaria y la necesidad de crear sociedades incluyentes libres de discriminación en lo que se refiere al cumplimiento por el Estado de sus obligaciones de promover y respetar los derechos humanos. Con arreglo a este enfoque, los ciudadanos consideran que sus gobiernos tienen que rendir cuentas y participan en el proceso de desarrollo humano, en lugar de limitarse a ser receptores pasivos. Un enfoque basado en los derechos humanos exige no sólo tender al resultado definitivo de la abolición del hambre, sino también proponer formas de alcanzar ese objetivo. La aplicación de los principios de los derechos humanos forma parte integrante del proceso.

### DIRECTRIZ 1

#### **Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho**

---

**1.1** Los Estados deberían promover y salvaguardar una sociedad libre, democrática y justa a fin de proporcionar un entorno económico, social, político y cultural pacífico, estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad.

**1.2** Los Estados deberían promover la democracia, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la buena gestión de los asuntos públicos, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales a fin de facultar a las personas y la sociedad civil para hacer demandas a sus gobernantes, formular políticas que aborden sus necesidades específicas y garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos y los procesos de adopción de decisiones de los Estados en la aplicación de tales políticas. Los Estados deberían en particular promover la libertad de opinión y expresión, la libertad de información, la libertad de prensa y la libertad de reunión y asociación para favorecer la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica.

**1.3** Los Estados deberían asimismo promover la buena gestión de los asuntos públicos en cuanto factor esencial para lograr un crecimiento económico sostenido, un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre, así como para la realización de todos los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

**1.4** Los Estados deberían, de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, velar por que se conceda a todas las personas, incluidos los defensores de los derechos humanos y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, igual protección jurídica y por que en todos los procedimientos judiciales se apliquen las debidas garantías procesales.

---

**1.5** Cuando proceda y en consonancia con sus leyes internas, los Estados podrán ayudar a las personas y a grupos de personas a tener acceso a la asistencia jurídica con objeto de afirmar en mayor grado la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

## **DIRECTRIZ 2**

### **Políticas de desarrollo económico**

---

**2.1** A fin de conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los Estados deberían promover un desarrollo económico de amplia base que respalde sus políticas de seguridad alimentaria. Los Estados deberían establecer, en relación con las políticas, objetivos y puntos de referencia basados en las necesidades de la población en materia de seguridad alimentaria.

**2.2** Los Estados deberían evaluar, en consulta con las principales partes interesadas, la situación económica y social, y en particular el grado de inseguridad alimentaria y sus causas, la situación respecto de la nutrición y la inocuidad de los alimentos.

**2.3** Los Estados deberían promover un suministro adecuado y estable de alimentos inocuos mediante una combinación de producción interna, comercio, reservas y distribución.

**2.4** Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar un enfoque holístico y global con miras a reducir el hambre y la pobreza. Dicho enfoque entraña, entre otras cosas, medidas directas e inmediatas para garantizar el acceso a una alimentación adecuada como parte de una red de seguridad social; la inversión en actividades y proyectos productivos para mejorar los medios de subsistencia de la población afectada por la pobreza y el hambre de manera sostenible; el establecimiento de instituciones adecuadas, mercados que funcionen, un marco jurídico y normativo favorable; y el acceso al empleo, los recursos productivos y los servicios apropiados.

**2.5** Los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria

---

acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.

**2.6** Cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas a mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación. En particular, los Estados deberían adoptar políticas que creen las condiciones necesarias para favorecer la estabilidad del empleo, especialmente en las zonas rurales, con inclusión de los trabajos fuera de las explotaciones agrícolas.

**2.7** En respuesta al problema creciente del hambre y la pobreza en el medio urbano, los Estados deberían promover inversiones orientadas a fomentar los medios de subsistencia de la población urbana pobre.

### **DIRECTRIZ 3**

#### **Estrategias**

---

**3.1** Los Estados, según convenga y en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza, si las hubiere.

**3.2** La elaboración de estas estrategias debería comenzar con una evaluación detenida de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor, los programas en curso de ejecución, la identificación sistemática de las limitaciones existentes y los recursos disponibles. Los Estados deberían formular las

---

medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia y proponer un programa de cambio y los medios para aplicarlo y evaluarlo.

**3.3** Estas estrategias podrían incluir objetivos, metas, puntos de referencia y plazos, así como medidas con miras a formular políticas; encontrar y movilizar recursos; definir mecanismos institucionales; asignar las responsabilidades; coordinar las actividades de los distintos interesados; y establecer mecanismos de vigilancia. Según sea necesario, las estrategias podrían abordar todos los aspectos del sistema alimentario, con inclusión de la producción, la elaboración, la distribución, la comercialización y el consumo de alimentos inocuos. También podrían ocuparse del acceso a los recursos y a los mercados, así como prevenir medidas paralelas en otros ámbitos. Estas estrategias deberían abordar en particular las necesidades de los grupos vulnerables y desfavorecidos y las situaciones especiales, como las catástrofes naturales y las emergencias.

**3.4** Cuando sea necesario, los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar y, según el caso, revisar una estrategia nacional de reducción de la pobreza en la que se aborde de forma específica el acceso a una alimentación adecuada.

**3.5** Los Estados, individualmente o en cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes, deberían considerar la posibilidad de integrar en su estrategia de reducción de la pobreza una perspectiva de los derechos humanos basada en el principio de no discriminación. Al elevar el nivel de vida de las personas por debajo del umbral de la pobreza debería prestarse la debida atención a la necesidad de garantizar la igualdad en la práctica a las personas tradicionalmente desfavorecidas y entre mujeres y hombres.

**3.6** En sus estrategias de reducción de la pobreza, los Estados también deberían conceder prioridad a la prestación de servicios básicos a los más pobres y a la inversión en los recursos humanos, garantizando el acceso universal a la enseñanza primaria, la atención sanitaria básica, la creación de capacidad en relación con las buenas prácticas, el agua potable, un saneamiento adecuado y la justicia, y apoyando programas de alfabetización, de enseñanza de aritmética elemental y sobre buenas prácticas de higiene.

**3.7** Se alienta a los Estados, entre otras cosas y de manera sostenible, a revitalizar el sector agrícola, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca, y a

---

aumentar su productividad mediante políticas y estrategias especiales orientadas a los pescadores artesanales, y los pequeños agricultores en las zonas rurales, que practican sistemas de explotación tradicionales, y mediante la creación de condiciones propicias para la participación del sector privado, con especial hincapié en el desarrollo de la capacidad humana y la eliminación de las limitaciones a la producción agrícola y su distribución y comercialización.

**3.8** Al elaborar estas estrategias, se alienta a los Estados a consultar 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, del sector privado, de mujeres y de jóvenes, con vistas a promover su participación activa en todos los aspectos de las estrategias de producción agrícola y alimentaria.

**3.9** Estas estrategias deberían ser transparentes, generales y amplias, referirse al conjunto de las políticas, los programas y los proyectos nacionales, tener en cuenta las necesidades especiales de las niñas y las mujeres, combinar objetivos a corto y a largo plazo, y prepararse y aplicarse de forma participativa y con la obligación de rendir cuentas.

**3.10** Los Estados deberían apoyar, incluso por medio de la cooperación regional, la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo, en particular con miras a la reducción de la pobreza y el hambre y a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

#### DIRECTRIZ 4

### **Sistemas de mercado**

---

**4.1** Los Estados, de conformidad con su legislación y con las prioridades nacionales, así como con sus compromisos internacionales, deberían mejorar el funcionamiento de sus mercados, en particular de sus mercados agrícolas y alimentarios a fin de promover tanto el crecimiento económico como un desarrollo sostenible, por ejemplo movilizándolo el ahorro interno, ya sea público o privado, elaborando políticas crediticias apropiadas, generando niveles adecuados y sostenibles de inversiones nacionales productivas mediante créditos en condiciones de favor y aumentando las capacidades humanas.

---

**4.2** Los Estados deberían establecer normas, políticas, procedimientos y órganos de reglamentación y de otro tipo para garantizar un acceso que no sea discriminatorio a los mercados e impedir las prácticas contrarias a la competencia en los mercados.

**4.3** Los Estados deberían fomentar el sentido de la responsabilidad social de las empresas y el compromiso de todos los agentes del mercado y de la sociedad civil con vistas a la realización progresiva del derecho de las personas a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

**4.4** Los Estados deberían proporcionar a los consumidores una protección adecuada frente a prácticas comerciales fraudulentas, la información errónea y los alimentos nocivos. Las medidas adoptadas con ese objeto no deberían constituir obstáculos injustificados al comercio internacional y deberían respetar los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

**4.5** Los Estados deberían, según convenga, promover el establecimiento de mercados locales y regionales en pequeña escala y el comercio fronterizo para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales y urbanas pobres.

**4.6** Los Estados tal vez deseen 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.

**4.7** Los Estados deberían esforzarse por que las políticas comerciales en general, y de comercio alimentario y agrícola en particular, contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos mediante un sistema de comercio local, regional, nacional y mundial que no sea discriminatorio y esté orientado al mercado.

**4.8** Los Estados deberían procurar establecer sistemas internos de comercialización, almacenamiento, transporte, comunicación y distribución eficientes, entre otras cosas, con el fin de facilitar la diversificación del comercio y una mejor conexión dentro de los mercados nacionales, regionales y mundiales y entre ellos, así como de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales.

---

**4.9** Los Estados tendrán en cuenta que los mercados no conducen automáticamente a que todas las personas dispongan de ingresos suficientes en todo momento para satisfacer las necesidades básicas y deberían, por consiguiente, procurar establecer sistemas adecuados de seguridad social y obtener, cuando convenga, asistencia de la comunidad internacional con este objeto.

**4.10** Los Estados deberían tener en cuenta las deficiencias de los mecanismos del mercado con vistas a proteger el medio ambiente y los bienes públicos.

## **DIRECTRIZ 5**

### **Instituciones**

---

**5.1** Los Estados, cuando convenga, deberían evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

**5.2** A tal fin, los Estados tal vez deseen velar por la coordinación de los esfuerzos de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes. Podrían establecer mecanismos nacionales de coordinación intersectorial para garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación concertados de las políticas, los planes y los programas. Se alienta a los Estados a fomentar la participación de las comunidades pertinentes en todos los aspectos de la planificación y ejecución de actividades en dichas esferas.

**5.3** Asimismo, los Estados tal vez deseen encomendar a una institución específica la responsabilidad general de supervisar y coordinar la aplicación de las presentes directrices, teniendo presente la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, y tomando debidamente en consideración los convenios y protocolos vigentes relacionados con la agricultura. Con objeto de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, deberían definirse claramente y revisarse periódicamente las funciones y tareas de esta institución, y se deberían prever los oportunos mecanismos de vigilancia.

---

**5.4** Los Estados deberían 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.

**5.5** Los Estados deberían tomar medidas, en caso necesario, para formular, reforzar, aplicar y mantener normas y políticas eficaces de lucha contra la corrupción, en especial en el sector de la alimentación y en la gestión de la ayuda alimentaria de emergencia.

## DIRECTRIZ 6

### **Partes interesadas**

---

**6.1** Reconociendo la responsabilidad primaria de los Estados respecto de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, se alienta a los Estados a aplicar un enfoque basado en la existencia de numerosas partes interesadas a la seguridad alimentaria nacional para identificar las funciones y fomentar la participación de todos los interesados directos, comprendidos la sociedad civil y el sector privado, a fin de aprovechar sus capacidades especializadas con vistas a facilitar el uso eficiente de los recursos.

## DIRECTRIZ 7

### **Marco jurídico**

---

**7.1** Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

**7.2** Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y de políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en sus leyes internas, que pueden incluir sus constituciones, declaraciones de derechos o legislación, con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Podrían contemplarse mecanismos administrativos,

---

cuasijudiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables.

**7.3** Los Estados que hayan establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales deberían informar al público en general de todos los derechos y vías de recurso disponibles que puedan invocar.

**7.4** Los Estados deberían considerar la posibilidad de reforzar sus políticas y leyes internas a fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a proyectos y programas relativos a la reducción de la pobreza y a la seguridad nutricional.

## **DIRECTRIZ 8**

### **Acceso a los recursos y bienes**

---

**8.1** Los Estados deberían 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 deberían proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población. Los Estados deberían respetar y proteger los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus 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 y reforzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales.

**8.2** Los Estados deberían adoptar medidas para que los miembros de los grupos vulnerables puedan tener acceso a oportunidades y recursos económicos que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía.

**8.3** Los Estados deberían prestar particular atención a los problemas de acceso específicos de las mujeres y de los grupos vulnerables, marginados y tradicionalmente desfavorecidos, incluidas todas las personas afectadas por el VIH/SIDA. Los Estados deberían adoptar medidas para proteger a todas las personas afectadas por el VIH/SIDA contra la pérdida de su acceso a los recursos y bienes.

---

**8.4** Los Estados deberían promover la investigación agronómica y el desarrollo agrícola, en particular para fomentar la producción de alimentos básicos con los consiguientes efectos positivos sobre los ingresos básicos y beneficios para los pequeños agricultores y las agricultoras, así como los consumidores pobres.

**8.5** Los Estados deberían, en el marco de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos los relativos a la propiedad intelectual, promover el acceso de los agricultores en pequeña y mediana escala a los resultados de la investigación que promueven la seguridad alimentaria.

**8.6** Los Estados deberían 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.

**8.7** Los Estados deberían diseñar y aplicar programas que incluyan diferentes mecanismos de acceso y utilización apropiada de las tierras agrícolas, destinados a las poblaciones más pobres.

#### *DIRECTRIZ 8A*

#### **Mercado laboral**

**8.8** Los Estados deberían adoptar medidas para fomentar un crecimiento sostenible con objeto de 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. En los Estados que hayan ratificado los instrumentos pertinentes, las condiciones de trabajo deberían ser compatibles con las obligaciones que han contraído en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros tratados, incluidas las convenciones de derechos humanos.

---

**8.9** Con objeto de mejorar el acceso al mercado laboral, los Estados deberían potenciar el capital humano mediante programas educativos, programas de alfabetización de adultos y otros programas de capacitación, según sea necesario, sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

*DIRECTRIZ 8B*

**Tierra**

**8.10** Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.

*DIRECTRIZ 8C*

**Agua**

**8.11** Teniendo presente que el acceso al agua en cantidad y de calidad suficientes para todos es fundamental para la vida y la salud, los Estados deberían esforzarse para mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios, concediendo la debida atención a la eficacia y la satisfacción de las necesidades humanas básicas de una manera equitativa y que permita un equilibrio entre la necesidad de proteger o restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas, en particular salvaguardando la calidad del agua potable.

---

*DIRECTRIZ 8D*

**Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura**

**8.12** Los Estados, teniendo en cuenta la importancia de la biodiversidad, y de conformidad con sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes, deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos a escala nacional para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, y en particular, en su caso, para proteger los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos, alentando, en su caso, 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 8E*

**Sostenibilidad**

**8.13** Los Estados deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques.

*DIRECTRIZ 8F*

**Servicios**

**8.14** Los Estados deberían crear un entorno propicio y estrategias para facilitar y apoyar el desarrollo de iniciativas de los sectores privado y público a fin de promover instrumentos, tecnologías y mecanización apropiados para la prestación de los servicios pertinentes, como los de investigación, extensión, comercialización, finanzas rurales y microcrédito, con objeto de permitir una producción más eficiente de alimentos por todos los agricultores, en particular los agricultores pobres, y abordar las cuestiones relativas a las limitaciones locales, tales como la escasez de tierra, agua y energía agrícola.

---

## DIRECTRIZ 9

### **Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor**

---

**9.1** Los Estados deberían adoptar medidas para garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, de libre disposición o de venta en el mercado, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos.

**9.2** Los Estados deberían establecer sistemas amplios y racionales de control de los alimentos que reduzcan los riesgos de transmisión de enfermedades por los alimentos utilizando el análisis de riesgos y mecanismos de supervisión, a fin de garantizar la inocuidad en toda la cadena alimentaria, incluidos los piensos.

**9.3** Se alienta a los Estados a tomar medidas para simplificar los procedimientos institucionales de control e inocuidad de los alimentos en el plano nacional y a eliminar las lagunas y las superposiciones de los sistemas de inspección y del marco jurídico y normativo aplicable a los alimentos. Se alienta a los Estados a adoptar normas sobre la inocuidad de los alimentos con una base científica, incluidas normas relativas a los aditivos, contaminantes, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas y peligros microbiológicos, y a establecer normas relativas al envasado, el etiquetado y la publicidad de los alimentos. Estas normas deberían tomar en consideración las normas alimentarias internacionalmente aceptadas (Codex Alimentarius) y ser conformes al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC. Los Estados deberían adoptar medidas para prevenir la contaminación por contaminantes industriales y de otro tipo en la producción, la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la manipulación y la venta de alimentos.

**9.4** Los Estados tal vez deseen establecer un comité de coordinación nacional en relación con los alimentos, que reúna a los protagonistas públicos y privados que intervienen en el sistema alimentario y actúe de enlace con la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius. Los Estados deberían estudiar la posibilidad de colaborar con los interesados directos privados en el sistema alimentario, ayudándolos a controlar sus propios métodos de producción y prácticas de manipulación y haciendo verificaciones de esos controles.

---

**9.5** Cuando sea necesario, los Estados deberían ayudar a los agricultores y a otros productores primarios a aplicar buenas prácticas agrícolas, a los elaboradores de alimentos a aplicar buenas prácticas de fabricación y a los manipuladores de alimentos a aplicar buenas prácticas de higiene. Se alienta a los Estados a considerar la posibilidad de establecer sistemas de inocuidad de los alimentos y mecanismos de supervisión a fin de garantizar el suministro de alimentos inocuos a los consumidores.

**9.6** Los Estados deberían asegurarse de que todos los integrantes del sector alimentario reciban educación sobre prácticas seguras, con objeto de que sus actividades no generen residuos nocivos en los alimentos ni causen daños al medio ambiente. Los Estados también deberían adoptar medidas para educar a los consumidores sobre el almacenamiento, la manipulación y la utilización seguros de los alimentos en el hogar. Los Estados deberían reunir y divulgar información entre la población sobre las enfermedades transmitidas por los alimentos y sobre la inocuidad de los alimentos y deberían cooperar con las organizaciones regionales e internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos.

**9.7** Los Estados deberían adoptar medidas para proteger a los consumidores del engaño y la desinformación en los envases, las etiquetas, la publicidad y la venta de los alimentos y 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. Esas medidas no deberían emplearse como obstáculos injustificados al comercio y deberían ser conformes a los acuerdos de la OMC (en especial el Acuerdo MSF y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio).

**9.8** Se alienta a los países desarrollados a prestar asistencia técnica a los países en desarrollo por medio de asesoramiento, créditos, donaciones y subvenciones para la creación de capacidad y la capacitación en materia de inocuidad de los alimentos. Cuando sea posible y apropiado, se alienta a los países en desarrollo con mayor capacidad en relación con la inocuidad de los alimentos a que ofrezcan asistencia a los países en desarrollo menos avanzados.

---

**9.9** Se alienta a los Estados a cooperar con todos los interesados directos, incluidas las organizaciones regionales e internacionales de consumidores que se ocupan de cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos, y considerar la posibilidad de permitirles participar en los foros nacionales e internacionales en los que se debaten políticas que afectan a la producción, la elaboración, la distribución, el almacenamiento y la comercialización de alimentos.

## DIRECTRIZ 10

### Nutrición

---

**10.1** En caso necesario, los Estados deberían tomar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y de preparación de los alimentos, así como las modalidades de alimentación, en particular la lactancia materna, asegurándose al mismo tiempo de que los cambios en la disponibilidad de alimentos y en el acceso a ellos no afecten negativamente a la composición de la dieta y la ingesta dietética.

**10.2** Se alienta a los Estados a adoptar medidas, en particular mediante la educación, la información y la reglamentación sobre el etiquetado, destinadas a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos, que puede conducir a la malnutrición, a la obesidad y a enfermedades degenerativas.

**10.3** Se alienta a los Estados a fomentar la participación de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades y las administraciones locales, en la formulación, la aplicación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas encaminados a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos, especialmente los que son ricos en micronutrientes. Los Estados tal vez deseen promover la creación de huertos en los hogares y en las escuelas como elemento básico para combatir las carencias de micronutrientes y fomentar una dieta sana. Además, los Estados podrían 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.

---

**10.4** Los Estados deberían tomar en consideración las necesidades alimentarias y nutricionales particulares de las personas aquejadas del VIH/SIDA, o que sufran los efectos de otras epidemias.

**10.5** Los Estados deberían adoptar medidas para promover y fomentar la lactancia materna, en consonancia con su cultura, el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna y las resoluciones posteriores de la Asamblea Mundial de la Salud, de conformidad con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

**10.6** Los Estados tal vez deseen difundir información sobre la alimentación de los lactantes y los niños pequeños que sea coherente y esté en consonancia con los conocimientos científicos más avanzados y las prácticas aceptadas a nivel internacional, y tomar medidas para luchar contra la desinformación sobre la alimentación infantil. Los Estados deberían examinar con la máxima atención las cuestiones relativas a la lactancia materna y la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), sobre la base de los conocimientos científicos más modernos y autorizados y apoyándose en las directrices de la OMS y el UNICEF más recientes.

**10.7** Se invita a los Estados a adoptar medidas paralelas en los sectores de la salud, la educación y la infraestructura sanitaria y a promover la colaboración intersectorial, de manera que la población pueda disponer de los servicios y los bienes necesarios para aprovechar al máximo el valor nutritivo de los alimentos que consume y lograr de esta manera el bienestar nutricional.

**10.8** Los Estados deberían adoptar medidas para erradicar las prácticas discriminatorias, especialmente la discriminación en razón del sexo, con el fin de alcanzar niveles adecuados de nutrición dentro del hogar.

**10.9** Los Estados deberían reconocer que la alimentación es una parte vital de la cultura de una persona y se les alienta a tener en cuenta las prácticas, costumbres y tradiciones de las personas en relación con la alimentación.

**10.10** Se recuerda a los Estados los valores culturales de los hábitos dietéticos y alimentarios en las diferentes culturas; los Estados deberían establecer métodos

---

para promover la inocuidad de los alimentos, una ingesta nutricional positiva, incluido un reparto justo de los alimentos en el seno de las comunidades y los hogares, con especial hincapié en las necesidades y los derechos de las niñas y los niños, de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes, en todas las culturas.

## **DIRECTRIZ 11**

### **Educación y sensibilización**

---

**11.1** Los Estados deberían apoyar la inversión en el desarrollo de los recursos humanos, en esferas tales como la salud, la enseñanza, los programas de alfabetización y otros programas de capacitación práctica, que son esenciales para el desarrollo sostenible, e incluso en la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural.

**11.2** Los Estados deberían reforzar y ampliar las oportunidades de recibir enseñanza básica, especialmente para las niñas, las mujeres y otros grupos de población desfavorecidos.

**11.3** Los Estados deberían fomentar la educación sobre agricultura y medio ambiente en la enseñanza básica y secundaria, con el fin de hacer que las nuevas generaciones sean más conscientes de la importancia de conservar y utilizar de modo sostenible los recursos naturales.

**11.4** Los Estados deberían apoyar la enseñanza superior por medio del fortalecimiento en los países en desarrollo de las universidades y las facultades técnicas de agronomía y disciplinas conexas y de estudios empresariales, para que realicen tanto funciones pedagógicas como de investigación, y procurando que las universidades de todo el mundo proporcionen formación de nivel universitario y superior a los agrónomos, científicos y empresarios de los países en desarrollo.

**11.5** Los Estados deberían proporcionar información a los ciudadanos con objeto de fortalecer su capacidad para participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar y para impugnar las decisiones que amenacen sus derechos.

**11.6** Los Estados deberían aplicar medidas para impulsar a las personas a mejorar la vivienda y los medios para la preparación de los alimentos, porque

---

estos elementos están relacionados con la inocuidad de los alimentos. Tales medidas deberían adoptarse en los campos educativos y de las infraestructuras, especialmente en las familias rurales.

**11.7** Los Estados deberían promover o integrar en los programas escolares la educación sobre los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y, en especial, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

**11.8** Se alienta a los Estados a promover la concienciación sobre la importancia de los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

**11.9** Los Estados deberían proporcionar una formación adecuada a los funcionarios encargados de llevar a cabo la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

**11.10** Los Estados deberían incrementar el conocimiento de las presentes directrices por parte de sus ciudadanos, así como proporcionar y mejorar continuamente el acceso a las mismas y a las leyes y los reglamentos pertinentes sobre derechos humanos, especialmente en las zonas rurales y alejadas.

**11.11** Los Estados tal vez deseen dotar a la sociedad civil de los medios necesarios para que participe en la aplicación de las directrices, por ejemplo, mediante la creación de capacidad.

## DIRECTRIZ 12

### **Recursos financieros nacionales**

---

**12.1** Se alienta a los entes regionales y locales a asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.

**12.2** Los Estados deberían garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, en particular en la esfera de la seguridad alimentaria.

---

**12.3** Se alienta a los Estados a promover gastos y programas sociales básicos, en particular los que afectan a los segmentos pobres y vulnerables de la sociedad, y a protegerlos de las reducciones presupuestarias, y a aumentar al mismo tiempo la calidad y eficacia de los gastos sociales. Los Estados deberían esforzarse para garantizar que los recortes presupuestarios no afecten negativamente al acceso a una alimentación adecuada de los sectores más pobres de la sociedad.

**12.4** Se alienta a los Estados a establecer un entorno jurídico y económico propicio con vistas a promover y movilizar el ahorro interno y a atraer recursos externos para inversiones productivas, así como a buscar nuevas fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, a nivel nacional e internacional, para los programas sociales.

**12.5** Se invita a los Estados a tomar medidas apropiadas y sugerir estrategias para contribuir a concienciar a las familias de los emigrantes con objeto de promover el uso eficiente de las remesas por ellos enviadas para realizar inversiones a fin de mejorar sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria de sus familias.

## **DIRECTRIZ 13**

### **Apoyo a los grupos vulnerables**

---

**13.1** En consonancia con el compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los Estados deberían 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. Los Estados deberían formular y encontrar medidas correctivas de aplicación inmediata o progresiva para proporcionar acceso a una alimentación adecuada.

**13.2** Se invita a los Estados a 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.

---

**13.3** Con objeto de velar por la orientación eficaz de la asistencia, de manera que no se excluya a ninguna persona necesitada y que no se incluya a nadie que no la necesite, los Estados deberían establecer criterios de selección transparentes y no discriminatorios. Para impedir malversaciones y prevenir la corrupción, son esenciales sistemas administrativos y de rendición de cuentas eficaces. Entre los factores que deben tenerse en cuenta cabe destacar los bienes y los ingresos familiares e individuales, el estado nutricional y la situación sanitaria, así como los mecanismos de supervivencia existentes.

**13.4** Los Estados tal vez deseen conceder prioridad a la distribución de la asistencia alimentaria a través de las mujeres como medio para reforzar su función en la adopción de decisiones y garantizar que los alimentos se utilicen para satisfacer las necesidades alimentarias de los hogares.

#### **DIRECTRIZ 14**

### **Redes de seguridad**

---

**14.1** Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos. En la medida de lo posible, y prestando la debida atención a la eficacia y la cobertura, los Estados deberían considerar la posibilidad de aprovechar las capacidades existentes en las comunidades en peligro con miras a proporcionar los recursos necesarios para que las redes de seguridad contribuyan a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Las redes de seguridad alimentaria deberían en la medida de lo posible, y según convenga, basarse en la adquisición local o regional.

**14.2** Los Estados y las organizaciones internacionales deberían considerar las ventajas de recurrir a la adquisición local en relación con la asistencia alimentaria, con objeto de integrar las necesidades nutricionales de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y los intereses comerciales de los productores locales.

**14.3** Si bien el diseño de las redes de seguridad social y alimentaria dependerá de la naturaleza de la inseguridad alimentaria, los objetivos, el presupuesto, la capacidad administrativa existente y las circunstancias locales, tales como el nivel de suministro de alimentos y los mercados locales de productos alimenticios, los

---

Estados deberían, no obstante, velar por que esas redes se orienten de manera adecuada a las personas necesitadas y respeten el principio de no discriminación al establecer los criterios de selección.

**14.4** Los Estados deberían adoptar disposiciones, en la medida en que lo permitan los recursos, para que cualquier medida de carácter económico o financiero que probablemente vaya a tener un efecto negativo en los niveles existentes de consumo de alimentos de los grupos vulnerables vaya acompañada de la provisión de redes eficaces de seguridad alimentaria. Las redes de seguridad deberían vincularse con otras intervenciones complementarias encaminadas a promover la seguridad alimentaria a más largo plazo.

**14.5** En las situaciones en las que se haya determinado que los alimentos desempeñan una función apropiada en las redes de seguridad, la ayuda alimentaria debería llenar el vacío entre las necesidades nutricionales de la población afectada y su capacidad para satisfacerlas por su cuenta. La ayuda alimentaria se debería proporcionar con la mayor participación posible de los beneficiarios y debería consistir en alimentos adecuados e inocuos desde el punto de vista nutricional, habida cuenta de las circunstancias, tradiciones alimentarias y culturas locales.

**14.6** Los Estados deberían examinar 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. Entre las actividades complementarias fundamentales cabe destacar el acceso al agua potable y el saneamiento, intervenciones de asistencia sanitaria y actividades de educación nutricional.

**14.7** Al diseñar las redes de seguridad, los Estados deberían considerar la importante función de organizaciones internacionales como la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y otras organizaciones internacionales, regionales y de la sociedad civil pertinentes, que pueden ayudarles a combatir la pobreza rural y a promover la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola.

---

## DIRECTRIZ 15

### **Ayuda alimentaria internacional**

---

**15.1** Los Estados donantes deberían velar por que sus políticas de ayuda alimentaria apoyen los esfuerzos de los Estados beneficiarios para lograr la seguridad alimentaria y basar sus disposiciones de ayuda alimentaria en evaluaciones razonables de las necesidades orientándose a los grupos especialmente afectados por la inseguridad alimentaria y vulnerables. En este contexto, los Estados donantes deberían proporcionar dicha asistencia de manera tal que tenga en cuenta la inocuidad de los alimentos, la importancia de no causar trastornos a la producción local de alimentos, y las necesidades nutricionales y dietéticas y la cultura de las poblaciones receptoras. La ayuda alimentaria debería tener una estrategia clara de terminación y evitar la creación de dependencia. Los donantes deberían promover un mayor uso de los mercados comerciales locales y regionales con vistas a satisfacer las necesidades alimentarias en los países expuestos a la carestía y reducir la dependencia de la ayuda alimentaria.

**15.2** Las transacciones relativas a la ayuda alimentaria internacional, incluida la ayuda alimentaria bilateral proporcionada en efectivo, deberían llevarse a cabo de forma compatible con los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta de los Estados Miembros, el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1999 y el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, y deberían cumplir las normas de inocuidad de los alimentos acordadas internacionalmente, teniendo presentes las circunstancias, las tradiciones alimentarias y las culturas locales.

**15.3** Los Estados y los agentes no estatales pertinentes deberían garantizar, con arreglo al derecho internacional, el acceso seguro y sin trabas a las poblaciones necesitadas, así como para evaluaciones internacionales de las necesidades y los organismos humanitarios participantes en la distribución de asistencia alimentaria internacional.

**15.4** En la prestación de ayuda alimentaria internacional en situaciones de emergencia, deberían tenerse especialmente en cuenta los objetivos de recuperación y desarrollo a más largo plazo en los países receptores y deberían respetarse los principios humanitarios reconocidos a nivel universal.

---

**15.5** La evaluación de las necesidades y la planificación, el seguimiento y la evaluación de la prestación de ayuda alimentaria deberían, en la medida de lo posible, llevarse a cabo de forma participativa, y siempre que sea posible, en colaboración estrecha con los Estados receptores a nivel nacional y local.

## **DIRECTRIZ 16**

### **Catástrofes naturales y provocadas por el hombre**

---

**16.1** Los alimentos no deberían utilizarse jamás como medio de presión política y económica.

**16.2** Los Estados reafirman las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional humanitario, y en concreto al convertirse en Partes de los Convenios de Ginebra de 1949 y/o de los Protocolos Adicionales a éstos de 1977, con respecto a las necesidades de índole humanitaria de la población civil, incluido, entre otras cosas, su acceso a los alimentos en situaciones de conflicto armado y de ocupación.

El Protocolo Adicional I estipula, entre otras cosas, que “queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles”, que “se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”, y que “estos bienes no serán objeto de represalias”.

**16.3** En situaciones de ocupación, el derecho internacional humanitario prevé, entre otras cosas: que la potencia ocupante, en el mayor grado posible en función de los medios a su disposición, tiene el deber de garantizar los suministros alimentarios y médicos a la población; que debería, en particular, aportar los productos alimenticios, suministros médicos y otros artículos necesarios, si los

---

recursos del territorio ocupado son insuficientes, y que si la totalidad o parte de la población de un territorio ocupado no recibe un suministro adecuado, la potencia ocupante deberá acordar planes de socorro en nombre de la citada población y deberá facilitarlos con todos los medios a su disposición<sup>2</sup>.

**16.4** Los Estados reafirman las obligaciones asumidas con respecto a la protección y la seguridad del personal humanitario.

**16.5** Los Estados deberían hacer todo lo posible para asegurarse de que los refugiados y las personas desplazadas internamente tengan acceso, en todo momento, a alimentos adecuados. A este respecto, se debería alentar a los Estados y otros interesados pertinentes a que, al ocuparse de situaciones de desplazamiento interno, empleen los principios y las normas establecidos en los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos.

**16.6** En el caso de que se produzcan emergencias debidas a causas naturales o provocadas por el hombre, los Estados deberían proporcionar ayuda alimentaria a las personas necesitadas, podrán pedir asistencia internacional si sus propios recursos no bastan, y deberían facilitar el acceso, en condiciones seguras y sin trabas, de dicha asistencia, de conformidad con el derecho internacional y los principios humanitarios reconocidos con carácter universal, teniendo presentes las circunstancias, las tradiciones alimentarias y las culturas locales.

**16.7** Los Estados deberían implantar mecanismos adecuados y eficaces de alerta para prevenir o mitigar los efectos de las emergencias de origen natural o provocadas por el hombre. Los sistemas de alerta deberían basarse en las normas y la cooperación internacionales, así como en datos fiables y desagregados, y deberían ser objeto de seguimiento constante. Los Estados deberían adoptar medidas apropiadas de preparación para las emergencias, por ejemplo, el mantenimiento de existencias de alimentos para la adquisición de productos alimenticios, y tomar medidas con miras a establecer sistemas adecuados de distribución.

---

<sup>2</sup> IV Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, artículos 55 y 59.

---

**16.8** Se invita a los Estados a examinar la posibilidad de establecer mecanismos para evaluar los efectos nutricionales y conocer mejor las estrategias de supervivencia de las familias afectadas en el caso de catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Esta información debería servir de base para la orientación, formulación, aplicación y evaluación de los programas de socorro, recuperación y aumento de la capacidad de resistencia.

#### DIRECTRIZ 17

### **Vigilancia, indicadores y puntos de referencia**

---

**17.1** Los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de las presentes directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad y aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información.

**17.2** Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo “evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación” a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias.

**17.3** Los Estados tal vez deseen asimismo elaborar un conjunto de indicadores del proceso, los efectos y los resultados, aprovechando los indicadores ya en uso y mecanismos de vigilancia como los SICIAV, con miras a evaluar la marcha de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados tal vez deseen establecer puntos de referencia adecuados que se hayan de conseguir a corto, medio y largo plazo, directamente relacionados con la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza y el hambre como mínimo, así como de otros objetivos nacionales e internacionales, con inclusión de los establecidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en la Cumbre del Milenio.

**17.4** En este proceso de evaluación, los indicadores del proceso podrían determinarse o diseñarse de manera que registren y reflejen explícitamente el

---

uso de instrumentos de política específicos y la realización de intervenciones específicas, cuyos resultados sean compatibles con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esos indicadores permitirían a los Estados aplicar medidas jurídicas, normativas y administrativas, detectar las prácticas y los resultados discriminatorios y determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización de ese derecho.

**17.5** Los Estados deberían, en particular, vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional, en particular la prevalencia de carencias de micronutrientes.

**17.6** En este proceso de evaluación, los Estados deberían asegurarse de que la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con un enfoque participativo.

#### DIRECTRIZ 18

### **Instituciones nacionales de derechos humanos**

---

**18.1** Los Estados que hayan adoptado, como política nacional o en sus leyes, un enfoque basado en los derechos y que tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo (*ombudsman*), tal vez deseen incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Se alienta a los Estados que no tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo a establecerlos. Las instituciones de derechos humanos deberían ser independientes y autónomas del gobierno, de conformidad con los Principios de París. Los Estados deberían alentar a las organizaciones de la sociedad civil y las personas a contribuir a las actividades de seguimiento que lleven a cabo las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

**18.2** Se invita a los Estados a alentar los esfuerzos que realizan las instituciones nacionales para establecer lazos de colaboración e incrementar la cooperación con la sociedad civil.

---

## DIRECTRIZ 19

### **Dimensión internacional**

---

**19.1** Los Estados deberían aplicar las medidas, las acciones y los compromisos de alcance internacional descritos en la Sección III *infra*, en apoyo de la aplicación de las Directrices voluntarias, que ayuden a los Estados en sus esfuerzos nacionales encaminados a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con lo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, en el contexto de la Declaración del Milenio.



## Cooperación internacional y medidas unilaterales

---

1. En el contexto de las principales conferencias internacionales recientes, la comunidad internacional ha expresado su profunda preocupación por la persistencia del hambre, su disposición a apoyar a los gobiernos nacionales en sus esfuerzos para combatir el hambre y la malnutrición y su compromiso a cooperar activamente en el marco de la asociación global en pro del desarrollo, que comprende la Alianza Internacional contra el Hambre.
2. Los Estados son los principales responsables de su propio desarrollo económico y social, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Subrayando que los esfuerzos nacionales de desarrollo deberían ser respaldados por un entorno internacional propicio, se exhorta a la comunidad internacional y al sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, así como a otros organismos y órganos pertinentes con arreglo a sus mandatos, a adoptar medidas para apoyar los esfuerzos nacionales de desarrollo con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esta función esencial de la cooperación internacional se reconoce, por ejemplo, en el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, así como en los resultados de las principales conferencias internacionales, como el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión económica y política.
3. Se insta enérgicamente a los Estados a adoptar disposiciones con vistas a evitar, y abstenerse de tomar, cualquier medida unilateral que no esté conforme con el derecho internacional y con la Carta de las Naciones Unidas y que impida la plena consecución del desarrollo económico y social por la población de los países afectados y obstaculice su realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

## Papel de la comunidad internacional

---

4. De conformidad con los compromisos contraídos en diversas conferencias internacionales, en particular con el Consenso de Monterrey, los países

---

desarrollados deberían ayudar a los países en desarrollo a lograr los objetivos internacionales de desarrollo, incluidos los fijados en la Declaración del Milenio. Los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes con arreglo a sus respectivos mandatos deberían respaldar activamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional. El apoyo externo, incluida la Cooperación Sur-Sur, debería coordinarse con las políticas y prioridades nacionales.

### **Cooperación técnica**

---

5. Los países desarrollados y en desarrollo deberían actuar de consuno para respaldar sus esfuerzos encaminados a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional por medio de la cooperación técnica, incluso para el fortalecimiento de la capacidad institucional, y de la transferencia de tecnología en condiciones establecidas de común acuerdo, como se ha convenido en las principales conferencias internacionales, en todas las esferas abarcadas por estas directrices, con especial atención a los impedimentos para la seguridad alimentaria como el VIH/SIDA.

### **Comercio internacional**

---

6. El comercio internacional puede desempeñar una función destacada en la promoción del desarrollo económico, la mitigación de la pobreza y el aumento de la seguridad alimentaria en el plano nacional.

7. Los Estados deberían promover el comercio internacional como uno de los instrumentos eficaces para el desarrollo, ya que la ampliación del comercio internacional podría crear oportunidades para reducir el hambre y la pobreza en muchos de los países en desarrollo.

8. Se recuerda que el objetivo a largo plazo mencionado en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio es establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.

---

**9.** Se exhorta a los Estados a aplicar los compromisos contraídos en diversas conferencias internacionales pertinentes y las recomendaciones formuladas en el Consenso de São Paulo (aprobado en el 11º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]), incluidas, por ejemplo, las que se reproducen a continuación:

**75.** La agricultura es un elemento central de las negociaciones actualmente en curso. Deberían intensificarse los esfuerzos para alcanzar los objetivos internacionalmente acordados que se incorporaron en los tres pilares del mandato de Doha, a saber, mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Las negociaciones sobre la agricultura que se están desarrollando en la OMC deberían conducir a un resultado coherente con las aspiraciones que se plasmaron en el mandato de Doha. El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y tendrá plenamente en cuenta las necesidades de desarrollo, de manera compatible con el mandato de Doha, incluidos la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Se tomarán en consideración las preocupaciones no comerciales de los países, tal como se previó en el Acuerdo sobre la Agricultura, de conformidad con el párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha.

...

**77.** Los esfuerzos para ampliar la liberalización del acceso a los mercados de los productos no agrícolas en virtud del Programa de Trabajo de Doha deberían intensificarse a fin de reducir o, cuando sea adecuado, eliminar los aranceles, incluidas las crestas arancelarias, las tarifas elevadas y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular sobre los productos de interés para la exportación de los países en desarrollo. En las negociaciones deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades y los intereses especiales de los países en desarrollo y los países menos adelantados, incluso mediante medidas que no lleguen a la plena reciprocidad en los compromisos de reducción.

---

**10.** Esas medidas pueden contribuir a reforzar un entorno propicio para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

### **Deuda externa**

---

**11.** Los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes, según convenga, deberían aplicar enérgica y rápidamente medidas de alivio de la deuda externa con objeto de liberar recursos para combatir el hambre, mitigar la pobreza rural y urbana y promover el desarrollo sostenible. Los acreedores y los deudores deben compartir la responsabilidad de prevenir y resolver situaciones de deuda insostenible. Será decisiva la aplicación rápida, eficaz y plena de la Iniciativa mejorada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que debería ser plenamente financiada por medio de recursos adicionales. Además, se exhorta a todos los acreedores oficiales y comerciales a participar en la Iniciativa. Los países pobres muy endeudados deberían adoptar, o seguir adoptando, las políticas necesarias para velar por la aplicación cabal de la Iniciativa.

### **Asistencia oficial para el desarrollo**

---

**12.** De conformidad con el Consenso de Monterrey, los países desarrollados deberían ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, incluidos los fijados en la Declaración del Milenio, proporcionando asistencia técnica y financiera adecuada y haciendo esfuerzos efectivos con vistas a alcanzar el objetivo de destinar el 0,70 por ciento del producto nacional bruto (PNB), en forma de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), a los países en desarrollo y entre el 0,15 y el 0,20 por ciento del PNB a los países menos adelantados. Ello debería ir ligado a esfuerzos encaminados a mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, por ejemplo mediante una mejor coordinación, una mayor integración con las estrategias nacionales de desarrollo, una mayor previsibilidad y estabilidad, y un verdadero control nacional. Debería alentarse a los donantes a adoptar medidas para asegurarse de que los recursos proporcionados para el alivio de la deuda no resulten en una reducción de los recursos en concepto de AOD

---

que deberían estar disponibles para los países en desarrollo. Se alienta a los países en desarrollo a que se basen en los progresos conseguidos a fin de garantizar que la AOD se utilice de manera eficaz para lograr los objetivos y las metas de desarrollo. Además, deberían estudiarse mecanismos financieros voluntarios en apoyo de los esfuerzos tendentes a lograr un crecimiento sostenido, el desarrollo y la erradicación de la pobreza.

### **Ayuda alimentaria internacional**

13. Los Estados que proporcionan asistencia internacional en forma de ayuda alimentaria deberían 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 en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. En el contexto más amplio de la política de seguridad alimentaria, los Estados deberían basar sus políticas de ayuda alimentaria en evaluaciones razonables de las necesidades en las que participen tanto los beneficiarios como los donantes y que se orienten especialmente a los grupos necesitados y vulnerables. En este contexto, los Estados deberían proporcionar dicha asistencia de manera tal que tenga en cuenta la importancia de la inocuidad de los alimentos, la capacidad local y regional de producción de alimentos y sus ventajas, las necesidades nutricionales, así como la cultura de las poblaciones beneficiarias.

### **Colaboración con las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado**

14. Los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, el sector privado y todas las organizaciones no gubernamentales pertinentes, y los demás interesados directos, deberían promover el fortalecimiento de la colaboración y la coordinación de las medidas, incluidos los programas y las actividades de fortalecimiento de la capacidad, con vistas a reforzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

---

## **Promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada**

---

**15.** Los órganos y los organismos especializados relacionados con los derechos humanos deberían continuar mejorando la coordinación de sus actividades sobre la base de la aplicación sistemática y objetiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la promoción de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, es una preocupación legítima de todos los Estados Miembros, la comunidad internacional y la sociedad civil.

## **Presentación de información a nivel internacional**

---

**16.** Los Estados podrán, con carácter voluntario, informar al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), por medio de sus procedimientos de presentación de información, de las actividades pertinentes y los progresos realizados respecto de la aplicación de las Directrices voluntarias con miras a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

---

En esta publicación se presentan siete documentos de información y un informe sobre estudios de casos preparados en el curso del proceso de negociación que precedió a la aprobación de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Los documentos de información se refieren a cuestiones controvertidas en el curso de las negociaciones o a complejas cuestiones jurídicas respecto de las cuales se pidieron aclaraciones. En el informe sobre estudios de casos se resume el resultado de los estudios encomendados en cinco países para reunir información acerca de la experiencia práctica en cada país con diferentes políticas y programas propicios para hacer realidad el derecho de la población a una alimentación adecuada. Se incluye también el texto íntegro de las *Directrices voluntarias*. Quienes trabajan en gobiernos, organismos de desarrollo, la sociedad civil y círculos académicos en la tarea de hacer realidad el derecho a la alimentación deberían encontrar en esta publicación una valiosa herramienta para la adopción de decisiones.

ISBN 92-5-305512-8



9 789253 055128

TC/M/A0511S/2/6.07/500