

TERCERA PARTE

LA LEY MARCO

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

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

TERCERA PARTE

LA LEY MARCO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

90 Véase Eide, A. 2002. p. 31.

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

3.1

ADOPCIÓN DE UNA LEY MARCO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2 EVALUACIÓN DEL CONTEXTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

98 Véase FAO. 2009.

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

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

3.1.3 DISEÑO DE UN PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.4 EVALUACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS

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

102 Véase Kunneman, R. 2002.

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

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

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

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

3.2 DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY

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

3.2.1 PREÁMBULO

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

3.2.2 TÍTULO Y OBJETIVOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.3 ALCANCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

108 Véase Skogly y Gibney, 2002.

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

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

111 *Ibidem*

112 Véase Ruggie, 2007, párr. 87.

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

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

3.2.4 DEFINICIONES

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

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

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

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

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

a) Alimentación

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

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

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

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

b) Seguridad alimentaria

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

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

Mundial sobre la Alimentación de 1996 y reafirmada en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación que establece que “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.¹¹⁶ La seguridad alimentaria tiene cuatro componentes:

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

c) Seguridad nutricional

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

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

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

d) Adecuación

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

e) Vulnerabilidad o grupos vulnerables

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

117 Brasil, Ecuador, Guatemala y Nicaragua.

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

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

RECUADRO 21. Vulnerabilidad – Ejemplos de prácticas nacionales

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

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



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

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

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

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

f) Hambre y desnutrición

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

118 Véase www.fivims.net

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

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

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

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

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

120 Véase Kennedy, E. 2003.

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

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

g) La autoridad pública

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

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

RECUADRO 22. La autoridad pública – Ejemplos de prácticas nacionales

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

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

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

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

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

3.2.5 PRINCIPIOS

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

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

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

RECUADRO 23. Principios – Ejemplos de prácticas nacionales

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

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

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

a) Participación

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

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

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

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

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

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

b) Rendición de cuentas

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

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

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

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

c) No discriminación

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

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

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

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

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

d) Transparencia

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

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

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

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

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

e) Dignidad humana

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

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

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

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

f) Empoderamiento

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

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

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

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

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

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

3.3

DISPOSICIONES SUSTANTIVAS QUE ESTABLECEN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

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

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

3.3.1 DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

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

- ◆ Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

La ley marco podría, por ejemplo, estipular que:

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

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

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

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

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

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

3.3.2 EL DERECHO FUNDAMENTAL A ESTAR PROTEGIDO CONTRA EL HAMBRE

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

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

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

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

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

Por lo tanto, la ley marco debería afirmar que:

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

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

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

3.3.3 DISPOSICIONES SOBRE LAS LIMITACIONES AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

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

125 Véase Eide, A. 2007.

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

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

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

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

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

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

3.4

DISPOSICIONES EN MATERIA DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

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

3.4.1 CLÁUSULA GENERAL DE NO DISCRIMINACIÓN

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

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

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

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

Por lo tanto, la ley marco debería afirmar que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.2 CLÁUSULA QUE PROHÍBE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

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

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

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

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

3.4.3 MEDIDAS ESPECIALES PARA SUBSANAR LAS CONSECUENCIAS DE LA DISCRIMINACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5

DISPOSICIONES SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL GOBIERNO

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

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

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

129 Véase Eide, A., 2002, p. 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

3.5.1 LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5.2 LA OBLIGACIÓN DE PROTEGER

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

134 Véase Eide, A. 2007, p. 150.

135 Véase Grimm, D. 2005, p. 149.

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

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

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

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

136 Véase Eide, A. 2002, p. 38.

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

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

3.5.3 LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR EL DERECHO (FACILITAR)

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

La ley marco debería obligar a las autoridades públicas a:

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

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

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

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

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

3.5.4 LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR EL DERECHO (PROVEER)

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Estas disposiciones se examinarán en las siguientes subsecciones.

a) La obligación de suministrar una cantidad mínima de alimentos

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

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

En primer lugar, la ley marco debería:

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

138 Véase Alderman, H. 1998.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

142 Véase Castañeda, T. 2003.

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

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

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

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

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

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

143 Véase FAO. 2006b. p. 27.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

3.6

DISPOSICIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

146 Adaptado de De Schutter, O. 2006

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

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 43. Evaluación del impacto – El ejemplo de Uganda

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

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

3.7 DISPOSICIONES SOBRE LA INFORMACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.8

DISPOSICIONES SOBRE LA EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

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

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

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

154 Véase Vidar, 2005, p. 146.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.9

DISPOSICIONES SOBRE EMERGENCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.10

DISPOSICIONES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.11

DISPOSICIONES SOBRE LA AUTORIDAD NACIONAL PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

3.11.1 ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La autoridad para el derecho a la alimentación puede estar estructurada de dos maneras: puede crearse dentro de la estructura de un determinado ministerio o como una autoridad independiente y autónoma al más alto nivel de gobierno.

En la mayoría de los países, ya se han creado consejos o comisiones nacionales para abordar asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, en la práctica, muchas de estas instituciones son bastante ineficaces como consecuencia de mandatos poco claros, divergencias en las prioridades, la rigidez del sistema, la falta de comunicación entre los diversos sectores de gobierno involucrados, la falta de seguimiento o simplemente por falta de recursos humanos y financieros suficientes. Asimismo, dichas instituciones generalmente están adscritas a algún ministerio competente (generalmente en el ministerio de agricultura, aunque a veces en el ministerio de desarrollo social o en el de salud).

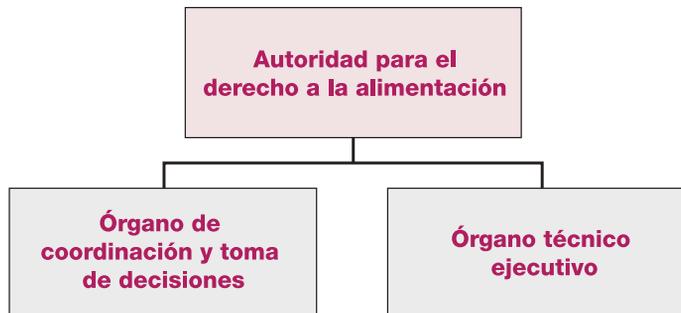
Mejorar la coordinación dentro de la actual estructura podría ser la única alternativa viable en el contexto nacional y podría contribuir a ciertas mejoras. Esto sería posible si las funciones de las diversas entidades están bien definidas y si se han establecido mecanismos para mejorar la coordinación. No obstante, una autoridad nacional para el derecho a la alimentación integrada en algún ministerio competente podría agudizar los problemas de fragmentación y duplicación de actividades gubernamentales relacionadas con el derecho a la alimentación, ya que las prioridades y fondos asignados podrían desviarse. Y lo más grave es que, debido a que está adscrito a un ministerio competente, el mecanismo de coordinación no contaría con las atribuciones políticas necesarias para garantizar la colaboración activa de los demás actores.

Por estas razones, crear una autoridad nacional autónoma para el derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria al más alto nivel de gobierno, o convertir las actuales estructuras en una autoridad de este tipo (en el nivel de la Presidencia o Gabinete del Primer Ministro) es la mejor estrategia para garantizar la transversalidad entre los Ministerios y Subsecretarías y para disponer de las facultades necesarias para conseguir la colaboración efectiva de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales pertinentes. Su alto rango dentro de la jerarquía del Estado y su mandato centrado exclusivamente en la realización del derecho a la alimentación asegurará que este derecho o sus componentes relevantes sean considerados sistemáticamente en las decisiones del Estado en materia de políticas económicas, sociales, financieras, agrícolas, comerciales de otra índole. Además, ubicaría la realización del “derecho a la alimentación” y la coordinación efectiva dentro de los temas prioritarios de la agenda política.

Aunque existe cierta dificultad para establecer un único organismo gubernamental cuyo mandato sea garantizar la coordinación intersectorial, varios países han adoptado esta estrategia en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional (véase el Recuadro 49) y ésta debe seguir considerándose la meta ideal. Lo más fácil es aprovechar las actuales estructuras institucionales. Podría reforzarse una comisión o consejo para la seguridad alimentaria y nutricional ya existente: podría separarse del ministerio competente, y sus atribuciones, funciones y composición podrían revisarse y ajustarse a la ley marco. En tales casos, es de vital importancia que se integre por completo a la nueva autoridad.

Un mecanismo coordinador de estas características para el derecho a la alimentación podría estar estructurado en dos niveles de coordinación integrados por un órgano de coordinación y toma de decisiones y un órgano técnico ejecutivo (véase la Figura 1). Evidentemente, el órgano técnico ejecutivo sería subalterno al órgano de coordinación y toma de decisiones.

FIGURA 1. Modelo de coordinación de dos partes



a) de coordinación y toma de decisión

El órgano de coordinación y toma de decisiones deberá ser creado en el nivel superior de gobierno (en el gabinete de la presidencia o del primer ministro). Este ha sido el enfoque adoptado en varios países que han promulgado o están en proceso de formulación de legislación en materia del derecho a la alimentación basada en los derechos humanos (véase el Cuadro 1).

CUADRO 1. Principal entidad coordinadora responsable y su posición en la estructura administrativa del gobierno. Ejemplos de prácticas nacionales en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional

PAÍS	ÓRGANO DE COORDINACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	POSICIÓN EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO
Brasil	Cámara Interministerial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional	Pendiente de definición a través de un Decreto del Ejecutivo Federal.
Ecuador	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	Ministerio de Salud Pública.
Honduras	Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación	Presidencia de la República
Guatemala	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	Presidencia de la República; Gabinete General, Gabinete Social y Gabinete de Desarrollo Rural.

CUADRO 1. Principal entidad coordinadora responsable y su posición en la estructura administrativa del gobierno. Ejemplos de prácticas nacionales en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional (cont.)

PAÍS	ÓRGANO DE COORDINACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	POSICIÓN EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO
Nicaragua	Consejo de Seguridad y Soberanía Alimentaria	Presidencia de la República (Art. 1.4. Decreto n.º 03-2007).
	Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN)	Presidencia de la República (Art. 12. de la Propuesta de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional).
Perú	Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria	Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo 118-2002-PCM del 13 de noviembre de 2002).
	Comisión Interministerial de los Asuntos Sociales	Presidencia del Consejo de Ministros (Proyecto de Ley sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, 2007).
Uganda	Consejo de Alimentación y Nutrición de Uganda	Primer Ministro o Ministro de Agricultura (aún está por determinarse cuál de las dos alternativas se adoptará)

b) Órgano técnico ejecutivo

La segunda parte de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación debe estar representada por una unidad ejecutiva integrada por técnicos y profesionales. Sus funciones deben incluir la elaboración y presentación de una propuesta de estrategia nacional para el derecho a la alimentación, coordinar la vigilancia técnica de la seguridad alimentaria e intercambiar información, asistiendo a los integrantes de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación en el cumplimiento de sus funciones, y apoyando y facilitando las actividades de la autoridad. Varios países que recientemente han promulgado legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional basada en los derechos humanos, han otorgado al órgano técnico ejecutivo la facultad de formular y presentar propuestas de políticas nacionales sobre el derecho a la alimentación (por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Guatemala).

El órgano técnico ejecutivo podría cumplir una función aún más importante: la responsabilidad de coordinar la aplicación diaria de la estrategia para el derecho a la alimentación y la ley marco, dejando las decisiones estratégicas y políticas en manos de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación.

El órgano técnico debería estar integrado por profesionales nombrados por su experiencia y capacidad en diversos ámbitos relacionados con la realización del derecho a la alimentación. Debido a la complejidad de este derecho y su implementación, este órgano también debería estar facultado para consultar y recurrir a organismos expertos independientes (instituciones, universidades e incluso organismos y organizaciones internacionales), en caso necesario.

3.11.2 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

Las atribuciones y funciones que se deleguen a la autoridad nacional para el derecho a la alimentación a través de la ley marco estarán sujetas a las circunstancias propias del país, pero algunas de las principales funciones seguramente serán las mismas.

La principal tarea de esta autoridad será asesorar al gobierno y coordinar las diversas actividades en materia del derecho a la alimentación en el ámbito nacional. Esto implica encargarse de la coordinación de los diversos organismos y agentes cuyas actividades tengan efectos en la realización del derecho a la alimentación. La autoridad se encargará de realizar revisiones regulares de las políticas nacionales en materia del derecho a la alimentación, para cerciorarse de que estén fundamentadas en la evidencia. Esto implica que las políticas deben fundamentarse adecuadamente en toda la información pertinente y disponible sobre el estado de realización del derecho a la alimentación en el país y ajustarse plenamente a las necesidades y demandas efectivas de la población afectada.

Otra de las tareas que podría ser asignada a la autoridad para el derecho a la alimentación sería al de asesoramiento para la armonización de las políticas sectoriales pertinentes en materia del derecho a la alimentación. Para cumplir este objetivo, deberá asegurarse que el derecho a la alimentación y todos los elementos que lo componen sean tomados en consideración de manera sistemática en el momento de tomar cualquier decisión sobre las políticas de Estado en el ámbito económico, social, fiscal, agrícola o comercial, entre otros.

La autoridad debe, por lo tanto, contar con las atribuciones necesarias para exigir y recopilar los datos pertinentes de las diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales. Disponer de una información oportuna y precisa es fundamental en el proceso de toma de decisiones. Cuanto mejor sea la calidad de la información, mejores serán las decisiones que se tomen. Para lograr un impacto en la aplicación de la ley marco y el derecho a la alimentación en general, la información reunida debe ser compartida y difundida a nivel gubernamental (en los ámbitos central, local y regional) y fuera del gobierno (entre otras entidades del Estado como el parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación).

La función de entidad mediadora también podría recaer en la autoridad para el derecho a la alimentación con el objetivo resolver, entre otros asuntos, diferencias de opinión y posturas contrapuestas respecto de ciertas políticas conflictivas (por ejemplo, uso de tierras y recursos biológicos, responsabilidades institucionales, etc.). Las recomendaciones ofrecidas a los ministerios competentes y otras entidades gubernamentales deben basarse en datos e información recabada de los órganos pertinentes responsables de supervisar los avances en la realización del derecho a la alimentación (véase la Sección 3.12). Teniendo en consideración la relación compleja que existe entre este derecho y los recursos necesarios y la diversidad de medios a través de los cuales se pondrá en marcha, la autoridad también debería tener la responsabilidad de definir parámetros de referencia o *benchmarks* que permitan medir los avances en la aplicación de la ley marco y la realización del derecho a la alimentación¹⁶⁶ (véase la Sección 3.11.2).

La realización plena del derecho a la alimentación requiere tiempo y recursos. A la autoridad nacional se le deberán otorgar las facultades necesarias para asegurar que las prioridades establecidas sean las correctas, que los recursos financieros sean asignados conforme esas prioridades y empleados correctamente. Este es un elemento fundamental para dar plena efectividad a la ley marco.

Otra de las funciones importantes de la autoridad nacional para el derecho a la alimentación será formular propuestas de enmienda a las leyes, reglamentos o políticas relevantes en la realización del derecho a la alimentación, y presentarlas ante el ministerio competente. Asimismo, la autoridad debe contar con las atribuciones correspondientes que le permitan recomendar a los organismos estatales la adopción o modificación de políticas o medidas pertinentes en materia del derecho a la alimentación o uno de sus componentes (accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos). La ley marco o la normativa para su aplicación también deben estipular la obligación que corresponde a los órganos que reciben estas propuestas de actuar en consecuencia a éstas dentro de un determinado período de tiempo o justificar por escrito las razones por las que se han adoptado u omitido medidas en respuesta a las recomendaciones de la autoridad.

La autoridad nacional para el derecho a la alimentación debe presentar periódicamente informes al Congreso relativos al estado de aplicación del derecho a la alimentación y la misma ley marco. El informe debe incluir una evaluación de su propio funcionamiento y desempeño institucional al objeto de informar sobre

166 El CESCR reafirma la importancia de proporcionar “una base sobre la cual el propio Estado Parte [...] pueda evaluar de manera efectiva la medida en que se han hecho progresos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto” (Véase la OG 1, párrafo 6). Los parámetros de referencia deben ser establecidos en relación a cada una de las obligaciones en materia del derecho a la alimentación a las que está sujeto un Estado determinado. El nivel en el que se establezcan los parámetros de referencia para el derecho a la alimentación reviste particular importancia; éstos deberán ser reajustados continuamente, especialmente si fueron establecidos a un nivel demasiado alto o bajo siguiendo criterios poco realistas.

las dificultades que ha debido afrontar. Este tipo de informes contribuirá a la rendición de cuentas de los integrantes del órgano de coordinación. Debido a que incluirá todos o la mayoría de los sectores que tienen mayor injerencia en la realización del derecho a la alimentación en el país (véase la Sección 3.11.3), la autoridad nacional también podría considerarse la institución idónea para revisar y comentar las observaciones de los organismos internacionales de derechos humanos pertinentes sobre la actividad del Estado en la aplicación del derecho a la alimentación en el plano nacional. También se podría otorgar facultades a la autoridad nacional para preparar y presentar informes de dichas observaciones al parlamento.

A la luz de lo anterior, la ley marco debería incluir entre las principales funciones de la autoridad para el derecho a la alimentación:

- ◆ Asesorar al gobierno y coordinar las diversas actividades y actores involucrados en las diversas etapas de la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, regional y local.
- ◆ Formular, negociar, adoptar y revisar las políticas nacionales en materia del derecho a la alimentación para garantizar que aborden adecuadamente las cambiantes necesidades e inquietudes de la población.
- ◆ Determinar los indicadores adecuados para medir el progreso en la aplicación de la ley marco y el ejercicio del derecho a la alimentación. Los indicadores establecidos deben ser específicos, comprobables y limitados en el tiempo.
- ◆ Reunir la información en materia de la realización del derecho a la alimentación y asegurar de que sea compartida y difundida entre todos los actores pertinentes, en el formato correcto y contenido adecuados para una diversidad de usuarios;
- ◆ Presentar sugerencias que permitan armonizar las políticas sectoriales pertinentes para el ejercicio del derecho a la alimentación y recomendaciones para los cambios requeridos en base a los datos obtenidos en el proceso de vigilancia técnica y de los derechos humanos;
- ◆ Establecer las prioridades y coordinar la asignación de recursos en conformidad con dichas prioridades;
- ◆ Presentar ante el ministerio competente o los órganos del Estado correspondientes propuestas para la introducción de enmiendas a las leyes, los reglamentos o las políticas vigentes, o para formular nuevas leyes, disposiciones reglamentarias o políticas relativas al derecho a la alimentación o uno de sus componentes (accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos);

- ◆ Presentar informes al parlamento sobre el estado de aplicación de la ley marco y del derecho a la alimentación, así como las observaciones finales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales que han evaluado la actividad del país en materia del derecho a la alimentación.

3.11.3 COMPOSICIÓN

El órgano de coordinación y toma de decisiones debe estar integrado por personas que reflejen el carácter multisectorial del derecho a la alimentación. Los nombramientos deberían garantizar la representación de todos los sectores y fuerzas sociales involucrados en la realización del derecho humano a la alimentación: representantes gubernamentales y de otras entidades estatales (institutos de investigación y estadísticas, universidades públicas) así como representantes de la sociedad civil y del sector privado y académico. Esto garantizará la participación y contribución de todas las contrapartes y aumentará la probabilidad de que las leyes, políticas y programas aplicados por la autoridad nacional para el derecho a la alimentación se ajusten a las verdaderas necesidades de la población aquejada por el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria.

La ley marco debe estipular que los representantes gubernamentales sean funcionarios al más alto nivel de gobierno (ministros o subsecretarios) al objeto de asegurar de que el derecho a la alimentación reciba la prioridad adecuada en su sector, y que tengan la capacidad de motivar a sus unidades ministeriales. La autoridad para el derecho a la alimentación podría ser presidida por el presidente o primer ministro del país. La alternativa –que un ministro presida el órgano– plantea ciertos riesgos ya que podría generar conflictos interministeriales. Los sectores representados ante la autoridad nacional para el derecho a la alimentación deben reflejar la naturaleza multisectorial y compleja del derecho a la alimentación. Por lo tanto, además de los ministerios y organismos encargados tradicionalmente de cuestiones del área de la alimentación y la agricultura, se deben incluir también los ministerios de finanzas, de educación, de justicia y de salud.

Con respecto a la participación de los representantes de la sociedad civil, la ley marco debe especificar si contarán con “derecho a voz y voto” o sólo integrarán el órgano en calidad de “observadores”. Esto es de vital importancia a efectos de su participación.

Asimismo, la ley marco no sólo debe estipular el número de representantes sino también los procedimientos para garantizar su plena participación. Estos procedimientos deben incluir criterios de selección transparentes y no discriminatorios, procesos claros de consulta y métodos reconocidos de trabajo (véase la Sección 3.13.3). El Recuadro 50 incluye algunos ejemplos de la composición de este tipo de órgano análogos (es decir, instituciones que trabajan en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional) en diversos países.

RECUADRO 50. Composición de los órganos nacionales de coordinación de la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Brasil** estipula que la legislación derivada establecerá los criterios de participación en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Ley exige, no obstante, que un tercio de los miembros del CONSEA sean representantes gubernamentales y dos tercios representantes de la sociedad civil. En lo que respecta a la composición de la Cámara Interministerial, ésta estará integrada por “Ministros de Estado y Secretarios Especiales responsables de los temas relacionadas con la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional” (Art. 11.III). No existe disposición alguna en la Ley respecto de la representación directa de la sociedad civil o el sector privado en la Cámara.

En **Ecuador**, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) está integrado por el Ministro de Salud (que presidirá el Consejo), el Ministro de Agricultura (Vicepresidente), el Ministro de Educación y Cultura, el Ministro de Bienestar Social y el Presidente del Instituto de Propiedad Intelectual del Ecuador. La ley también estipula la participación de un representante de las organizaciones nacionales de consumidores, un delegado de la Defensoría del Pueblo y un representante de la Federación Nacional de Cámaras de la Producción.

En **Guatemala**, El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) está integrado por representantes de los siguientes ministerios: Agricultura, Economía, Educación, Ambiente y Recursos Naturales, Finanzas Públicas, Salud, y Trabajo y Previsión Social. Además de los representantes del gobierno, el Consejo está integrado por dos representantes del sector privado y cinco de la sociedad civil. La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), en tanto, está integrada por personal técnico de los sectores con representación ante el Consejo, técnicos de la instancia de consulta y participación social y del grupo de instituciones de apoyo, cuando les sea requerido por SESAN.

En **Uganda**, el Consejo de Alimentación y Nutrición está integrado por el Presidente (una persona idónea con un alto grado de experiencia en materia de alimentación y nutrición) y 16 miembros que representan las siguientes instituciones: el Gabinete del Primer Ministro, los Ministerios de Agricultura, Salud, Asuntos de Género, Planificación, Emergencias, Educación, Comercio e Industria y Secretario General de Gobernación, así como el Director de la Secretaría de Planificación de Modernización Agraria. Incluirá, asimismo, representantes de universidades e instituciones terciarias; un representante de la Comisión de Derechos Humanos de Uganda; el Director de la Oficina Nacional de Normas de Uganda; un representante de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el área de la seguridad alimentaria y nutricional; un representante de las asociaciones de agricultores y un representante de la industria de procesamiento de alimentos.

La ley marco también debe estipular claramente la necesidad de nombrar personas que actuarán como centros de coordinación dentro de cada ministerio que integra el órgano de toma de decisiones, cuya responsabilidad será asegurar el seguimiento de las acciones y recomendaciones de la autoridad nacional. Los centros de coordinación pueden ser seleccionados por el Ministro que integra el órgano de coordinación entre las máximas autoridades.

3.11.4 COORDINACIÓN VERTICAL

La autoridad no sólo deberá coordinar las actividades de los diversos sectores horizontalmente (transversalmente), sino verticalmente también, es decir, entre los diversos estamentos gubernamentales. Esto reviste particular importancia para los Estados federales y altamente descentralizados. En los Estados federales, seguramente será inevitable la replicación de mecanismos de coordinación, mientras que en los Estados descentralizados, la coordinación podría garantizarse con la creación de oficinas y comités de coordinación en los distritos o municipalidades. En los casos en que las entidades locales cumplen la función de aplicar políticas nacionales, la necesidad de que esas actividades sean coordinadas por la autoridad nacional es mayor, lo que obligará a garantizar la participación activa de representantes de gobiernos locales en la autoridad de coordinación nacional (véase el Cuadro 2).

CUADRO 2. Coordinación vertical de la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales

PAÍS	REPRESENTACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN	ÓRGANOS INDEPENDIENTES EN EL PLANO SUBNACIONAL
Brasil	<p>La Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional incluirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> representantes de los órganos y entidades de seguridad alimentaria y nutricional de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios (Art. IV). 	<p>La Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional será precedida de conferencias estatales, distrital y municipales en las que se elegirán los delegados a la Conferencia Nacional (Art. V.1).</p>
Ecuador	<p>El Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) incluirá entre sus miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> un representante de la Asociación de Municipalidades; un representante del consorcio de consejos provinciales y uno de los consejos parroquiales rurales nacionales (Art. 9). 	<p>Consejos para la seguridad alimentaria y nutricional establecidos a nivel provincial, distrital y parroquial (Art. 7).</p>

CUADRO 2. Coordinación vertical de la seguridad alimentaria y nutricional – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

PAÍS	REPRESENTACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN	ÓRGANOS INDEPENDIENTES EN EL PLANO SUBNACIONAL
Guatemala	El Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) incluirá entre sus miembros: <ul style="list-style-type: none"> • el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (Art. 13). 	En los ámbitos departamental, municipal y comunitario, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conformarán comisiones específicas de SAN (Art. 34).
Honduras	La Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación incluirá entre sus miembros: <ul style="list-style-type: none"> • el Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). 	
Nicaragua (Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008)	El Consejo para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria (CONASSAN) incluirá entre sus miembros: <ul style="list-style-type: none"> • el Presidente de la Asociación de Municipalidades en Nicaragua en representación de los gobiernos municipales; • un representante de los gobiernos regionales de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (Art. 13). 	Se crearán comisiones equivalentes en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (Art. 22). También se crearán Comisiones Departamentales (Art. 23-24) y municipales (Art. 25-26).
Perú (Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada, 2007)	El Grupo Técnico Multisectorial para la seguridad alimentaria estará integrado en la Comisión Interministerial de los Asuntos Sociales. La Secretaría Técnica estará integrada por: <ul style="list-style-type: none"> • un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; • un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú. 	

3.12

DISPOSICIONES SOBRE EL SISTEMA DE VIGILANCIA

La vigilancia es vital para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación y, por ende, la realización de este derecho humano fundamental. También el CESCR y la mayoría de los tratados de derechos humanos pertinentes que han creado comités de vigilancia a nivel internacional exigen a los Estados presentar informes periódicamente a estos comités sobre los avances en la aplicación de los derechos y libertades consagrados. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan específicamente a los Estados a establecer mecanismos para vigilar la realización del derecho a la alimentación (Directriz 17).

En términos generales, la vigilancia consiste en un proceso de seguimiento y evaluación sistemático del desempeño del Estado en función de parámetros referenciales y metas. La Unidad para el Derecho a la Alimentación de la FAO ha desarrollado una definición de trabajo para la vigilancia que consiste en un proceso de “recopilación periódica, el análisis e interpretación y la difusión de la información pertinente con miras a evaluar la marcha de la realización del derecho a una alimentación adecuada entre todos los miembros de la sociedad, y si este guarda relación con los principios y enfoques pertinentes de derechos humanos.”¹⁶⁷ Dado que la vigilancia mide una situación en series cronológicas, deben presentarse informes periódicamente.

167 El documento *Métodos para monitorear el Derecho humano a la Alimentación Adecuada*, 2008, fue elaborado por la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO en cooperación con el Proyecto Internacional sobre el Derecho a la Alimentación en el Desarrollo (IPRFD) y publicado en dos tomos. Este documento proporciona información metodológica y operacional pertinente y actualizada en relación a la vigilancia basada en los derechos. También resume información relativa a métodos específicos y proporciona referencias para un acceso fácil a fuentes de documentación técnica y metodológica. El documento está disponible en: <http://www.fao.org/righttofood>

La ley marco puede ayudar a esclarecer las diferencias que existen entre la vigilancia técnica y la vigilancia de los derechos humanos, y crear un sistema de vigilancia integrado en el país (subsección 3.12.1), incluso a través del nombramiento de una institución que dirija el proceso de vigilancia (subsección 3.12.2).

3.12.1 VIGILANCIA TÉCNICA Y VIGILANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el contexto del derecho a la alimentación, existen dos niveles básicos de vigilancia:

1. La vigilancia del cumplimiento por parte del gobierno de las obligaciones necesarias para la realización del derecho a la alimentación.

En este nivel, se vigila la voluntad y esfuerzo del gobierno (que se expresan por medio de la adopción de legislación primaria y derivada, reglamentos, políticas, programas, proyectos, etc.) para implementar la ley marco.

2. La vigilancia del progreso en la realización del derecho a la alimentación.

En este nivel, se vigila el grado de realización del derecho a la alimentación que efectivamente ha alcanzado la población y los impactos de las medidas adoptadas en el plano nacional, local y comunitario concebidas para contribuir a la realización del derecho a la alimentación.

A nivel nacional, existen distintas instituciones encargadas de la vigilancia “técnica” (o sea, de recopilar datos sobre asuntos relativos a la seguridad alimentaria) y de los “derechos humanos” (o sea, evaluar la realización de los derechos humanos). El primer grupo incluye organismos gubernamentales y públicos. Los servicios nacionales de estadísticas realizan censos y encuestas periódicamente mientras que los ministerios competentes - entre ellos los encargados de agricultura, salud, educación, empleo, industria, comercio, medio ambiente y hacienda - mantienen bases de datos del área respectiva con información relativa a la implementación de sus políticas y programas. Algunos países también han creado unidades o agencias de información gubernamentales dedicadas específicamente a evaluar la situación de la seguridad alimentaria, proporcionar alerta temprana o vigilar el estado de salud y de nutrición de la población.

La información de la vigilancia obtenida de informes preparados por estas instituciones, aunque no esté necesariamente orientada al derecho a la alimentación, trata generalmente diversos componentes de este derecho en el

país: la disponibilidad, estabilidad del suministro, accesibilidad, uso y adecuación de los alimentos. Estos informes contienen datos sobre la cantidad de tierra cultivable *per capita* o la disponibilidad de agua *per capita*; la cantidad de calorías y proteínas diarias ingeridas *per capita*; la tasa de población que padece hambre o desnutrición; la tasa de mortalidad infantil; la producción de alimentos *per capita*; el gasto público *per capita* en educación, salud y nutrición; las tasas de desempleo; la cobertura de los programas de seguridad social, entre otros. Todos estos datos serán relevantes en el momento de evaluar la aplicación del derecho a la alimentación en el plano nacional.¹⁶⁸ Además de las entidades gubernamentales, existen otras instituciones, como universidades, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales, que cuentan con bases de datos y sistemas de información para sus respectivos ámbitos de acción o interés. La característica principal de estas instituciones “técnicas” es que la vigilancia que llevan a cabo no se realiza desde la perspectiva de los derechos humanos: no vigilan el grado de ejercicio del derecho a la alimentación sino, más bien, el estado de la finalidad de este derecho, o sea, la seguridad alimentaria.¹⁶⁹ Además, los datos agregados que demuestran algún progreso en la seguridad alimentaria de la población no reflejan el grado de realización del derecho a la alimentación a nivel individual (además de no mostrar las desigualdades y omitir ciertos patrones culturales, ignoran las diferencias y preferencias individuales).

Por otro lado, entre las instituciones encargadas de “vigilar los derechos humanos” figuran organismos independientes e instituciones de derechos humanos cuyo deber es evaluar la aplicación práctica de la legislación desde la perspectiva de los derechos humanos. Por ejemplo, una comisión para la discriminación, una comisión para la protección de datos o una comisión para el VIH/SIDA, en el caso de que hayan sido creadas, evaluarían las actividades y programas gubernamentales en el ámbito específico de su incumbencia. En cambio, las instituciones nacionales de derechos humanos, como las comisiones de derechos humanos o el defensor del pueblo, cumplen la función de vigilar y promover la realización de los derechos humanos.¹⁷⁰ Las instituciones de derechos humanos, para vigilar el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales y su desempeño en la realización de los derechos humanos, dependen, entre otras fuentes, de la información emanada de los órganos “técnicos” de vigilancia mencionados anteriormente. No obstante, vigilar el progreso alcanzado en la realización de los derechos humanos también

168 Los datos de los censos nacionales, si existen, pueden ser una fuente de información particularmente útil, especialmente si los censos han sido diseñados y llevados a cabo de manera tal que se pueda desagregar los datos por condición del grupo marginado, por ejemplo, mujeres o pueblos indígenas, o por región geográfica y zonas urbanas y rurales.

169 Véase Vidar, M. y Immink, M. Sin publicar.

170 La mayoría de las instituciones de derechos humanos comenzaron a crearse en los años noventa, precisamente en respuesta al reconocimiento cada vez mayor de la importancia de los derechos humanos en la construcción de sociedades democráticas. En 1990 existían sólo ocho instituciones de derechos humanos en el mundo, mientras que en el año 2002 existían 55 y actualmente 123 (Véase Kjaerum, M. 2003. p. 1).

requiere un análisis de otros tipos de información que puede incluir datos basados en eventos, datos basados en las opiniones de expertos y datos de percepción de las familias. Los datos basados en eventos se refieren a los hechos comunicados de abusos cometidos por agentes del Estado u otros contra personas o grupos. Dichos datos generalmente proporcionan información acerca del acto u omisión que derivó en la violación, quién o quiénes fueron las víctimas y quién cometió el abuso. Estos datos complementan la información obtenida de otras fuentes. Los datos basados en la opinión de expertos implican el uso de diversas fuentes de información, incluyendo la prensa, informes gubernamentales e informes de expertos independientes de organismos no gubernamentales (grupos de defensa de los derechos humanos, investigadores académicos, etc.) a quienes se les solicita evaluar el desempeño del Estado. Estos datos se utilizan generalmente para elaborar índices transnacionales y estudios temporales comparativos a través del tiempo.¹⁷¹ Además de los organismos estatales, algunas entidades no gubernamentales, entre ellas ONG e instituciones académicas, también desempeñan un papel activo en la vigilancia del cumplimiento del Estado de las normas de derechos humanos y el desempeño del gobierno en la realización de estos derechos (véase el Recuadro 51).

RECUADRO 51. El papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la vigilancia – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Brasil**, una red de ONG y asociaciones e instituciones sociales conocida como *Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional*, realiza investigaciones y trabajo de campo para generar y analizar información relacionada con la seguridad alimentaria y nutricional. Los datos suministrados por la red y por cada uno de sus miembros se utilizan para elaborar políticas y propuestas programáticas y para la vigilancia.

Otra iniciativa interesante en términos de la vigilancia del derecho a la alimentación en Brasil ha sido la creación en 2002 del Relator Nacional para el derecho humano a la alimentación, el agua y la tierra rural, coordinado por la Plataforma de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, una red de organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Valente, F.L.S. y Beghin, N. 2006. Realization of the Human Right to Adequate Food and the Brazilian Experience: Inputs for Replicability, FAO, Unidad del Derecho a la Alimentación, septiembre. Véase también, Bruera H.G.2004.

171 Para más información sobre los diversos métodos de vigilancia de los derechos humanos, véase, entre otros, PNUD. 2006.

En la mayoría de los países existen instituciones encargadas de generar información de vigilancia y de supervisar el progreso alcanzado en materia de seguridad alimentaria, así como de la realización de los derechos humanos reconocidos en las leyes nacionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, falta un enfoque integrado de vigilancia basado en los derechos humanos caracterizado por i) el acceso e intercambio de información entre los diversos organismos gubernamentales y en todos los niveles del gobierno, así como entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales; ii) un análisis multisectorial de los datos e información disponibles; iii) la utilización de indicadores del derecho a la alimentación; iv) una interpretación y análisis global de la información desde la perspectiva de los derechos humanos; v) una difusión amplia entre el sector público y privado y la sociedad civil del caudal de información obtenida de la vigilancia y vi) garantías de que el gobierno utilizará la información relativa a la vigilancia para formular e implementar las políticas en materia del derecho a la alimentación.

La ley marco puede contribuir a la creación de un sistema de vigilancia integrado de este tipo si obliga a las autoridades y entidades pertinentes en todos los niveles:

- ◆ Recopilar datos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional empleando metodologías y procesos de vigilancia que se ajusten a los principios de derechos humanos establecidos por ley (véase la Sección 3.2.5).
- ◆ Desagregar los datos recopilados por edad, sexo, situación y grupo.
- ◆ Vigilar el progreso alcanzado en la realización del derecho a la alimentación en el país.
- ◆ Establecer o identificar mecanismos de alerta temprana.

Desde el punto de vista institucional, para facilitar el funcionamiento de un sistema viable de vigilancia de la realización del derecho a la alimentación a nivel nacional, la ley marco deberá identificar o crear una institución encargada de la vigilancia (véase a continuación).

3.12.2 TIPIFICACIÓN O CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN ENCARGADA DE LA VIGILANCIA

La ley marco deberá crear o designar la institución encargada de la vigilancia del derecho a la alimentación a nivel nacional tomando en consideración el tipo de instituciones existentes, sus atribuciones y capacidades. La institución encargada debe enfocar su actividad en la vigilancia de los derechos humanos, no obstante, también debe tener la capacidad de identificar los indicadores correctos,

interpretar los datos obtenidos del proceso de vigilancia “técnica” desde la perspectiva de los derechos humanos y, sobre todo, coordinar las evaluaciones de otras entidades asociadas al proceso de vigilancia en torno a un proceso participativo.¹⁷² La ley debe establecer los elementos centrales del mecanismo y su funcionamiento, y en caso necesario y pertinente, dejar los detalles respecto de las tareas encomendadas a las normas de desarrollo de la ley, que deberán ser adoptadas dentro de un determinado período de tiempo.

La institución que finalmente será designada para cumplir esta labor deberá contar con todas las facultades correspondientes para poder acceder a las entidades gubernamentales y exigir la información precisa, así como la capacidad de analizar e interpretar la información pertinente y transformarla en recomendaciones en materia de políticas. Ante todo, la institución debe funcionar de manera autónoma de la dirección del gobierno, ya que la credibilidad de sus recomendaciones dependerá de ello. De hecho, uno de los principios fundamentales de la vigilancia es que su eficacia está supeditada a la separación que exista entre el vigilante y el vigilado. Sólo de esta manera será posible determinar de manera objetiva el progreso alcanzando en la realización del derecho a la alimentación. Esta institución podría pertenecer al gobierno, siempre y cuando no tenga responsabilidades operacionales o atribuciones especiales en el ámbito del derecho a la alimentación y no esté sometida a presiones de otros órganos del gobierno. La Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO ha desarrollado una lista de comprobación de competencias y responsabilidades de la institución encargada de la tarea de vigilar la realización del derecho a la alimentación. Estas incluyen: un mandato claro; recursos humanos y financieros disponibles y adecuados; un plan de trabajo que especifica los plazos para los productos; una fuerte estrategia de difusión dirigida a los partes interesadas; un alto grado de credibilidad; acceso efectivo a todas las fuentes de información pertinentes; comités asesores con competencias en materia de conocimientos técnicos y derechos humanos, y una buena capacidad de promoción y comunicación.¹⁷³

Dependiendo del contexto nacional, entre las posibles instituciones que podrían dirigir la vigilancia se encuentran:

- a) La autoridad nacional para el derecho a la alimentación, si ya ha sido creada o, en caso contrario, un ente interministerial de coordinación con características similares a las de una comisión nacional o consejo para la seguridad alimentaria y nutricional.

172 La institución designada para la vigilancia debe contar información y trabajo de otras instituciones de vigilancia existentes en el país. Véase FAO. 2006c, p. 43.

173 Esta lista de comprobación está basada en los así llamados “Principios de París”, relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, aprobadas por la Asamblea General en su Resolución A/RES/48/134 del 20 de Diciembre de 1993 (véase el sitio en Internet del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en: <http://www2.ohchr.org/English/law/parisprinciples.htm>). Véase FAO, 2008, Vol. I, Capítulo 5.

Si la ley marco ha creado una autoridad nacional para el derecho a la alimentación o ha designado a un órgano interministerial ya existente para cumplir esta función, lo lógico sería designar a esta entidad para dirigir la vigilancia de la realización del derecho a la alimentación. La ventaja de esto es que, al reunir a representantes de diversos sectores, se garantizaría un enfoque integral de las actividades gubernamentales y maximizaría la interpretación intersectorial de los resultados de la vigilancia. Esta opción también podría facilitar el intercambio de información entre los diversos órganos gubernamentales en todos los niveles del gobierno. En el caso de que haya sido creada en el nivel superior de gobierno, esta institución también contaría con las atribuciones políticas necesarias para exigir toda la información que pueda necesitar, así como para ejercer influencia sobre la formulación de políticas en base a los datos recabados. En cambio, una autoridad para el derecho a la alimentación o una comisión o consejo para la seguridad alimentaria y nutricional reconvertida que cuenten entre sus miembros con representantes ministeriales podrían carecer de la autonomía suficiente para llevar a cabo su labor de manera objetiva y exhaustiva sin la interferencia de los ministerios. Por lo demás, separar las funciones de coordinación de las de vigilancia permitiría garantizar que los parámetros de referencia tengan un verdadero impacto en la acción futura del gobierno.

b) Un órgano especializado autónomo o institución nacional de derecho humanos.

La ley marco, siempre y cuando se cuente con recursos suficientes, podría establecer un órgano especializado autónomo para vigilar el cumplimiento y desempeño del gobierno en la realización del derecho a la alimentación (como una comisión sobre igualdad racial o sobre el VIH/SIDA). Una alternativa más realista sería asignar la función de vigilancia a una entidad independiente ya existente como una institución nacional de derechos humanos. La Directriz 18 sobre el derecho a los alimentos reconoce la importancia de las instituciones de derechos humanos en este ámbito y recomienda que deben “incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”.

Esta alternativa ofrece varias ventajas. Las instituciones nacionales de derechos humanos como las comisiones de derechos humanos o el defensor del pueblo son, por excelencia, instituciones cuyo mandato es precisamente vigilar y promover la realización de los derechos humanos.¹⁷⁴ Aunque sus atribuciones y funciones variarán de un país a otro, en términos generales puede decirse que su desarrollo ha sido a escala mundial, tal como demuestra el creciente número de entidades de este tipo en todas las regiones.¹⁷⁵ Muchas de estas instituciones nacionales suelen estar vinculadas de una manera u otra a la rama ejecutiva del

174 Véase arriba, nota 168.

175 Ya se han establecido comisiones de derechos humanos en países con un sistema jurídico basado en el derecho consuetudinario (por ejemplo, Australia, India, Irlanda, Nueva Zelanda y Sudáfrica) y en África y los países del sur de Asia (algunos de ellos países con derecho consuetudinario también), sin embargo, los Defensores del Pueblo para los derechos humanos han adquirido el rango de institución nacional en Europa septentrional, América Latina y en algunos países de Europa Central y Oriental.

gobierno, aunque generalmente pueden actuar de manera bastante autónoma, sin la intervención del gobierno. Esta autonomía puede garantizarse por medios jurídicos, operativos y financieros, procedimientos democráticos y abiertos para designar y despedir a sus funcionarios, y por la forma en que operan. Las instituciones nacionales de derechos humanos cuentan con un alto grado de credibilidad debido al mandato jurídico que se les ha otorgado; también disponen de los conocimientos y competencias para interpretar y analizar exhaustivamente la información de vigilancia en materia de derechos humanos. Aunque estos órganos sólo se han centrado esencialmente en los derechos civiles y políticos, en muchos países su mandato ha sido ampliado para abarcar la vigilancia de todos los derechos humanos. En el Recuadro 52 se incluyen algunos ejemplos de instituciones de derechos humanos encargadas de vigilar la realización de los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

RECUADRO 52. El papel que desempeñan las instituciones de derechos humanos – Ejemplos de prácticas nacionales

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la **India** se creó mediante la Ley de Protección de los Derechos Humanos de 1993. Su mandato consiste en proteger y promover los derechos consagrados en la Constitución de la India o reconocidos en el PIDESC. La Comisión ha cumplido un papel activo en la vigilancia del *desempeño del gobierno* en materia de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales; periódicamente presenta sus recomendaciones respecto de modificaciones que deben introducirse en la legislación vigente o propuesta. Así, por ejemplo, la Ley Nacional de Empleo Rural, que garantiza un mínimo de 100 días de empleo al año, ha sido modificada a fin de eliminar la referencia a ‘una persona sana’ de cada familia, a instancias de la Comisión. Otra enmienda a la Ley de Sucesión Hindú ha tenido como resultado que los hombres y las mujeres tengan los mismos derechos sobre la propiedad, incluidas las tierras agrícolas, lo que ha tenido importantes repercusiones en relación al empoderamiento de las mujeres y la eliminación de la discriminación de por razones de sexo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la **República de Corea** incorporó recientemente la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a su lista de prioridades. Por este motivo, la Comisión creó un instituto de investigación de los DESC integrado por académicos, abogados y activistas del ámbito de los derechos humanos, para llevar a cabo un análisis profundo de estos derechos en Corea. La Comisión está actualmente elaborando recomendaciones en materia de políticas relativas, entre otros ámbitos, al desalojo forzado (con especial incidencia en el derecho a la vivienda).



RECUADRO 52. El papel que desempeñan las instituciones de derechos humanos – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

La labor permanente de la Comisión de Derechos Humanos de **Nueva Zelanda** para la implementación del Plan de Acción para los Derechos Humanos contiene un componente de vigilancia importante. La Comisión ha puesto en marcha un programa jurídico y de formulación de políticas con miras a presentar recomendaciones y propuestas al gobierno central y a los gobiernos locales en relación con la observancia de políticas y propuestas legislativas en materia de derechos humanos. Las observaciones de la Comisión respecto de la trascendencia de los DESC son de vital importancia, dado que los actuales procesos gubernamentales sólo requieren que las políticas sean analizadas formalmente para verificar si se ajustan a los derechos civiles y políticas contenidos en las leyes de derechos humanos de Nueva Zelanda.

La Constitución de **Sudáfrica** obliga de manera explícita a la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos a vigilar los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación. Con miras a afianzar la protección de estos derechos, la Comisión debe investigar, informar y realizar estudios para verificar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, adoptar medidas para garantizar que se preste reparación a las víctimas de violaciones de estos derechos y educar a las entidades del Estado sobre la necesidad de proteger y promover estos derechos. La Comisión debe solicitar cada año a las entidades pertinentes del Estado la información sobre las medidas que se han tomado en aras de la realización de los derechos sociales y económicos, incluido el derecho a la alimentación. La Comisión posteriormente publica un informe sobre el desempeño del Estado en materia de derechos económicos y sociales sobre la base de estos datos. La Comisión también ha realizado audiencias públicas en diversos lugares del país y ha organizado varios talleres consultivos y educativos para funcionarios de gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

La Comisión de Derechos Humanos de **Uganda**, en conformidad con la Constitución de 1995, tiene la obligación de presentar ante el Parlamento informes anuales sobre la situación de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales en el país. Los informes han analizado la situación de algunos de los DESC en Uganda. La Comisión se elaborando actualmente mecanismos de vigilancia del derecho a una alimentación adecuada, el derecho a vivienda digna, el derecho a educación y el derecho a abrigo adecuado. La comisión trabaja activamente en la vigilancia de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos: ha presentado varias recomendaciones al Parlamento para que estos derechos sean incluidos en la Constitución y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Fuentes: NHRC and OHCHR India, 2005. Ver <http://nhrc.nic.in/Publications/escr.pdf>

Con independencia de la alternativa que se elija, lo que realmente importa es que la institución que asumirá la vigilancia cuente con los recursos humanos y financieros necesarios y la credibilidad suficiente para vigilar y promover efectivamente el derecho a la alimentación de manera autónoma. Asimismo, cuando sea pertinente, la institución que haya sido establecida o designada a través de la ley marco para ejecutar la vigilancia también debería contar con la representación de organizaciones de la sociedad civil (véase la Sección 3.13.2 a continuación).

3.13

DISPOSICIONES SOBRE LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a “velar por que las instituciones pertinentes posibiliten la participación plena y transparente del sector privado y de la sociedad civil, y en particular de representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria”. Los actores no gubernamentales (agricultores, comunidades locales, ONG, OSC, el sector privado, etc.) deben tener la posibilidad de plantear sus inquietudes al gobierno y ofrecer sus observaciones respecto de las políticas y programas que les afectarán.¹⁷⁶ Como se ha indicado anteriormente, el derecho a participar en la vida pública ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.¹⁷⁷ El principio de participación debe incluirse en el capítulo sobre principios de la ley marco, tal como se ha señalado antes en la sección 3.2.5.

La legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil está cimentada en sus orígenes. Son organizaciones que surgen de una necesidad real de la comunidad o la sociedad que éstas buscan satisfacer. La capacidad que tienen de ejercer influencia o provocar cambios sociales las convierte en la principal vía hacia una democracia participativa y no representativa; la representación de la sociedad

176 “La sociedad civil entraña la participación, en tanto la democracia parlamentaria entraña la representación... la sociedad civil es complementaria, no es un rival, a la democracia representativa” (véase Marschall, M. 2001. Véase también Boyer, B. 2001).

177 El derecho a participar ha sido reconocido implícitamente en el PIDESC (Art. (8 sobre la libertad de asociación), 13 (sobre educación) y 15, (sobre la vida cultural) y de manera explícita en el PIDCP (Art. 25.1 sobre el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos)). También ha sido reconocido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU de 1986 y en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.

civil no tiene el objetivo de representar los intereses del “pueblo”. En realidad, los diversos grupos de la sociedad civil siempre representan un determinado interés de la sociedad y estos intereses suelen contraponerse a otros.

La participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones tiene como objetivo aumentar la transparencia, eficiencia y eficacia del gobierno. También permite dar credibilidad y legitimidad a las decisiones gubernamentales. La participación activa de todas las partes interesadas en la realización del derecho a la alimentación permitiría obtener información “desde la base” y garantizar que las políticas se fundamenten en las verdaderas necesidades, y que las demandas se incluyan en la agenda política. También permitiría el debate acerca de las perspectivas y las ideas de quienes se ven afectados directamente. La participación activa de la sociedad civil en el quehacer institucional del órgano responsable de vigilar la realización del derecho a la alimentación en el país podría tener la ventaja de permitir que los mismos actores de la sociedad civil se sientan parte y compartan el sentido de responsabilidad. De esta manera, se abandonarían demandas y expectativas poco realistas y aumentaría la participación e interés en las políticas y programas gubernamentales que los mismos grupos ayudaron a forjar.

Por otro lado, la participación activa de la sociedad civil en el plano institucional, de acuerdo con la ley marco, plantearía ciertos desafíos. El primero sería integrar la diversidad de intereses en el proceso de formulación de políticas. Ni el proceso ni los resultados deben estar influidos de forma desproporcionada por un solo sector o un grupo reducido de sectores. Otro desafío sería determinar quién decidirá quiénes serán los representantes de la sociedad que pueden participar (véase la sección 3.13.3).

En segundo lugar, existe la posibilidad de que, en algunos países, los grupos de la sociedad civil no dispongan de la capacidad necesaria, lo que dificultaría su participación efectiva. La participación exige conocimientos y la capacidad de poder contribuir de manera significativa a los debates, la definición de prioridades, el análisis y la evaluación de políticas y programas. Finalmente, si no existe una cultura de colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil, o si las estructuras gubernamentales no permiten la participación plena de los grupos y asociaciones de la sociedad civil en condiciones de igualdad y respeto, será difícil generar esta participación.

Por estos motivos, es sumamente importante que la ley marco establezca claramente los mecanismos institucionales y los procesos de consulta. En las siguientes secciones se examinarán algunas de las principales áreas que la ley marco debe abordar para aumentar las probabilidades de que los grupos de la sociedad civil participen de manera efectiva y significativa.

3.13.1 ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La ley marco debe identificar los ámbitos en los que las autoridades públicas competentes – en todos los niveles – deben o deberían buscar y tomar en consideración los aportes de la sociedad civil. Estas contribuciones incluyen la elaboración de políticas y leyes, el establecimiento de parámetros de referencia y la evaluación de la realización del derecho a la alimentación. En los casos en que sea necesario y oportuno, estas contribuciones de la sociedad civil también pueden estar garantizadas en el proceso de toma de decisiones a nivel administrativo.

Las organizaciones de la sociedad civil, por naturaleza, son las más cercanas a las personas cuyo derecho a la alimentación debe ser respetado, protegido y realizado. La ley marco debe, por lo tanto, obligar a las autoridades públicas competentes, en todos los niveles, a establecer un proceso de consulta que garantice que las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema sean tomadas en cuenta en el momento de elaborar las políticas o programas que podrían tener alguna injerencia en el ejercicio del derecho a la alimentación o algunos de sus componentes.

Sin embargo, es en el ámbito local donde las personas pueden definir mejor sus problemas prioritarios y encontrar la forma más adecuada de resolverlos. Los gobiernos locales pueden convertirse en una fuente crucial de empoderamiento al ofrecer oportunidades concretas para que la población participe en el proceso de toma de decisiones a nivel local, cumpliendo la función de portavoz de las necesidades locales en las instancias superiores y proporcionando apoyo adecuado a las iniciativas de la población local.¹⁷⁸ La participación de la sociedad civil en los niveles subnacionales y locales de gobierno tendrían una doble ventaja: por un lado, las decisiones del gobierno podrían adaptarse mejor a las necesidades e inquietudes reales de la población y, por otro, los grupos de la sociedad civil asumirían la responsabilidad y utilizarían sus estructuras de red para fortalecer las capacidades y aumentar la sensibilización de la población en materia del derecho a la alimentación y las acciones gubernamentales en este ámbito.

La sociedad civil debe participar activamente en la definición de indicadores apropiados y la medición del progreso alcanzado en la realización del derecho a la alimentación en el país. Su participación en las actividades de vigilancia podrían contribuir a evitar que los parámetros se establezcan a un nivel demasiado bajo y permitiría alcanzar un acuerdo lo suficientemente amplio sobre lo que constituye un nivel adecuado de progreso.

Es improbable que la ley marco defina el proceso de consulta específico que se empleará (lo resolverán los instrumentos de implementación). Entre

178 Véase FIDA, 1995.

los mecanismos de consulta que podrían emplearse se incluyen: solicitudes de propuestas por escrito de personas y grupos interesados; realización de audiencias públicas con diversas comunidades y convocatoria de mesas redondas con la participación de diversos grupos ciudadanos. En las áreas rurales o con presencia de grupos étnicos minoritarios, sería preferible realizar audiencias orales en los idiomas locales para garantizar una mayor participación.

La ley marco, para garantizar la participación de los ciudadanos y asegurarse que el Estado cumpla un papel dinámico en el proceso, podría exigir:

- ◆ La existencia de garantías de que se realizarán consultas para examinar áreas específicas de aplicación de la ley marco;
- ◆ La realización de una audiencia pública cada dos años en la que el Estado estaría obligado a informar sobre los avances alcanzados en la aplicación de la ley marco y en la realización progresiva del derecho a la alimentación en el país.

An equivalent duty could also be established for subnational public authorities.

3.13.2 MECANISMOS INSTITUCIONALES Y FORMAS DE REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Existen varios mecanismos que podrían ser puestos en práctica para garantizar la representación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, planificación y aplicación relativos al derecho a la alimentación.¹⁷⁹ La ley marco podría institucionalizar la participación ciudadana de tres maneras: i) permitiendo la participación de representantes de la sociedad civil ante la autoridad nacional para el derecho a la alimentación; ii) creando un grupo consultivo para asesorar a la autoridad para el derecho a la alimentación y iii) ambas alternativas.

Un gran número de países ha formalizado la participación ciudadana en el proceso consultivo para las decisiones a nivel gubernamental en las últimas décadas *permitiendo la participación de la sociedad civil en las entidades de coordinación nacional*: los representantes de la sociedad civil han participado en el quehacer de las autoridades nacionales de coordinación en materia de protección ambiental, VIH/SIDA, drogas, corrupción y justicia penal, entre otras áreas. También se han adoptado diversas leyes en materia de seguridad alimentaria y nutricional que estipulan la participación de representantes de la sociedad civil en los consejos nacionales para la seguridad alimentaria y nutricional (véase el Recuadro 53).

179 Para un análisis interesante de las formas de cooperación gobierno-sociedad civil en Europa, véase Bullain, N. y Toftisova, R. 2005.

RECUADRO 53. Representación de la sociedad civil en los órganos de coordinación nacional – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Ecuador**, **Guatemala** y **Nicaragua**, los Consejos Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional incluyen entre sus miembros representantes de organizaciones de la sociedad civil (uno, cinco y dos, respectivamente).

En **Uganda**, el Proyecto de Ley sobre Alimentación y Nutrición estipula la participación de un representante de organizaciones de la sociedad civil del ámbito de la seguridad alimentaria y nutrición, y uno de las asociaciones de campesinos.

La ley marco deberá definir la función específica que deberán cumplir los representantes de la sociedad civil en las entidades de coordinación nacional, es decir, si tendrán derecho a voz y voto o sólo podrán participar como observadores. Aún con derecho a voz y voto, el hecho de tener una participación tan limitada en términos numéricos podría limitar su capacidad de ejercer influencia en la toma de decisiones de la autoridad responsable de la seguridad alimentaria. Su representación ante dicha autoridad debería, por lo tanto, complementarse con otros procesos “indeterminados” de consulta (véase arriba).

Otra posibilidad es simplemente convocar un *grupo consultivo independiente* adscrito al órgano de coordinación y toma de decisiones o el órgano técnico ejecutivo. Este mecanismo permitiría que las demandas e intereses de la población más afectada sean considerados en el momento de tomar decisiones importantes y definir las políticas a nivel gubernamental. Dicha entidad consultiva podría estar integrada exclusivamente por representantes de la sociedad civil o contar con representación ecuatoriana del gobierno y de grupos de la sociedad civil. La primera alternativa es la que adoptó Guatemala a través de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, mientras que en Brasil se implementó el segundo mecanismo (véase el Recuadro 49).

La entidad consultiva podría ser autónoma o estar adscrita a la autoridad nacional para el derecho a la alimentación. Una de las ventajas de esta última alternativa es que permitiría a los representantes de la sociedad civil trabajar directamente con los miembros de alto rango del gobierno y, de esta manera, tener mayor voz en la toma de decisiones. Podría facilitarse esta situación si se define claramente el carácter jurídico de los aportes del grupo consultivo, así como la metodología de trabajo y los criterios de selección de sus miembros.

Otro punto importante que deberá resolver la ley marco es la fuerza de ley que se otorgará a las contribuciones de los participantes de la sociedad civil. La ley podría indicar, por ejemplo, que la autoridad pública competente “deberá” o “debería” tomar en consideración sus contribuciones o que deberá justificar de manera clara los motivos para no aplicar dichas recomendaciones.

La forma más adecuada de representación de la sociedad civil evidentemente estará sujeta a las circunstancias específicas del país. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la mejor solución parece ser una combinación de dos alternativas: representación ante la entidad nacional que coordina la toma de decisiones junto con la creación de un grupo consultivo para dicha entidad, como muestra la Figura 2. Esta estructura para la autoridad responsable del derecho a la alimentación podría garantizar en la práctica una participación más amplia de representantes de la sociedad civil en el proceso de realización del derecho a la alimentación.

FIGURA 2: Modelo de coordinación de tres niveles



3.13.3 CRITERIOS DE SELECCIÓN Y REPRESENTACIÓN

Todas las organizaciones de la sociedad civil con un interés en el derecho a la alimentación o alguno de sus componentes deberían ser consultados en el caso de que sus intereses se vieran afectados. Sin embargo, es muy difícil lograr esto en la práctica. Por lo tanto, para garantizar una representación efectiva de los representantes de la sociedad civil, es fundamental establecer de forma clara el proceso y criterios de selección (véase el cuadro 54).

RECUADRO 54. Selección de representantes de la sociedad civil – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Brasil**, la ley estipula que la Conferencia Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional establecerá los criterios y procedimientos para elegir los miembros ante el Consejo Nacional (Art. 12).

En **Guatemala** (Normativa n.º 75, que establece un Reglamento para el Sistema Nacional de Seguridad alimentaria y nutricional), la lista de sectores que tendrán representación ante la entidad nacional de coordinación se define de forma previa e incluye representantes de los pueblos indígenas, campesinos, industria privada, iglesias, académicos, ONG, organizaciones de mujeres y consejos profesionales (Art. 31).

El Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Uganda** establece que se le otorgará al Primer Ministro o al Ministro (pendiente de definición) la facultad de designar un representante de las organizaciones de la sociedad civil y de las asociaciones de agricultores. Éste desempeñará sus funciones “en consulta con dichas organizaciones y autoridades según lo estime conveniente el Primer Ministro o el Ministro, y entre las personas idóneas en virtud de sus antecedentes profesionales y experiencia en el área de la alimentación y nutrición”. También deberá tomar en consideración la capacidad organizacional de la entidad y garantizar una representación efectiva e igualdad de género” (Art. 13. (2-4)).

El proceso de selección debe ser participativo, no discriminatorio y transparente. Por ejemplo, la ley marco debe establecer cómo participarán los diversos grupos, es decir, si contarán con representación permanente o por turnos. Por otro lado, ni la ley marco ni los instrumentos para aplicarla deben identificar específicamente los grupos de la sociedad civil que pueden tener representación ya que se corre el riesgo de excluir grupos que no han sido mencionados o “reconocidos” por el gobierno. De igual forma, la ley marco debe garantizar que los representantes de la sociedad civil sean elegidos por la misma sociedad civil y no por invitación del gobierno.

Para asegurar una representación justa, la ley marco podría exigir a los grupos de la sociedad civil un equilibrio entre áreas de especialización, regiones del país y otros criterios, entre los que se incluyen:

- ◆ La capacidad del grupo de representar a las comunidades pertinentes.
- ◆ El tamaño del grupo que representan.
- ◆ Las características geográficas (urbana, rural, forestal).

- ◆ Las capacidades técnicas de la organización en el ámbito del derecho a la alimentación.
- ◆ La capacidad organizacional del grupo.
- ◆ El equilibrio en términos de género.
- ◆ El equilibrio en la representación de las comunidades pertinentes y los intereses dentro de la sociedad (agricultores, pueblos indígenas, pescadores, comunidades locales, comunidades forestales, etc.).

El factor más importante es que los criterios no deben dejar fuera a ningún grupo en particular. El órgano responsable de designar a los representantes de la sociedad debe comprobar si efectivamente se han cumplido los criterios pertinentes en cada caso.

Finalmente, también debe tomarse en consideración si los grupos de la sociedad civil ya cuentan con algún sistema de consulta efectiva y democrática. Con seguridad, la ley marco no tendrá un impacto real, pero los mecanismos para aplicarla sí podrían ayudar a indicar cuál será el grado de representatividad efectiva de las personas seleccionadas (por ejemplo, cómo será el proceso de consulta con las comunidades cuyos intereses representan) y cómo se rendirán cuentas (por ejemplo, cuál será el procedimiento para la presentación de informes a nivel local).

3.14

DISPOSICIONES EN MATERIA DE RECURSOS

Los principales factores que tienen una incidencia significativa en la realización de los derechos humanos garantizados por ley son la disponibilidad y accesibilidad de los mecanismos que permiten a las personas presentar un recurso en caso de violación de estos derechos. Junto con el principio básico del estado de derecho y como parte integral de éste, el acceso a la justicia para que se cumpla el derecho a la alimentación es, por ende, de trascendental importancia. En virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el acceso a la justicia incluye el derecho a un “recurso efectivo” en caso de que sus derechos hayan sido violados.¹⁸⁰ Aunque la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido cuestionada durante tiempo,¹⁸¹ existen autores que han demostrado la inconsistencia de estas posiciones.¹⁸² La idea de justiciabilidad generalmente se refiere a la posibilidad que tiene un individuo de entablar ante los tribunales o autoridad independiente una denuncia por presunta violación de sus derechos humanos (por ejemplo, el derecho a la alimentación) y exigir la debida reparación cuando haya sido demostrada dicha violación. Hoy se reconoce ampliamente que la protección de los derechos humanos en el plano nacional

180 Véase, por ejemplo, el artículo 8 de la DUDH, el artículo 2.3 del PIDCP y los artículos 6 y 13 del CEDH.

181 La idea de “justiciabilidad” generalmente se refiere a la posibilidad de que un derecho sea sometido a juicio ante los tribunales y que se exija su cumplimiento. Véase por ejemplo, Vierdag, E.G. 1978.

182 Véase, por ejemplo, van Hoof, G.J.H. 1984; Eide, A. 1993; Scheinin, M., 1995. El reconocimiento internacional de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales se basa fundamentalmente en la consideración frecuente de los tribunales de muchos Estados, así como de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, de cuestiones que tienen incidencia en estos derechos. Véase, por ejemplo, Eide, A., Krausse, C. y Rosas, A. 2001 and Borghi, M. y Postiglione Blommestein, L. eds. 2006.,

no se puede garantizar sin el poder judicial, que cumple la función de garante final de estos derechos.¹⁸³ No obstante, algunos aún sostienen que los derechos económicos y sociales no son justiciables.¹⁸⁴

El derecho a un recurso efectivo no debe interpretarse necesariamente en el sentido de la exigencia de un recurso judicial para cada caso; los recursos administrativos suelen ser menos costosos, más rápidos y más accesibles que los procedimientos judiciales formales. Sin embargo, estos procesos o recursos administrativos deben ser accesibles, no onerosos en términos de costos, rápidos y eficaces. También es conveniente que exista un derecho último de apelación judicial con respecto de procedimientos administrativos de este tipo. Sin embargo, hay algunas obligaciones, como las referentes a la no discriminación, respecto de las cuales parecería indispensable establecer algún tipo de recurso judicial para que pudieran considerarse cumplidas las prescripciones del PIDESC (OG 9, Párr. 9). En cuanto a las Directrices sobre el derecho a la alimentación, éstas invitan a los Estados a contemplar mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas, accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables (Directriz 7.2).

Por lo tanto, la aplicación del principio del estado de derecho y el acceso a la justicia en el contexto de la ley marco exige que se establezcan disposiciones claras sobre los mecanismos para interponer un recurso ante una presunta violación de derechos. Dichas disposiciones también contribuirían a la aplicación del principio de rendición de cuentas de las autoridades públicas competentes para que sean respetadas y cumplidas las disposiciones de la ley marco. Lo más adecuado sería que dichas disposiciones incluyeran recursos administrativos y judiciales, así como los mecanismos cuasi judiciales como las comisiones de derechos humanos o el Defensor del Pueblo.

Cada uno de estos instrumentos será examinado por separado.

3.14.1 RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En la práctica, en muchos sistemas nacionales se deben agotar todos los procesos de revisión administrativa antes de que pueda interponerse una demanda judicial. Las decisiones, acciones u omisiones administrativas generalmente pueden ser impugnadas ante una autoridad administrativa superior (véase el Recuadro 55).

183 Según el CDESCR, toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación, satisfacción o garantías de no repetición (OG 12, párr. 32).

184 Véase, por ejemplo, Dennis, M. J. y Stewart, D.P. 2004, p. 515.

- ◆ Tanto las decisiones o medidas administrativas que supongan una infracción de las disposiciones de la ley marco o su legislación derivada, como la omisión del cumplimiento de una obligación relativa a dichas disposiciones podrán ser impugnadas ante una autoridad administrativa superior.

La autoridad superior competente debe contar con las atribuciones necesarias para imponer todas las medidas que estime necesarias para reparar dicha violación.

Un país también podría simplemente optar por incorporar una disposición que haga referencia a la legislación vigente en materia de las responsabilidades de los funcionarios públicos. En el Recuadro 55 se ofrecen algunos ejemplos de disposiciones jurídicas en materia de recursos administrativos.

RECUADRO 55. Recursos administrativos para hacer cumplir el derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales

En **México**, la Ley de Desarrollo Social de 2004 estipula que “toda personas u organización de la sociedad civil podrá presentar ante la contraloría social la denuncia por hechos acto u omisión, que produzca o pueda producir daños en el ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley” (artículo 62), incluyendo de esta manera el derecho a la alimentación consagrado en el artículo 4 de la Ley. Además, la Ley garantiza el pleno ejercicio de la “denuncia popular como un instrumento de acceso a la justicia en materia de desarrollo social”. Por lo tanto, cualquier persona podrá denunciar ante la Contraloría Social las acciones emprendidas por las autoridades competentes que considere constituyen una violación de cualquiera de los derechos consagrados en la Ley (arts. 64 a 67).

El Proyecto de Ley de Seguridad Nutricional y Alimentaria de **Sudáfrica** estipula que “cualquier persona afectada puede demandar al Ministerio (de Agricultura) por una decisión tomada por cualquier persona en representación del Ministro en relación con esta Ley (Art. 39.1).

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Nicaragua** establece que “La violación por acción u omisión de las disposiciones establecidas en la presente ley, es causal de infracción administrativa por parte de los funcionarios públicos que corresponda en base a la Ley de Servicio Civil. El reglamento de la presente ley establecerá cada caso de aplicación de sanciones administrativas” (Art. 34). Además establecerán la revisión de reclamos y apelaciones administrativas por cualquier persona que considere que su derecho ha sido violado como resultado de un acto administrativo emitido por una autoridad administrativa en base a la presente ley. (Art. 36).

RECUADRO 55. Recursos administrativos para hacer cumplir el derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

El Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú** estipula que “Los funcionarios de dependencias públicas del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales y locales que impidan el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada serán sancionados de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco del Empleo Público, Ley n.º 28175” (Art. 16).

La ley marco debe estipular que la legislación o las normas de ejecución establezcan procedimientos administrativos eficaces y las reparaciones correspondientes. Los recursos exclusivamente administrativos deben ser complementados con el derecho a una revisión judicial ante el tribunal competente.

3.14.2 RECURSOS JUDICIALES

En la mayoría de los países, los tribunales ordinarios velan por la protección de los derechos humanos. A pesar de que pueden existir otros recursos específicos en el ordenamiento jurídico interno (por ejemplo, en virtud de leyes sectoriales específicas o la Constitución), la ley marco debe introducir un recurso general en el ámbito del derecho a la alimentación. Esto permitiría a las personas afectadas presentar una demanda no sólo en caso de infracción de las disposiciones de la ley, sino también y sobre todo, para impugnar las limitaciones impuestas por una determinada ley al *ejercicio de su derecho a la alimentación*. Por ejemplo, una persona podría ampararse en la ley de seguridad social no sólo para denunciar que no se le ha entregado una prestación, sino el hecho de que las ayudas asignadas en virtud de la ley de seguridad social no permiten garantizar el acceso a alimentos suficientes y adecuados o, en el caso de la legislación sobre la inocuidad de los alimentos, que el nivel de las normas de seguridad establecidas no permiten garantizar la protección del derecho a la alimentación.

La ley marco debería incluir una disposición que estipule que:

- ◆ Cualquier persona que sienta que se ha vulnerado su derecho a la alimentación, conforme ha sido definido en la ley marco, puede recurrir a los tribunales para que esta situación sea examinada.

El derecho a recurrir a un tribunal incluye el derecho a que se cumpla la decisión del tribunal. Sin esto, el derecho a recurso judicial no tendría efectividad alguna. Por lo tanto, el tribunal no sólo determina si se ha cometido una violación de

un derecho humanos, sino que ordena la reparación correspondiente una vez reconocida la violación.

Los recursos judiciales para violaciones de los derechos humanos pueden variar según el sistema jurídico de cada país (sistema de derecho consuetudinario/ ley civil), según el derecho humano invocado (cívico y político/económico, social y cultural)¹⁸⁵ y las características del tribunal competente para dirimir (corte suprema, tribunal constitucional o tribunales ordinarios). Teniendo en cuenta el carácter complejo y multifacético del derecho a la alimentación, las posibles reparaciones ordenadas por el tribunal para casos de violaciones del derecho humano a la alimentación¹⁸⁶ podrían incluir:

- ◆ La restitución de derechos (por ejemplo, estableciendo un derecho a una determinada prestación, restableciendo el acceso a los medios de subsistencia, retirando alimentos nocivos del mercado).
- ◆ El cese de la violación o las garantías de que no se repetirá (por ejemplo, paralizar actividades de explotación forestal, prohibir la minería en ciertas zonas para evitar cualquier interferencia futura en el derecho a la alimentación).
- ◆ La rehabilitación (por ejemplo, llevar a cabo una investigación exhaustiva y eficaz que establezca las responsabilidades de los agentes u organismos del Estado así como de agentes privados en los actos u omisiones que llevaron a la comisión de una grave violación del derecho a la alimentación, como el caso de las muertes por inanición o por consumo de alimentos nocivos); la rehabilitación generalmente lleva consigo una indemnización por los daños causados por la violación de un derecho.
- ◆ La indemnización, en especie o monetaria, por el daño (material y moral) causado por la violación del derecho a la alimentación (por ejemplo, ofrecer un territorio alternativo apto para la agricultura en caso de algún desalojo necesario para utilizar dichas tierras en aras de un interés público apremiante, o para compensar la pérdida de una cosecha a raíz de alguna actividad industrial no regulada).

185 El reconocimiento internacional de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales se basa en la frecuente consideración de los tribunales nacionales en muchos Estados y los mecanismos internacionales y regionales de cuestiones que tienen injerencia en estos derechos. Véase, por ejemplo, Liebenberg S., 2001, p. 25, and Borghi, M. y Postiglione Blommestein eds. 2006.

186 Las directrices de Maastricht sobre las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales (1997) estipulan que “Toda víctima de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales tiene el derecho al resarcimiento adecuado, en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición” (Directriz 23).

- ◆ Disponer de recursos sistemáticos que tienen como objetivo mitigar o corregir prácticas arraigadas de violaciones de los derechos humanos o la necesidad de reorganizar los programas gubernamentales, etc. (por ejemplo, reformar legislación lesiva del derecho a la alimentación como las leyes relacionadas con la desregulación del sector petrolífero o la minería, y establecer programas para la igualdad de género que permitirían reparar o evitar violaciones futuras).

En el Recuadro 56 se incluye un ejemplo de una disposición global para recursos jurídicos en casos de violaciones al derecho a la alimentación.

RECUADRO 56. Recursos judiciales en casos de violaciones del derecho a la alimentación – El ejemplo de Honduras

El Proyecto de Ley Marco sobre la Alimentación en **Honduras** contiene disposiciones bastante pormenorizadas sobre la justiciabilidad. El artículo 20 estipula que “Toda persona o grupo de personas que considere violado o amenazado su derecho a la alimentación adecuada tendrá acceso a recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados para la protección o el restablecimiento del derecho, los cuales deberán cumplir con las reglas del debido proceso. La carga de la prueba en los procesos por violaciones del derecho a la alimentación corresponderá a la parte demandada (párr. 1).

En aquellos casos en los cuales la violación todavía no se haya consolidado pero exista una amenaza inminente de violación, las autoridades judiciales podrán adoptar las medidas cautelares necesarias para garantizar la integridad del derecho y evitar la ocurrencia de la violación hasta la adopción de una decisión judicial con efecto de cosa juzgada (párr. 2).

Todas las víctimas de violaciones al derecho a la alimentación tendrán derecho a una reparación adecuada mediante restitución, indemnización, compensación y/o garantía de no repetición de la violación (párr. 3).”

Asimismo, en vista de las posibles consecuencias graves de una violación del derecho a la alimentación, los tribunales también deben tener la facultad de dictar medidas provisionales de amparo, en caso necesario, hasta que se dé a conocer la decisión final. En el Recuadro 57 se presenta una breve reseña de resoluciones provisionales del Tribunal Supremo de la India en uno de los casos más emblemáticos relacionados con el derecho a la alimentación que ha tenido (y sigue teniendo) gran repercusión en relación con el reconocimiento jurídico del derecho a la alimentación en la India y la realización misma de este derecho.

RECUADRO 57. Resoluciones provisionales del Tribunal Supremo en el caso conocido como PUCL contra la Unión India y otros y su incidencia en la realización del derecho a la alimentación en la India

Los derechos económicos, sociales y culturales están consagrados en la Constitución de la India como “principios rectores de las políticas de Estado” y, por lo tanto, no son vinculantes para los jueces nacionales, sin embargo, a partir de finales de los años setenta, la justicia india comenzó a hacer referencia a los principios rectores para interpretar los derechos civiles y políticos. El Tribunal Supremo ha declarado de manera explícita en varias oportunidades que el derecho a la vida debe ser interpretado como el derecho “a vivir dignamente”, lo que incluye el derecho a la alimentación y las necesidades básicas.

Uno de los casos emblemáticos relacionados al derecho a la alimentación fue el de la Unión Popular de Libertades Civiles (PUCL) que presentó una demanda ante el Tribunal Supremo en 2001, en respuesta a las muertes por inanición en zonas rurales de la India, en especial en las regiones de Rajasthan y Orissa castigadas por una devastadora sequía (véase también el Recuadro 14). La demanda se centró en la necesidad general de defender el derecho a la alimentación que tiene en cuenta el “derecho fundamental a la vida” consagrado en el artículo 21 de la Constitución de la India. El Tribunal Supremo celebró audiencias periódicas desde abril de 2001 y el caso atrajo atención nacional e internacional. A pesar de que el dictamen “final” aún está pendiente, se han ido emitiendo varias “resoluciones provisionales”. Por ejemplo, el Tribunal Supremo ha ordenado al gobierno: i) ofrecer almuerzos preparados para todos los niños de las escuelas públicas; ii) entregar 35 kgs de granos por mes, a precios considerablemente subsidiados, a 15 millones de familias indigentes en virtud del componente Antyodaya del Sistema de Distribución Pública; iii) recursos doblemente asignados para Sampoorna Grameen Rozgar Yojana (el mayor programa de empleo rural de la India de la época que fue sustituido por el Rural Employment Guarantee Act), y iv) universalizar los Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño (ICDS).

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

Las causas judiciales relacionadas con presuntas violaciones del derecho a la alimentación deberán cumplir los principios básicos generales subyacentes al sistema de protección de los derechos humanos (por ejemplo, la carga de la prueba y la capacidad procesal). Estos principios podrían variar, dependiendo de la tradición jurídica del país. Por lo tanto, sería conveniente que la ley marco hiciera referencia a los principios pertinentes tal como han sido reconocidos y establecidos en el ordenamiento jurídico interno. En estos casos, los legisladores deben cerciorarse de que las referencias pertinentes no produzcan confusión o duplicidad.

Los principios pertinentes podrían incluir algunos de los siguientes: quienes no cuentan con recursos suficientes deben tener la posibilidad de obtener asistencia jurídica; la carga de la prueba debe recaer en la autoridad pública para demostrar que no se ha vulnerado el derecho en cuestión; la capacidad procesal de las asociaciones, organizaciones u otras entidades (ONG, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de derechos humanos) que tienen un interés legítimo en la defensa y promoción del derecho a la alimentación, y el deber de los jueces de interpretar las disposiciones jurídicas en cuestión, tomando en consideración el PIDESC y otros instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes.

3.14.3 RECURSOS CUASI JUDICIALES

Aunque los tribunales son el principal mecanismo nacional para la protección de los derechos humanos, no cuentan con capacidad independiente para investigar y su función protectora se limitará a los casos que se les remitan. En contraste, las instituciones de derechos humanos, en caso de que dispongan de atribuciones cuasi judiciales, pueden emprender una acción judicial por su cuenta y recomendar reparaciones innovadoras y gran alcance para abordar no sólo las circunstancias particulares de cada una de las víctimas sino las causas y consecuencias sistemáticas más profundas de las violaciones de los derechos humanos (véase el Recuadro 58).¹⁸⁷ Por lo demás, las causas presentadas ante las instituciones nacionales de derechos humanos generalmente son más simples y menos costosas y, por ende, más accesibles para las personas pobres.

Debido a que las violaciones del derecho a la alimentación (así como la mayoría de los demás derechos económicos, sociales y culturales) por lo general tienen su origen en problemas sistemáticos o estructurales (por ejemplo, asociados a vicios en la legislación o en las políticas de gobierno), las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan una función fundamental en el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Entre los recursos para subsanar dichos errores del sistema, se podría incluir la adopción de medidas jurídicas y de otra índole, y garantizar los mecanismos que permitan mantener un equilibrio justo entre el interés general de la sociedad en su conjunto (por ejemplo, el desarrollo económico) y el interés que existe para garantizar el derecho humano de las personas a la alimentación. Este tipo de reparación puede ser recomendado por las instituciones nacionales de derechos humanos que tengan atribuciones para abordar temas relativos a las violaciones a los derechos humanos.

¹⁸⁷ En algunos países, el ministerio público (o fiscal general), encargado tradicionalmente de casos penales exclusivamente, también tiene atribuciones para garantizar la buena administración y el estado de derecho, incluyendo la protección de derechos humanos consagrados. Por lo tanto, investiga casos de violaciones individuales y sistemáticas. En este sentido, es de vital importancia que dicho órgano cuente con atribuciones judiciales que permitan asegurar su independencia e imparcialidad.

RECUADRO 58. Instituciones nacionales de derechos humanos con atribuciones cuasi judiciales – Ejemplos de prácticas nacionales

Las instituciones nacionales de derechos humanos de varios países cuentan con atribuciones cuasi judiciales y atribuciones para conocer e indagar denuncias individuales y demandas. Este es el caso, por ejemplo, de **Canadá, Ghana, Irlanda, India, Letonia, México, Mongolia, Nepal, Sudáfrica, Filipinas** y la **República Unida de Tanzania**. Además, la mayoría de los defensores del pueblo que han sido establecidos en Latinoamérica también tienen la obligación de acoger e investigar denuncias de violaciones de los derechos humanos. Este órgano puede recomendar componendas en litigios o tomar decisiones respecto de órdenes que deben ser cumplidas por las autoridades públicas.

En **Brasil**, existen varios órganos con atribuciones cuasi judiciales para indagar denuncias relacionadas al derecho a la alimentación: la Comisión Nacional de Vigilancia de Violaciones a los Derechos Humanos tiene la autoridad para acoger e investigar denuncias de violaciones del derecho a la alimentación. El *Ministério Público* es un órgano autónomo cuyo deber es proteger los derechos constitucionales ante cualquier acción u omisión del poder público. Entre los mecanismos que estipula la Constitución para estos efectos se incluyen la investigación civil y la acción pública civil.

En **Guatemala**, el mandato del Procurador de Derechos Humanos incluye la defensa de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. Entre las labores que deberá cumplir se incluye la mediación, la conciliación tomar decisiones cuasi judiciales, el apoyo jurídico y el registro de casos de violaciones. Este Defensor del Pueblo puede presentar recomendaciones a las autoridades públicas para mejor defender los derechos humanos consagrados. Estas autoridades tienen la obligación de dar curso a estas recomendaciones.

En algunos países, las instituciones nacionales de derechos humanos con atribuciones formales para encargarse sólo de casos de derechos civiles y políticos, han interpretado y extendido su mandato para cubrir los derechos económicos, sociales y culturales también. Por ende, a fines de los años noventa, a pesar de que la Corte Suprema dictaminó que sólo podía investigar casos de violaciones a los derechos civiles y políticos, la Comisión de Derechos Humanos de **Filipinas** desarrolló un sistema de “vigilancia de investigación” de los derechos económicos, sociales y culturales en base a la obligación constitucional de vigilar el cumplimiento por parte del gobierno de las obligaciones emanadas de los tratados internacionales, incluido el PIDESC.



RECUADRO 58. Instituciones nacionales de derechos humanos con atribuciones cuasi judiciales – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

En la **República de Corea**, la Ley Nacional de Derechos Humanos impone ciertas limitaciones a la investigación de denuncias que, en principio, corresponderían a supuestas violaciones a los derechos civiles. Además de enmendar este Estatuto, la Comisión está abordando ciertas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales mediante una interpretación más amplia del artículo 10 de la Constitución que garantiza el derecho a la dignidad humana.

Fuentes: Kjaerum, M. 2003. National human rights institutions implementing human rights. Denmark, Danish Institute for Human Rights; Beurlen de França, A. 2006. The justiciability of the human right to adequate food in Brazil. En M. Borghi y L. Postiglione Blommestein, eds., pp. 199–219; Valente, F., Schieck, I., Franceschini, T. and Burity, V. 2006. Non-judicial remedies for the protection of the human right to adequate food: the case of Brazil. En ibidem, pp. 265–93, 2005; Chan-Un Park, 2005. Economic, social and cultural rights state obligations and National Human Rights Commission of Korea. En OHCHR & NHRC India, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Manual para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; Actas, International Round Table on National Institutions Implementing ECSR, cit.

Por lo tanto, resultaría útil que la ley marco para el derecho a la alimentación estipule entre las atribuciones de la institución nacional de derechos humanos, en caso de que haya sido creada, la mediación, la prestación de asistencia jurídica y el registro e investigación de casos de violaciones del derecho a la alimentación (véase el Recuadro 59). Asimismo, también podría resultar útil para el fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos seguir las directrices recogidas en el manual del OACDH para fortalecer las instituciones nacionales de derechos humanos: precisión y objetividad; pertinencia; diversidad de la información; observancia de las normas de derechos humanos y respeto por todas las partes.¹⁸⁸

RECUADRO 59. Recursos cuasi judiciales de protección del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales

El Proyecto de Ley Marco sobre la Alimentación en **Honduras** estipula que “El Comisionado Nacional de Derechos Humanos, así como las organizaciones defensoras de derechos humanos, deben ocuparse de recibir, documentar y denunciar las violaciones del derecho a la alimentación” (Art. 20.9).

188 Véase Naciones Unidas. 1995a.

RECUADRO 59. Recursos cuasi judiciales de protección del derecho a la alimentación – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Nicaragua** estipula que la Procuraduría de Derechos Humanos nombrará un Fiscal especial para la soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Art. 39a). La Procuraduría de Derechos Humanos también deberá presentar a la Asamblea Nacional un informe anual del estado del derecho a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional así como sobre del la realización progresiva del derecho a la alimentación (Art. 39.b).

El Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Uganda** estipula el derecho de “la persona que haya sufrido alguna violación de su derecho a la alimentación, presentar una demanda ante la Comisión de Derechos Humanos de Uganda para su debida reparación” (Art. 40.1).

La experiencia de muchas instituciones de derechos humanos que reciben denuncias y demandas individuales demuestra que esta tarea es extremadamente exigente en términos de tiempo, recursos y conocimientos. Para que una institución pueda abordar esta labor de manera oportuna y eficaz, debe contar con los recursos y atribuciones necesarios para cumplir sus obligaciones y funciones. Por otro lado, una institución nacional de derechos humanos debe, a su vez, desarrollar los mecanismos y estrategias que le permitan responder oportuna y eficazmente, fijar y cumplir estrictamente las prioridades establecidas y adherirse a los planes estratégicos y presupuestos aprobados.

También será importante establecer una buena relación entre las instituciones de derechos humanos y el poder judicial, y enfatizar las complementariedades para proteger el derecho a la alimentación. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden cumplir la función de ayudar a mejorar la comprensión, por parte de los tribunales, de las normas internacionales de derechos humanos y garantizar su aplicación en la jurisprudencia; por otro lado, las decisiones de los tribunales pueden ser utilizadas en las actividades diarias de las instituciones de derechos humanos de protección del derecho a la alimentación.

3.15

DISPOSICIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN

Para conseguir realmente un efecto, la ley marco para el derecho a la alimentación debe incluir disposiciones para su implementación y cumplimiento. Como se ha indicado anteriormente, la implementación de la ley marco requerirá una serie de mecanismos jurídicos adicionales (legislación subsidiaria, reglamentos, decretos ministeriales, etc.). La ley marco debería, por lo tanto, estipular que:

- ◆ El gobierno deberá adoptar los mecanismos jurídicos regulatorios necesarios dentro de un plazo razonable.
- ◆ Las leyes pertinentes que se adopten en el futuro y que afecten a la realización del derecho a la alimentación deben ser compatibles con el derecho a la alimentación y la ley marco.
- ◆ Las demás leyes pertinentes deberán ser interpretadas de una manera compatible con el derecho a la alimentación.

Dado que la ley marco, mediante su aplicación, forzará probablemente la enmienda de diversas leyes sectoriales y la promulgación de normas subsidiarias de desarrollo en dichas áreas sectoriales, también debería:

- ◆ Enumerar las áreas sectoriales que deberán ser revisadas y modificadas de manera prioritaria, según sea el caso, para garantizar su compatibilidad con la realización del derecho a la alimentación en el país.
- ◆ Estipular que deberá revocarse cualquier ley que el órgano responsable de realizar la revisión haya considerado incompatible con el derecho a la alimentación y la ley marco.

En el Recuadro 60 se presentan algunos ejemplos de disposiciones jurídicas similares.

RECUADRO 60. Disposiciones sobre la implementación de la legislación marco – Ejemplos de prácticas nacionales

La Ley de Planificación Agraria de **Mali** es un ejemplo de legislación “marco”, lo que implica que su aplicación e implementación exige la adopción de otros instrumentos jurídicos subsidiarios. Para facilitar este proceso, la Ley requiere expresamente que “las leyes que regulan el sector agrícola, principalmente la agricultura, el agua, la pesca, la ganadería, la exploración forestal, la caza, la planificación de suelos, la protección social, la protección vegetal, la salud animal, los cereales y la tierra, sean revisadas y, en caso necesario, enmendadas en conformidad con la presente Ley” (Art. 199).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** estipula que el CONASAN, por medio de la SESAN, elaborará en un plazo máximo de noventa (90) días calendario a partir de la aprobación de esta Ley el correspondiente proyecto de reglamento, y lo presentará para su aprobación a la Presidencia de la República (Art. 42).

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Nicaragua** estipula que los “Ministerios de Estado deberán proponer la actualización legislativa de leyes sectoriales relevantes a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos para garantizar la implementación de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, y funciones sectoriales que garanticen la implementación del Sistema de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional. Corresponderá a la Presidencia de la República en un plazo máximo de un año a partir de la publicación de la presente ley, presentar a la Asamblea Nacional las propuestas de adecuación de esta legislación para su aprobación” (Art. 38a).

También establece que “la presente ley deroga todas las normas de igual o menor rango que se le opongan” (Art. 43).

La ley marco también debería exigir a los ministerios competentes y demás autoridades ejecutivas que presenten informes, de forma periódica, ante la autoridad nacional para el derecho a la alimentación, en particular sobre:

- ◆ Las medidas legislativas y reglamentarias que han sido formuladas y aplicadas y los plazos que se han definido para que sean cumplidos los objetivos (véase el Recuadro 61).

RECUADRO 61. Disposiciones sobre la presentación de informes – Ejemplos de prácticas nacionales

El Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua estipula que la Procuraduría para de Defensa de los Derechos Humanos deberá presentar un informe anual a la Asamblea Nacional “sobre el estado del derecho a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, así como de la realización progresiva del derecho a la alimentación” (Art. 39b).

El Proyecto de Ley por una Alimentación Adecuada de Honduras estipula en su artículo 22 que la Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación “nombrará un Relator Independiente del Derecho Humano a la Alimentación [...] quien someterá a consideración de la Comisión y de otros entes relacionados los informes periódicos sobre la situación del derecho a la alimentación en el país”.

El Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada del Perú establece que “Los Ministerios que conforman el CIAS (Comisión Interdepartamental de los Asuntos Sociales) presentarán semestralmente a la Presidencia del Consejo de Ministros el informe de avances en el cumplimiento de las metas y objetivos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Presidencia del Consejo de Ministros presentará anualmente al Congreso de la República un informe sobre los avances en materia de respeto, protección y realización del derecho humano a una alimentación adecuada, de acuerdo a las metas definidas en la ENSA y las prioridades establecidas por la CIAS” (Art. 13). Asimismo, “La Defensoría del Pueblo velará por el respeto, la protección y la realización del derecho a una alimentación adecuada y presentará los avances de su cumplimiento en su informe anual al Congreso de la República” (Art. 14).

3.16

DISPOSICIONES FINANCIERAS

El cumplimiento progresivo de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación y su vigilancia, tal como lo estipula la ley marco, requiere unos recursos financieros adecuados. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exhortan a los Estados a “asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria” y a “garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos” (Directrices 12. 1 y 12.2).

La ley marco podría estipular los mecanismos financieros necesarios para implementar este derecho humano fundamental, así como los principios que regirán la asignación y gasto de los recursos. De acuerdo con los comentarios generales del CDESCR, el principio de realización progresiva conlleva recortes – en ocasiones inevitables– que deben aplicarse de manera racional y equitativa. Asimismo, siempre deberá garantizarse el contenido mínimo esencial del derecho a la alimentación en concordancia con el imperativo del respeto a la dignidad humana, independientemente de los limitados recursos (véase la Sección 3.3.2). Por ejemplo, la ley marco podría incluir disposiciones que:

- ◆ Exijan al Ministro de Hacienda o Finanzas Públicas destinar del presupuesto anual una cantidad determinada y suficiente de recursos para la implementación del derecho a la alimentación, en conformidad con las prioridades establecidas por la autoridad nacional para el derecho a la alimentación.
- ◆ Exijan que los recursos sean destinados a la realización progresiva del derecho a la alimentación a largo plazo.
- ◆ Reafirmen que la obligación de garantizar a las personas el derecho a estar protegido contra el hambre nunca podrá quedar condicionada por recortes transitorios o permanentes en los recursos.

La ley marco también podría incluir disposiciones sobre recursos financieros provenientes de otras posibles fuentes (fondos especiales, impuestos, etc.) para financiar las actividades de implementación del derecho a la alimentación. En el Recuadro 62 se presentan algunos ejemplos de este tipo de disposiciones.

RECUADRO 62. Disposiciones financieras – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Ecuador**, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional estipula el establecimiento de un fondo nacional para la seguridad alimentaria y nutricional que se financia a través de, entre otras fuentes, recursos provenientes del presupuesto nacional y de instituciones nacionales e internacionales, de la sustitución de la deuda externa pública por proyectos de seguridad alimentaria y nutricional (artículo 20).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de **Guatemala** exige al Ministerio de Finanzas Públicas incluir en el Presupuesto General, la asignación de medio punto porcentual (0,5 %), específicamente para programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional destinados a la población más afectada (Art. 38). Asimismo, anualmente CONASAN solicitará al Ministro de Finanzas Públicas la estimación de los recursos provenientes del IVA, a efecto que se contemple dentro del proceso de gestión y planificación presupuestaria, el recurso que corresponderá a las instituciones inmersas dentro del Plan Estratégico Nacional de SAN (Art. 39). Finalmente, el Ministerio de Finanzas Públicas, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos y espacios presupuestarios, contemplará dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año, la asignación financiera que demande la implementación del SINASAN en su conjunto, el cual será formulado por la SESAN por los conductos pertinentes (Art. 40).

La Ley de Planificación Agrícola de **Mali** obliga al gobierno a “proporcionar, a través de la Ley de finanzas y la legislación en materia de planificación del gasto y las inversiones públicas, los recursos presupuestarios suficientes en conformidad con los objetivos y pretensiones de la ley” (Art. 196).

Según el Proyecto de Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada del **Perú**, “La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas orientarán en materia de seguridad alimentaria y nutricional la inversión y el gasto hacia prioridades establecidas en todos los ámbitos de gobierno, bajo la metodología de presupuesto por resultados” (Art. 11). Asimismo, “La Contraloría de la República auditará el uso de los recursos en materia de seguridad alimentaria y nutricional a fin de asegurar su eficiencia” (Art. 14.1).



RECUADRO 62. Disposiciones financieras – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

“La Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Comité Interdepartamental de Asuntos Sociales (órgano de coordinación) y el Ministerio de Economía y Finanzas, establecerán un sistema de incentivos para que los gobiernos locales y regionales implementen acciones y orienten los recursos para la implementación del derecho a una alimentación adecuada” (Art. 15).

Deben proporcionarse los recursos financieros necesarios para asegurar el funcionamiento efectivo del marco institucional para la realización del derecho a la alimentación (o sea, para la autoridad nacional para el derecho a la alimentación y la institución encargada de vigilar su implementación). Los recursos deben cubrir los costos de reuniones, secretaría y difusión de información, actividades de capacitación, programas (como el de prestaciones de alimentos mínimos)¹⁸⁹ y evaluaciones. También podrían requerirse fondos para acceder a expertos externos y poder realizar estudios, encuestas y evaluaciones. Naturalmente, también deben ponerse en funcionamiento los mecanismos adecuados y efectivos de rendición de cuentas.

189 El valor de la prestación de alimentos mínimos dependerá de qué beneficio, si existe, esta cantidad mínima de alimentos reemplazará. Quienes respaldan la idea de introducir un Renta Universal Básica (que va mucho más allá de una “cantidad mínima de alimentos”) afirman que la mayoría de los países en desarrollo pueden costearlo, aunque en algunos casos, podría ser necesario contar con cofinanciamiento internacional. Véase Haarman, C. y Haarman D., eds. 2005 y Kunnemann, R. 2005.

3.17

COMENTARIOS FINALES

En un ámbito multisectorial y complejo como el derecho a la alimentación, es de vital importancia adoptar medidas legislativas coherentes que permitan a los Estados dar plena efectividad a este derecho humano.

En la actualidad se reconoce ampliamente que abordar el hambre y la inseguridad alimentaria de manera sostenible es más difícil y costoso si se emplea un enfoque gradual. Las secciones anteriores han intentado demostrar las ventajas de contar con una ley marco para el derecho a la alimentación. La ley marco permite articular el contenido de este derecho humano fundamental, clarificar las obligaciones del gobierno y establecer los medios para dar cumplimiento a estas obligaciones en el plano administrativo, judicial y cuasi judicial.

La ley marco proporciona el marco conceptual y las bases jurídicas para organizar los diversos sectores del Estado introduciendo un mínimo de reordenación institucional. Puede facilitar y articular las diversas actividades relacionadas con la disponibilidad y estabilidad, accesibilidad, adecuación y utilización de alimentos. Puede sustentar una política integrada para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el país y proporcionar las bases para una distribución y gasto más eficaz de recursos del Estado.

En la medida en que la ley marco establece las metas y mecanismos para supervisar y controlar la implementación del derecho a la alimentación, también puede contribuir a reducir el trato de favor y la corrupción, una situación bastante común en países donde existe un alto grado de inseguridad alimentaria.

En cualquier país, los componentes que deben formar parte de la ley marco para el derecho a la alimentación estarán sujetos, evidentemente, a su contexto jurídico y político específico. Las características del hambre, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, el grado de realización del derecho a la alimentación y la comprensión de las causas subyacentes a dicha situación también influirán en el contenido. Las prioridades del país y los recursos con que dispone también son factores determinantes. Algunos países optarán por aplicar todos los elementos presentados en esta Guía. Otros podrían incluir sólo algunos y, en ciertos casos, podrían optar por ir más allá de lo que plantea la Guía y abordar otras cuestiones que no han sido examinadas aquí.

Independientemente del perfil de la legislación marco para el derecho a la alimentación y el grado de detalle que se propone, una norma jurídica explícita que estipula el derecho de toda persona a una alimentación adecuada permitirá a cada individuo y grupo contar con los elementos básicos necesarios para exigir que se dé plena efectividad a este derecho y para supervisar los logros alcanzados.