

# CUARTA PARTE

## EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD SECTORIAL

<b>4.1 PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>207</b>
4.1.1 Contexto y alcance	207
4.1.2 Responsabilidad institucional	209
4.1.3 Procesos participativos	211
<b>4.2 METODOLOGÍA</b>	<b>212</b>
4.2.1 Selección de los sectores que deben ser evaluados	212
4.2.2 Evaluación de la legislación desde la perspectiva del derecho a la alimentación	214
4.2.3 Seguimiento de la evaluación – Presentación de informes y desarrollo de un plan de acción	220
<b>4.3 LA TIERRA</b>	<b>222</b>
4.3.1 Características de los derechos a la tierra	224
4.3.2 Interrelación del derecho positivo con las normas consuetudinarias	231
4.3.3 Administración de las tierras	233
4.3.4 Regulación de las actividades económicas	234
<b>4.4 EL AGUA</b>	<b>238</b>
4.4.1 Sistemas de distribución y suministro de agua	240
4.4.2 La participación y la gestión integrada del agua	244
<b>4.5 LA PESCA</b>	<b>245</b>
4.5.1 Gestión de la pesca	248
4.5.2 Acuicultura – prácticas y comercio post cosecha	251
4.5.3 Medidas especiales para grupos desfavorecidos	252
<b>4.6 RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA</b>	<b>254</b>
4.6.1 A recursos y la participación de los beneficios derivados de su uso	258
4.6.2 Comercialización de semillas	260
4.6.3 Los derechos de propiedad intelectual en el sector agrícola	262
<b>4.7 EL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS</b>	<b>265</b>
4.7.1 Apoyo interno para la producción local de alimentos	267
4.7.2 Regulación de precios	269
4.7.3 Protección de las fronteras y acceso a mercados	270

<b>4.8 EL TRABAJO</b>	<b>272</b>
4.8.1 Escala de sueldos y remuneración	273
4.8.2 Mujeres trabajadoras y trabajadores de la economía sumergida	276
4.8.3 Obras públicas	278
<b>4.9 SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>281</b>
4.9.1 Garantía legal	283
4.9.2 Formulación de las prestaciones y selección de los beneficiarios	284
<b>4.10 NUTRICIÓN, INOCUIDAD ALIMENTARIA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR</b>	<b>289</b>
4.10.1 Normas de inocuidad alimentaria	290
4.10.2 Normas de nutrición	296
4.10.3 Etiquetado, publicidad y comercialización de alimentos	299

## CUARTA PARTE

# EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD SECTORIAL

Aunque el derecho a la alimentación haya sido reconocido a través de la constitución del Estado o de una ley marco para el derecho a la alimentación, o de ambas, será necesario comprobar que las leyes sectoriales no tengan consecuencias adversas en el ejercicio del derecho a la alimentación. Independientemente del hecho de que el Estado haya tomado la determinación de adoptar una o ambas alternativas legislativas para aplicar el derecho a la alimentación, los gobiernos deben llevar a cabo una evaluación de compatibilidad con las leyes sectoriales pertinentes que puedan o no tener alguna injerencia en los diversos componentes del derecho a la alimentación (por ejemplo, la accesibilidad, disponibilidad, adecuación) al objeto de garantizar que la normativa jurídica interna brinde un marco facilitador que permita a las personas alimentarse con dignidad.

El primer paso para asegurar que la legislación sectorial contribuya al ejercicio del derecho a la alimentación en el país será evaluar las leyes pertinentes en función de las normas para el derecho a la alimentación así como los principios de derechos humanos. Entre los aspectos problemáticos que pueden formar parte de las leyes sectoriales se incluyen, por ejemplo, la incapacidad de precisar claramente los derechos, la inclusión de atribuciones o facultades inadecuadas para las autoridades administrativas, la falta de alguna obligación de vigilar y sus correspondientes procedimientos o de reparación en casos de violaciones del derecho a la alimentación. El segundo paso exige la modificación o revocación de disposiciones legislativas contrapuestas a las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos, con miras a enmendar el marco legislativo para que éste contribuya a la realización del derecho a la alimentación. La evaluación debe, no obstante, incluir algunos de los aspectos positivos de la ley al objeto de presentar un enfoque más equilibrado.

Después de un breve análisis del proceso de planificación de la evaluación, la Cuarta Parte de esta Guía explora áreas específicas de la normativa sectorial y examina algunas de sus posibles repercusiones y consecuencias en la realización del derecho a la alimentación. El análisis no sólo reseña algunas cuestiones clave en materia del derecho a la alimentación en estos sectores, sino que sirve para ilustrar cómo las normativas impuestas en diversas áreas sectoriales pueden afectar, ya sea de manera positiva o negativa, la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios o esfuerzos.

## 4.1 PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

### 4.1.1 CONTEXTO Y ALCANCE

La evaluación de compatibilidad puede llevarse a cabo en función de la legislación vigente (evaluación *ex post*) o de la futura legislación o proyecto de ley (evaluación *ex ante*). Las evaluaciones *ex ante* suelen ser delimitadas y examinan la conformidad entre el contenido normativo de alguna ley futura, en términos jurídicos y técnicos, y el derecho a la alimentación. Las evaluaciones de compatibilidad *ex post* pueden abarcar desde un análisis preciso en el plano teórico hasta una evaluación minuciosa de la efectividad en la práctica de las disposiciones legislativas que podría requerir de una exhaustiva investigación sobre el terreno. En la práctica, la evaluación *ex post* generalmente considera ciertos aspectos relacionados con la aplicación sobre el terreno de alguna ley vigente.

El derecho a la alimentación abarca diversos sectores. Por lo tanto, cualquier evaluación de compatibilidad puede representar para algunos países un desafío bastante significativo en términos de recursos. Sin embargo, la evaluación constituye uno de los aspectos fundamentales para la realización del derecho a la alimentación. Abordar la implementación es más difícil que analizar la coherencia jurídica de las leyes con el derecho humano a la alimentación sobre el papel; no obstante, para los gobiernos y los actores de la sociedad civil sólo será posible comprender plenamente cómo la legislación facilita u obstaculiza la realización del derecho a la alimentación a través de un análisis de las leyes vigentes tanto en teoría como en la práctica. Por lo tanto, siempre que sea posible, una evaluación *ex post* de compatibilidad debe abordar tanto la coherencia legal y técnica de su contenido como los aspectos relacionados con su implementación.

Existen dos tipos de evaluación de compatibilidad: i) una evaluación independiente del derecho a la alimentación y ii) una evaluación del derecho a la alimentación en el contexto de un análisis más profundo y completo de la legislación. La evaluación independiente tiene la ventaja de permitir un análisis más amplio de las leyes en materia del derecho a la alimentación, sin embargo, su elevado costo podría impedir que se torne un proceso permanente. Este tipo de evaluación es más apropiado para realizar una evaluación *ex post* única. La ventaja de incorporar los componentes del derecho a la alimentación a los procesos existentes es que implica un costo menor. La evaluación también permite hacer análisis más globales y exhaustivos, aunque podría tener el inconveniente de no ser lo suficientemente detallada desde la perspectiva del derecho a la alimentación.

Incorporar la evaluación de compatibilidad del derecho a la alimentación a los procesos *ex ante* existentes ayuda a asegurar que la legislación futura no obstaculizará la realización del derecho a la alimentación. Muchos países realizan evaluaciones legislativas *ex ante* de la concordancia de futuras leyes con los derechos humanos en general.<sup>190</sup> Si el derecho humano a la alimentación no está incluido entre los derechos a examinados en un proceso de evaluación *ex ante* actual, será necesario añadir con preguntas más específicas y concretas.

En las últimas décadas, varios países comenzaron a evaluar la legislación para sectores específicos al objeto de ampliar su efectividad y, en muchos casos, para determinar si cumplen las normas internacionales. Este ha sido el caso, por ejemplo, en el ámbito de las reformas agrarias, la agricultura, la pesca, la seguridad alimentaria y la legislación en materia de recursos hídricos. Puede resultar útil incorporar a las revisiones *ex post* actuales la evaluación de compatibilidad del derecho a la alimentación. Esta podría ser una mejor alternativa para aquellos países con recursos limitados (a diferencia de la evaluación independiente del derecho a la alimentación).

La Sección 4.2 (Metodología para la evaluación de compatibilidad) y los Cuadros 3 y 4 (“Normas para el derecho a la alimentación” y “Principios de derechos humanos”, respectivamente) ofrecen algunas pautas sobre el tipo de preguntas y criterios que deben incluirse en el proceso de evaluación legislativa actual y que toman en consideración las posibles consecuencias de las leyes o reglamentos en materia de la realización del derecho a la alimentación en el país. En cuanto a las preguntas específicas para los diversos sectores, las Secciones 4.3 a 4.10 examinan algunas de las cuestiones pertinentes a ciertos sectores.

---

190 En la mayoría de casos, será una institución regional de derechos humanos (por ejemplo, un defensor del pueblo o una comisión de derechos humanos) que tendrá la responsabilidad de realizar este aspecto de la evaluación.

Se han seleccionado ocho áreas normativas sobre la base de las Directrices sobre el derecho a la alimentación que también sirven de pauta para el análisis.

Para muchos de los sectores seleccionados, la dimensión internacional reviste particular importancia: los países han firmado diversos acuerdos internacionales con distintos objetivos (comerciales, agrícolas, ambientales, seguridad alimentaria, entre otros) así como tratados de derechos humanos. Por ende, la legislación seleccionada para el análisis en un área sectorial que tiene injerencia en el derecho a la alimentación podría estar – y muchas veces efectivamente está – sujeta a compromisos internacionales asumidos por el país. A pesar de que no existe un orden de jerarquía para los acuerdos internacionales, hay quienes sostienen que existen sólidos fundamentos para considerar que los derechos humanos deben tener precedencia.<sup>191</sup> Por consiguiente, también se hace referencia a los instrumentos internacionales de mayor relevancia para el sector.

#### **4.1.2 RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL**

Antes de llevar a cabo una evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación, será necesario determinar qué institución o instituciones serán las encargadas de realizarla. Evaluar la compatibilidad de la legislación sectorial con el derecho a la alimentación requiere ciertos conocimientos sobre el sector, así como en materia legal y de derechos humanos. Asimismo, la evaluación de compatibilidad requiere de una amplia comprensión de los impactos sociales y económicos al objeto de poder evaluar las consecuencias de la legislación en cuestión sobre el terreno. Esto justificaría la necesidad de contar con una entidad de carácter técnico para realizar la evaluación de compatibilidad. Por otro lado, es fundamental contar con apoyo de las altas esferas políticas para implementar las recomendaciones y emprender las acciones recomendadas, así como el plan de acción que derive de la revisión. Esto también plantearía la necesidad de delegar la responsabilidad de efectuar la evaluación en una entidad y la supervisión en otro órgano superior que cuente con la facultad efectiva de exigir y aplicar los cambios. Las entidades supervisoras y operativas determinarían, de manera conjunta, la legislación que deberá ser revisada. La entidad supervisora, en tanto, establecería las prioridades y plazos, y vigilaría el trabajo del equipo operativo creado específicamente para realizar la evaluación.

La entidad supervisora puede ser un órgano parlamentario, gubernamental o autónomo: cada una de estas alternativas tiene sus ventajas y desventajas, y la modalidad que se elija estará sujeta en último término a las circunstancias específicas de cada país. Si ya existe una comisión legislativa específica encargada de fiscalizar la legislación y determinar su compatibilidad con los derechos

---

191 Véase Cullet, P. 2003, p. 37.

humanos o de supervisar la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, la responsabilidad de supervisar y coordinar la revisión de compatibilidad con el derecho a la alimentación podría recaer en esta instancia. Esta comisión ya opera dentro del Congreso, por consiguiente, esta alternativa tendría la ventaja de producir un plan de acción final bien documentado y contar con el apoyo político necesario para implementar los cambios recomendados (véase la Sección 4.2.3).

También existe la alternativa de delegar en un órgano de gobierno la tarea de supervisar la evaluación de compatibilidad de la legislación con el derecho a la alimentación. Una autoridad nacional para el derecho a la alimentación, si ya ha sido creada (véase la Sección 3.11), u otro órgano interministerial de coordinación, podría tener la idoneidad necesaria para asumir dicha responsabilidad. Una de las ventajas de esta alternativa es que estas entidades cuentan con mayor acceso a información sobre los impactos reales de una normativa específica sobre el ejercicio del derecho a la alimentación en el país. La supervisión gubernamental de la evaluación también podría ayudar a integrar el derecho a la alimentación al quehacer de los diversos órganos de gobierno y así reforzar el compromiso de las autoridades con este derecho humano. No obstante, dado que el gobierno suele ser el impulsor de la legislación bajo estudio y tiene la responsabilidad de implementarla, podría no contar con la objetividad y perspectiva crítica necesarias para supervisar la evaluación.

Otra posibilidad sería encomendar dicha tarea a una entidad independiente. Esta podría ser una institución nacional de derechos humanos, un centro de investigaciones independiente o una universidad, cualquier entidad que cuente con la autoridad suficiente para supervisar e implementar los cambios recomendados. En muchos países, las instituciones nacionales de derechos humanos ya cumplen un papel importante en la evaluación y revisión de la legislación nacional en términos de su compatibilidad con los derechos humanos (véase la sección 3.12.1). Estas instituciones, por lo general, analizan los proyectos de ley y, en algunos casos, también tienen la responsabilidad de examinar la legislación vigente tanto en términos de teoría como en la práctica.

En cualquiera de estos casos, la tarea de llevar a cabo la evaluación en sí debe recaer en un equipo especializado bajo la dirección de un órgano supervisor. Este equipo encargado del análisis debe trabajar en estrecha colaboración con otras instituciones gubernamentales, incluidas aquellas responsables de la vigilancia de la seguridad alimentaria y del ámbito de los derechos humanos, así como organismos no gubernamentales y de la sociedad civil (véase las secciones 3.1.3 y 3.13). El equipo de evaluación debe poseer amplia representatividad y conocimientos, así como objetividad y compromiso en materia de la realización del derecho a la alimentación en el país. El equipo de evaluación debe incluir expertos en diversas disciplinas y de distintas áreas: expertos jurídicos, incluyendo por lo menos un experto en el tema del derecho a la alimentación, y técnicos del ámbito sometido a estudio.



Gran parte de lo que se ha sido examinado versa sobre el desarrollo y supervisión de una evaluación exclusiva de compatibilidad con el derecho a la alimentación. No obstante, si se toma la determinación de incluir entre la materia a ser evaluada en un actual proceso de evaluación legislativa el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos, sólo se requeriría modificar las obligaciones de la institución o instituciones a cargo de la evaluación, y garantizar que el equipo operativo que realizará la evaluación cuente con expertos en el derecho a la alimentación.

### 4.1.3 PROCESOS PARTICIPATIVOS

En lo que respecta la formulación de la ley marco, en la Sección 3.1.3 de esta Guía se examina la necesidad de contar con la participación activa de las partes interesadas pertinentes y de establecer algunos posibles procedimientos y mecanismos que garanticen esta participación y consulta. En el caso específico del proceso de revisión de compatibilidad, es de fundamental importancia contar con dicha participación en un contexto *ex post*, en el cual la revisión incluye una evaluación de la eficacia de la legislación en la práctica (véase la sección 4.2.2). Esto se debe a que los aportes y observaciones de los individuos, grupos y comunidades locales que puedan verse afectados por una ley sectorial específica (por ejemplo, campesinos, pueblos y comunidades indígenas, pescadores o consumidores) serán de fundamental importancia para determinar de qué manera la legislación afecta su capacidad de alimentarse por sus propios medios y, en consecuencia, la realización de su derecho a la alimentación. Las partes afectadas podrían presentar sus comentarios y aportes a lo largo de todo el proceso de evaluación, así como sus observaciones al informe final y el plan de acción que emane del análisis (véase la Sección 4.2.3).

## 4.2 METODOLOGÍA

Como se ha indicado anteriormente, una evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación tiene como objetivo determinar qué disposiciones legislativas favorecen<sup>192</sup> o restringen la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación, así como apoyar la adopción de medidas que fortalezcan la autosuficiencia de las personas. En esta sección se examinará una de las metodologías posibles para esto y se entregarán algunos ejemplos de preguntas sobre las cuales debe basarse la evaluación.

### 4.2.1 SELECCIÓN DE LOS SECTORES QUE DEBEN SER EVALUADOS

La evaluación debería abarcar toda la legislación interna que tiene o puede tener alguna injerencia en la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios. Sin embargo, en la práctica, no siempre es posible proceder así debido a la gran diversidad de legislación existente, que incluye leyes primarias, leyes derivadas, reglamentos gubernamentales, decretos ministeriales, programas y otros instrumentos. En algunos países, también podría ser pertinente examinar las normas y prácticas consuetudinarias.<sup>193</sup> Las áreas sectoriales pertinentes serán igualmente amplias y diversas. Por lo tanto, la selección de la legislación sometida a evaluación y el establecimiento de prioridades también será de particular relevancia para que la revisión de compatibilidad tenga efectividad. Si se cuenta con recursos limitados, la evaluación debería abarcar un conjunto reducido de leyes sectoriales y evitar un análisis superficial de muchos sectores y leyes.

---

192 El objetivo principal es identificar los problemas con miras a abordarlos, aunque también deben destacarse los aspectos positivos al objeto de presentar un informe equilibrado o evitar la omisión de estos aspectos.

193 En muchos países, el acceso a recursos como la tierra y el agua está regulado no sólo por el derecho positivo sino también, y en gran medida, por leyes consuetudinarias. La evaluación de compatibilidad seguramente no se extenderá a las leyes consuetudinarias (entre otras razones, porque no son leyes escritas), sin embargo, debería poder determinar si los problemas relacionados con el derecho a la alimentación tienen su origen en el contenido de la ley consuetudinaria o cuál es la influencia de la costumbre en el derecho positivo, y si conviene hacer un análisis de esta situación en mayor profundidad.

Como se ha indicado anteriormente en esta Guía, los Estados tienen la obligación de realizar el derecho humano de toda persona a acceder a alimentos suficientes y adecuados. Al mismo tiempo, deben dar prioridad a aquellos sectores de la población en situación de vulnerabilidad que afrontan las mayores dificultades para realizar sus derechos. Estas personas deben estar en “primera fila” en el momento de seleccionar las áreas sectoriales a ser revisadas. En el mundo, la mayoría de las personas que padecen hambre vive en zonas rurales. Alrededor de la mitad de ellos son familias campesinas que sólo cuentan con un pequeño terreno agrícola. Otro 10 % de estas personas realiza actividades de pastoreo, pesca y forestales, y el 20 % restante son pobres que viven en zonas urbanas.<sup>194</sup> Estos datos muestran cuáles son las áreas prioritarias en las que debe centrarse la evaluación. Sin embargo, esto no significa que sea innecesaria la evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación en aquellos países en los cuales existe poca inseguridad alimentaria; todo país sufre algún tipo de problema relacionado con el hambre y el derecho a la alimentación como consecuencia de causas particulares en cada caso. Esta situación debe ser analizada en profundidad e identificada correctamente para que el equipo de evaluación pueda determinar las áreas sectoriales que deben ser examinadas de manera prioritaria.

Un conocimiento cabal de las principales causas de la inseguridad alimentaria en el país es una condición absolutamente indispensable para poder identificar las áreas en las que se requiere o podría requerirse la adopción inmediata de acciones legislativas correctivas y, por ende, para seleccionar las leyes que deben ser revisadas de manera prioritaria. En muchos casos, el origen del problema no es la falta de alimentos disponibles sino de acceso a éstos (véase la Sección 3.1.2). En consecuencia, la legislación que establece un derecho o *titularidad* (por ejemplo, a tierras, licencia de pesca, empleo, asistencia social) debe ser considerada de manera prioritaria en la evaluación. En otros casos, la incapacidad de ejercer libremente el derecho a la alimentación podría ser consecuencia de ciertas *actividades económicas* que inciden en el acceso a alimentos adecuados o los medios para adquirirlos (por ejemplo, la extracción de recursos naturales; obras y edificaciones; producción, elaboración o comercialización de alimentos; inversiones extranjeras, etc.). Las Directrices sobre el derecho a la alimentación son una herramienta de gran utilidad para este ejercicio ya que identifican las principales áreas sectoriales que pueden ser objeto de alguna acción, inclusive a través de la legislación, para facilitar la realización del derecho a la alimentación.

En la medida de lo posible, la evaluación de compatibilidad debe incluir una evaluación de la legislación nacional relativa al libre ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales (por ejemplo, leyes en materia de asociación, códigos administrativos y civiles, código penal, leyes sobre instituciones de derechos humanos). Estas leyes y reglamentos podrían, a la larga, condicionar la capacidad de las personas de participar activamente en el proceso de implementación del derecho a la alimentación en el país, ejercer plenamente su derecho humano a la alimentación y exigir su protección en caso de violación de este derecho.

---

194 Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. 2005 a, p. 6.

#### 4.2.2 EVALUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El principal objetivo de la evaluación es identificar las leyes, normativas o disposiciones de las leyes que puedan incidir en la capacidad de las personas de acceder a alimentos suficientes y adecuados. Más específicamente, el equipo responsable del análisis debe procurar identificar:

- ☑ Las disposiciones que limitan (o puedan limitar), ya sea directa o indirectamente, la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación, y determinar si estas restricciones están justificadas (véase el Cuadro 3)..

Entre las disposiciones que pueden limitar la capacidad de las personas de acceder a alimentos se encuentran: un salario mínimo demasiado bajo; condiciones discriminatorias para acceder a tierras y recursos naturales; procedimientos engorrosos y/o requisitos de elegibilidad demasiado exigentes para solicitar servicios de asistencia social o permisos para pequeñas empresas. Otras disposiciones legales, entre ellas, incentivos para inversiones extranjeras o actividades económicas basadas en recursos naturales; intervención de precios o normas de seguridad alimentaria insuficientes, también pueden limitar o efectivamente limitarán la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación.

- ☑ Las normas aparentemente beneficiosas o neutrales que podrían limitar la libertad de ejercer el derecho a la alimentación de las personas.

Un ejemplo común de dichas normas serían aquellas disposiciones que no hacen distinción alguna entre hombres y mujeres en materias relativas a la ley en cuestión. De hecho, aún cuando existe una igualdad en términos formales, el ejercicio de los derechos de la mujer suele reflejar conductas y percepciones arraigadas en la cultura. Por ejemplo, teniendo en cuenta que recursos como el tiempo, dinero y poder en la práctica no se distribuyen de manera equitativa, los regímenes de tenencia de tierra basados en una supuesta igualdad y unidad comunitaria, podrían acarrear una discriminación *de facto* contra la mujer.

- ☑ Las lagunas o incoherencias en las disposiciones legislativas o en la estructura institucional que pudieran coartar la realización del derecho a la alimentación y requerir acciones correctivas.

Un ejemplo de una brecha en las disposiciones legislativas sería una ley que impone restricciones al tamaño permitido de los terrenos pero no estipula sanciones en caso de infracción (lo que podría impedir a una persona ejercer su derecho a la alimentación). Un ejemplo de inconsistencias sería una ley que crea una reserva natural en un zona de bosques para aumentar la disponibilidad y accesibilidad de fuentes de alimentos para comunidades que dependen de estos bosques pero que, a su vez, ofrece incentivos para el cultivo de estas tierras al interior de la reserva, incluso para comunidades externas.

- ✓ Las lagunas en la normativa y asuntos que deben ser resueltos judicialmente.

El equipo de evaluación también debe estar atento a posibles lagunas en la normativa o asuntos que deben ser regulados por ley para dar plena efectividad al derecho a la alimentación en el país. Por ejemplo, la falta de legislación en materia de normas nutricionales y protección del consumidor constituyen lagunas que afectan el derecho a una alimentación adecuada.

En una evaluación *ex post* que se extiende más allá de un análisis técnico del cumplimiento del contenido normativo de una ley específica, el equipo de evaluación también debe determinar:

- ✓ Si las normas estipuladas en la legislación son aplicadas y acatadas por el grupo pertinente (funcionarios, individuos, el sector privado);
- ✓ Las consecuencias no intencionadas o imprevistas de la ley o reglamento;
- ✓ Las consecuencias reales de cualquier incumplimiento en la práctica;
- ✓ La trascendencia de estas consecuencias y cómo impiden la realización del derecho a la alimentación.

La legislación seleccionada debe examinarse detenidamente en relación con las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos establecidos en el derecho internacional. Este punto fue examinado en profundidad en la Primera y Tercera Parte de la Guía, particularmente en las secciones 3.3 y 3.5. El análisis también debe basarse en las recomendaciones que figuran en las Directrices sobre el derecho a la alimentación relativas a la aplicación del derecho a la alimentación en el plano nacional.

La evaluación debe comenzar por identificar las posibles consecuencias que pudieran tener las disposiciones jurídicas sobre el derecho a la alimentación (o sea, la disponibilidad, estabilidad, accesibilidad, adecuación y utilización de los alimentos en el país) al objeto de determinar si limita o puede limitar el desarrollo progresivo de las condiciones de vida en el país y la autosuficiencia de las personas. En el Cuadro 3 se presenta un ejemplo de este tipo de evaluación.

**CUADRO 3. Evaluación de las disposiciones jurídicas en función de los componentes del derecho a la alimentación**

DISPOSICIÓN LEGAL	EVALUACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN		
	Disponibilidad, estabilidad y sostenibilidad del suministro	Accesibilidad	Adecuación y utilización
<b>Cobro de servicios de agua</b>	Puede contribuir de manera positiva ya que actúa como elemento disuasivo frente al robo y desperdicio, mejorando así la disponibilidad de agua para la elaboración de alimentos y la irrigación.	Una mejor gestión del agua y disponibilidad de agua potable puede mejorar el acceso de la población al agua para preparar alimentos. La accesibilidad puede verse impedida si el valor cobrado es demasiado alto y no existen exenciones para familias y/o zonas de bajos ingresos.	Una mejor gestión del agua y disponibilidad de agua potable más cercana a las viviendas puede mejorar la higiene y, por ende, la adecuación de los alimentos que consume la población. Si el valor cobrado es demasiado alto, las personas podrían limitar su uso de agua, lo que podría tener consecuencias adversas sobre la adecuación y utilización de alimentos.

Como se ha indicado anteriormente, la evaluación de la legislación desde la perspectiva del derecho a la alimentación debe incluir, a su vez, una evaluación de las disposiciones jurídicas en función de los principios generales de derechos humanos. Más específicamente, el proceso de evaluación debe evaluar si la legislación sectorial seleccionada hace mención explícita de estos principios y en qué grado profundiza en la materia. La legislación sectorial, en cuanto se atiene a los principios de derechos humanos, faculta a las personas a defender su derecho a la alimentación y exigir al gobierno que rinda cuentas de sus acciones u omisiones. En el Cuadro 4 se presentan algunos ejemplos de las preguntas que pueden orientar al equipo de evaluación en el proceso de evaluación de las disposiciones jurídicas seleccionadas en función de los principios de derechos humanos. Estas preguntas se presentan con el propósito de motivar un debate y análisis y deberán complementarse con otras preguntas más específicas diseñadas para cada sector pertinente (véase la sección 4.3-4.10).

**CUADRO 4. Evaluación de la legislación en relación con los principios de derechos humanos**

<b>PRINCIPIO Y DEFINICIÓN DEL DERECHO HUMANO</b>	<b>PREGUNTAS QUE SE DEBEN FORMULAR EN RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN</b>
<p><b>PARTICIPACIÓN</b></p> <p>Debe permitirse la participación de la población en el proceso de planificación y formulación, así como en la vigilancia y evaluación de las decisiones que les atañen. La participación debe ser activa y significativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Tienen los beneficiarios de la ley y las partes interesadas el derecho a participar en la implementación de la ley?</li> <li>• ¿Quién puede participar y de qué manera? ¿Existe alguna excepción?</li> <li>• ¿Se estipula explícitamente algún procedimiento de participación?</li> <li>• ¿Estipula la ley algún mecanismo de participación institucional?</li> <li>• ¿El proceso de selección es no discriminatorio y transparente?</li> <li>• ¿Determina la ley alguna obligación de las autoridades competentes de consultar a las partes interesadas pertinentes?</li> <li>• ¿Qué formas de consulta están estipuladas?</li> <li>• ¿Está establecida claramente la función que cumplen los beneficiarios y las partes interesadas?</li> </ul>
<p><b>RENDICIÓN DE CUENTAS</b></p> <p>Los funcionarios públicos deben rendir cuentas, ante sus superiores y ante las personas atendidas, de sus acciones respecto del cumplimiento de sus atribuciones y funciones. Dicha rendición de cuentas se puede garantizar sólo si existen procesos y controles sociales, administrativos, políticos y judiciales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Están claramente identificadas las autoridades competentes encargadas de la implementación y cumplimiento? ¿Se han establecido sus atribuciones y responsabilidades?</li> <li>• ¿Qué grado de discrecionalidad tienen en la toma de decisiones, por ejemplo, en relación con la concesión de ciertos derechos, servicios o beneficios establecidos?</li> <li>• ¿Existe algún plazo para la implementación de las distintas disposiciones? ¿Son realistas estos plazos?</li> <li>• ¿Se estipula alguna obligación jurídica de informar a los posibles beneficiarios de las disposiciones de la ley?</li> <li>• ¿Determina la ley algún mecanismo de rendición de cuentas al que tenga acceso la población?</li> <li>• ¿Está prevista alguna sanción o reparación adecuada en caso de no cumplimiento por parte de las autoridades?</li> <li>• ¿Los procedimientos o mecanismos de rendición de cuentas son (o pueden ser) efectivos en términos prácticos?</li> <li>• ¿La ley estipula algún mecanismo de vigilancia y/o evaluación? De ser así, ¿la vigilancia y evaluación se ajusta a los principios de derechos humanos?</li> <li>• ¿Cuentan las autoridades administrativas competentes con las atribuciones y recursos adecuados para implementar la legislación sometida a evaluación?</li> </ul>
<p><b>NO DISCRIMINACIÓN</b></p> <p>Nadie debe ser objeto de discriminación por motivo alguno, ya sea de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición social. Se debe prestar especial atención a aquellas personas o grupos que no pueden ejercer sus derechos tan plenamente como los demás.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Incluye la ley disposiciones que explícitamente dejan a alguna categoría de persona o grupo en situación de desventaja?</li> <li>• ¿Comporta la ley un trato diferente a personas o grupos basado en uno de los motivos prohibidos?</li> <li>• ¿Existe alguna disposición imparcial en apariencia que tenga (o pueda tener) como consecuencia que alguna categoría de personas o un grupo en particular quede en situación de desventaja? ¿Los procedimientos establecidos garantizan la igualdad efectiva de las personas?</li> <li>• ¿Determina la ley la adopción de medidas especiales con miras a abordar/corregir la discriminación contra ciertas categorías de personas (por ejemplo, mujeres, pueblos indígenas, pescadores artesanales o campesinos)?</li> <li>• ¿La legislación afianza las leyes consuetudinarias, tradiciones y prácticas discriminatorias o busca corregirlas?</li> <li>• ¿Los derechos, sistema de servicios o prestaciones establecidos son efectivamente accesibles para toda la población?</li> <li>• Si existen varios idiomas oficiales en el país, ¿existen versiones de la ley en todos ellos? ¿El texto de la ley es idéntico en todos los idiomas?</li> </ul>

**CUADRO 4. Evaluación de la legislación en relación con los principios de derechos humanos (cont.)**

<p><b>PRINCIPIO Y DEFINICIÓN DEL DERECHO HUMANO</b></p>	<p><b>PREGUNTAS QUE SE DEBEN FORMULAR EN RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN</b></p>
<p><b>TRANSPARENCIA</b></p> <p>Las personas afectadas deben contar con la información necesaria sobre los procesos de toma de decisiones y sobre quiénes deben rendir cuentas y cuáles son sus responsabilidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existe alguna obligación legal de informar a los beneficiarios/personas afectadas sobre los derechos/servicios ofrecidos/normas que la ley determina?</li> <li>• ¿Estipula la ley el derecho de las personas a solicitar información y la obligación de las autoridades competentes de proporcionarla?</li> <li>• ¿Establece la ley claramente cuáles son los órganos encargados de su implementación?</li> <li>• Cuando un derecho/servicio/prestación está sujeto al cumplimiento de ciertos criterios preestablecidos, ¿se han definido estos criterios de manera suficientemente precisa?</li> <li>• ¿Está estipulada la obligatoriedad de asegurar que la información esté disponible no sólo en los idiomas oficiales sino en todos los idiomas del país?</li> <li>• Cuando la ley estipula la pérdida de derechos (expropiación, revocación de una licencia...), ¿se enumeran las causas de manera suficientemente precisa?</li> </ul>
<p><b>DIGNIDAD HUMANA</b></p> <p>La dignidad humana se refiere al valor absoluto e inherente a las personas por el simple hecho de ser humanos, no en virtud de su condición social o de alguna atribución conferida. Este principio reviste particular importancia para los niños, las personas con discapacidad y los ancianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existe alguna posibilidad de que los requisitos, procedimientos y otras disposiciones establecidas incidan en la dignidad de las personas?</li> <li>• ¿Existen disposiciones que exijan a las autoridades tratar a los beneficiarios con respeto y respetar la dignidad de los individuos en caso de que sea necesario realizar intervenciones que pudieran limitar su acceso a los alimentos?</li> <li>• En caso de que la ley en cuestión establezca algún derecho o la prestación de algún servicio, ¿se estipula la obligación de informar a los beneficiarios afectados de manera tal que, inclusive las personas analfabetas, puedan informarse al respecto?</li> <li>• ¿Estipula la ley o reglamento objeto de revisión una evaluación personalizada de necesidades en los casos que sea necesario (por ejemplo, ayuda alimentaria a lactantes, niños, mujeres embarazadas o lactantes)?</li> </ul>
<p><b>EMPODERAMIENTO</b></p> <p>Las personas deben contar con las facultades, habilidades, capacidades y acceso necesarios para hacer un cambio en sus vidas, incluyendo la facultad de reclamar al Estado medidas correctivas por violaciones de sus derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen disposiciones que permiten a la persona conocer y exigir sus derechos?</li> <li>• ¿Están incluidas la educación pública y la sensibilización entre las obligaciones de la entidad o autoridades responsables?</li> <li>• ¿Tienen acceso las personas y grupos afectados a los informes y conclusiones de la vigilancia?</li> <li>• ¿Puede acceder todo el mundo, en la práctica, a los procesos judiciales de ejecución y reparación de derechos?</li> </ul>



**CUADRO 4. Evaluación de la legislación en relación con los principios de derechos humanos (cont.)**

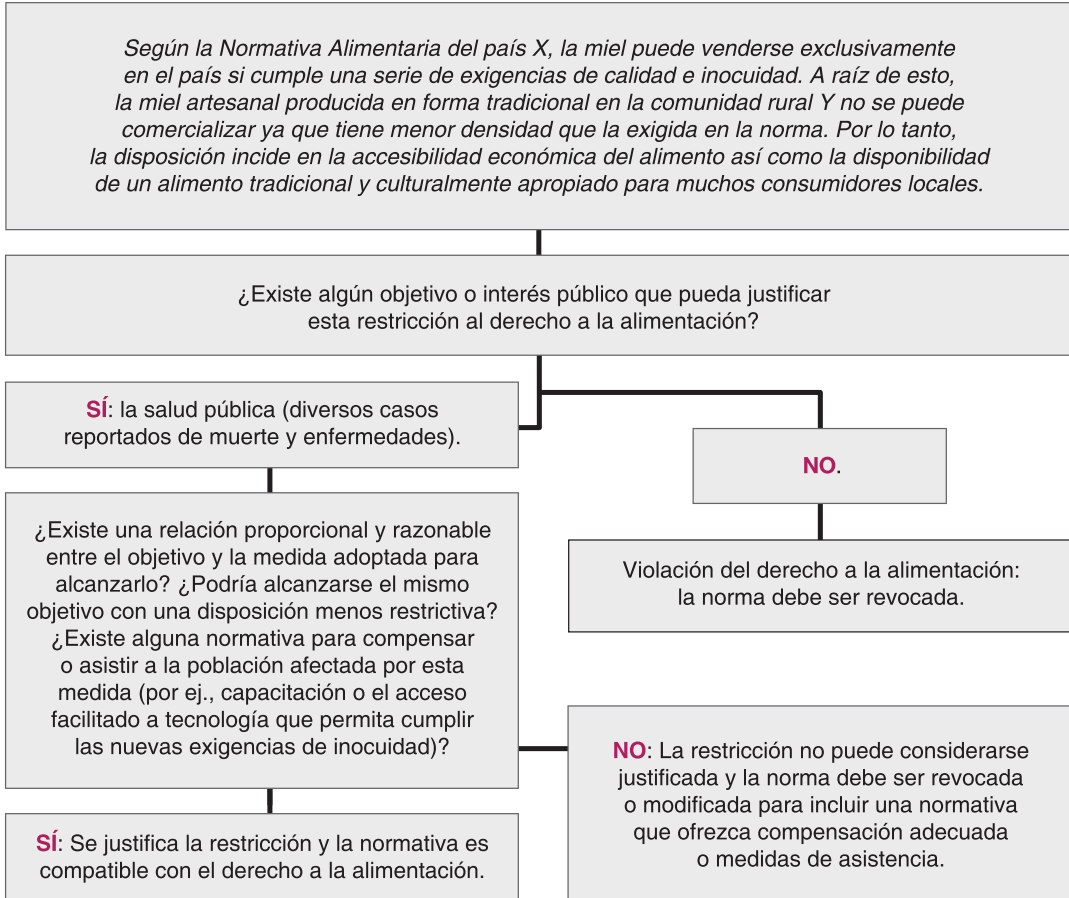
PRINCIPIO Y DEFINICIÓN DEL DERECHO HUMANO	PREGUNTAS QUE SE DEBEN FORMULAR EN RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN
<p><b>ESTADO DE DERECHO</b></p> <p>Todo miembro de la sociedad, incluido el Estado, debe respetar la ley. Las normas jurídicas deben ser claras, comprenderse bien y ser aplicadas de manera justa. Las personas deben tener el derecho a entablar una demanda ante un tribunal independiente u órgano equivalente; el derecho a un proceso justo, y el derecho a una reparación adecuada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se aplica la ley de manera equitativa para todos, incluidas las autoridades públicas?</li> <li>• ¿Se ha redactado la ley de la manera más clara y simple posible? ¿Existe alguna ambigüedad o excesiva imprecisión en las disposiciones?</li> <li>• ¿Existen disposiciones sobre el derecho a presentar una demanda por alguna decisión de los órganos competentes? ¿Los órganos pertinentes son independientes e imparciales y cuentan con las atribuciones para dictar medidas de reparación en aquellos casos en que se ha establecido una violación del derecho a la alimentación?</li> <li>• ¿Existe el derecho a apelar?</li> <li>• ¿Estipula la ley reparaciones específicas en caso de violaciones? ¿Qué tipo de reparaciones? ¿Son éstas adecuadas, oportunas y efectivas?</li> </ul>

El equipo de evaluación probablemente encontrará disposiciones en las leyes sectoriales que limitan el ejercicio del derecho a la alimentación. Por diversos motivos, es posible que un Estado tenga que adoptar medidas que podrían incidir en los derechos humanos de las personas a fin de alcanzar, según su propio criterio, un interés común superior. No obstante, el derecho internacional en materia de derechos humanos exige a los Estados conseguir un equilibrio entre los intereses de la comunidad en su conjunto (por ejemplo, el bienestar del país en general) y el ejercicio pleno del derecho de todo individuo a la alimentación (véase la Sección 3.3.3). Una vez identificada la disposición que podría limitar el derecho a la alimentación, el equipo de evaluación deberá establecer:

- Si dicha restricción puede considerarse justificada por razón de un interés común superior o del bienestar general del país.
- Si la ley estipula la obligatoriedad explícita de adoptar las medidas complementarias correspondientes que sean necesarias para proteger el derecho a la alimentación de las personas afectadas.

La Figura 3 presenta un ejemplo de este tipo de evaluación.

**FIGURA 3. Evaluación de una disposición jurídica que podría limitar el derecho a la alimentación**



**4.2.3 SEGUIMIENTO DE LA EVALUACIÓN – PRESENTACIÓN DE INFORMES Y DESARROLLO DE UN PLAN DE ACCIÓN**

Una vez concluido el trabajo del equipo de evaluación e identificadas las debilidades de la legislación sectorial seleccionada, deberá presentarse un informe por escrito al órgano supervisor junto con un plan de acción. El informe deberá señalar los principales aspectos positivos de la legislación, resaltando los aspectos problemáticos y las áreas que requieren medidas correctivas. El informe

también debe incluir las razones y motivos de las recomendaciones propuestas, así como sus objetivos concretos.

El plan de acción podría incluir recomendaciones respecto de lo siguiente:

- Enmiendas propuestas a la legislación para garantizar que sea compatible con las normas del derecho a la alimentación.
- Modificaciones a las atribuciones de las autoridades públicas encargadas de la implementación o cumplimiento.
- Acciones gubernamentales necesarias para mejorar la implementación.
- Asuntos y áreas que requieren mayor desarrollo y regulación.

Antes de presentar el informe y plan de acción recomendado al órgano supervisor, el equipo de evaluación deberá entregar una versión preliminar a los ministerios pertinentes y demás partes interesadas (y, posiblemente también al parlamento) para consulta y comentarios.

## 4.3 LA TIERRA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exigen a los Estados respetar y proteger el derecho de las personas a recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de tipo alguno. Los Estados también deben emprender reformas agrarias en consonancia con las obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras (Directriz 8.1).

El acceso a tierras agrícolas y forestales no sólo proporciona un medio de producción de alimentos y fuente de empleo sino también los medios para recolectar otros bienes y recuperarse después de alguna catástrofe natural o causada por el hombre. Según el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, “el acceso a la tierra y las reformas agrarias deben formar parte central del derecho a la alimentación dado que el acceso a la tierra es, generalmente, el medio que permite garantizar el acceso a alimentos y al sustento y, por consiguiente, a estar protegido contra el hambre”.<sup>195</sup> La necesidad de establecer derechos sobre la tierra y los recursos, y de mejorar el acceso de los campesinos sin tierra, los pobres y los segmentos discriminados de la sociedad ha sido reconocida en diversos instrumentos internacionales (véase el Recuadro 63). Estos instrumentos también deberían tomarse en consideración en el proceso de evaluación en países que se han comprometido a cumplirlos. La trascendencia del derecho a la alimentación es especialmente importante en los casos en los que existe una distribución desigual de la tierra y, al mismo tiempo, un gran segmento de la población rural padece hambre y se encuentra en situación de pobreza.<sup>196</sup>

---

195 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, 2002b.

196 Véase Coomans, F. 2006.

### RECUADRO 63. El acceso a la tierra en los instrumentos internacionales

El artículo 11 (2a) del PIDESC obliga a los Estados a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante, entre otras medidas, “el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales...”.

El CESCR, en su OG 12 sobre el derecho a la alimentación, afirma que toda estrategia formulada para realizar el derecho a la alimentación “debe prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada...”

El Programa 21, aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, afirma que “Los principales instrumentos de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles son la reforma de la política agrícola y la reforma agraria, la diversificación de los ingresos, la conservación de la tierra y una mejor gestión de los insumos”. Los Estados tienen la obligación de “estudiar y reorientar las medidas existentes para lograr un acceso más amplio a los recursos de tierra” y a “velar por el acceso equitativo de la población rural, en particular de las mujeres, los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y las poblaciones indígenas, a los recursos agrícolas, hídricos y forestales” (Capítulo 14).

La CEDAW estipula el derecho de las mujeres rurales a obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento (véase el artículo 14(2)g).

En cuanto a los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT afirma que deben ser reconocidos “los derechos colectivos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”. Los gobiernos deberán “tomar las medidas que sean necesarias” para identificar estas tierras para “garantizar la protección efectiva” de estos derechos reconocidos. Además, la reciente jurisprudencia sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hace una interpretación del artículo 27 (relativo al derecho de los pueblos indígenas a tener su propia cultura)

**RECUADRO 63. El acceso a la tierra en los instrumentos internacionales (cont.)**

para incluir el derecho a la tierra y los recursos en caso de que constituyan elementos esenciales para la comunidad (Véase, entre otros, Lubicon Lake Band contra Canadá, Comunicado de la Comisión de Derechos Humanos n.º 167/1984, Fallo del 26/03/1990, párr. 32.2; Kitok contra Suecia, Comunicado de la Comisión de Derechos Humanos n.º 197/1985, Fallo del 27/07/1988, párr. 9.2).

Finalmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas existe a los gobiernos proteger los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y a conferir títulos de propiedad y demarcar dichos terrenos.

En el plano nacional, han sido varios los países que han adoptado medidas de reforma agraria.<sup>197</sup> Cada Estado tendrá que determinar la manera en que estas reformas deben ser implementadas ya que estarán sujetas a circunstancias históricas, jurídicas, sociales, económicas y de otra índole del país,<sup>198</sup> y la Guía no aborda esta materia. Las siguientes secciones identifican los principales aspectos de las leyes nacionales que pueden incidir de manera significativa en el derecho a la alimentación y en los que el equipo local de evaluación debe concentrarse.

**4.3.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS A LA TIERRA**

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura y a proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población (Directriz 8.1).

197 Entre las preocupaciones que han tenido los movimientos favorables a la reforma agraria en las últimas décadas constan: la liberalización del mercado; la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria; el fortalecimiento de la democracia; la descentralización; los derechos de tenencia consuetudinarios y de los pueblos indígenas, y la gestión sostenible de los recursos de la tierra y recursos naturales. En algunos países, la Constitución establece el derecho a la restitución de tierras (Sudáfrica) o la obligación de usar la tierra para fines productivos y para el bien de la sociedad (Brasil), estableciendo un claro fundamento jurídico para la reforma agraria. Véase también Quan, J. 2006; Ziegler, J., Way, S.A. y Golay, C., 2006.

198 Según el Secretario General de las Naciones Unidas, existen cuatro áreas de reforma agraria que podrían considerarse factibles en términos políticos y económicamente sostenibles. Estas áreas son i) la transformación de los derechos de tenencia; ii) la redistribución de la propiedad de tierras no cultivadas; iii) la entrega de títulos sobre tierras y recursos hídricos de propiedad del Estado y iv) la redistribución de tierras en base al principio del consentimiento tanto del comprador como del vendedor. Véase Naciones Unidas. 2003b. párr. 48.

La evaluación de compatibilidad de las leyes de tierras con el derecho a la alimentación debe centrarse en las disposiciones jurídicas que establecen los derechos a la tierra y su contenido (por ejemplo, el derecho al uso, la hipoteca, la venta); en aquellas relativas al arrendamiento de tierras, el período de vigencia del derecho a la tierra y la obligación de usar la tierra para ciertos fines; en las disposiciones que reservan el derecho del Estado a otorgar concesiones para actividades económicas y otras que ofrecen al Estado amplias facultades de intervención.

Los derechos a la tierra (también denominados “derechos de tenencia”) establecen quiénes ostentan dichos derechos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Los derechos a la tierra incluyen los derechos de propiedad así como los de posesión y uso de tierras (por ejemplo, derechos de arrendamiento, usufructo, servidumbre y pastoreo) que pueden coexistir en la misma parcela de tierra.<sup>199</sup> Estos derechos pueden ser individuales, colectivos o del Estado. La forma y características del derecho a la tierra pueden tener consecuencias significativas sobre el ejercicio del derecho humano a la alimentación al afectar la capacidad de las personas de producir alimentos o de generar los ingresos necesarios para adquirirlos, y limitar la capacidad de las gente para evitar cualquier interferencia del Estado y otros actores en sus derechos a la tierra, lo que, a su vez, incide en su capacidad de alimentarse por sus propios medios.

En muchos lugares del mundo, los derechos a la tierra son débiles o poco claros; por lo demás, existen diversos tipos de sistemas jurídicos (basados en el derecho positivo, en la costumbre o en una combinación de ambos) que pueden ser aplicados en un mismo territorio y esto suele tener como resultado derechos sobrepuestos, normas contradictorias o autoridades enfrentadas (“pluralismo jurídico”).<sup>200</sup> Los derechos poco claros y el pluralismo jurídico en un país pueden dar lugar a inseguridad tanto en lo que respecta a las tierras y recursos naturales como en su uso y gestión.

La inseguridad en la tenencia de la tierra puede incidir en el derecho a la alimentación al desincentivar las inversiones en este recurso y su mejora ya que supone un derecho de tenencia del titular por un estrecho período de tiempo. Por lo demás, la tierra no puede ser usada como garantía para obtener créditos, lo que podría tener repercusiones en la disponibilidad de alimentos en el país.<sup>201</sup> La inseguridad en la tenencia de la tierra también puede incidir

---

199 Véase Hodgson, S. 2004. Cotula, L. (ed.) 2006.

200 Véase Cotula, L., Toulmin, C., y Quan, J. 2006, p. 19. Véase también Meinzen-Dick, R., Pradhan, R., y Di Gregorio, M. 2004.

201 Para un estudio interesante sobre los efectos y consecuencias de la inseguridad de la tenencia de tierras en la seguridad alimentaria y el papel que cumplen los marcos legislativos internos, véase Unruh, J.D. y Turray, H. 2006.

en la sostenibilidad (ambiental) del uso del recurso, su productividad y, eventualmente, su valor, ya que el titular del derecho probablemente intentará extraer el máximo rendimiento del recurso en el menor período de tiempo, debido a la incertidumbre sobre el período de duración de la posesión. La inseguridad en la tenencia de la tierra también desincentiva la entrega en arrendamiento de tierras debido a la incertidumbre del propietario de no saber si dichas tierras le serán o no devueltas. Las consecuencias de esto podrían ser un acceso limitado de inquilinos, arrendatarios o compradores y, eventualmente, una mayor inseguridad alimentaria.

Existe una opinión generalizada de que para garantizar los derechos a la tierra no se requiere establecer la propiedad individual sobre ésta.<sup>202</sup> De hecho, el otorgamiento y registro de títulos de propiedad individual sobre tierras pueden contribuir a la inseguridad en la tenencia de la tierra ya que aumenta el espectro de tierras que se pierde en manos de personas foráneas y acreedores, y desbarata los sistemas reconocidos localmente sin que sean reemplazados por otras instituciones que puedan proteger de forma eficaz los derechos delimitados posteriormente.<sup>203</sup> Una determinada ley de tierras puede ser compatible con el derecho a la alimentación independientemente de si establece derechos individuales o colectivos y del tipo de derecho de uso establecido. Lo que importa es que los derechos establecidos sean claros respecto de su contenido, vigencia y observancia de conformidad con los principios de transparencia y el Estado de Derecho (véase el Cuadro 3). Si los derechos de tenencia de la tierra son inconsistentes o están definidos de manera poco clara en la legislación, las autoridades competentes tendrán mayor libertad para interpretar y hacer cumplir la ley, con las consabidas consecuencias adversas que esto acarrea. Por ejemplo, en la práctica, podría desconocerse un derecho a la tierra formulado de manera inconsistente si la normativa vigente en materia de minería, silvicultura u otras leyes que regulan actividades económicas otorga facultades más específicas a las autoridades gubernamentales. El Recuadro 64 incluye dos ejemplos de leyes recientes que garantizan la tenencia de la tierra en el país a través de la formalización de derechos a la tierra para individuos y comunidades en tierras de propiedad del Estado.

---

202 Las iniciativas emprendidas para garantizar los derechos de tenencia a través de sistemas de propiedad privada individual fueron impulsadas por el Estado en diversos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. Sin embargo, en muchos casos, principalmente en África, han probado ser ineficaces. Véase Cotula, L.Toulmin, C. y Quan, J. 2006; FAO, 2002b. Las iniciativas emprendidas para garantizar los derechos de tenencia a través de sistemas de propiedad privada individual fueron impulsadas por el Estado en diversos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. Sin embargo, en muchos casos, principalmente en África, han probado ser ineficaces. Véase Cotula, L.Toulmin, C. y Quan, J. 2006; FAO, 2002b.

203 *Ibidem*. Véase también Quan, J. 2006.



#### RECUADRO 64. Características de los derechos a la tierra – Ejemplos de prácticas nacionales

Varios países africanos han adoptado recientemente leyes al objeto de asegurar que los derechos sobre la tierra continúen en manos del Estado.

La *Ley de Tierras de Mozambique* (1997) afirma el principio de que la propiedad de todas las tierras y recursos naturales recae en el Estado, pero reconoce “el derecho de uso y usufructo” de la tierra de individuos (hombres y mujeres), comunidades locales y empresas (Art. 10). Cualquier ciudadano que ocupe tierras sobre la base de normas y prácticas consuetudinarias o que ha utilizado de buena fe tierras “libres” por un período mínimo de 10 años, puede adquirir el derecho de uso y usufructo de dicho terreno (Art. 12). Los individuos tienen el derecho a ocupar la tierra y al reconocimiento legal de esta ocupación sin necesidad de registro formal. El poseedor del terreno puede transferirlo, incluso por herencia, y bajo ciertas condiciones hipotecar el derecho, pero no vender dichas tierras (Art. 16). La Ley de tierras también prevé la obligatoriedad de llevar a cabo procesos consultivos antes de otorgar derechos de uso de tierras y concesiones forestales a inversores (arts. 13 y 24).

Según la *Ley de Tierras de Angola* (2004), el Estado tiene “dominio directo” y puede otorgar o transferir el “dominio útil” de la tierra a individuos o entidades. Las comunidades rurales pueden obtener el “derecho a perpetuidad del dominio consuetudinario”. Sin embargo, la transferencia no puede incluir el derecho sobre recursos naturales (Art. 10). La ley estipula que el uso efectivo de la tierra, de acuerdo con la costumbre, será determinado por la autoridad pertinente en el momento de la transferencia de los derechos. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos sobre la tierra para usos específicos (por ejemplo, “tradicional o consuetudinario”) prohíbe a los titulares emplear la tierra para otros fines (que sean diferentes a los consuetudinarios o los aplicados actualmente) lo que podría generar una pérdida de derechos sobre las tierras en el caso de que se cambiara su uso.

Como se ha visto en los ejemplos del cuadro de arriba, la documentación formal para las tierras y la seguridad que ésta proporciona en términos jurídicos faculta a los individuos y a las comunidades a exigir sus derechos y reclamar protección ante cualquier interferencia de terceros, incluido el Estado.

Otro aspecto importante que el equipo de evaluación tendrá que examinar en la ley de tierras será quiénes (personas o grupos) pueden adquirir los derechos de tierras que la ley establece. La definición dada en la legislación de “titulares elegibles de derechos sobre la tierra” podría plantear ciertos problemas en términos de su compatibilidad con el derecho a la alimentación dado que impide

a ciertas personas o grupos ejercer estos derechos y, consiguientemente, ejercer su derecho a la alimentación. Por ejemplo, las definiciones que estipulan que sólo se puede dar un determinado uso a la tierra podría dejar a ciertas personas o comunidades, como por ejemplo las migratorias (pastores o cazadores-recolectores) al margen de la ley e impedir que sus derechos de uso de tierras sean reconocidos (véase el Recuadro 64). Igualmente, cuando la ley reconoce y protege los derechos sobre la tierra de las “comunidades” (por ejemplo, “comunidades locales” en Mozambique, “comunidades rurales” en Angola, “poblados” en la República Unida de Tanzania), la definición no debe privilegiar o marginar indebidamente a ciertas personas dentro de la comunidad (véase a continuación).<sup>204</sup>

### Los derechos de las mujeres a la tierra

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exige a los Estados promover la participación plena y en condición de igualdad de la mujer en la economía y a adoptar (en caso de que no exista aún) e implementar legislación con un enfoque de género que otorgue a las mujeres el derecho a heredar y poseer tierras y otros bienes (Directriz 8.6). Las mujeres campesinas en los países en desarrollo, a pesar de que cargan con la mayor responsabilidad en términos de la producción de alimentos, por lo general no gozan de acceso independiente a las tierras o sus recursos ni disponen del control sobre su gestión. En muchos casos, sólo cuentan con acceso a la tierra u otros bienes en función de su relación con hombres (por ejemplo, a través de matrimonio o de adjudicaciones a parientes masculinos). Al estar privadas de la titularidad de las tierras y de los derechos que garantizan su tenencia, las mujeres no pueden desarrollar o fortalecer su autonomía, corren el riesgo de seguir manteniendo una relación de dependencia con los hombres y no pueden ejercer libremente su derecho a la alimentación.<sup>205</sup> Las mujeres solteras se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad aún. La importancia del acceso de las mujeres a la tierra, créditos y servicios de extensión ha sido reconocida a nivel internacional no sólo en tratados de derechos humanos sino en instrumentos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible (véase el Recuadro 63).

Aún cuando las leyes nacionales incluyen cláusulas generales sobre la igualdad, su aplicación en la práctica suele dejar a la mujer en una situación de desventaja frente al hombre. La evaluación legislativa debe centrarse no sólo en las exigencias explícitas para la adquisición, inscripción y concesión de títulos de propiedad de las tierras, sino en cómo se aplican las normas en la práctica, es decir, si existe alguna discriminación contra la mujer en favor del hombre. Si la ley reconoce derechos derivados de regímenes legales plurales

204 Sobre la trascendencia de la definición de “comunidades”, véase Cotula, L. 2007. pp. 55–58.

205 Para saber más sobre la trascendencia de los derechos de la mujer para el ejercicio del derecho a la alimentación, véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación ONU. 2003b.

y consuetudinarios, esto no tiene que implicar necesariamente que contenga prácticas discriminatorias que pueden practicarse bajo dichos regímenes. Por lo tanto, las leyes que permiten a las autoridades tradicionales asignar y administrar tierras comunitarias deben exigir de manera explícita que sea sin discriminación, especialmente hacia las mujeres.<sup>206</sup> Deberían ponerse en práctica salvaguardias y mecanismos correspondientes para evitar o corregir prácticas discriminatorias (por ejemplo, que sea obligatorio contar con la representación de mujeres en las estructuras comunitarias). En el Recuadro 65 se incluyen algunos ejemplos de disposiciones jurídicas pertinentes contenidas en leyes aprobadas recientemente.

#### **RECUADRO 65. Consolidación de los derechos de tierra de las mujeres – El ejemplo de Tanzania**

La Ley de Tierras Aldeanas de **Tanzania** (1999) ha abierto nuevos caminos para los derechos de las mujeres a la tierra. La Ley, de manera fulminante, prohibió las prácticas consuetudinarias que discriminaban a la mujer: “[Cualquier] norma de derecho consuetudinario o decisión en materia de tierras y su tenencia consuetudinaria será revocada y declarada sin efecto, y no podrá ser aprobada por ningún consejo o asamblea de aldea, o por cualquier persona o asociación de personas ejerciendo alguna autoridad para hacerlo, o por un tribunal u otra entidad, si niega a las mujeres, niños o personas con discapacidad, la propiedad, ocupación o uso de dichas tierras” (s. 20 (2)).

Cabe mencionar otra disposición de la ley: el Consejo de Tierras Aldeanas (que cuenta con atribuciones para resolver conflictos) deberá estar integrado por siete personas nombradas por el Consejo de la Aldea y aprobadas por la Asamblea de la Aldea. Tres de sus integrantes serán mujeres (Sección 60).

Además de las leyes de tierras, el equipo de evaluación deberá examinar la legislación relacionada con ámbitos como la familia, las sucesiones hereditarias y el acceso al crédito y mercados ya que también pueden incidir en la igualdad de la mujer.

### **Los derechos de los pueblos indígenas y tribales a la tierra**

Debido al largo proceso histórico de expansión colonial y la exclusión política y económica, los pueblos indígenas se encuentran en una situación de mayor

206 Véase Ik Dahl, I., et al. 2005.

vulnerabilidad y riesgo frente a la pobreza, el hambre y la malnutrición.<sup>207</sup> Los riesgos aumentan debido a que los sistemas jurídicos de los Estados no han logrado reconocer debidamente las prácticas autóctonas en lo que respecta a los derechos a la tierra. Asimismo, las tierras y territorios indígenas frecuentemente contienen petróleo y gas y otros valiosos recursos naturales para la minería y la explotación forestal. Algunos opinan que esto suele generar “conflictos con el gobierno e intereses externos que no desean otorgar control sustantivo de estos recursos a las comunidades indígenas”.<sup>208</sup> Cualquiera sea la causa, para los pueblos indígenas y tribales es indispensable contar con derechos de tierra para alimentarse y para conservar su cultura e identidad a través de actividades económicas y de subsistencia tradicionales como la caza, la recolección, el cultivo o la pesca.<sup>209</sup> Además, sin derechos reconocidos sobre las tierras, los pueblos indígenas no pueden participar en la formulación o gestión de proyectos que puedan afectar sus tierras, aún cuando estos frecuentemente tienen como resultado la sobreexplotación de sus tierras y recursos y, en muchas ocasiones, el desplazamiento de comunidades sin la debida indemnización. Por lo tanto, el reconocimiento y protección legal de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra reviste fundamental importancia para la realización de su derecho a la alimentación.<sup>210</sup>

El derecho internacional ofrece protección explícita en materia de derechos de los pueblos indígenas de tierra (véase el Recuadro 63). Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a prestar especial atención a los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales (Directriz 8.1). Diversos países han adoptado medidas reconociendo el derecho de los miembros de comunidades indígenas y tribales a tierras, territorios y recursos comunales, aunque las limitaciones siguen siendo considerables. El equipo de evaluación deberá examinar, en primer lugar, la naturaleza y contenido de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, territorios y recursos naturales y el período de vigencia – por ejemplo, si el derecho positivo o consuetudinario garantiza un título legal para la tierra y territorios que les autorice a un uso y usufructo permanente. El equipo también deberá examinar los requisitos y plazos para delimitar y demarcar las tierras indígenas,<sup>211</sup> y en especial si las comunidades indígenas y tribales participan activamente en dicha demarcación y han sido consultadas al respecto.

---

207 Véase Ziegler, J. Way, S.A. y Golay, C. 2006.

208 Véase Cotula, L. Toulmin, C. y Quan, J. 2006, p. 31.

209 Véase Ziegler, J. Way, S.A. y Golay, C. 2006.

210 Para saber más sobre los vínculos y la relación entre el derecho a la alimentación y los pueblos indígenas, véase Knuth, L. 2009.

211 Véase Quan, 2006, p. 29.

En términos más generales, el equipo de evaluación deberá evaluar si los mecanismos y procedimientos establecidos permiten a las comunidades indígenas y tribales participar, de manera efectiva y significativa, en los procesos de toma de decisiones respecto de la explotación o conservación de recursos dentro de sus territorios. El derecho a usar y usufructuar las tierras no tendrá sentido alguno si no está vinculado con los recursos naturales que se encuentran dentro de sus tierras ya que son fundamentales para el desarrollo y supervivencia de estos pueblos. Si la legislación o ley consuetudinaria establece limitaciones a los derechos de los pueblos indígenas, deberá estipular salvaguardas que pueden incluir consultas (y, cuando proceda, el deber de obtener el consentimiento), la participación en los beneficios y la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental y social. En el caso de no existir una legislación específica al respecto, sería conveniente que el equipo de revisión recomendara la adopción de estas medidas y la incluyera en el plan de acción.

#### **4.3.2 INTERRELACIÓN DEL DERECHO POSITIVO CON LAS NORMAS CONSUECUDINARIAS**

En muchos países, las normas consuetudinarias están interrelacionadas con el derecho positivo en materia de acceso a la tierra y recursos naturales. Uno de los principales desafíos de las leyes de tierras es el rango jurídico de los derechos de tierra derivados de normas consuetudinarias. Algunas leyes escritas reconocen derechos consuetudinarios a la tierra y otras no. Con independencia del caso, las normas consuetudinarias tienen gran importancia para la evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación ya que la supervivencia de muchas personas depende de la tierra y otros recursos que se rigen por derechos consuetudinarios complejos y que muchas veces se contraponen.

Como se ha indicado anteriormente, algunas de las leyes aprobadas recientemente en diversos países han reconocido el derecho a la tierra de “comunidades” (véase el Recuadro 64). Cuando se le otorga el título sobre la tierra a una comunidad, en muchos casos dentro de una zona comunitaria cuya demarcación ha sido determinada por ley, serán las reglas consuetudinarias y prácticas tradicionales las que determinarán cómo serán asignados los terrenos individuales y el uso que se les dará. Sin embargo, los sistemas de tenencia de tierras basados en la comunidad suelen ser complejos, con derechos solapados sobre el mismo recurso en poder de diferentes usuarios. Estos sistemas podrían, en ciertos contextos, no ser compatibles con los principios de derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a la no discriminación, la rendición de cuentas y la transparencia (incluso cuando están consagrados en la Constitución o las leyes). Podría ser necesario establecer un cierto grado de formalización de los títulos individuales dentro de la zona que ocupa la comunidad y una definición jurídica de las facultades y responsabilidades de los líderes tradicionales al objeto de asegurar de que no se cometan actos discriminatorios – especialmente

contra la mujer y las minorías – y que exista algún grado mínimo de exigencia de rendición de cuentas, transparencia y empoderamiento dentro de las estructuras tradicionales y convencionales.<sup>212</sup> Otro asunto que puede plantear un problema desde la perspectiva del derecho a la alimentación: si un derecho reconocido a la tierra es transferido a la comunidad, esto podría socavar la autoridad para tomar decisiones y el control en otros ámbitos (por ejemplo, en el familiar). Por ejemplo, el o los líderes tradicionales de la comunidad pueden hacer caso omiso de las disposiciones vigentes y vender terrenos a personas ajenas a la comunidad. En el Recuadro 66 se incluye un ejemplo de una demanda reciente presentada ante la Corte Suprema de Sudáfrica impugnando la constitucionalidad de la Ley de Tierras Comunes de Sudáfrica, aprobada en 2004, que faculta a los Consejos Tradicionales ejercer como Comité de Administración de tierras.

**RECUADRO 66. Resolución de problemas relacionados con la interrelación de las leyes escritas con las normas consuetudinarias – El ejemplo de Sudáfrica**

La Ley de Tierras Comunes (2004) de **Sudáfrica** fue aprobada con miras a afianzar los derechos de tierra de personas y comunidades que enfrentaban inseguridad en términos de la tenencia de tierras producto de las leyes y prácticas discriminatorias del pasado. La Ley, entre otras cosas, estipula que, en caso de que existan Consejos Tradicionales, éstos representarán a las comunidades “como dueños de tierras comunes” y tendrán facultades para asignar y registrar derechos “de nuevo orden” sobre tierras comunes. Esta disposición provocó gran controversia debido a que las autoridades tribales eran el pilar fundamental del sistema político bantustán y porque sus fronteras fueron establecidas para conseguir el apoyo de los líderes tribales y castigar a quienes se negaban a cooperar con el “desarrollo autónomo”. A pesar de que algunas autoridades tribales gozan de mayor legitimidad que otras y aceptan las fronteras e identidades comunitarias históricas, existen otras fuertemente disputadas y altamente inoperantes.

Cuatro agrupaciones de pueblos rurales presentaron una demanda ante la Corte Suprema alegando que la transferencia de títulos a las antiguas autoridades tribales vulnera su capacidad de control y administración de sus propias tierras en diversos planos de la organización social. Otro de los reparos clave dice relación con el riesgo de afianzar la relación de poder patriarcal dejando a la mujer en una situación de vulnerabilidad. El caso comenzó a dirimirse en la Corte Superior en abril de 2008.

*Fuente: Claasens, A. 2008., pp. 107–119.*

212 Véase FAO, 2002, *cit.*, nota 199, pp. 230–231.

### 4.3.3 ADMINISTRACIÓN DE LAS TIERRAS

Otro ámbito de regulación que tiene injerencia en el derecho a la alimentación es la administración de tierras. La evaluación de compatibilidad deberá centrarse en las funciones y atribuciones de las autoridades administrativas encargadas de aplicar la ley y seguir los procedimientos del sistema de administración de tierras. Por ejemplo, las disposiciones jurídicas que fijan tasas elevadas para la inscripción o requisitos demasiado exigentes para el otorgamiento del título y el registro podrían desincentivar la presentación de solicitudes de adquisición de derechos sobre la tierra, reduciendo la extensión de tierras cultivadas y perjudicando en consecuencia la accesibilidad de muchas personas a los alimentos. Los sistemas de administración de tierras mal formulados, demasiado intrincados o socialmente inadecuados podrían quebrantar la seguridad en la tenencia de tierras o provocar conflictos, afectando una vez más la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos. Una administración de tierras transparente evita la corrupción y prácticas discriminatorias y tiene un efecto positivo en la seguridad de tenencia de tierras.<sup>213</sup> La obligación explícita de las autoridades competentes de informar a las partes interesadas de los derechos establecidos y de proporcionar asesoramiento legal cuando sea requerido contribuirá al empoderamiento jurídico de las personas y facilitará la realización de su derecho a la alimentación. La admisión de pruebas orales para adquirir derechos de tierra podría resultar útil en aquellos países con altos índices de analfabetismo en la población adulta. El Recuadro 67 ofrece algunos ejemplos de las disposiciones jurídicas pertinentes de leyes recientemente aprobadas.

#### RECUADRO 67. Adquisición de derechos de tierras y de administración de tierras – Ejemplos de prácticas nacionales

Según la *Ley de Tierras de Mozambique* (1997), el otorgamiento de un título no se considera requisito para reclamar un derecho establecido de uso y usufructo de un terreno (Art. 13). Esta disposición reviste particular importancia para quienes no cuentan con un título de posesión efectiva para ocupar un terreno. Por lo demás, la no inscripción no perjudica el derecho de uso y usufructo de tierras; el derecho también puede ser acreditado a través de “evidencia testimonial de miembros de la comunidad local, ya sea hombres o mujeres” (arts. 13–15).

La *Ley de Tierras Aldeanas de Tanzania* (1999) confiere todas las tierras aldeanas a la aldea misma. El consejo de la aldea es el Consejo Administrador de las Tierras y es éste el que toma las decisiones respecto de la adjudicación de tierras aldeanas, el otorgamiento de este certificado y conservación del registro de tierras aldeanas.

213 Véase FAO. 2007c.

### **RECUADRO 67. Adquisición de derechos de tierras y de administración de tierras – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)**

Tanto los residentes de la aldea como personas externas pueden solicitar la inscripción y entrega de este certificado. La solicitud se entregará al Consejo de la aldea y, en el caso de postulantes externos, debe ser presentado al Comisario para consulta. El Consejo estudia la solicitud, tomando en consideración, entre otras cosas, si la tierra está disponible y la capacidad del postulante de usar la tierra para fines productivos (Sección 23). La Ley también incluye disposiciones específicas para la creación de un Consejo de Tierras Aldeanas “para actuar como mediador entre las partes y ayudarlas a llegar a un acuerdo mutuamente aceptable en cuestiones relacionadas con las tierras de la aldea” (Sección 60).

Además de asegurar los derechos a la tierra, resulta fundamental facilitar el acceso de las personas o comunidades a los organismos competentes (instaurados por la ley escrita o la costumbre, o por ambas) que puedan resolver litigios contra terceros, incluido el Estado, y así proteger los derechos sobre tierras y recursos, así como el derecho a la alimentación.<sup>214</sup> Las leyes de tierras deben, por lo tanto, estipular los mecanismos de ejecución y sistemas de gestión de conflictos, y definir claramente las atribuciones de los tribunales formales y los sistemas convencionales de resolución de litigios, así como los mecanismos adecuados que permitan a los pobres acceder a ellos. Asimismo, también debe tomarse en cuenta la cuestión de si una decisión emanada de una autoridad consuetudinaria puede considerarse como definitiva.

#### **4.3.4 REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

La función protectora del Estado derivada del derecho humano a la alimentación lo obliga a garantizar que el sector privado no impida el acceso de la población a los alimentos o los medios para adquirirlos. La manera en que el Estado otorga concesiones o licencias para la explotación comercial de recursos (por ejemplo, agroindustria, pesca, minería, turismo), principalmente en zonas ocupadas por las comunidades y pueblos indígenas, puede tener incidir significativamente en el derecho a la alimentación. En muchos países, el empobrecimiento y la inseguridad alimentaria se han generado como consecuencia de los daños producidos por las emanaciones tóxicas de ciertas industrias y las actividades nocivas del sector privado autorizadas por el Estado. Promover actividades económicas y el desarrollo de proyectos de inversión puede contribuir al bienestar del país y, por consiguiente, a la realización del derecho humano a la alimentación (además mediante la generación

214 Para un estudio interesante que compara los costos y procedimientos de las gestiones formales e informales necesarias para la adjudicación de tierras, véase Henrysson, E. y Joireman, S. 2007.



de empleos), aunque puede acarrear consecuencias adversas para el sustento al reducir la disponibilidad, accesibilidad y/o adecuación de recursos naturales de los cuales dependen las personas y comunidades afectadas. Por lo tanto, es necesario aplicar las garantías y los requisitos adecuados.

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, las exigencias impuestas para el otorgamiento de una concesión o permiso para realizar alguna actividad de extracción de recursos es un tema de particular interés. La legislación pertinente, para cumplir las normas del derecho a la alimentación, debe incluir, por ejemplo, la exigencia de una evaluación del efecto, el consentimiento fundamentado de las personas afectadas para el uso previsto de sus tierras y entorno; la negociación –en igualdad de condiciones– sobre los beneficios obtenidos de la actividad que deberán compartirse con las personas y comunidades afectadas. Si existe algún riesgo para el sustento de las personas, la legislación pertinente debe imponer las restricciones correspondientes a dicha actividad económica. Estas restricciones pueden incluir, por ejemplo, restricciones geográficas y el uso de ciertos métodos y tecnologías para evitar o mitigar los efectos negativos sobre las fuentes de alimentos de la población y su capacidad de sustentarse de manera autónoma, incluso recibiendo una compensación justa y equitativa por las tierras enajenadas y por los daños causados por la actividad debido a la contaminación y sobreexplotación de los recursos.<sup>215</sup>

En algunos casos, será necesario expropiar tierras para realizar ciertas actividades económicas basadas en los recursos naturales. Ni el derecho a los alimentos ni ningún otro derecho humano estipula la prohibición o expropiación en sí. El Estado, como garante de los derechos jurídicos consagrados, puede obligar a un individuo o grupo a ceder o perder sus derechos de tierra en aras de un interés común superior, aunque en muchos países la expropiación está sujeta a la indemnización correspondiente.

En los casos en que, en aras de un interés común superior, sea inevitable la expropiación de tierras usadas para fines de subsistencia, el procedimiento de desposesión deberá realizarse de conformidad con varios principios clave para garantizar que el derecho a la alimentación sea respetado: la notificación oportuna a las personas afectadas, la entrega de toda la información pertinente, la adopción de medidas compensatorias acordadas con toda la población afectada, la prohibición de discriminar, el derecho de presentar un recurso ante una autoridad independiente (por ejemplo, en contra de la expropiación o de la cantidad o tipo de indemnización

---

215 Algunos ejemplos de dichas disposiciones incluyen la obligación de presentar y difundir evaluaciones de impacto ambiental y social, facilitando la participación activa e informada de las personas y comunidades afectadas en los procesos de toma de decisiones, y estipulan el derecho a pedir y recibir la información pertinente, y la vigilancia correspondiente posterior al otorgamiento de la licencia. En último término, el gobierno no debería tener la facultad de otorgar una licencia o concesión si la comunidad en cuestión no ha dado su consentimiento. Para más información sobre el tema, véase Cotula, L. Toulmin C. y Quan, J. 2006,

ofrecida).<sup>216</sup> El hecho de que las tierras que van a ser expropiadas hayan sido fuente de subsistencia para las personas o grupos afectadas es un elemento clave para determinar las medidas compensatorias que deberán aplicarse. Por ejemplo, en ciertas circunstancias, una compensación financiera o disponer de una red de seguridad alimentaria no sería compatible con las normas para el derecho a la alimentación ya que ninguna de estas alternativas permite proteger la capacidad de las personas o grupos afectados de satisfacer sus necesidades por sí mismos; estaría más acorde con el derecho humano a la alimentación a respetar y proteger los derechos ya ejercidos por aquellos grupos que, de manera contraria, pudieran afrontar una situación de vulnerabilidad.<sup>217</sup> Por lo tanto, en estos casos, la legislación debería exigir explícitamente que se adopten medidas compensatorias que protejan la capacidad de las personas afectadas de subsistir autónoma y dignamente (véase el Recuadro 68 y el Cuadro 3 arriba).

#### **RECUADRO 68. Expropiaciones y medidas compensatorias – El ejemplo de Sudáfrica**

Las leyes sudafricanas imponen limitaciones bastante estrictas a las expropiaciones. La Ley de Extensión para la Seguridad de la Tenencia de la Tierra (1997) impone restricciones a los desalojos de tierras en ciertos casos al exigir que, antes de ejecutar una orden de desalojo, los tribunales determinen si el desalojo es justo y equitativo a la luz de las circunstancias. A pesar de que la ley no lo estipula explícitamente, los tribunales podrían tomar en consideración si las tierras en cuestión están siendo utilizadas para producir alimentos y si el desalojo incidiría en el ejercicio del derecho constitucional a la alimentación de la persona afectada (Sección 8.1).

En un reciente fallo, el Tribunal de Demandas sobre la Tierra de Sudáfrica determinó que la indemnización por expropiación otorgada a la comunidad de *Kranspoort* por la pérdida de sus derechos de tierra no fue “justa y equitativa” ya que sólo cubría las mejoras hechas al terreno y no la pérdida de su “ocupación y usufructo”, es decir, la pérdida de los derechos de pastoreo y cultivo que constituía su derecho a la alimentación. (*In re Kranspoort Community 2000 2 SA 124 (LCC).*)

216 Véase la OG 4, de 13 de Diciembre de 1991, del CESCR sobre el derecho a una vivienda adecuada y la OG 7, 20 de Mayo de 1997, sobre el derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos; véase también Naciones Unidas. 1997.

217 Véase Eide, A. 2007, p. 149.

Otro aspecto importante es el alcance de las disposiciones sobre la expropiación: debido a que en muchos países el Estado es el propietario legítimo de la tierra y su ocupación está basada en derechos tradicionales (por ejemplo, la aparcería, los derechos consuetudinarios), la indemnización por la expropiación no debería limitarse a los derechos derivados del título de propiedad, sino que debería cubrir los derechos de uso.<sup>218</sup> Los dueños, arrendatarios, trabajadores o cualquier persona cuyos intereses hayan sido conculcados producto de la expropiación, cuando proceda y si ha sido demostrado, también deberían tener derecho a recibir una indemnización. Además de las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos examinados anteriormente, el equipo de evaluación también debe examinar las normas internacionales pertinentes en materia de vivienda y desalojos forzosos.<sup>219</sup>

En algunos casos, la expropiación podría ser ejecutada como medida para facilitar el acceso a tierras de la población pobre y sin tierras,<sup>220</sup> contribuyendo así a la realización del derecho a la alimentación. Sin embargo, será necesario contar con las garantías correspondientes para proteger la accesibilidad a los alimentos de los trabajadores rurales, los agricultores y los consumidores, entre otros, incluso en casos como estos.<sup>221</sup>

---

218 Véase Cotula, L. Toulmin, C. y Quan, J. 2006.

219 Véase, específicamente, las OG 4 y 7 del PIDESC; véase también Naciones Unidas. 1997.

220 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2002b.

221 Uno de los ejemplos más notables de este tipo de legislación es la Ley de Adquisición de Tierras de Zimbabwe (1992), que ha aumentado de manera dramática las atribuciones del Presidente para adquirir tierras sin las salvaguardas procesales correspondientes o la obligación de ofrecer indemnizaciones. Esto ha tenido consecuencias desastrosas en la producción agrícola y en la situación alimentaria del país, y ha llevado a violaciones masivas al derecho a la alimentación. Véase Amnistía Internacional. 2004.

## 4.4 EL AGUA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados, entre otras cosas, a mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios (Directriz 8C).

El agua en el hogar es vital para el ser humano: las personas necesitan entre 20 y 50 litros de agua libre de impurezas cada día para cubrir sus necesidades básicas. Es de vital importancia contar con agua potable, para lavar los alimentos y cocinarlos, y para la higiene. El agua también es el principal insumo agrícola para la producción de alimentos; casi el 70 % del agua dulce disponible es usada para actividades agrícolas y se calcula que más de un tercio de los de alimentos del mundo son producidos con sistemas de regadío.<sup>222</sup> En la actualidad, el hambre y la malnutrición son consecuencia más de la falta de poder adquisitivo o de acceso a tierras y recursos productivos que de la disponibilidad de alimentos a nivel nacional. Sin embargo, la escasez de alimentos debido a la falta de agua para riego aumentaría de manera dramática el número de personas que sufren hambre y desnutrición. Por lo tanto, es innegable que el acceso al agua es un elemento clave para la seguridad alimentaria.<sup>223</sup> La importancia del acceso al agua para el sustento de las personas y la realización de los derechos humanos ha sido reafirmado reiteradamente en los instrumentos jurídicos internacionales (véase el Recuadro 69).

---

222 Véase Naciones Unidas. 2003a,

223 Véase Villán Durán, C. 2000. El autor sostiene que el derecho a alimentos y el derecho al agua deben ser considerados como un solo derecho.

### RECUADRO 69. El derecho al agua en el derecho internacional

En 2004, el CESCR, en su OG 15, definió el derecho al agua como el derecho de todos “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (párr. 2). También señala “la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación” (párr. 7).

El artículo 14 del CEDAW exige a los Estados asegurar a las mujeres el derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en relación [...] al abastecimiento de agua”.

El artículo 24 del CDN exige a los Estados partes a combatir las enfermedades y la malnutrición “en el marco de [...] el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre”.

Además, en el derecho internacional al agua se aclara que en el caso de producirse algún conflicto con los recursos de afluentes internacionales, se debe dar prioridad a las necesidades humanas, lo cual implica que “debe prestarse especial atención al suministro de una cantidad suficiente de agua que permita garantizar la supervivencia, lo que incluye tanto el agua potable como el agua necesaria para la producción de alimentos para evitar hambrunas” Declaración de entendimiento adjunta a la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997), documento de la Asamblea General A/51/869 del 11 de abril de 1997).

Como se indicado anteriormente, a pesar de que el derecho al agua potable es considerado por las instancias que se ocupan de los derechos humanos como un derecho humano por separado, según el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el derecho a la alimentación debe incluir “no sólo el derecho a alimentos sólidos, sino también el derecho a alimentos líquidos y agua potable”.<sup>224</sup> Por su parte, el CESCR, en su OG 15 sobre el derecho al agua, reconoce que *el agua usada para riego* por la población en situación de vulnerabilidad que sólo cuenta con acceso a alimentos que ellos mismos producen constituye uno de los

224 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.2002a, Párr. 25.

elementos clave tanto del derecho al agua como del derecho a la alimentación.<sup>225</sup> En la práctica, el agua suele ser distribuida de manera desigual, no sólo entre países sino al interior de ellos también; el acceso de la población al agua y los servicios de agua depende de su ubicación geográfica –si residen en zonas rurales o urbanas– y el lugar que ocupan en la sociedad.<sup>226</sup>

La legislación interna en materia de agua, a pesar de regirse por las normas establecidas en instrumentos regionales e internacionales, está condicionada en gran parte por el contexto específico del país. Existe una gran complejidad y diversidad de temas y problemas relacionados con los recursos hídricos en el país. Debido al fuerte vínculo que existe entre el agua y la alimentación, prácticamente cualquier ley en materia de aguas tendrá injerencia en el derecho a la alimentación y deberá ser examinado en profundidad por el equipo nacional de evaluación. En los siguientes apartados se presentan algunas de las cuestiones legislativas en materia de agua que pueden incidir en la capacidad de las personas de satisfacer sus necesidades y que deben ser evaluadas para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos.

#### **4.4.1 SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN Y SUMINISTRO DE AGUA**

Tradicionalmente, la canalización de agua potable se hace a través de sistemas de agua administrados por el Estado (en la mayoría de los casos, por las autoridades locales). Los sistemas de distribución de agua, para cumplir las normas del derecho a la alimentación, deben estar estructurados de forma tal que puedan garantizar que toda la infraestructura y los servicios de agua sean de una calidad adecuada y que el agua sea distribuida equitativamente para que todo individuo y familia cuente con acceso a servicios de agua y saneamiento. La legislación en materia de derechos humanos estipula que se deberá prestar especial atención a la situación de los grupos marginados y vulnerables y que los esfuerzos deben centrarse en apoyar a los abastecedores pequeños para que puedan ampliar sus servicios o construir infraestructura en nuevas zonas. El equipo de evaluación debe prestar especial atención a aquellas disposiciones que podrían tener como consecuencia impedir el acceso de ciertas personas o grupos a fuentes hídricas o agua potable.

Diversos factores, entre ellos la carencia de fondos para el desarrollo y manutención de infraestructuras, han hecho necesario que muchos gobiernos nacionales y locales acudan al sector privado para colaborar en la gestión y

---

225 Véase la OG 15 sobre el derecho al agua, Párr. 7 y la OG 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, párrafos 12-13. Véase también Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2003a.

226 Actualmente, 1 100 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2 600 millones no tienen acceso a saneamiento básico. Véase Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005b.

desarrollo de sistemas de agua.<sup>227</sup> La privatización de las obras públicas es un asunto polémico que puede tener consecuencias adversas sobre el acceso de las personas al agua y, por ende, sobre su derecho a la alimentación. La participación del sector privado en el abastecimiento de agua potable no es en sí materia de controversia; sin embargo, cuando los servicios de suministro de agua sean explotados o estén controlados por terceros, se debe impedir que menoscaben el acceso físico a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables (OG 15, párr. 24). Asimismo, el agua debe ser suministrada de manera equitativa y sin discriminación de conformidad con las normas de derechos humanos. También es importante que todas las partes involucradas reciban información oportuna y participen activamente en el proceso de privatización desde la etapa inicial. El éxito del proceso dependerá, finalmente, en la capacidad del Estado de garantizar que el suministro de agua esté regulado y sea supervisado adecuadamente. La evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación también puede contribuir al logro de un resultado positivo.

### **Viabilidad económica de los servicios de agua**

Cobrar por los servicios de agua (para uso doméstico y riego) es una medida cada vez más extendida y aceptada como respuesta apropiada a la necesidad urgente de mejorar los servicios de agua. Cobrar por estos servicios puede mejorar el acceso y calidad del servicio, reducir el robo y desperdicio y reforzar el sentido de responsabilidad de las personas. Sin embargo, para cumplir con el derecho a la alimentación, los cobros no deben impedir el acceso a la alimentación o imponer situaciones injustas. Asimismo, de conformidad con el deber del Estado de dar prioridad a la población más vulnerable, la legislación debe garantizar que las familias y la población en zonas marginadas paguen el menor precio por el servicio. También deben adoptarse disposiciones legales adecuadas para evitar que las autoridades locales o proveedores de servicios corten el suministro de agua y restrinjan el acceso a una cantidad de agua salubre suficiente por persona por día. El corte del servicio sólo debe permitirse bajo circunstancias muy específicas y sólo en caso de que se disponga de una alternativa justa y adecuada.<sup>228</sup> El acceso regular a una cierta cantidad de agua potable salubre es, de hecho, necesario para evitar hambrunas y las enfermedades.<sup>229</sup>

Los tribunales de varios países (entre ellos, Argentina, Brasil, India y Sudáfrica) incluso han revocado algunas órdenes de corte del suministro de agua a hogares pobres que no pueden pagar por el servicio.<sup>230</sup>

227 Entre 1995 y 1999, los gobiernos alrededor del mundo privatizaron, en promedio, 36 sistemas de suministro y tratamiento de aguas servidas al año. Véase PNUD/FIDA, 2006, p.48.

228 Véase, por ejemplo, OMS. 2003a. p. 29.

229 Véase Plan de Implementación para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002, párr. 25c.

230 Véase Dubreuil, C. 2006., p. 64.

Garantizar el suministro de una cantidad mínima de agua potable salubre por medio de la legislación pertinente puede considerarse uno de los elementos centrales para la realización del derecho a la alimentación. El Recuadro 70 contiene dos ejemplos de Estados/regiones en los que el derecho al suministro de una cantidad mínima de agua ya está reconocido jurídicamente. Resultaría útil que aquellos países que están considerando la posibilidad de establecer el derecho a una cantidad mínima de alimentos evalúen si también se debe estipular una cantidad mínima de agua potable salubre (véase la Sección 3.2.4.a y la Sección 3.5.4.a).

#### RECUADRO 70. Acceso al suministro de una cantidad mínima de agua – Ejemplos de prácticas nacionales

En la región de Flandes en **Bélgica**, en base a las recomendaciones de la OMS, la legislación reconoce el derecho al suministro de una cantidad mínima de agua, lo que implica que toda persona tiene derecho a recibir una cantidad mínima de agua potable al año sin costo.

La Ley n.º 108 de Servicios de Agua de Sudáfrica de 1997 codificó el derecho constitucional de acceso al suministro y saneamiento de agua, exigiendo la construcción de la infraestructura necesaria para canalizar el agua a una distancia de no mayor de 200 metros de cada vivienda. La ley también reconoce un derecho nacional de aguas específico, denominado “de reserva”, que está diseñado para cumplir la obligación constitucional de proteger las necesidades humanas básicas y el medio ambiente al reservar una cantidad de agua suficiente para mantener los ecosistemas y proveer a cada persona la cantidad suficiente de agua para beber, preparar alimentos y la higiene personal. Esta cantidad fue definida posteriormente para garantizar un mínimo de 25 litros de agua por persona y día. La Corte Superior de Sudáfrica recientemente tuvo que revisar esta cantidad en el contexto de una causa interpuesta contra la Ciudad de Johannesburgo por su determinación de instalar medidores de agua con sistema de prepago en Phiri. En el fallo del 30 de abril de 2008, el tribunal determinó que esto constituía una práctica inconstitucional e ilegal y ordenó a la Ciudad proveer a los residentes de Phiri 50 litros de agua por persona al día sin costo, derogando la decisión de la ciudad de sólo proporcionar 25 litros de agua por persona al día (*Lindiwe Mazibuko y otros contra la Ciudad de Johannesburgo y otros*, caso n.º 06/13865, Corte Suprema de Sudáfrica. Texto del fallo disponible en: <http://www.cohre.org/watersa>).



## El acceso al agua para riego: uso del recurso

La disponibilidad de agua para riego permite a los individuos y comunidades aumentar la producción de alimentos, tanto en términos cuantitativos como en la diversidad de productos; satisfacer sus necesidades de subsistencia, y generar ingresos y excedentes.<sup>231</sup> Con la creciente competencia por recursos hídricos, las normas y mecanismos para su distribución pueden incidir en la realización del derecho a la alimentación, especialmente de los agricultores pobres.

En la mayoría de los países, los recursos hídricos (agua de superficie, como ríos o arroyos, y aguas subterráneas) se enmarcan cada vez más en el ámbito de competencia de la autoridad de gobierno encargada de su distribución.<sup>232</sup> Más allá del uso *de minimis*, los individuos pueden, en la mayoría de los casos, exigir el derecho a extraer y usar agua proveniente de fuentes naturales (sean aguas de superficie o subterráneas) siempre que se cumplan los términos y condiciones dispuestos en el permiso o concesión gubernamental (el “derecho de aguas”). Tal como se ha visto en el caso de los derechos de tierras (véase la Sección 4.3.1), existen grandes diferencias entre un país y otro e incluso dentro de un mismo país en lo que se refiere a los derechos sobre el agua. No obstante, los derechos de aguas también están relacionados con el abastecimiento de agua canalizada para uso agrícola e industrial. Este tipo de derecho difiere sustancialmente del derecho típico de aguas puesto que es una “derecho contractual sobre el agua” que otorga el derecho al abastecimiento de agua a cambio del pago por este servicio.<sup>233</sup> El equipo de evaluación debería examinar cómo los agricultores de subsistencia y otros grupos vulnerables obtienen los derechos de agua y acceso a agua para riego. Las leyes relativas al riego, para que cumplan las normas del derecho a la alimentación, deben implementar los mecanismos necesarios para garantizar el abastecimiento estable del agua y una gestión transparente además de un razonable equilibrio entre equidad y eficiencia en el acceso al agua para fines de riego. Para esto, es preciso contar con los procedimientos y mecanismos correspondientes que permitan una participación informada y activa en la toma de decisiones respecto del uso y distribución de aguas, así como de la gestión de los recursos hídricos.

Al igual que ocurre con los derechos a la tierra (véase la Sección 4.3.1.), los derechos al agua varían de un país a otro. En general, esta materia suele estar regulada a

---

231 Véase PNUD/FIDA. 2006.

232 Esto se debe fundamentalmente a la creciente complejidad de la gestión de recursos hídricos y la necesidad de satisfacer todas las demandas de la sociedad. Esta complejidad se debe a la creciente interdependencia de factores relacionados a la cantidad de agua y calidad del agua y a la interrelación de los recursos hídricos con otros recursos ambientales. Véase Burchi, S. y D'Andrea, A. 2003.

233 *Ibidem*. Véase también Hodgson, S. 2006. Para un estudio comparativo de los diversos derechos en materia de agua, véase Newborne, P. 2006 y O'Neil, T. ed. 2006, p. 131.

la vez por el derecho positivo y las normas consuetudinarias o tradicionales.<sup>234</sup> Por lo tanto, el equipo de revisión, al examinar el tema del agua, deberá evaluar la interacción que existe entre las leyes escritas y las normas consuetudinarias generales para minimizar las posibilidades de conflicto que pudieran dar paso a transgresiones del derecho a la alimentación.

#### 4.4.2 LA PARTICIPACIÓN Y LA GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA

Uno de los desafíos para el sector hídrico es determinar cómo deberán tomarse ciertas decisiones, quiénes son las partes interesadas y los principios, normas, reglamentación (escrita o no) e instituciones que deberán ponerse en práctica. La participación es un principio fundamental del enfoque basado en los derechos humanos y puede ayudar a mejorar la gestión del agua. La aplicación del principio de participación y transparencia en el contexto de la gestión del agua exige la participación activa de los usuarios en la estructura interna de la administración gubernamental de los recursos hídricos. La formación de agrupaciones de usuarios de agua (por ejemplo, asociaciones de usuarios) para el desarrollo y gestión de las fuentes hídricas para riego es un método ampliamente conocido y está estipulado en varias leyes adoptadas recientemente en diversos países.<sup>235</sup> En aquellos casos en los que la legislación interna regula el establecimiento de asociaciones de usuarios, la condición jurídica de estos grupos deberá quedar claramente definida, sobre todo en relación con la autoridad responsable de la toma de decisiones. La participación de las partes interesadas en la gestión del agua debe ampliarse a las decisiones relacionadas con la instalación y ubicación de pozos, la tecnología que deberá emplearse, los acuerdos administrativos que deban adoptarse y la manera en la que se dividirán los costos. Este tipo de participación permite generar consenso y apoyo para las decisiones respecto de la distribución y gestión, y cumple con lo dispuesto en los principios de derechos humanos.

---

234 Véase por ejemplo, Hodgson, S., 2004.

235 Véase FAO, 2002b y véase también Hodgson, S. 2003.

## 4.5 LA PESCA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a respetar y proteger los derechos individuales a los recursos como la pesca (Directriz 8.1). La pesca proporciona alimento y sustento tanto a las comunidades costeras como a las comunidades del interior que dependen de la pesca de agua dulce. El sector pesquero es una fuente de sustento para 41 millones de pescadores y piscicultores en el mundo,<sup>236</sup> y alrededor del 95 % de ellos son de países en desarrollo.<sup>237</sup> El pescado tiene una alta concentración de nutrientes y proporciona vitaminas A, D, B1 y B2, hierro, fósforo, calcio, yodo, ácidos grasos y proteínas.

Las comunidades pesqueras de la mayoría de las regiones se caracterizan por su vulnerabilidad social y económica, especialmente los pescadores artesanales y de subsistencia que deben competir con las pesqueras industriales para acceder a estos recursos y que podrían no tener derechos sobre estos recursos. La disponibilidad de pescado para cubrir las necesidades alimentarias no sólo afecta a los pescadores y trabajadores del sector pesquero, sino también a otros grupos, incluidos los consumidores de pescado con mayor poder adquisitivo. Estas cuestiones ponen de relieve el vínculo más destacado entre el sector pesquero y la realización del derecho a la alimentación: la sostenibilidad de los recursos. La conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros son, por ende, los elementos clave para alcanzar el respeto y protección del derecho de las comunidades pesqueras y los consumidores a la alimentación; si esto no se consigue, se verá seriamente comprometida la capacidad de las futuras generaciones de acceder a este recurso alimenticio.

La acuicultura ha sido reconocida como una de las fuentes de producción de alimentos de mayor crecimiento. Alrededor de la mitad de la producción mundial

---

236 Véase FAO. 2006d.

237 El 85 % de ellos proviene de Asia y 7 % de África. En términos nutricionales, la proteína animal consumida (23,1 % en Asia y 19 % en África) proviene principalmente del pescado y su consumo es significativamente mayor en las comunidades costeras. Véase Kent, G. 2003.

de pescado proviene del sector acuícola, cuyo crecimiento en años recientes ha permitido cubrir la creciente demanda y el alto nivel de consumo de pescado. La acuicultura contribuye a la lucha contra la pobreza, ofrece oportunidades de empleo y desarrollo de la comunidad, permite reducir la sobreexplotación de recursos marítimos vivos y garantizar la seguridad alimentaria en regiones tropicales y subtropicales. Alrededor del 40 % de la producción mundial de pescado se comercializa internacionalmente, y sus exportaciones sobrepasan las de la carne, productos lácteos, cereales, azúcar y café. Gran parte de esta producción proviene de la acuicultura.<sup>238</sup>

La importancia de la pesca y la acuicultura para alcanzar la seguridad alimentaria de las personas y comunidades costeras exige la incorporación de las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos a la legislación interna en materia de pesca. Diversos países se encuentran en proceso de evaluación de sus políticas y legislación para lograr una gestión sostenible de sus recursos pesqueros y dar cumplimiento a los instrumentos internacionales en materia de pesca (véase el Recuadro 71); por lo tanto, también es el momento propicio para incorporar estas normas y principios a la evaluación de la legislación pesquera.

#### **RECUADRO 71. Instrumentos internacionales en materia de pesca**

Varios instrumentos internacionales en materia pesca hacen mención de los elementos adecuados para la realización del derecho a la alimentación, que incluyen la gestión responsable de la pesca, la consideración de las necesidades especiales de los países en desarrollo y la necesidad de proteger a los pescadores artesanales.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, 1982) es el principal instrumento internacional vinculante que estipula normativas para la utilización y conservación pacífica equitativa y eficiente de los recursos marinos. La Convención concede el derecho soberano de los Estados ribereños a administrar las existencias de pescado en su Zona Económica Exclusiva (ZEE) pero les obliga a administrar esos recursos de una forma tal que permita preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, tomando en cuenta las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y los requerimientos especiales de los países en desarrollo (Art. 61).

238 Véase FAO. 2006d.

### RECUADRO 71. Instrumentos internacionales en materia de pesca (cont.)

Asimismo, el Estado promoverá el objetivo de la utilización óptima (Art. 62), lo que implica que los Estados ribereños tienen el deber de permitir a otros Estados acceder al excedente de la captura permisible en su ZEE si no tienen la capacidad de capturar toda la cantidad de pesca permisible. Entre los factores a considerar al dar acceso a otros Estados se incluyen: los requerimientos de los Estados en vías de desarrollo; la necesidad de reducir al mínimo los trastornos económicos de los Estados cuyos ciudadanos hayan pescado habitualmente en la zona, y las necesidades de los Estados sin litoral y en situación geográfica desfavorable y las necesidades nutricionales de las poblaciones de los respectivos Estados.

Algunos acuerdos posteriores también otorgan un reconocimiento especial a las necesidades de los países más pobres y la exigencia de proteger a los pescadores artesanales. Entre estos instrumentos jurídicos figuran el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Al hacer referencia a la obligación de cooperar en el establecimiento de medidas de conservación y ordenación, el Acuerdo insta a los Estados a tener en cuenta “la vulnerabilidad de los Estados en desarrollo que dependen de la explotación de los recursos marinos vivos, inclusive para satisfacer las necesidades nutricionales de su población [...]; la necesidad de evitar efectos perjudiciales y asegurar el acceso a esos recursos a los pescadores que se dedican a la pesca de subsistencia, la pesca en pequeña escala y la pesca artesanal, así como a las mujeres pescadoras y a las poblaciones autóctonas de los Estados en desarrollo”[...] (Art. 24(2)).

El Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995), a pesar de no tener fuerza jurídica, es reconocido como uno de los instrumentos más importantes y de autoridad en materia de pesca debido a la adaptación que ha hecho de los principios y criterios para la pesca responsable y la gestión y desarrollo de la acuicultura. El Código reconoce, de manera explícita, la importante contribución tanto de la pesca artesanal como de la pesca en pequeña escala al empleo, los ingresos y la seguridad alimentaria, y llama a los Estados a “proteger apropiadamente el derecho de los trabajadores y pescadores, especialmente aquellos que se dedican a la pesca de subsistencia, artesanal y en pequeña escala, a un sustento seguro y justo, y proporcionar acceso preferencial, cuando proceda, a los recursos pesqueros que explotan tradicionalmente así como a las zonas tradicionales de pesca en las aguas de su jurisdicción nacional” (Art. 6.18).

La falta de legislación en materia de pesca, la presencia de legislación inadecuada o la incapacidad de los Estados de hacer cumplir la legislación abre el camino al agotamiento de los recursos pesqueros, lo que se traduce en déficits económicos, penurias para los pescadores y la alteración del estilo de vida tradicional de las personas y, por ende, la pérdida del medio de vida de las comunidades pesqueras. Esto impide a las personas alimentarse por sus propios medios con dignidad. Las siguientes subsecciones abordan algunas de las cuestiones de crucial importancia en la legislación sobre pesca relevantes para el derecho a la alimentación.<sup>239</sup>

#### 4.5.1 GESTIÓN DE LA PESCA

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a “estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y [...] promover la ordenación sostenible de la pesca” (Directriz 8.13). El abastecimiento estable de pescado a un precio razonable exige una buena gestión de pesca, es decir, un sistema de administración que garantice que los recursos pesqueros se mantengan a niveles biológica, ambiental y económicamente sostenibles. Los instrumentos internacionales pertinentes exigen a las autoridades nacionales administrar la pesca de manera “responsable”. Así, se ha ido adoptando una gran cantidad de leyes que ya engloban el enfoque de las sostenibilidad en la gestión de la pesca como propósito de la ley (véase el Recuadro 71). La “gestión responsable de la pesca” privilegia tanto la sostenibilidad como la obligación de las autoridades del Estado de rendir cuentas, facilitando *prima facie* la realización del derecho a la alimentación. El equipo de evaluación deberá analizar si la legislación estipula el establecimiento de un sistema de gestión de pesca que garantice que los recursos pesqueros se mantengan a niveles biológica, ambiental y económicamente sostenibles y que sean administrados de manera transparente y responsable.

#### Accesibilidad y asignación de los recursos pesqueros

Restringir el acceso a recursos pesqueros permite asegurar la disponibilidad y accesibilidad del pescado para consumo humano y contribuye a contrarrestar los efectos de los regímenes de acceso abierto, entre ellos, la sobreexplotación, el acortamiento de las temporadas de pesca y otras consecuencias sociales y económicas relacionadas. Puede otorgarse el derecho de uso a comunidades, individuos, empresas o navíos, y la legislación sobre pesca debe especificar claramente estos derechos y protegerlos. En general, se otorgan derechos de uso a la comunidad para alcanzar ciertas metas sociales (por ejemplo, para crear empleos y generar ingresos).

239 La interrelación entre el derecho a la alimentación y la legislación interna en materia de pesca se examina en mayor profundidad en el documento *Estudio sobre el Derecho a la Alimentación*, véase FAO. 2009.

Como tal, puede considerarse como un paso en dirección al fortalecimiento de la capacidad de las personas para alimentarse por sus propios medios de forma autónoma y digna. Sin embargo, otorgar a individuos o empresas los derechos de uso y además la facultad de transferir estos derechos, podría ver reducidas las oportunidades de empleo debido a la racionalización económica, el surgimiento de monopolios y la transferencia del dominio de las comunidades ribereñas a otros actores externos.<sup>240</sup>

La imposición de límites sobre los derechos de uso debe ir acompañada de otras restricciones sobre la entrada en la actividad pesquera, como por ejemplo, cuotas de captura. Para ello, la legislación sobre pesca debe estipular el máximo permitido de capturas (MPC) – normalmente, anual – para determinadas actividades comerciales pesqueras basándose en datos científicos. Debido al hecho de que los datos sobre reservas pesqueras suelen ser inexactos, el MPC podría fijarse en niveles demasiados altos, lo que llevaría a la sobreexplotación de los recursos. Para evitar esta situación, la ley podría estipular la aplicación de un enfoque cauteloso para determinar el MPC, lo que implica que la falta de evidencia científica no debe justificar la falta de acción ante los riesgos para los recursos pesqueros. Para evitar un exceso de pesca que rebase los niveles sostenibles, la legislación debe estipular que ciertos MPC sean fraccionados en cuotas individuales. Debido al hecho de que la industria pesquera y los pescadores artesanales frecuentemente compiten por los mismos recursos, el equipo de evaluación deberá examinar si los criterios de asignación de cuotas de captura refleja alguna pretensión de asegurar el derecho a la alimentación de los grupos vulnerables (véase la Sección 4.5.3).

El equipo, al examinar las disposiciones en materia de derechos de uso y asignación de cuotas, debe tener en cuenta si los criterios, las condiciones y los procedimientos establecidos han sido definidos claramente y son accesibles y no discriminatorios; si los eventuales titulares de estos derechos cuentan con fácil acceso a la información, y si han sido establecidos los mecanismos correspondientes que permitan a la población impugnar alguna decisión administrativa. Las leyes no deben incluir procedimientos de solicitud de permisos excesivamente lentos, engorrosos o costosos, especialmente en zonas con altas concentraciones de personas analfabetas o personas que no tienen conocimiento sobre los procedimientos para obtener permisos de pesca. Como se ha mencionado anteriormente, las leyes de pesca deben incluir medidas que obliguen a las autoridades a rendir cuentas de sus acciones y promover el estado de derecho.

---

240 Véase FAO. 1997.

## **El control espacial y temporal de la pesca – protección de especies y del hábitat**

La mortalidad debida a la pesca puede reducirse si la actividad se limita a determinados períodos o estaciones, o se restringe la pesca en determinadas áreas.<sup>241</sup> Como forma de recuperación de las poblaciones de peces, dichas restricciones pueden contribuir de manera significativa a la gestión sostenible de la pesca y, por consiguiente, a la realización del derecho a la alimentación.

Dichas medidas revisten particular importancia para los pescadores en situación de vulnerabilidad. El deber del Estado de proteger, de conformidad con el derecho a la alimentación, le obliga a proteger la actual disponibilidad y accesibilidad de este recurso ante cualquier interferencia del sector privado. Establecer zonas de exclusión pesquera cerca de la costa en las que sólo puedan pescar los pescadores artesanales y de subsistencia y restringir la pesca de rastreo para evitar daños al medio ambiente constituyen medidas apropiadas de protección por parte del Estado. La regulación de los métodos y equipos de pesca también mitigaría los impactos adversos de la pesca sobre el medio ambiente y recursos marítimos.

### **Seguimiento, control y vigilancia**

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada socava los esfuerzos nacionales y regionales para lograr una ordenación sostenible de la pesca y provoca el rápido agotamiento de las poblaciones. El seguimiento, control y vigilancia (SCV) es uno de los mecanismos clave para combatirla a través de legislación que estipula la recopilación de antecedentes, la medición y análisis de las actividades pesqueras (captura, composición de las especies, esfuerzo pesquero, captura incidental, zonas de operación, etc.), y la reglamentación y vigilancia de estas actividades para verificar su correcta ejecución.<sup>242</sup> La inexistencia de mecanismos adecuados de SCV puede incidir negativamente en la realización del derecho a la alimentación debido a que contribuyen de manera significativa a la protección de los recursos pesqueros que permiten satisfacer las necesidades nutricionales de las personas.

### **Mecanismos para la participación en la gestión pesquera**

Los principios de derechos humanos de participación y empoderamiento exigen mecanismos legislativos en materia de pesca que permitan involucrar, en la medida de lo posible, a las comunidades de pescadores y demás partes interesadas en la gestión pesquera. Conciliar los intereses de una amplia gama de sectores interesados, que con frecuencia representan intereses contrapuestos o rivales, implica reconocer que la eficacia de las medidas de ordenamiento suelen depender del apoyo de las partes interesadas.

---

241 Véase FAO. 2003a.

242 Para más información sobre los principales mecanismos de SCV, véase FAO. 2003b.



El aumento de la participación de las partes interesadas en la gestión pesquera comporta una gama considerable de disposiciones: desde la concesión del derecho de opinión en el proceso consultivo sobre documentos de políticas y legislación hasta la creación de organismos asesores para consultar a las partes interesadas y el establecimiento de mecanismos de gestión compartida. Este tipo de disposiciones jurídicas podrán contribuir de manera significativa al empoderamiento de las comunidades que dependen de la pesca en la medida que les permite mejorar su cualificación y, con el tiempo, su capacidad para usar instancias jurídicas y procedimientos para reafirmar y defender sus derechos, incluyendo el derecho a la alimentación. Sin embargo, estos mecanismos de participación sólo pueden adoptarse si existen instituciones y procedimientos que garanticen el cumplimiento de los derechos concedidos.

#### **4.5.2 ACUICULTURA – PRÁCTICAS Y COMERCIO POST COSECHA**

La expansión vertiginosa y, en gran medida, no reglamentada de la acuicultura ha causado daños considerables en el medio ambiente, lo que ha llevado al progresivo reconocimiento por parte de los gobiernos de que la necesidad de llegar a acuerdos de regulación para preservar el desarrollo sostenible del sector.<sup>243</sup> Los factores de riesgo para el medio ambiente contribuyen a una mayor presencia de enfermedades y problemas de salud relacionados con los peces, causando caídas en los niveles de producción y pérdidas económicas. Esto representa un desafío para la seguridad alimentaria y, consiguientemente, para la realización del derecho a la alimentación. El marco jurídico para la acuicultura debe, por lo tanto, incluir medidas para mitigar los efectos en el medio ambiente, incluyendo disposiciones en materia de sanidad y control de enfermedades en especies acuáticas. Asimismo, el pescado y los productos pesqueros son altamente perecibles lo que los hace vulnerables a los patógenos. Reviste gran importancia, por lo tanto, contar con leyes que protegen adecuadamente la higiene y calidad del pescado y productos pesqueros al objeto de asegurar el componente de adecuación del derecho a la alimentación, así como para proteger la salud de los consumidores. Finalmente, dado que facilitar el acceso a los recursos es un elemento fundamental para la realización del derecho a la alimentación, la legislación en materia de acuicultura debe establecer los mecanismos para conceder acceso a los acuicultores a masas de agua y tierra para que puedan desarrollar sus actividades.

Las divisas extranjeras recibidas por exportaciones de productos pesqueros son una fuente importante de ingresos para los países en desarrollo, por lo que se ha hecho cada vez más necesario incorporar a la legislación interna las normas establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius (para los alimentos) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) (para la sanidad animal), que se han convertido en referentes para el establecimiento de estándares

---

243 Véase FAO, 2002b.

internacionales bajo el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, pueden surgir problemas si no se definen claramente los estándares internos o si se emplean de manera arbitraria para frenar las importaciones de ciertos países al establecer exigencias excesivamente estrictas bajo la apariencia de protección sanitaria o veterinaria. Los pescadores a pequeña escala afrontan grandes desafíos para cumplir los estándares impuestos por algunos países importadores debido a que su aplicación requiere una gran inversión en capital y recursos; el alto costo de la certificación y la complejidad de los procedimientos también tiene como resultado la marginación de estos grupos.<sup>244</sup>

El comercio también cumple una función importante tanto en la seguridad alimentaria como en el derecho a la alimentación en aquellos casos en que los productos pesqueros de la población local se redirigen a mercados extranjeros, o cuando ciertos tipos de productos como el pulpo o los camarones son exportados para generar mayores ingresos. Los ingresos adicionales podrían incrementar la capacidad para importar pescado u otros productos alimenticios más adecuados culturalmente para consumo de la población local;<sup>245</sup> pero en cambio, los incentivos ofrecidos para producir “cultivos comerciales” para exportación podrían plantear un desafío a la seguridad alimentaria interna y el derecho a la alimentación si los ingresos no se reinvierten en las comunidades locales o si la disponibilidad de productos pesqueros en los mercados locales se ve afectada de manera adversa por las prácticas de exportación. Por lo tanto, la legislación debe estipular los mecanismos de salvaguarda que deben ser adoptados para contrarrestar las consecuencias adversas, o los mecanismos de mitigación.

#### **4.5.3 MEDIDAS ESPECIALES PARA GRUPOS DESFAVORECIDOS**

Según las Directrices sobre el derecho a la alimentación, los Estados deben prestar especial atención a los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales, y adoptar medidas para que los miembros de los grupos vulnerables puedan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía (Directrices 8.1 y 8.2). En algunos casos, la legislación interna no reconoce el acceso ya existente de las comunidades indígenas pesqueras a los recursos pesqueros e inclusive redistribuye las áreas de pesca tradicionales, limitando la capacidad de estas comunidades para satisfacer sus necesidades. La legislación, al regular la pesca que anteriormente no estaba regulada, debería tomar en consideración los usuarios tradicionales ya existentes.

En muchos lugares del mundo, las mujeres desempeñan un papel significativo en las actividades de procesamiento y comercialización del pescado en pequeña escala. Sin embargo, muchas leyes de pesca no reconocen el papel que desempeñan y tampoco estipulan medidas adecuadas de protección

---

244 Véase Samudra. 2003.

245 Véase Kurien, J. 2003.

social para la mujer como, por ejemplo, permisos de maternidad. El equipo de evaluación deberá examinar detenidamente si existe alguna perspectiva de género en la legislación sobre pesca vigente o la que deba aplicarse. Por ejemplo, las ganancias del aumento de empleo remunerado de las mujeres debido a la expansión del comercio de productos pesqueros (por ejemplo, debido a la demanda de mano de obra femenina en el procesamiento del pescado) podría verse contrarrestado por el menor volumen de pescado para las procesadoras de pescado artesanales que no pueden competir con los grandes exportadores de pescado procesado.<sup>246</sup> Como consecuencia de esto, y si la ley no estipula alternativas educacionales o de fortalecimiento de capacidades, las comunidades pesqueras podrían verse sumidas en la pobreza más profunda.

La obligación de los Estados de dar prioridad a los grupos más vulnerables exige adoptar medidas especiales para contrarrestar las desventajas afrontadas por estos grupos de población. El trato preferencial, en los casos en que la ley otorga un beneficio explícito para estos grupos desfavorecidos, facilitaría la realización del derecho a la alimentación (véase la Sección 4.5.1). En los casos en que la ley prevé este tipo de incentivo y medidas de apoyo para pescadores en situación de desventaja, debe informarse oportuna y adecuadamente a estos grupos sobre dichas medidas y cómo pueden obtener los beneficios que establece la ley. De esta forma se asegura la compatibilidad con los principios de derechos humanos sobre la participación, la transparencia y el estado de derecho.

---

246 Véase FAO. 2004b.

## 4.6 RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Como se ha indicado anteriormente, las Directrices sobre el derecho a la alimentación instan a los Estados a “facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población” (Directriz 8.1). También se invita a los Estados a “considerar instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, incluyendo, cuando sea apropiado la protección de los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos” (Directriz 8.12).

Los recursos biológicos (biodiversidad), con la agrobiodiversidad como subgrupo más importante, son condiciones necesarias para la supervivencia humana y la seguridad alimentaria. Los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (RGAA) son la materia prima que contienen las plantas y animales y que han sido utilizadas por agricultores y criadores de todo el mundo para desarrollar sus cultivos y criar nuevas especies.<sup>247</sup> Tradicionalmente, los recursos genéticos han sido intercambiados de forma libre y extensa, no sólo entre agricultores en un lugar determinado, sino entre continentes y regiones del mundo. Este es el caso, particularmente, del material fitogenético. Todas las regiones y países del mundo dependen

---

<sup>247</sup> Los recursos genéticos comprenden una amplia variedad de organismos biológicos; constituyen el material de valor o utilidad real o potencial para los alimentos y la agricultura que contienen las plantas y animales. Como tal, deben considerarse de manera separada de los cultivos, árboles y animales como bienes tangibles, es decir, recursos biológicos. Cada Estado tiene una combinación distinta de recursos genéticos *in-situ* (o sea, dentro de ecosistemas y hábitats naturales o en las granjas) y *ex-situ* (o sea, fuera del hábitat natural, en colecciones base).

actualmente, en mayor o menor grado, de los RGAA de otras regiones o países.<sup>248</sup>

El acceso a los recursos fitogenéticos y su uso constante y sin restricciones excesivas, son fundamentales para la seguridad alimentaria: una amplia diversidad genética permite a los criadores aumentar la productividad de variedades de plantas y razas de animales, a adaptarlas a nuevas plagas y enfermedades y a responder a los embates ambientales (por ejemplo, sequías, inundaciones, salinidad) y nuevas condiciones climáticas. De esta manera, el acceso a una diversidad de variedades de plantas y árboles y de razas animales y de peces fortalece la resiliencia de las personas y promueve una mejor gestión de riesgos.<sup>249</sup> El acceso a una diversidad genética también facilita el desarrollo de nuevos cultivos o razas de animales mejor adaptados a las necesidades y demandas locales. Los cultivos silvestres y los cultivos locales contribuyen considerablemente a la seguridad de los medios de subsistencia, especialmente a la dieta nutricional de las comunidades rurales y pobres con capacidad limitada para producir o adquirir alimentos.<sup>250</sup>

Asegurar que todos los usuarios finales –agricultores, criadores, pastores y la comunidad científica– cuente con acceso permanente a los RGAA constituye, por lo tanto, uno de los mecanismos clave para la realización del derecho de todos a la alimentación. Tal como ocurre en otros sectores, es innegable la enorme influencia que han tenido los instrumentos internacionales en las normativas internas adoptadas para regular el acceso y uso de recursos genéticos (véase el Recuadro 72).

#### **RECUADRO 72. Los instrumentos jurídicos internacionales en materia de recursos genéticos vegetales**

Los recursos genéticos vegetales han sido definidos históricamente como patrimonio común de la humanidad y, por consiguiente, son de acceso libre. Los usuarios de recursos genéticos no tienen la obligación de compartir los beneficios derivados de su uso con el país de origen o con las personas o comunidades que pudieran haber sido los proveedores finales de dichos recursos.



248 Véase Palacios, X.F. 1998.

249 Véase Hawtin, G.C. 2000.

250 Véase Mechlem, K. 2005 and Moore, G. y Tymowski, W. 2005. Véase también Seshia, S. y Scoones, I. 2003.

### RECUADRO 72. Los instrumentos jurídicos internacionales en materia de recursos genéticos vegetales (cont.)

Entre 1989 y 1991, el tema objeto de debate en la FAO y se adoptaron una serie de “interpretaciones comunes” del Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos (que había sido aprobado por la FAO en 1983) con miras a alcanzar un equilibrio justo entre los intereses de los países en desarrollo y los países desarrollados. En 1989 la Resolución 4/89 de la Conferencia de la FAO reconoció los derechos de los agricultores y en 1991, la Resolución 3/91 reconoció los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos fitogenéticos. Más o menos en la misma época, durante las negociaciones que llevaron a la aprobación en 1992 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, los países en desarrollo instaron a redefinir los flujos históricos de beneficios derivados de los recursos genéticos, incluidos los recursos fitogenéticos, en un tratado internacional vinculante. El Convenio reconoce el derecho soberano sobre sus recursos genéticos y define los derechos y obligaciones de los Estados Partes respecto del acceso a estos recursos y la participación “justa y equitativa” de los beneficios derivados de su utilización (Art. 15).

El Convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales (Convenio UPOV) establece los derechos de los obtentores de variedades de plantas y busca proteger nuevas variedades tanto para fines de desarrollo agrícola como comerciales. Existen dos salvedades al derecho de los obtentores de variedades de plantas: la prerrogativa de los agricultores, que les otorga el derecho a conservar semillas para replantar; y la exención estipulada para los obtentores de variedades de plantas, o sea, el derecho a usar libremente variedades protegidas para fines de investigación y desarrollo. La evaluación más reciente del Convenio UPOV (1991) amplió la lista de actos prohibidos relacionados con las variedades protegidas e incluyó la exigencia de que toda variedad de planta debe cumplir ciertos criterios para que se otorgue la protección.

En 1994, los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) aprobaron el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). El ADPIC invita a los Estados a introducir las patentes de protección para las invenciones, ya sea de productos o procedimientos, en todos los campos de la tecnología – incluida la agricultura (Art. 27.1). Los miembros pueden excluir de la patentabilidad, por ejemplo, las plantas y los animales. En lo que se refiere a las obtenciones vegetales, éstas deben estar protegidas “mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y éste” (Art. 27.3b). El sistema UPOV podría considerarse un sistema *sui generis*, a pesar de que podrían existir otras maneras de establecer un sistema *sui generis* eficaz.

### **RECUADRO 72. Los instrumentos jurídicos internacionales en materia de recursos genéticos vegetales (cont.)**

El carácter especial de los recursos genéticos vegetales para alimentación y agricultura (RGVAA) y la necesidad de encontrar soluciones especiales para estos recursos de manera independiente de los otros recursos genéticos llevó a la aprobación en 2001 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogénéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA). El Tratado dispone la conservación y uso sostenible de RGVAA, reconoce los derechos del agricultor y, reconociendo su contribución a la conservación y desarrollo de RGVAA, afirma el derecho de los agricultores a participar de los beneficios, y establece el Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios (SML) para facilitar el acceso a los recursos genéticos de los principales cultivos y especies de forraje y compartir, de manera equitativa, los beneficios que deriven de su uso. El SML incluye los recursos genéticos de los principales cultivos alimentarios y especies de forraje de dominio público bajo la administración y control de las Partes Contratantes. En el Anexo I del Tratado se enumeran los cultivos que deben ser incluidos en el SML que han sido seleccionados conforme a la importancia que tienen para la seguridad alimentaria y por su interdependencia.

Las leyes de varios países incorporan disposiciones jurídicas en materia de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. En algunos casos, se han incluido disposiciones sobre recursos genéticos en el contexto de leyes ambientales generales y de conservación de la naturaleza o en leyes sobre el desarrollo sostenible o la biodiversidad, y en otros, se ha aprobado legislación que aborda específicamente el acceso a recursos genéticos. Algunos países han modificado sus leyes de propiedad intelectual o han elaborado nuevas leyes en conformidad con las nuevas normas internacionales.

En consecuencia, existe una gran cantidad de leyes y cuestiones en este ámbito que podrían tener alguna injerencia en el derecho a la alimentación, y la diversidad de leyes y reglamentos será un reflejo de las circunstancias específicas del país. En las siguientes secciones se examinarán algunas de las cuestiones que han sido planteadas en la legislación vigente de diversos países o que los gobiernos deben abordar en el momento de aplicar el derecho a la alimentación y que el equipo nacional de evaluación deberá examinar en profundidad. A pesar de que los temas presentados aquí son aplicables a todos los recursos genéticos, lo son más para los recursos de origen vegetal.

#### 4.6.1 A RECURSOS Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE SU USO

Desde la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica, alrededor de 50 países han aprobado o están en el proceso de adopción de legislación para regular el acceso a recursos genéticos y la participación de los beneficios derivados de su uso<sup>251</sup> (por ejemplo, los resultados de estudios, el desarrollo y beneficios tecnológicos y económicos). En los casos en que la legislación nacional regula los recursos genéticos, deben examinarse las leyes pertinentes para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación.

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, las condiciones para otorgar acceso y los procedimientos correspondientes constituyen algunos de las principales cuestiones que podrían plantear problemas debido a que pueden dificultar y encarecer el intercambio y uso de recursos genéticos entre agricultores y criadores. En la mayoría de las leyes nacionales vigentes o propuestas de ley, el acceso a recursos genéticos está sujeto a términos de común acuerdo entre el solicitante y el Estado; los términos incluyen la exigencia de alcanzar un consentimiento fundamentado previo entre las autoridades y las personas o comunidades afectadas o ambas, y que se haya negociado un acuerdo respecto de la participación de los beneficios que deriven del uso de los recursos. Varias leyes y proyectos de ley cubren *todos* los recursos genéticos (de origen vegetal y animal), incluidos los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, de fuentes *in-situ* y *ex-situ*, así como los de los centros del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI),<sup>252</sup> y otras también se aplican a los conocimientos tradicionales, las innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y las comunidades locales relacionados con recursos genéticos.<sup>253</sup> Supeditar el acceso a los RGVAAs, que son vitales para la seguridad alimentaria mundial, a condiciones estrictas podría tener consecuencias significativas sobre la capacidad de las personas de ejercer su derecho a la alimentación. Asimismo, la obligación de negociar acuerdos caso a caso para acceder a recursos genéticos podría perjudicar seriamente tanto a los agricultores como los criadores debido al alto costo que representa la transacción y las dificultades para calcular el valor del material genético que se incorporará en la variedad futura. En este sentido, las estrictas condiciones de acceso así como la cobertura de una amplia gama de

251 Entre ellos: Australia, Brasil, Camerún, Costa Rica, Filipinas, Fiyi, Malasia, México, el Pacto Andino (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela [República Bolivariana de]), Seychelles y Uruguay. Varios países también están considerando la posibilidad de aprobar legislación que aborde específicamente el acceso a los recursos genéticos vegetales para la alimentación y la agricultura (por ejemplo, Madagascar, Pakistán, Siria y Tanzania). Podrían existir grandes diferencias entre algunas de las medidas que podrían adoptarse para garantizar el acceso a recursos y la participación de los beneficios derivados de su uso y éstas pueden variar según el tipo de recurso genético. Véase FAO. 2007d; GRAIN. 2002 y ver además Glowka. L.1998.

252 Centros Internacionales de Investigación Agrícola del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional.

253 Por ejemplo, la Decisión 391 del Pacto Andino, la Ley de Biodiversidad de Costa Rica.



actividades, incluidas la investigación y el uso sin fines comerciales o convencional de recursos, sin otorgar las adecuadas exenciones, en cada uno de los casos, a los pequeños agricultores y criadores tradicionales, a las comunidades locales y a los pueblos indígenas podría vedar el uso sostenible de recursos genéticos y dificultar la realización del derecho a la alimentación en el país.

La participación es otro aspecto en el cual la legislación podría dar muestras de inconsistencia. Según las Directrices sobre el derecho a la alimentación, los Estados deben alentar “la participación de las comunidades y los agricultores locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales sobre asuntos relacionados con la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura” (Directriz 8.12). La normativa pertinente debe, por lo tanto, establecer los procedimientos simples y accesibles que deben adoptarse para permitir la participación activa de la población afectada en el proceso de toma de decisiones en materia de la conservación y uso de recursos que se encuentran en las tierras y territorios que ocupan o usan, y respecto de la distribución de los beneficios que deriven de dichos recursos. Esto permitiría garantizar la aplicación en la legislación de los principios de participación y empoderamiento.

### Derechos de los agricultores

El concepto de derechos del agricultor, reconocido internacionalmente en el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura<sup>254</sup> (véase el Recuadro 72) se fundamenta en la idea de que los agricultores deben ser compensados por su contribución a la conservación y desarrollo de la biodiversidad agrícola y, por consiguiente, a la seguridad alimentaria mundial. Los derechos del agricultor son considerados uno de los principales medios para asegurar su participación en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos y para contrarrestar la expansión de los derechos de propiedad intelectual (DPI), que fueron considerados una de las mayores amenazas a los derechos y prácticas de los agricultores de conservar, intercambiar y reutilizar semillas (véase la sección 4.6.3). El reconocimiento jurídico y la aplicación de los derechos del agricultor en el plano nacional puede considerarse un medio crucial para la realización del derecho a la alimentación ya que permite a los agricultores vivir de la agricultura tradicional y fortalecer los sistemas agrícolas tradicionales.

Un reducido número de países ha reafirmado su compromiso con los derechos del agricultor en su legislación interna; no obstante, algunas propuestas han ido

---

254 El Tratado, que no incluye una definición precisa para este concepto, se expresa sin embargo en los tres principales componentes: la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los RGVAAs; el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de su utilización y el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los RGVAAs (Art. 9). Sin embargo, la responsabilidad de hacer efectivos los derechos del agricultor incumbe a las Partes Contratantes del Tratado Internacional.

surgiendo (véase los dos ejemplos en el Recuadro 73). Desde la perspectiva de la evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación, el no reconocimiento de los derechos del agricultor en la legislación interna en materia de recursos genéticos, en las leyes sobre DPI o en las leyes de semillas podría considerarse como una laguna en el marco jurídico analizado; el equipo de evaluación deberá, por lo tanto, hacer mención de esto en su informe final y plan de acción.

### RECUADRO 73. La aplicación de los derechos del agricultor – Ejemplos de prácticas nacionales

Ley n.º 53 de Protección de Variedades Vegetales y Derechos de los Agricultores, de (2001) de la **India** busca equiparar los derechos del agricultor con los de los obtentores de plantas. La Ley faculta a los agricultores a solicitar la inscripción de una variedad de planta así como el registro de una variedad desarrollada por el agricultor (Sección 39(1)i)). La definición de variedad desarrollada por el agricultor que propone la Ley incluye aquellas variedades que han sido cultivadas y desarrolladas por los agricultores en sus tierras, una variedad salvaje originada de éstas o una variedad adaptada a las condiciones ambientales locales sobre la cual existe conocimiento popular entre los agricultores (Sección 2k)). La Ley también ofrece protección a las variedades existentes (Sección 2j)) así como compensación y reconocimiento, y define el mecanismo de participación de los beneficios.

Otro ejemplo se encuentra en la Ley de sobre la Protección de la Variedad Vegetal de **Filipinas** (2002) que reconoce el “derecho tradicional” de los pequeños agricultores a conservar, utilizar, compartir o vender el producto obtenido de variedades protegidas que estipula la Ley. También estipula la posibilidad de crear inventarios para proteger las variedades criadas localmente de cualquier apropiación indebida o monopolización malintencionada.

*Fuente: Swaminathan, M.S. 2006. Véase también: Moore, G. y Tymowski, W. 2005.*

## 4.6.2 COMERCIALIZACIÓN DE SEMILLAS

Las leyes de semillas generalmente regulan su comercialización, o sea, el material que puede ser vendido en el mercado y en qué condiciones (véase el Recuadro 74). Si se asegura a los agricultores un suministro adecuado de semillas de buena calidad, la legislación en materia de semillas puede contribuir a aumentar la disponibilidad de alimentos y fortalecer la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios y, como resultado, reforzar su

derecho a la alimentación. Sin embargo, las leyes de semillas pueden impedir el desarrollo de sistemas diversificados de semillas, reduciendo la disponibilidad de fuentes de alimentos. Las normativas estrictas para la liberación de variedades de semillas que tienden a diferir la aprobación de semillas puede limitar la cantidad de variedades disponibles en el mercado. El sistema de registro podría privilegiar las variedades altamente homogéneas para cultivos de alto rendimiento y dejar fuera aquellas variedades fácilmente adaptables a condiciones extremas y ecológicamente diversas. El registro obligatorio de todas las semillas y las estrictas restricciones a la comercialización de semillas puede, por ende, privilegiar a la industria privada de semillas y dejar en situación de desventaja a los pequeños agricultores, especialmente en los países en desarrollo en los cuales la agricultura depende del sector informal de semillas, en otras palabras, de semillas conservadas e intercambiadas y vendidas por los mismos agricultores. Esta situación se produce comúnmente cuando las exigencias para el registro son muy semejantes a las que se estipulan para los derechos de obtención de variedades.

#### **RECUADRO 74. La aplicación de los derechos del agricultor – Ejemplos de prácticas nacionales**

El Proyecto de Ley de Semillas de la *India* de 2004 incorpora el concepto de inscripción obligatoria de toda semilla a ser comercializada (local o extranjera). La propuesta “estipula la regulación de la calidad de las semillas a ser comercializadas, importadas y exportadas y facilita la producción y abastecimiento de semillas de calidad y otros asuntos conexos y contingentes”. Todas las variedades inscritas serán registradas en la Base de datos nacional de semillas. La inscripción y registro de nuevas variedades anuales y bianuales tendrá vigencia por un período de 15 años y de 18 años para perennes de larga duración. Tal como es el caso para variedades inscritas en otras partes del mundo, las variedades deben ser comprobadas en la práctica real para determinar su valor para el cultivo y uso. Asimismo, los productores, procesadores y distribuidores de semillas, así como los viveros hortícolas deberán estar inscritos debidamente con la autoridad del estado en el cual operan.

El Proyecto de Ley protege el derecho del agricultor a conservar, utilizar, intercambiar, compartir o vender las semillas y material de siembra de su granja. Sin embargo, el agricultor no puede vender semillas o material de siembra de marca registrada. Asimismo, todas las semillas vendidas por agricultores deben cumplir normas mínimas de germinación y de pureza física y genética aplicables a las semillas registradas.<sup>255</sup>

255 Para un análisis resumido de este proyecto de ley, véase Madhavan, M.R. y Sanyal, K. 2006. Para una reseña crítica, véase Kuruganti, K. 2005.

En la evaluación de la compatibilidad de las leyes de semillas con el derecho a la alimentación, debe prestarse especial atención a las disposiciones cuyo objetivo es evitar o mitigar las eventuales consecuencias adversas de la certificación de semillas y la normativa sobre control de calidad para los pequeños agricultores y comunidades cuya supervivencia depende del intercambio y uso libre de semillas. Por ejemplo, la introducción de unos procedimientos más flexibles para la certificación de semillas y unas disposiciones que permiten una compensación a los agricultores por semillas que no germinan, y que reconocen y promueven sistemas diversificados de semillas pueden reforzar la capacidad de los agricultores y comunidades de satisfacer sus propias necesidades y, por ende, realizar su derecho a la alimentación.

#### 4.6.3 LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL SECTOR AGRÍCOLA

La introducción y fortalecimiento de los DPI en el sector agrícola, especialmente en los países en desarrollo<sup>256</sup> ha sido –y continúa siendo– un tema que suscita polémica. Esta discusión se da especialmente en relación con las patentes ya que los derechos del obtentor de variedades vegetales son más restrictivos en términos de su envergadura y nivel de protección. El Informe de Desarrollo Humano 1999 del PNUD planteó ciertas reservas respecto del impacto del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (véase el Recuadro 72), especialmente en relación con la seguridad alimentaria, los conocimientos autóctonos y el acceso a atención médica.<sup>257</sup> La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, así como el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación han abordado el tema de los DPI y el ADPIC en varios informes.<sup>258</sup>

El derecho humano a la alimentación obliga a los Estados a respetar el acceso a la alimentación que ya existe, protegerlo de cualquier interferencia del sector privado y tomar las medidas necesarias para su cumplimiento, fortaleciendo el acceso de las personas a los recursos. Unos DPI sólidos pueden ofrecer un incentivo para la investigación agrícola y el mejoramiento

256 Existen varias modalidades de DPI; las dos principales en materia de recursos genéticos son los derechos de obtentor de variedades vegetales y las patentes. La mayoría de los países en desarrollo no contaba hasta hace poco con ningún tipo de protección de propiedad intelectual sobre recursos agrobiotecnológicos. Esta situación cambió con la aprobación del ADPIC, junto con otros factores. Véase Chapman, A. R. 2002.y PNUD. 2000.

257 Véase PNUD. 1999, p. 68.

258 Véase por ejemplo Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2000 y Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 2001, párr. 73.

de las condiciones que favorecen una producción más eficaz de alimentos. Las posibilidades que la agrobiotecnología ofrece y su contribución a los diversos componentes de la seguridad alimentaria y al derecho a la alimentación parecen no tener límite: mayor productividad con la misma cantidad de tierra y el aumento general de la disponibilidad de alimentos; valores nutricionales más altos que contribuyen a garantizar alimentos adecuados y nutritivos para todos; el desarrollo de cultivos para tierras salinas, áridas o apartadas, etc., lo que facilita la realización del derecho a la alimentación en el país.<sup>259</sup> Sin embargo, en paralelo a esto, los DPI fomentan el cultivo de una reducida variedad de cultivos modernos de mayor rendimiento que suelen desplazar las variedades adaptadas a esos ambientes naturales; este proceso de desplazamiento promueve, a su vez, la homogeneización de los campos agrícolas (es decir, el monocultivo) que lleva a la pérdida de la diversidad y, generalmente, reduce la resiliencia de las cosechas a plagas y enfermedades.<sup>260</sup> Si se dispone de unos sólidos derechos de obtención de variedades de plantas y unas patentes aplicadas a la innovación agrícola, se podría evitar que los agricultores continúen practicando usanzas tradicionales para conservar, replantar, compartir o vender semillas. Si se patenta una variedad de planta, y salvo que se estipulen excepciones, las semillas de la variedad patentada podrían no ser sembradas nuevamente o intercambiadas para propósitos de cultivo y los agricultores se verían obligados a comprar nuevas semillas cada año. Esto podría acarrear consecuencias adversas para los pequeños agricultores y población rural cuya base de sustento es el sistema agrícola tradicional basado en el intercambio y uso libre de semillas y, por ende, limitaría su capacidad de alimentarse y de alimentar a su propia comunidad.<sup>261</sup> Si se otorgan patentes para genes y éstas abarcan cualquier tipo de uso del gene patentado, las patentes podrían provocar un aumento considerable de los costos de investigación agrícola e impedir el progreso<sup>262</sup> y, por ende, el acceso a variedades nuevas y mejoradas de semillas.

Al evaluar las leyes en materia de DPI desde la perspectiva del derecho a la alimentación, el equipo de evaluación deberá centrarse especialmente en el alcance de las disposiciones, las condiciones para la protección de semillas y las exenciones ofrecidas. Para cumplir con el derecho a la alimentación, la legislación debe disponer de los mecanismos necesarios que garanticen un equilibrio justo entre la necesidad de proteger las innovaciones agrícolas y la de salvaguardar los intereses tanto de los

---

259 Véase Mechlem, K. y Raney, T. 2007. p. 132.

260 Véase, por ejemplo, Swaminathan, M.S. 1997. p. 7; Cullet, P., 2003.

261 Véase Haugen H.M.2007, Rajotte, T. 2008. Debe mencionarse que las leyes de patentes puede estipular excepciones a los derechos exclusivos que una patente confiere.

262 Véase Mechlem y Raney, 2007, p.151-152.

agricultores (especialmente los pequeños agricultores y agricultores de subsistencia) y los investigadores,<sup>263</sup> y esto incluye la aplicación de las medidas de flexibilidad estipuladas en el ADPIC<sup>264</sup> (véase el Recuadro 72). Tal como ha sido el caso de las leyes de semillas, las condiciones impuestas al mercado de semillas y el sector agrícola también desempeñarán una función importante en la evaluación de la compatibilidad de una determinada ley sobre DPI con el derecho a la alimentación.

---

263 Véase, por ejemplo, Crucible Group, 2001.

264 Especialmente los artículos 27.3(b) y 30. El reconocimiento en las leyes nacionales de los amplios privilegios de los agricultores también puede observarse en el contexto del artículo 8(1) del ADPIC que invita a los Estados a “adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico...” (Mechlem y Raney, 2007, p 157).

## 4.7 EL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a mejorar el funcionamiento de sus mercados, en particular de sus mercados agrícolas y alimentarios; a establecer normas, políticas, procedimientos y órganos normativos y de otro tipo para garantizar un acceso no discriminatorio a los mercados, y a impedir las prácticas contrarias a la competencia en los mercados (Directriz 4). También se alienta a los Estados a aumentar la productividad y revitalizar el sector agrícola, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca (Directriz 3.7). Esto debe hacerse consultando a organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas fundamentales en los planos nacional y regional, con inclusión de las asociaciones de agricultores que practican una agricultura tradicional en pequeña escala (Directriz 3.8).

Para muchos países en desarrollo, la agricultura sigue cumpliendo un papel esencial en la seguridad alimentaria, los ingresos en moneda extranjera, el desarrollo industrial y rural y la creación de empleos. Generalmente constituye la actividad económica básica sobre la cual se desarrollan las demás actividades económicas; el crecimiento del sector agrícola puede, por lo tanto, tener un enorme e innegable impacto.<sup>265</sup> Por ende, la agricultura sigue siendo un elemento fundamental para la realización del derecho humano a la alimentación en el sentido de que permite garantizar que toda persona tenga acceso a alimentos suficientes y adecuados.

En 1996, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial reconoció que, en el mundo globalizado de hoy, “el comercio es un elemento clave para alcanzar la seguridad alimentaria mundial”. Aunque el comercio de productos agrícolas generalmente tiene un impacto positivo en el crecimiento económico y la seguridad alimentaria, no existen, sin embargo, correlaciones automáticas. Los países en desarrollo, aún cuando presentan niveles de comercio agrícola similares, tienen unas tasas de hambre y pobreza heterogéneas, lo que sugiere que el impacto del comercio

---

265 Véase Byerlee, D. Diao, X. y Jakson, C. 2005 p. viii.

agrícola sobre la seguridad alimentaria depende de factores como los mercados, los recursos naturales con los que cuenta el país, la capacidad humana de su población, sus instituciones y políticas, y el grado de equidad en la distribución de los beneficios.<sup>266</sup>

El sector agrícola experimentó enormes cambios a partir la década de 1980, particularmente en los países en desarrollo y especialmente a partir de la fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.<sup>267</sup> Los gobiernos de muchos países han aplicado reformas en sus mercados y han adoptado extensas medidas para liberalizar el entorno económico interno desarticulando las restricciones impuestas al comercio y transfiriendo varias de las funciones gubernamentales al sector privado. Se ha dicho que la liberalización comercial contribuye al crecimiento económico y, como resultado, a la reducción de la pobreza y a la seguridad alimentaria,<sup>268</sup> también se ha dicho que ayuda a incrementar las fuentes de abastecimiento de alimentos, en especial para los países menos desarrollados.<sup>269</sup> La apertura de mercados efectivamente podría ayudar a realizar el derecho a la alimentación al aumentar los ingresos y oportunidades de empleo, difundir la tecnología y capital; las importaciones agrícolas pueden complementar la producción local y ofrecer mayores opciones alimenticias y fuentes nutricionales alternativas. Al mismo tiempo, no existen garantías de obtener ganancias a partir de la liberalización comercial y esto no se reflejará necesariamente en una mayor seguridad alimentaria en el país: probablemente existirán grandes diferencias entre el impacto que tendrá sobre los pequeños agricultores y los agricultores comerciales y entre los productores rurales no agrícolas y los consumidores urbanos, tanto dentro del país como entre un país y otro<sup>270</sup>. En muchos países en desarrollo, las condiciones de vida de los pequeños agricultores y los trabajadores rurales, así como de los pobres que viven en zonas urbanas, han empeorado debido a la competencia de productos importados como resultado de los procesos de liberalización y la imposibilidad que ellos tienen de competir con las importaciones o con los grandes agricultores que sí tienen acceso a mercados internacionales.<sup>271</sup>

La dimensión internacional reviste particular importancia para este sector; en ocasiones, los compromisos multilaterales contraídos obligan a los países a enmendar la normativa jurídica interna o a introducir nuevas leyes.<sup>272</sup> Las políticas,

---

266 Véase FAO. 2003dp. 18.

267 Véase Mosoti, V. y Gobena, A. 2007.

268 Véase FAO. 2003e.

269 Véase UNCTAD, 2002; Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 2002, parr.3.

270 Véase FAO, 2003e, Cap. 1, p. 16.

271 Véase 3D /IATP. 2005,p. 2. La FAO ha estudiado el impacto del AsA en 14 países en desarrollo y ha constatado posibles impactos adversos de la liberalización en ciertos individuos y grupos. Véase FAO, 2000, p 25. Véase también ONU. 2002. Párr. 35 Relator Especial del derecho a la alimentación. 2008, párr. 7.

272 Véase Mosoti, V. y Gobena, A. 2007, p. 13.



leyes y decisiones de cada Estado pueden tener consecuencias significativas sobre la población de otros países. Los miembros de la FAO, en la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, insta a “a todos los miembros de la OMC a aplicar los resultados de la Conferencia de Doha, especialmente los compromisos relativos a la reforma del sistema de comercio agrícola internacional [...] habida cuenta del papel que el comercio agrícola internacional debe desempeñar [...] con miras a promover el desarrollo económico, aliviar la pobreza y conseguir los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en particular en los países en desarrollo” (párrafo 12). A pesar de las reglas multilaterales para la liberalización del comercio agrícola en el marco de la OMC y aprobadas a través del Acuerdo sobre Agricultura (AsA)<sup>273</sup> y la Declaración de Marrakech,<sup>274</sup> la agricultura sigue siendo una de las áreas más distorsionadas del comercio internacional.<sup>275</sup> Las políticas agrícolas de los países desarrollados que distorsionan el comercio frecuentemente son mencionadas como uno de los principales factores que limitan el desarrollo del sector agrícola en los países en desarrollo.<sup>276</sup> La evaluación de compatibilidad en los países desarrollados también debería examinar las consecuencias extraterritoriales de su legislación sobre el derecho a la alimentación en otros países.

Existen muchas cuestiones relativas al comercio de productos agrícolas que pueden tener injerencia en la disponibilidad, accesibilidad o adecuación de los alimentos y, consecuentemente, en la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional. También existe una cantidad igualmente enorme de leyes que abordan estos temas o algunos aspectos de ellos. Ha sido necesario hacer una selección; en las siguientes secciones se examinan algunas cuestiones relacionadas con la legislación que rige el comercio al objeto de evaluar sus consecuencias sobre la realización del derecho a la alimentación.

#### 4.7.1 APOYO INTERNO PARA LA PRODUCCIÓN LOCAL DE ALIMENTOS

Fortalecer las capacidades del sector agrícola es vital para alcanzar la seguridad alimentaria y realizar el derecho humano de todas las personas a la alimentación. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, la legislación interna, en el fomento del sector agrícola, no sólo debe reflejar las propuestas de políticas cuyo

273 El AsA entró en vigencia en 1995.

274 La Decisión Ministerial de Marrakech sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios.

275 Véase Mechelem, K., 2006, p. 118.

276 Estas políticas incluyen garantías de precios, medidas para suplementar ingresos y subsidios para insumos o seguros de cosecha que estimulan la producción agrícola. También estipulan aranceles y cuotas arancelarias, así como subsidios a las exportaciones. Según el IFPRI, “las políticas de los países desarrollados que bloquean el acceso a mercados e inducen una baja en los precios de productos agrícolas básicos, reducen las exportaciones de los países en desarrollo en unos 37 000 millones de USD (25 %) anuales”. Véase Von Braun, J., Gulati, A., Orden, D. 2004. Véase también, por ejemplo Tyers, R. y Anderson, K. 1992 y Mowbray, J. 2007.

objetivo sea aumentar la productividad, sino también apoyar la creación de un ambiente favorable que permita a las personas alcanzar estas metas de tal manera que su capacidad de satisfacer sus propias necesidades se vea fortalecida.

En muchos países en desarrollo, las políticas agrícolas dan prioridad a cultivos de exportación de alto valor en detrimento de los cultivos de primera necesidad para consumo interno. Debido al hecho de que la gran mayoría de los pequeños agricultores de los países en desarrollo no cuentan con el apoyo y capacidades necesarios, los mercados de exportación emergentes benefician principalmente a los grandes agricultores y agroindustrias, lo que lleva a la marginación de los productores y trabajadores agrícolas más pobres. Por ende, se hace necesario adoptar medidas especiales derivadas del derecho internacional en materia de derechos humanos para proteger a las personas y grupos más vulnerables. Existen pruebas consistentes<sup>277</sup> que indican que la adopción de medidas dirigidas a alimentos de primera necesidad, a diferencia de otros cultivos de alimentos, es de crucial importancia para la realización del derecho a la alimentación. La aplicación de las disposiciones de flexibilidad estipuladas en el AsA y la adopción de medidas de apoyo y protección que establecen de incentivos para la producción local, a pequeña escala y de subsistencia contribuyen al cumplimiento de la realización del derecho a la alimentación en el país.<sup>278</sup> Ciertamente, los cultivos que proporcionan seguridad alimentaria suelen ser para consumo local y no para la exportación; en estos casos, las medidas especiales orientadas hacia estos cultivos deben mejorar la seguridad alimentaria a nivel nacional y causar distorsiones comerciales mínimas en los mercados mundiales.<sup>279</sup>

Por lo tanto, en su análisis de compatibilidad de las reglas comerciales agrícolas, el equipo de evaluación, deberá determinar, entre otras cosas, si existen subsidios para insumos agrícolas, si se han adoptado medidas de apoyo crediticio, programas de seguro para cultivos, medidas para mejorar el transporte y el funcionamiento de los mercados locales, regionales y nacionales, y si existen subsidios de protección ambiental, todos los cuales contribuyen a crear un entorno propicio para la realización del derecho a la alimentación en el país.<sup>280</sup> En el Recuadro 75 se incluyen ejemplos de medidas internas de apoyo bastante exitosas que han sido adoptadas en algunos países.

---

277 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2002b, párr. 48. El informe también señala que deben mejorarse y modificarse las actuales reglas comerciales para incorporar cuestiones sociales, culturales y de derechos humanos. Véase también 3D/ IATP, 2005.

278 Véase, por ejemplo, el artículo 6 y Anexo 2 (1) del AsA. Véase, por ejemplo, FAO. 2000.

279 Véase ONU, 2002, Párr. 48.

280 Dichas medidas pueden usarse en conformidad con las disposiciones de flexibilidad del AsA (por ejemplo, exenciones por debajo del umbral *de minimis*, disposiciones especiales y de trato diferencial, y el “compartimento verde”). Véase FAO. 2000.

### RECUADRO 75. Medidas de ayuda interna – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Malawi**, según las cifras gubernamentales, los altos subsidios para fertilizantes y pequeños subsidios para semillas, junto con la incidencia de lluvias favorables, han ayudado a los agricultores a alcanzar una cosecha récord de maíz en 2006 y 2007. Los informes gubernamentales indican que la producción de maíz creció de 1,2 millones de toneladas en 2005 a 2,7 millones en 2006 y 3,4 millones en 2007. La asignación de subsidios en Malawi y el éxito de esta medida ha contribuido a revalorar el papel fundamental que tiene la agricultura en la lucha contra la pobreza en África y el papel central de la inversión pública en los elementos básicos de la economía agraria: fertilizantes, mejores semillas, educación para los agricultores, créditos e investigación agrícola.

Como consecuencia de una caída significativa de la producción agrícola en la década de 1990, el Gobierno de **Kazajstán**, cambió sus políticas agrarias y llegó a la conclusión de que, para desarrollar el sector agrícola, era necesario adoptar un marco regulatorio sólido y contar con un cierto grado de apoyo económico del Estado. El artículo 10 de la Ley de Normas del Estado para el Desarrollo del Sector Agroeconómico y Áreas Rurales estipula la creación de un programa de préstamos del Estado para productores agrícolas para financiar inversiones en infraestructura y maquinaria agrícola. Según el artículo 10(2) (3-6), el Estado ofrecerá préstamos a instituciones crediticias, la cuales, a su vez, deberán ofrecer préstamos a agricultores, empresas no agrícolas en zonas rurales y organismos de micro financiamiento.

*Fuente: Mosoti, V. y Gobena, A. 2007., pp. 280–287 (Kazajstán) y también Dugger, C. W., 2007.*

Desde la perspectiva de los derechos humanos, las leyes y reglamentos pertinentes deben garantizar que las medidas asistenciales internas estén dirigidas a los pequeños agricultores y productores, las comunidades rurales y otros grupos vulnerables. Esto se ajusta a las Directrices sobre el derecho a la alimentación que invita a los Estados a “adoptar medidas para garantizar que pueda beneficiarse de las oportunidades derivadas del comercio competitivo de productos agropecuarios el mayor número posible de personas y comunidades, especialmente los grupos desfavorecidos” (Directriz 4.6).

#### 4.7.2 REGULACIÓN DE PRECIOS

La inestabilidad de precios de los alimentos plantea un problema particularmente grave para los productores y consumidores: los precios altos e inestables pueden llevar a decisiones inoperantes en términos de la producción; la inestabilidad de precios para artículos de consumo puede distorsionar la asignación de recursos

si los mercados de crédito y riesgo están fragmentados y son frágiles. Los productores y consumidores pobres son los más vulnerables a la inestabilidad del precio de un alimento básico primordial, ya que un gran porcentaje del ingreso de los pequeños agricultores y del gasto de los consumidores pobres (hasta un 70 %) se asigna a alimentos básicos. La estabilidad de precios es, por lo tanto, un elemento trascendental si ha de protegerse el bienestar de los pobres y, por consiguiente, su derecho a la alimentación<sup>281</sup>. La inestabilidad de precios del mercado internacional afecta a todos los países, aunque las consecuencias son aún mayores para la población rural que se gana la vida gracias a la producción de alimentos y para quienes gastan una gran proporción de los ingresos familiares en alimentos.<sup>282</sup>

En muchos países en desarrollo, las empresas comerciales estatales (conocidas también como juntas de comercialización, direcciones comerciales o consejos regulatorios) son el medio usado más comúnmente para garantizar la estabilidad de precios en el país. Las reformas comerciales ya han reducido de manera significativa las facultades de las empresas comerciales estatales (ECE) y en el marco de la OMC se están propugnando mayores restricciones a sus facultades estatutarias.<sup>283</sup> Sin embargo, en determinadas circunstancias, esto podría no ajustarse a la obligación del Estado de respetar y cumplir el derecho a la alimentación. En los países en desarrollo, las funciones de las ECE no están circunscritas a asuntos relacionados al comercio y los mercados sino que se extienden también al desarrollo rural y la seguridad alimentaria. En vista del impacto mínimo que tienen las ECE de la mayoría de los países en desarrollo en la distorsión de precios y mercados internacionales, hay quienes sugieren que las ECE deben y pueden servir para garantizar un precio mínimo para los productos básicos y aumentar los ingresos del sector agrícola.<sup>284</sup>

Desde la perspectiva de los derechos humanos, cualquier intervención del Estado en el control de precios debe garantizar que tanto los productores como los consumidores reciban algún beneficio, incluyendo, si fuera necesario, la implementación de mecanismos compensatorios y redes de seguridad para aquellas categorías de personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

### 4.7.3 PROTECCIÓN DE LAS FRONTERAS Y ACCESO A MERCADOS

En la última década más o menos, han aumentado las incidencias de aumentos repentinos en las importaciones y muchos observadores sugieren que este fenómeno se debe a la apertura de mercados locales gracias a la implementación

---

281 Véase FAO., 2003e.

282 Para más información, véase: <http://www.fao.org/Worldfoodsituation>

283 Véase Ackerman, K.Z.,1998, pp 43-47 y FAO, 2002a.

284 Véase Mosoti, V. y Gobena, A., 2007.

del Acuerdo sobre Agricultura (AsA.). El efecto de las reformas en la liberalización de mercados en los países en desarrollo, junto con los subsidios a las exportaciones y productos domésticos en los países desarrollados, ha colocado los países en desarrollo en una situación de vulnerabilidad frente a la inundación de sus mercados locales con productos vendidos en el mercado internacional a un valor inferior al costo de producción en el país.<sup>285</sup> En algunos casos, esta situación ha aumentado la inseguridad alimentaria, ya que ha desplazado gran parte de la producción doméstica y ha provocado un aumento de la dependencia de alimentos importados.<sup>286</sup> Las dificultades que afrontan los pequeños agricultores y productores en sus medios de subsistencia aumentan cuando los productos agrícolas vendidos por debajo de su costo real afectan la producción de los alimentos básicos del país, ya que la supervivencia de los campesinos y otros trabajadores agrícolas depende de dicha producción.<sup>287</sup> Asimismo, la entrada de productos importados de bajo costo ha provocado un cambio en las dietas locales, afectando en algunos casos al acceso de la población a alimentos *adecuados*.<sup>288</sup>

Las restricciones impuestas para acceder a mercados también son motivo de preocupación en relación con los compromisos asumidos por el país en materia del derecho a la alimentación. Las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias que los países desarrollados han adoptado siempre han dificultado el acceso de los productores de alimentos de países en desarrollo a dichos mercados.

En el contexto de la evaluación de compatibilidad de la legislación en materia de comercio, la aplicación de los principios de derechos humanos requiere una definición clara de la legislación pertinente de las funciones, responsabilidades y atribuciones de las instituciones que deben tratar de prácticas comerciales injustas como el “dumping”, subsidios, precios predatorios<sup>289</sup> o aumentos repentinos en las importaciones tanto en los países que están adoptando estas políticas como en aquellos que están sufriendo sus consecuencias. Esto incluye, específicamente, la responsabilidad de establecer las medidas de salvaguarda correspondientes para contrarrestar las consecuencias adversas y los procedimientos y sanciones legítimas si se viola la ley.<sup>290</sup>

---

285 Véase FAO. 2003f.

286 Véase 3D/IATP. 2005; véase también: Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 2008, párr. 6.

287 Véase Gray, K.R., 2003. P.12

288 Véase, por ejemplo, Paasch, A., Garbers, F. y Hirsch, T. eds. 2007.

289 En términos generales, la fijación de precios predatorios se refiere a la práctica aplicada por empresas que venden un producto a un precio sumamente bajo con la intención de eliminar a sus competidores del mercado o crear barreras para impedir el ingreso de eventuales competidores al mercado.

290 Véase Mosoti, V. y Gobena, A. 2007, p 210.

## 4.8 EL TRABAJO

Como se ha indicado anteriormente, el derecho a la alimentación está íntimamente relacionado con otros derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho humano al trabajo.<sup>291</sup> Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a proporcionar oportunidades de empleo que permitan a los asalariados rurales y urbanos y sus familias obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como promover y proteger el empleo autónomo (Directriz 8.8). El empleo y la protección contra el desempleo, que permiten garantizar la adquisición de alimentos, constituyen para muchas personas el principal medio para realizar el derecho a la alimentación.

En el Recuadro 76 se ofrece una reseña de los principales instrumentos internacionales en materia del derecho al trabajo y normas laborales (conocidas también como “derechos laborales”). Estos instrumentos deben usarse para sustentar el análisis en la evaluación de la legislación seleccionada en materia laboral.

---

291 Para más información sobre la relación entre el derecho a la alimentación y el derecho al trabajo, véase Vidar, M., 2005.

### **RECUADRO 76. El derecho humano al trabajo y las normas laborales internacionales**

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo” (Art. 23). Todos estos derechos se reiteran en el PIDESC, que extiende este derecho para abarcar “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo” (Art. 6) y el derecho a “un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie” (Art. 7). El derecho al trabajo incluye varios derechos interdependientes como el derecho a la libre elección del trabajo, a condiciones de trabajo justas y favorables, a seguridad e higiene en el trabajo y a la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso al trabajo, las condiciones laborales y la remuneración por un trabajo de igual valor. El derecho al trabajo incluye como corolario el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la promoción y defensa de los intereses de clase, así como el derecho a huelga. Evidentemente, los Estados también deben prohibir el trabajo forzado u obligatorio y el trabajo infantil. Los Estados Partes del PIDESC también se han comprometido a adoptar las medidas para lograr la plena efectividad del derecho a un trabajo productivo y libremente escogido. Entre estas medidas se incluyen la orientación y formación técnica profesional así como la protección contra el desempleo.

Asimismo, la OIT ha adoptado diversos Pactos y Recomendaciones relativos a la promoción y protección del derecho al trabajo y los derechos en el trabajo. Las ocho convenciones fundamentales de la OIT en materia del derecho de asociación y a la negociación colectiva, la no discriminación en el trabajo y la actividad laboral, la eliminación del trabajo forzoso y el trabajo infantil han sido ratificadas ampliamente.

Los principales temas relacionados con los derechos laborales que tienen injerencia en el derecho a la alimentación son los relativos a la escala de sueldos y remuneraciones, así como al aumento de las oportunidades laborales, especialmente para las mujeres. Cada uno de estos aspectos será examinado por separado.

#### **4.8.1 ESCALA DE SUELDOS Y REMUNERACIÓN**

Según la Comisión Africana de Derechos Humanos, “el trabajo no remunerado constituye una violación del derecho humano de respetar la dignidad inherente

al ser humano”.<sup>292</sup> Muchos Estados garantizan el derecho a una remuneración justa y favorable con miras a asegurar una existencia digna y un ingreso que cubra por lo menos las necesidades básicas. El principal objetivo de fijar un mínimo salarial es lograr un mayor equidad al restringir el grado de desigualdad salarial; luchar contra la pobreza garantizando un nivel mínimo de ingresos para los trabajadores; evitar la explotación reduciendo el desequilibrio de poder en las relaciones laborales entre empleadores y los grupos vulnerables de la población activa, y definir los incentivos laborales que se otorgarán de manera coordinada con los sistemas tributarios y de bienestar social.<sup>293</sup> Según la Corte Suprema de la India, “no pagar un salario mínimo constituye “trabajo forzoso” [...] y ningún empleador tiene el derecho de dirigir una empresa si no puede pagar a sus empleados un salario mínimo para subsistir”.<sup>294</sup> Muchos países han establecido un salario mínimo, ya sea en forma de un salario mínimo nacional o un sistema de salarios mínimos impuesto por ley y acordados entre los empleadores y trabajadores para ciertos tipos de actividades o regiones.<sup>295</sup> Estos “mínimos” por lo general consisten en alimentos, ropa y vivienda y, en ciertos casos, atención médica, servicios sociales y seguridad social. El Recuadro 77 incluye algunos ejemplos de disposiciones legislativas sobre el salario mínimo. Las leyes de salario mínimo, al permitir a las personas alimentarse por sus propios medios, pueden facilitar la realización del derecho a la alimentación.<sup>296</sup> Al establecer transversalmente salarios equiparables para todos los empleos segregados por sexo y lugares de trabajo heterogéneos, las leyes de salario mínimo también permiten abordar la discriminación arraigada en la estructura general de pagas y gratificaciones,<sup>297</sup> ya que son las mujeres, los migrantes y otros grupos desfavorecidos los que suelen estar desproporcionadamente representados y casi siempre ocupan empleos mal remunerados.

---

292 Véase *Malawi African Association v. Mauritania*, Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 y 210/98, 1999-2000.

293 Saget, C. 2001.

294 Citado por Chamaraj, K. 2006.

295 La base de datos de la OIT sobre el salario mínimo ofrece información sobre los sistemas de salario mínimo en diversos países, incluyendo los criterios para determinar el nivel de los salarios mínimos (<http://www.ilo.org/travail/database/servlet/minimumwages>).

296 Véase Rubery, J. 2003.

297 Véase Rodgers, J., y Rubery, J. 2003 y Gregg, P., 2000 pp. 133-146.



### RECUADRO 77. Medidas de ayuda interna – Ejemplos de prácticas nacionales

En **Argentina**, el Consejo Nacional de Empleo, la Productividad, el Salario Mínimo Vital y Móvil fija periódicamente, entre otras materias, el salario mínimo móvil o ajustable. Los salarios son establecidos a través de la negociación colectiva. Las tasas salariales no podrán ser inferiores a la del salario mínimo establecido por el Gobierno o el Consejo Nacional. La definición de salario mínimo vital, en términos jurídicos, es la menor remuneración que deben percibir en efectivo los trabajadores mayores de 18 años independientemente de la categoría del trabajo o las actividades realizadas, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión (Ley Nacional de Empleo, Art. 139; Ley de Contrato de Trabajo, 1976, última enmienda de 1991, Art. 116).

En el **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, el salario mínimo es un derecho jurídico que todo trabajador tiene a partir de la edad legal para poder abandonar el colegio. Existen diversas tasas de salarios mínimos para diferentes grupos de trabajadores (por ejemplo, la tasa general para trabajadores mayores de 22 años subió el 1 de octubre de 2006 a 5,35 GBP la hora, la tasa de desarrollo para trabajadores entre 18 y 21 años de edad subió a 4,45 GBP la hora y la tasa de desarrollo para trabajadores entre 16 y 17 años a 3,30 GBP la hora) (véase Ley del Salario Mínimo de 1998, última enmienda de 2003).

En la **Federación Rusa**, el salario mínimo no puede ser inferior al nivel mínimo de subsistencia para un individuo sano (véase el Código Laboral (n.º 197-F) del 30 de diciembre de 2001, última enmienda el 30 de junio de 2006, y la Ley del Salario Mínimo Vital (n.º 3818), última enmienda de octubre de 2003).

El salario mínimo establecido, que deberá estar claramente definido para garantizar su compatibilidad con el derecho a la alimentación, no debe ser inferior al nivel de subsistencia<sup>298</sup> y debe ser aplicado en conformidad con los principios de los derechos humanos. El equipo de evaluación deberá tomar en consideración los instrumentos pertinentes de la OIT en el momento de evaluar la legislación sobre el salario mínimo.<sup>299</sup> Por ejemplo, la inexistencia de criterios

298 Véase, por ejemplo, el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1928 (n.º 26) y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, de 1970 (n.º 131).

299 En especial, el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), de 1951 (n.º 099), el Convenio sobre igualdad de remuneración, de 1951 (n.º 100), y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, de 1970 (n.º 131).

claros para fijar el salario mínimo puede abrir el camino a cierta discrecionalidad administrativa y posible discriminación. Para asegurar la subsistencia, el salario mínimo debe contemplar la cesta de alimentos básicos y la legislación debe incluir los criterios específicos para definir la composición de esta cesta. La legislación no debe omitir ciertos sectores laborales para evitar ampliar la brecha entre trabajadores de los sectores regulados y no regulados (por ejemplo, trabajo no convencional, trabajo en casa y trabajo en el sector informal). Es probable que haya que adoptar medidas específicas para asegurar de que se eliminen las persistentes brechas salariales entre hombre y mujeres. Evidentemente, el proceso para calcular el salario mínimo debe estar basado en los principios de participación y transparencia, y asegurar de que todos los actores sociales participen de manera activa en el proceso.

Para dar efectividad a esto, es necesario ajustar el salario mínimo regularmente, ya sea en relación con el índice de precios del consumidor o un salario de referencia.<sup>300</sup> Para que el Estado pueda cumplir su obligación de proteger el derecho a la alimentación, la legislación pertinente debe incluir procedimientos claros y justos, así como mecanismos viables para interponer recursos y sanciones efectivas en caso de incumplimiento del salario mínimo establecido.

Para mejorar la actividad económica, algunos países han aprobado legislación específica en materia del acceso de los trabajadores a la alimentación. Dicha legislación estipula el derecho de ciertas categorías de trabajadores a recibir un así llamado “bono para alimentos”<sup>301</sup> Este tipo de medida contribuye a la realización del derecho a la alimentación de trabajadores que perciben bajas remuneraciones para permitirles trabajar productivamente y satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.

#### **4.8.2 MUJERES TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA**

Las oportunidades laborales para las mujeres son fundamentales para el empoderamiento y la seguridad alimentaria, así como para la realización del derecho a la alimentación. Diversos estudios han demostrado que un mayor aporte de la mujer a los ingresos familiares mejora significativamente el bienestar de la familia y de la sociedad, y, como consecuencia, la realización del derecho a la alimentación, debido a que son las mujeres las que suelen destinar sus ingresos a la nutrición y salud de la familia y la educación de sus hijos.<sup>302</sup> Las medidas legislativas para fortalecer la alfabetización, educación y capacitación

300 Véase Grimshaw, D. y Miozzo, M., 2003.

301 El bono para alimentos puede ser en la forma de una comida, vale alimenticio o tarjeta electrónica de débito. Véase por ejemplo, Venezuela (Ley de Alimentación para los Trabajadores (2004), y el Reglamento de la Ley de Alimentación para los Trabajadores, 2006).

302 Véase, p. ej. Jahan, S. 2005; véase también Deutsch, R., Duryea S. y Piras, C. 2001.

de las mujeres contribuyen a una mayor posibilidad de acceso al mercado laboral y, por ende, a fortalecer la capacidad de ejercer su derecho a la alimentación. No obstante, una de las principales barreras que afrontan las mujeres en relación a las condiciones de trabajo es la necesidad de dividir el tiempo entre la actividad remunerada y las responsabilidades familiares. La legislación en materia laboral debe, por lo tanto, incluir disposiciones relativas a las necesidades específicas de la mujer en el trabajo (es decir, derechos de maternidad como permisos de maternidad y amamentamiento, y guarderías infantiles).

En muchos países, la mayor parte de los trabajadores pobres y extremadamente pobres trabaja en la economía sumergida, donde existe una proporción significativamente alta de mujeres. En los países en desarrollo, la economía sumergida representa entre el 50 y el 75 % del trabajo fuera del sector agrícola; este porcentaje es aún mayor si se incluye el sector agrícola. Por lo tanto, el aporte de la economía sumergida en términos de empleo e ingresos para adquirir alimentos es altamente significativo. No obstante, la gran mayoría de estos trabajadores recibe una baja remuneración y quedan fuera de la protección de las leyes de salario mínimo. Las mujeres trabajadoras no cuentan con derechos de maternidad. Por lo tanto, estos trabajadores se encuentran en situación de mayor riesgo de sufrir inseguridad alimentaria y de no poder alimentarse por sus propios medios.

Para garantizar el derecho a la alimentación de los trabajadores de la economía sumergida, se requiere un marco jurídico adecuado de conformidad con los principios de derechos humanos. El equipo de evaluación, al abordar el tema, debe presentar sus recomendaciones tomando en consideración el actual contexto internacional, especialmente en lo que se refiere a los informes de la OIT en materia de empleo en la economía sumergida.<sup>303</sup>

Más allá de adoptar normas para el salario mínimo para el empleo sumergido, algunos países han explorado programas sociales de base asistencial, comunitaria y otros fundamentados en sistemas oficiosos seguridad.<sup>304</sup> La legislación en materia de seguridad social está asociada a la legislación laboral, que se examinará en la Sección 4.9

---

303 Véase OIT. 2002.

304 Véase Reynaud, E. 2006. Véase también Vidar, M. 2005, pp. 147-148. En términos generales, los programas de seguridad oficiosos se refieren a sistemas de seguridad social informales y tradicionales: los sistemas de seguridad tradicional son aquellas formas de seguridad estrechamente vinculadas con tradiciones sociales y que suelen ser vinculantes para los miembros de la comunidad en virtud de leyes o costumbres consuetudinarias. En cambio, los sistemas informales de seguridad social tienden a desarrollarse de manera independiente de los tradicionales y se basan en principios de solidaridad y reciprocidad que surgen de las circunstancias impuestas por cambios sociales y económicos. Existen diversos tipos de programas informales de seguridad social: las asociaciones comerciales en Zambia son un ejemplo de sistema informal de seguridad; generalmente son asociaciones semioficiales de comerciantes establecidos con apoyo gubernamental que velan por el bienestar de sus miembros, generalmente ofreciendo préstamos (véase Mukuka, L., Kalikiti, M. Musenge, D.K. 2002).

### 4.8.3 OBRAS PÚBLICAS

El derecho a la alimentación obliga a los Estados a respetar y proteger el acceso ya disponible a alimentos adecuados y proveer alimentos directamente a las personas o grupos, incluidos aquellos sin empleo, que no pueden hacerlo por sus propios medios. Los países desarrollados generalmente cuentan con leyes consolidadas en materia de desempleo. Sin embargo, la protección de la población desempleada o subempleada en los países en desarrollo frecuentemente consiste en programas de incentivos para el empleo, por lo general durante períodos de crisis. Los programas de “alimentos por trabajo” también han surgido en regiones con déficit alimenticio crónico para garantizar el acceso a alimentos, contribuyendo paralelamente al desarrollo del país o la región a través de la creación o mejoras en las infraestructuras.<sup>305</sup>

El Recuadro 78 incluye algunos ejemplos de programas gubernamentales para mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la realización del derecho a la alimentación a través de la generación de empleo.

#### RECUADRO 78. Garantías de empleo en el sector público y programas de alimentos por trabajo – Ejemplos de prácticas nacionales

**Asia meridional** ha estado a la vanguardia con respecto a programas públicos de empleo para garantizar la seguridad alimentaria de familias pobres. El programa más emblemático se puso en marcha durante la grave sequía que azotó el estado de **Maharashtra** de la India a principios de los años 70. El programa de trabajo de Maharashtra ofrecía oportunidades de empleo no cualificado en trabajos manuales a pequeña escala en un proyecto de infraestructura rural que requería una alta cantidad de mano de obra. Los estudios han demostrado que el programa efectivamente benefició a los pobres y redujo la tasa de pobreza. El programa ha sido reconocido internacionalmente como una de las iniciativas más eficaces que ha hecho realidad el derecho al trabajo, permitiendo a las personas alimentarse por sus propios medios. El programa recibió respaldo jurídico en 1977 con la aprobación de la Ley de Garantía de Empleo de Maharashtra que instauró el derecho de todo adulto inscrito en el programa a trabajo no cualificado. Esta Ley es citada frecuentemente como ejemplo de cómo la legislación sectorial puede fomentar y facilitar la realización del derecho a la alimentación en el país.

305 Para más información sobre los programas de alimentos por trabajo, véase por ejemplo, Barrett, C.B., Holden, S. y Clay, D.C. 2004 y Lorge Rogers, B. y Coates, J., 2005.

**RECUADRO 78. Garantías de empleo en el sector público y programas de alimentos por trabajo – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)**

En 2005, el Parlamento de la **India** aprobó la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA)<sup>306</sup>, que establece que toda familia que reside en zonas rurales de la India tiene derecho a un mínimo de 100 días de empleo al año para por lo menos un adulto de la familia (que esté dispuesto a realizar trabajo manual no cualificado), con un salario mínimo establecido por ley (Art. 3). Si no se ofrece un empleo, el postulante recibe un subsidio diario de desempleo (Art. 7). La Ley también contiene diversas disposiciones sobre la transparencia y rendición de cuentas: por ejemplo, estipula que el proceso de inscripción se debe realizar de manera pública y que exista algún servicio para que las personas puedan verificar sus datos o los de otros; que todo empleo avalado por la NREGA cuente con un Comité local de Vigilancia y Control; que se exhiba la descripción del trabajo en un tablero de avisos en todo lugar de trabajo en un formato fácil de leer; que los salarios sean pagados directamente al trabajador en un día anunciado con anterioridad con la presencia de personas independientes de la comunidad.

Estos programas son menos comunes en **África**, aunque existen excepciones. Por ejemplo, en **Etiopía**, entre 1999 y 2003, a través del programa de alimentos por trabajo fueron empleadas en promedio 1,4 millones de personas al año.

También se han establecido programas públicos de empleo en **Bangladesh, Sri Lanka y las Filipinas**, así como en **Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú**.

*Fuente: Subbarao, K., Braithwaite, J. y Jalan, J. 1995. pp. 10–13; Dey, N., Drèze, J. y Khera, R. 2006. y Seekings, J. 2006.*

Este tipo de medidas puede contribuir de manera significativa a dar plena efectividad al derecho a la alimentación de quienes no pueden alimentarse por sus propios medios,<sup>307</sup> siempre y cuando sean administradas correctamente, implementadas respetando plenamente la dignidad humana y sean capaces de cumplir una doble función: proporcionar una red de seguridad en tiempos de crisis y facilitar la deseada transición hacia una vida autónoma, es decir, la capacidad de alimentarse por sus propios medios. También es importante proporcionar servicios de guardería infantil apropiados para asegurar la plena participación

306 Para un análisis crítico de la Ley, véase: <http://www.sentinel-venugopal.in/reports.html#eight>

307 Las medidas de acción afirmativa generalmente son de carácter temporal y duran sólo hasta que las desventajas estructurales se hayan superado, ya sea a través de medidas compensatorias o el establecimiento de un sistema más equitativo.

de las mujeres. En la India, entre el 45 y el 60 % de las personas inscritas en el Programa de trabajo de Maharashtra eran mujeres. La alta participación de mujeres fue posible gracias a los servicios de guardería infantil en la cercanía del lugar de trabajo y al apoyo de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias que se dedicaron a sensibilizar a las mujeres y asegurar de que se rindieran cuentas respecto de la participación de las mujeres.<sup>308</sup> La recientemente aprobada Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India, cuyo objetivo es garantizar “un medio de subsistencia seguro” para las personas, estableciendo el trabajo como un derecho legalmente reconocido y exigible ante un tribunal, es una herramienta que podría llegar a desempeñar una función importante en la realización del derecho a la alimentación (véase el Recuadro 78).

Las leyes laborales y las de seguridad social están estrechamente vinculadas; por lo tanto, también se hace necesario revisar la legislación nacional para explorar las sinergias que existen entre ambas áreas y verificar que éstas favorecen a los pobres y desfavorecidos, y les permite alcanzar la seguridad de ingresos necesaria para poder adquirir alimentos suficientes y adecuados.

---

308 Véase Howell, F. 2001, p. 298.

## 4.9 SEGURIDAD SOCIAL

Además del trabajo remunerado y la dependencia de los ahorros y bienes (como tierras y recursos), las personas pueden alcanzar un nivel de seguridad de ingresos necesario para la realización de su derecho a la alimentación a través de los mecanismos de seguridad social. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a considerar la posibilidad de establecer y mantener redes de seguridad social y alimentaria para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos (Directriz 14). Las Directrices también ofrecen algunas recomendaciones prácticas para emplear el enfoque basado en el derecho a la alimentación para formular, aplicar y financiar las redes de seguridad social. En el Recuadro 79 se presenta una reseña de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que reconocen la seguridad social como un derecho humano básico y que deberían ser considerados por el equipo de evaluación en el examen de la legislación en materia de seguridad social. El objetivo de la mayoría de los mecanismos de seguridad social es evitar privaciones o vulnerabilidad ante las privaciones,<sup>309</sup> por medio de programas oficiales (regulados por el gobierno o públicos) y oficiosos (por ejemplo, estructuras de autoayuda familiar o apoyo surgido de la comunidad).

### RECUADRO 79. El derecho humano a la seguridad social

En el plano internacional, la seguridad social ha sido reconocida en la DUDH (Art. 22) y el PIDESC (Art. 9). La Convención n.º 102 sobre Normas sociales mínimas (1952) de la OIT establece normas más específicas en materia de la protección social.

309 Véase Drèze, J. y Sen, A. 1991, pp. 3-5.

**RECUADRO 79. El derecho humano a la seguridad social (cont.)**

La Convención identifica nueve ramas de seguridad social y define las correspondientes contingencias cubiertas: i) asistencia médica; ii) enfermedad; iii) desempleo; iv) vejez; v) accidente laboral vi) familia vii) maternidad viii) invalidez y ix) prestaciones de familiares sobrevivientes. La Convención permite la ampliación gradual de la cobertura de seguridad social en los países que la han ratificado. Los objetivos mínimos de la Convención estipulan, para cada una de las nueve ramas, el porcentaje de la población que cuenta con protección a través de programas de seguridad social, el nivel mínimo de prestaciones garantizadas para proteger a la población, así como las condiciones para recibir las prestaciones y el período de tiempo que se podrán seguir recibéndolas. En consideración de los países “cuya economía y recursos médicos estén insuficientemente desarrollados”, éstos podrán acogerse a excepciones temporales en lo que respecta a la población beneficiaria y el nivel de las prestaciones. Otras Convenciones y Recomendaciones aprobadas después de la Convención n.º 102 establecen estándares más altos para ramas específicas de la seguridad social.<sup>310</sup> Todas se fundamentan en la Convención n.º 102 y ofrecen un mayor grado de protección, tanto en términos de la población beneficiada como de nivel de las prestaciones.

En general, la seguridad social cubre la asistencia médica y las prestaciones familiares y proporciona seguridad en términos de ingresos en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, maternidad o pérdida del principal sostén de la familia. El concepto de seguridad social incorpora la idea de seguro social (para proteger a las personas contra riesgos sobre la base de sus aportes) a la de asistencia social (que proporciona prestaciones a quienes no cuentan con recursos) (véase la Sección 4.8.3). La asistencia social guarda mayor relación con el derecho a la alimentación dado que el derecho a la alimentación implica la obligación del Estado de asistir a quienes no pueden alimentarse por sus propios medios de manera directa (véase las Secciones 1.1 y 3.5).<sup>311</sup> Como se ha indicado anteriormente, el gobierno tiene el deber de proveer a toda persona por lo menos

310 Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (n.º 121) y Recomendación (n.º 121), 1964; Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (n.º 128) y Recomendación (n.º 131), 1967; Recomendación sobre el examen de reclamaciones (n.º 130), 1930; Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (n.º 168) y Recomendación (n.º 176), 1988; Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) (n.º 118), 1962; Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (n.º 157, 1982) y Recomendación (n.º 167, 1983).

311 Existe cierta controversia respecto de las consecuencias que tendría la asistencia social en términos económicos y sociales y los supuestos efectos adversos sobre la capacidad de las personas de subsistir por sus propios medios y esfuerzo. Para un resumen de los principales argumentos, véase, por ejemplo, OIT. 2001.



una cantidad mínima de alimentos que le permita estar protegida contra el hambre (véase la Sección 3.5.4). En las siguientes secciones se examinarán algunas de las materias relacionadas con la asistencia social.

#### 4.9.1 GARANTÍA LEGAL

Los países desarrollados, por lo general, cuentan con una legislación sólida en materia de seguridad social. En cambio, en los países en desarrollo, las redes de protección alimentaria generalmente se crean por reglamentación gubernamental o por decreto de los diversos órganos del Estado por un período determinado de tiempo. Desde la perspectiva del derecho humano a los alimentos, garantizar que todo el mundo tenga acceso a una alimentación adecuada no basta. También es importante que ese acceso se tenga como un derecho, y que se impongan las correspondientes obligaciones a los actores públicos y privados que puedan influir en el disfrute de ese derecho. Cuando estos planes alimentarios no se establecen por ley, la identificación de los beneficiarios está sujeta a la discreción de las autoridades gubernamentales y no se estipulan los procedimientos a seguir y las sanciones que deben aplicarse en caso de que el plan no se lleve a cabo o se cometa alguna violación.<sup>312</sup> El otorgamiento de prestaciones de asistencia social, incluida la creación de redes de protección alimentaria como derecho legal, faculta a las personas para exigir que sus derechos sean respetados y que las autoridades rindan cuentas del cumplimiento de sus obligaciones. En este sentido, cuando se evalúen los programas de asistencia social desde la perspectiva del derecho a la alimentación, los países deben asegurar que se haya establecido una clara base jurídica, que exista estabilidad, regularidad y que estén instituidos mecanismos eficaces de protección y defensa de derechos. En el Recuadro 80 se presenta un ejemplo de legislación que sirve de marco para diversos programas de asistencia social en el país.

#### RECUADRO 80. Creación del marco jurídico para el establecimiento de redes de seguridad alimentaria en Argentina

La *Ley que crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación de Argentina* (2003) fue aprobada con el fin de coordinar de manera integral todos los programas sociales existentes relativos a la seguridad alimentaria. La ley establece como principio para su creación “el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”. La ley está destinada a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos mayores de 70 años que viven por debajo del umbral de pobreza. ▼

312 Véase Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004.

#### **RECUADRO 80. Creación del marco jurídico para el establecimiento de redes de seguridad alimentaria en Argentina (cont.)**

La ley promueve la descentralización al crear un marco nacional al cual se adhieren las provincias a través de un acuerdo. El programa se ejecuta de manera conjunta por los Ministerios de Salud de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social, en tanto que las comisiones nacional, provincial y municipal de alimentación y nutrición actúan como entidades de coordinación. La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación tiene la función, entre otras, de fijar los criterios de acceso al Programa Nacional y las condiciones para su permanencia, asegurar equidad en la distribución de las prestaciones alimentarias, implementar un registro único de beneficiarios e incorporar los mecanismos de control y evaluación de la situación nutricional del país.

#### **4.9.2 FORMULACIÓN DE LAS PRESTACIONES Y SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS**

A diferencia de los servicios de salud públicos que se aplican de manera global, la asistencia social generalmente está dirigida a quienes más la necesitan. Existen diversas metodologías de selección de beneficiarios, incluyendo aquellas basadas en recursos, factores demográficos (niños, ancianos y discapacitados) o geográficos, junto con métodos de autoselección y de focalización basada en la comunidad.<sup>313</sup> En general, la selección de beneficiarios ha fallado frecuentemente a la hora de lograr que la cobertura de la ayuda alcance a aquellas personas que más necesitan de estos servicios,<sup>314</sup> y por consiguiente, no ha contribuido a facilitar la realización del derecho a la alimentación. Esto se debe, entre otros motivos, a la existencia de procedimientos complicados y lentos; el alto costo que implica obtener información fidedigna y las dificultades para obtenerla; la falta de conocimientos de los posibles beneficiarios; la falta de documentos de identidad legalizados; la amplia discrecionalidad administrativa que existe y que permite el favoritismo y la discriminación, y una deficiente implementación. La focalización también ha tenido consecuencias negativas, incluida la estigmatización social de los eventuales beneficiarios.

En opinión de algunos, una posible solución a los problemas relacionados con la selección de los beneficiarios es la asistencia universal,<sup>315</sup> ya que reduce la discrecionalidad de las autoridades públicas para determinar si una persona

313 Véase Subbarao, K., Braithwaite, J. y Jalan, J., 1995. y Coady, D. Grosh y M. Hoddinott, J. Véase también, FAO, 2006b. p. 26-27.

314 Véase, por ejemplo, OIT 2001, Krishna, A., 2007.

315 Véase, por ejemplo, Künneman, R., 2005; OIT 2001; y Seeking, J., 2006.

cumple o no los requisitos para recibir las prestaciones. También permite evitar la estigmatización, las prácticas discriminatorias y el abuso, y fomenta la igualdad, especialmente la igualdad de género. La asistencia universal, como tal, podría contribuir de manera significativa a la realización del derecho a la alimentación. Por otro lado, la asistencia universal podría plantear ciertos desafíos en términos de costos, organización y recursos, y podría no ser una alternativa viable para muchos países.<sup>316</sup>

Para asegurar la aplicación de un enfoque basado en los derechos y garantizar su compatibilidad con el derecho a la alimentación, los mecanismos de selección deben hacer frente a situaciones cada vez más complejas. Para ello deberían centrarse no sólo en las familias sino en los diversos grupos e individuos. Esto permitiría garantizar que toda persona o grupo reciba el tipo y forma de asistencia más adecuada a sus necesidades. Esto implica, entre otras cosas, identificar el tipo de situaciones de vulnerabilidad que afrontan los titulares de los derechos y la gravedad de los problemas que padecen. Para lograrlo se deberán desglosar adecuadamente los datos (por ejemplo, por género, distribución de edad, pertenencia a algún grupo étnico o pueblos indígenas). La identificación y caracterización de los titulares de los derechos también puede acarrear un aumento importante de los costos, aunque, al mismo tiempo, las ventajas de aplicar este enfoque son mucho mayores, ya que permite reducir la inseguridad alimentaria y el hambre, y en términos más generales, reforzar la autonomía de la población a corto plazo y su capacidad de generar ingresos en el futuro.

Asimismo, las condiciones que se deben cumplir deben ser transparentes, justas y no discriminatorias; deben difundirse públicamente y ser fácilmente accesibles para la gente; todos los procedimientos de inscripción y postulación deben ser justos, simples y accesibles y contar con las salvaguardas correspondientes, acceso a una revisión independiente y adjudicación de demandas. Además, es sumamente importante que las autoridades responsables, así como sus funciones y atribuciones, estén claramente asignadas y no tengan demasiada discrecionalidad, y que se informe oportunamente a las personas de los derechos en virtud de las formas de asistencia establecidas. Otorgar facultades discrecionales a las autoridades competentes para el otorgamiento de prestaciones contraviene las normas de derechos humanos que exigen que la asistencia deba ser entregada a toda persona que cumple los criterios

---

316 No obstante, la idea de establecer una renta básica universal como herramienta para erradicar el hambre y la pobreza ha suscitado gran atención en años recientes, y varios países, entre ellos Namibia y Sudáfrica, están considerando introducirla. Brasil aprobó una ley en 2004 para introducir la renta básica universal (Ley n.º 10.835). Véase Seeking, J., 2006 *La Basic Income Earth Network* (Red mundial de renta básica) (creada originalmente en 1986 bajo el nombre de "Basic Income European Network" o Red europea de renta básica) fue creada para servir de vínculo entre las personas y grupos comprometidos o que tienen interés en la causa por una renta básica y para promover el debate en torno al tema en todo el mundo (véase <http://www.basicincome.org>; Véase también <http://www.usbig.net>).

de elegibilidad. Las redes de protección social, si se diseñan de esta manera, garantizarán la aplicación de las normas para el derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos.

En el contexto de la evaluación de la legislación pertinente, el equipo de evaluación también debe considerar que, en ciertas situaciones, se hace necesaria la asistencia directa de manera permanente: alrededor del 25 % de las personas que padecen hambre y se encuentran en situación de inseguridad alimentaria no pueden trabajar a causa de la desnutrición o alguna enfermedad o debido a las responsabilidades que tienen en el cuidado de la familia (por ejemplo, personas seropositivas al VIH).<sup>317</sup> Estas personas deben tener la posibilidad de recibir el mínimo de alimentos requeridos, independientemente de la edad, situación laboral u otras circunstancias para estar protegidas del hambre (véase la Sección 3.5.4).

### **Formulación de las prestaciones**

La asistencia social varía de un país a otro; en algunos países sólo toma la forma de una red de seguridad, mientras que en otros forma parte de una red más extensa que incluye un tipo distinto de prestaciones y derechos. En los países desarrollados, las prestaciones de asistencia social generalmente garantizan un ingreso cuyo propósito es asegurar un “nivel de vida adecuado” (consistente en, por ejemplo, alimentos, vivienda, ropa, asistencia médica y educación) que, por ende, va más allá del derecho a la alimentación. En la mayoría de los países en desarrollo, las redes de seguridad alimentaria generalmente tienen como objetivo garantizar una cantidad mínima de alimentos para el consumo y para proteger a las familias contra imprevistos (véase la Sección 4.8.3).<sup>318</sup> En algunos países, las prestaciones se entregan en especie (o sea, productos alimenticios); en otros, se entregan a través de instrumentos equivalentes a efectivo (vales o cupones para alimentos) o transferencias de dinero.<sup>319</sup> En algunos países, la asistencia social consiste en una combinación de beneficios en especie y en efectivo.

---

317 Véase Künneman, R. 2005.

318 Véase FAO, 2006b. Esto incluye programas complementarios de alimentación tales como programas de almuerzo escolar, de nutrición maternal e infantil y de cocinas comunitarias, así como programas de alimentación en situación de emergencia, de alimentos por trabajo, programas de alimentación y salud y de transferencias monetarias condicionadas o sin condiciones (véase Lorge Rogers, B.y Coates, 2005).

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

Cada una de estas alternativas tienen sus ventajas e inconvenientes. En general, distribuir alimentos en especie tiene un alto costo.<sup>320</sup> Además, con frecuencia se hace imposible entregar alimentos frescos, lo que podría tener como resultado la entrega de alimentos que no son adecuados en términos nutricionales. Proporcionar alimentos sin costo también puede causar una distorsión en los mercados locales de alimentos e incidir en las condiciones de vida de los agricultores. Sin embargo, cuando no hay alimentos disponibles, podría ser necesario entregar ayuda en especie. A la luz de los principios de derechos humanos, la decisión respecto de la alternativa más adecuada para la legislación en materia de asistencia social exige que se lleve a cabo una evaluación profunda de las necesidades, incluyendo una consulta acuciosa con participación activa de las personas involucradas.<sup>321</sup> En la medida de lo posible, la decisión respecto de las prestaciones asistenciales adecuadas debe centrarse en una evaluación de las necesidades individuales con miras a cumplir las normas internacionales de derechos humanos (véase el Recuadro 79). Esto implica, entre otros aspectos, que las necesidades específicas de los lactantes, niños, mujeres embarazadas y lactantes, y las personas discapacitadas o enfermas deben ser consideradas como fundamento para determinar el monto de la prestación establecida. El nivel de prestación establecida también debe ser fiscalizado y ajustado regularmente para que efectivamente corresponda a la cantidad mínima de alimentos estipulada. Cuando los beneficios son en especie, la legislación debe exigir que dichos alimentos sean adecuados e inoocuos desde el punto de vista nutricional, teniendo cuenta de las circunstancias, tradiciones alimentarias y culturas locales (véase la Directriz 14.5 sobre el derecho a la alimentación).

Todas las alternativas para formular los beneficios pueden mejorar la accesibilidad de los individuos afectados a los alimentos, se pueden incidir en su *capacidad de hacer efectivo* su derecho humano a la alimentación de manera diferente, esto es, su capacidad de convertirse en una persona autosuficiente cuando sean adultos sanos (véase arriba). Como se ha indicado anteriormente, la obligación de hacer efectivo el derecho de las personas a los alimentos también exige la adopción de medidas para facilitar su progresiva integración social y económica. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a considerar la posibilidad de complementar la ayuda alimentaria, proporcionada mediante los sistemas o redes de seguridad, con actividades adicionales para obtener los máximos beneficios con vistas a garantizar el acceso de la población a alimentos adecuados y su utilización

320 Por ejemplo, en el programa de salud materno-infantil de Honduras, entregar 1 lempira en forma de vales para alimentos tuvo un costo de 1,03 lempiras, en tanto que entregar esta misma transferencia de renta en forma de alimentos tuvo un costo de 5,69 lempiras (véase Lorge Rogers y Coates. 2005 p. 2). Para más información, véase, por ejemplo, Howell, F., 2001.

321 Sin embargo, en la práctica, la manera más adecuada para cada país estará sujeta, entre otras cosas, a la capacidad institucional y administrativa del país, el sistema jurídico y económico, el grado de corrupción e inseguridad, cobertura de la prestación, etc.

(Directriz 14.6). En el contexto de la evaluación de la legislación en materia de asistencia social, combinar la asistencia directa con medidas de facilitación –tales como el acceso a la atención médica, programas de integración social u oportunidades laborales– puede contribuir a asegurar la transición desde la ayuda a la autosuficiencia y, por consiguiente, hacer efectivo el derecho de las personas a la alimentación.<sup>322</sup>

---

322 Los programas de transferencia monetaria como el programa *Oportunidades* en México y *Bolsa Familia* en Brasil, que condicionan la asistencia monetaria a la matrícula y asistencia regular de niños a la escuela y a controles médicos en los consultorios, se han estado promoviendo con mayor fuerza como buena práctica en el sector social para los países en desarrollo en otros lugares del mundo. Al mismo tiempo, ha surgido cierta inquietud respecto de la condicionalidad: entre otros problemas detectados, la supervisión es muy costosa y difícil, y también conlleva un costo para los beneficiarios. Véase, por ejemplo, Reynaud, E., 2006; Davis, B., 2006.

## 4.10 NUTRICIÓN, INOCUIDAD ALIMENTARIA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

El derecho a alimentos adecuados implica disponer de alimentos que no sólo sean suficientes en términos de cantidad sino que además sean inocuos y nutritivos (véase la Primera Parte). Por lo tanto, las Directrices sobre el derecho a la alimentación exigen a los Estados garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos (Directriz 9.1). También se invita a los países a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos, especialmente los que son ricos en micronutrientes. Por consiguiente, la creación de huertos en los hogares y en las escuelas puede constituirse en elemento fundamental en la lucha contra las carencias de micronutrientes y para fomentar una alimentación sana (Directrices 10. 2 y 10.3).

Una buena nutrición y salud dependen, en gran medida, del consumo de cantidades adecuadas de alimentos inocuos y de buena calidad. La nutrición es esencial para el crecimiento y desarrollo de la persona, y le permite trabajar, entretenerse, resistir infecciones y aspirar a la realización plena como individuo y como miembro de la sociedad. En cambio, la malnutrición aumenta la susceptibilidad a enfermedades, impide el desarrollo psicológico y físico y puede provocar una discapacidad y la muerte; en consecuencia, retrasa el desarrollo del país.<sup>323</sup> Al mismo tiempo, en todas las edades y grupos socioeconómicos, tanto en países desarrollados como en desarrollo, particularmente en aquellos que están experimentando procesos vertiginosos de transición social, está aumentando la malnutrición causada por una ingesta excesiva o desequilibrada de alimentos o de cierto tipo de alimentos. Como consecuencia de ello, las enfermedades relacionadas a la dieta, como la

---

323 Véase OMS. 2000.

diabetes, enfermedades cardiovasculares, hipertensión e infartos están en franco aumento, sobrecargando los ya de por sí precarios sistemas de salud. La seguridad alimentaria y nutricional deficiente e inadecuada es considerada una de las principales causas de desnutrición.

Asimismo, se estima que alrededor de 2 millones de personas mueren cada año debido a enfermedades diarreicas transmitidas por los alimentos; sus víctimas son principalmente niños de países en desarrollo.<sup>324</sup> Las enfermedades transmitidas por los alimentos causan graves consecuencias sociales y económicas, incluyendo pérdidas en los ingresos y la capacidad de generar ingresos. Los alimentos nocivos y las enfermedades transmitidas por los alimentos afectan la productividad del trabajador y causan discapacidades e incluso la muerte prematura y, por ende, provocan una caída en los ingresos.<sup>325</sup> Por otro lado, la aplicación de buenas prácticas agrícolas y de higiene en la producción, procesamiento y distribución de alimentos incrementa la inocuidad y reduce la pérdida de alimentos, aumentando así la disponibilidad y seguridad de los alimentos. Aquellos países que consiguen cumplir las normas de inocuidad alimentaria también pueden aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio internacional.<sup>326</sup> Las normas de etiquetado permiten a los consumidores elegir alimentos acordes a sus necesidades de salud y evitar consumir alimentos que puedan causar desnutrición, obesidad o enfermedades crónicas. La legislación interna en materia de inocuidad alimentaria y nutrición es un elemento sectorial clave para alcanzar el cumplimiento del derecho a la alimentación. En las siguientes secciones se examinarán las diversas materias relacionadas con este tema.

#### 4.10.1 NORMAS DE INOCUIDAD ALIMENTARIA

Muchos países han aprobado leyes y normas relacionadas específicamente con los alimentos, mientras que en otros, la inocuidad alimentaria se encuentra bajo el marco de la salud humana o forma parte de las estrategias de alguna ley de salud pública o de protección sanitaria. Algunos países no cuentan con legislación específica sino, más bien, se valen de instrumentos internacionales. El Recuadro 81 ofrece una breve reseña de los dos principales instrumentos internacionales que abordan el tema de la formulación y aplicación de normas de inocuidad alimentaria.

---

324 Véase FAO. 2003g.

325 Véase FAO. 2003h.

326 *Ibidem*.



### RECUADRO 81. Normas internacionales para los alimentos

Entre los diversos instrumentos desarrollados a nivel internacional, los dos más importantes para los juristas y legisladores son el Codex Alimentarius y los Acuerdos de la OMC. Codex Alimentarius

#### Codex Alimentarius

El Codex Alimentarius es un conjunto de normas alimentarias, códigos de prácticas, directrices y otras recomendaciones aprobadas por la Comisión del Codex Alimentarius, un órgano conjunto de la FAO y la OMS. La Comisión elabora normas alimentarias internacionales cuyo objetivo es proteger la salud de los consumidores y facilitar prácticas justas en el comercio de los alimentos. Las normas del Codex y los textos conexos abarcan los principales alimentos, sean estos elaborados, parcialmente elaborados o crudos. Las Normas abordan, entre otras materias, los aditivos alimentarios, contaminantes, medicamentos veterinarios y residuos de plaguicidas y otros peligros microbiológicos. Las normas del Codex también abordan la higiene de los alimentos, la nutrición, el etiquetado y métodos de análisis y toma de muestras. El uso de las normas del Codex asegura que las normas aplicadas a nivel nacional tengan respaldo científico. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC (véase a continuación) han reconocido la importancia de las normas del Codex como referente para la armonización internacional de las normas alimentarias, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo.

#### Los Acuerdos de la OMC

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) establece los derechos y obligaciones de los países miembros de la OMC que desean aplicar medidas para proteger la vida y salud humana y animal (sanitaria) y vida y salud de las plantas (fitosanitaria). Las medidas de inocuidad alimentaria sólo se justifican si son aplicadas para proteger de la salud pública y en base a un análisis profundo, científico y consistente de los riesgos. Las medidas MSF en el plano nacional no deben aplicarse de manera tal que constituyan una discriminación arbitraria o injustificable o impliquen una restricción encubierta al comercio. El Acuerdo MSF también fomenta la participación de los Estados miembros en las organizaciones internacionales pertinentes (la Comisión del Codex Alimentarius, para la inocuidad alimentaria).

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) tiene como objetivo garantizar que los reglamentos y normativas técnicas, incluyendo las exigencias de embalaje, rotulación y etiquetado, así como la realización de pruebas y los procesos de certificación, no crearán obstáculos innecesarios al comercio.

**RECUADRO 81. Normas internacionales para los alimentos (cont.)**

El Acuerdo OTC cubre todas las normas técnicas que el Acuerdo MSF no cubre y abarca todos los productos alimentarios, incluidos los productos agrícolas. Las definiciones de los productos, incluidas las disposiciones esenciales sobre la calidad y los requerimientos de etiquetado de alimentos del Codex Alimentarius, son considerados referentes internacionales para los alimentos.

*Fuentes: Vapnek y Spreij, 2005. cit., pp. 19–20.*

[http://www.who.int/foodsafety/codex/general\\_info/en/index.html](http://www.who.int/foodsafety/codex/general_info/en/index.html)

[http://www.codexalimentarius.net/web/index\\_en.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp)

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm4\\_e.htm#TRS](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm4_e.htm#TRS)

Es necesario contar con una legislación en materia de inocuidad de los alimentos para reducir el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos. Aunque no fue conceptualizada teniendo en mente el derecho a la alimentación, la legislación sobre la inocuidad alimentaria permite garantizar que todos los alimentos producidos, importados y consumidos sean inocuos, de conformidad con el componente de adecuación del derecho a la alimentación. La inexistencia de leyes para regular la inocuidad de los alimentos menoscaba la protección del derecho a la alimentación, aunque de existir legislación ésta también puede tener consecuencias adversas en la realización del derecho a la alimentación al afectar la accesibilidad y disponibilidad de alimentos. Esto se debe al alto costo que conlleva el cumplimiento de las normas de inocuidad alimentaria (por ejemplo, inversiones en la producción y elaboración de alimentos y la creación de instituciones para vigilar la calidad). Estas normas pueden causar dificultades extremas a los pequeños productores que no cuentan, por lo general, con los recursos necesarios para poder cumplir las exigencias y que, en consecuencia, pueden perder la capacidad de alimentarse por sus propios medios. El cumplimiento de las normas estrictas de inocuidad alimentaria también pueden provocar alzas en los precios de los alimentos con las consiguientes consecuencias adversas en la accesibilidad de los consumidores pobres a los alimentos en términos económicos o a la accesibilidad a alimentos adecuados, llevándolos a consumir alimentos más baratos y, probablemente, menos inocuos. Las medidas para la inocuidad también pueden tener consecuencias negativas en el comercio, al dificultar el acceso de productores y países pobres - que en muchos casos no cuentan con la capacidad para cumplir las normas internacionales para las exportaciones - a los mercados.<sup>327</sup>

327 Véase FAO. 2003h, párr. 7.

El equipo de evaluación debe considerar si la legislación o las demás políticas toman en consideración los diversos sectores involucrados en la cadena alimentaria que pudieran afrontar dificultades en el momento de dar cumplimiento a las normas alimentarias establecidas: los pequeños agricultores, comerciantes y elaboradores, vendedores en mercados y ambulantes. Para garantizar que los alimentos sean adecuados e inocuos y, a su vez, disponibles y accesibles, los gobiernos deben adoptar medidas paralelas (por ejemplo, facilitando el acceso de los pequeños productores a la tecnología, ofreciendo apoyo para inversiones, etc.) para evitar o mitigar las posibles consecuencias adversas en las condiciones de vida de los sectores que forman parte de la cadena alimentaria y, al mismo tiempo, cumplir las normas internacionales de comercio pertinentes. En el Recuadro 82 se ilustra la importancia que tiene establecer el equilibrio entre las posibles ventajas y desventajas de aplicar unas normas de inocuidad de los alimentos demasiado estrictas.

#### **RECUADRO 82. Ventajas y desventajas de la aplicación de normas estrictas en materia de inocuidad de los alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales**

##### **Brasil**

La aplicación de normas de inocuidad alimentaria en **Brasil** dejó fuera de los mercados oficiales varios cultivos y productos menores ya que no cumplían los estándares establecidos, entre ellos, la miel de pequeños productores en el Amazonas. Existe una gran diversidad de abejas nativas de Brasil. Un apicultor local, en consideración de las diversas condiciones ambientales, podría tener 15 especies de 6 géneros de abejas diferentes y recolectar miel de diversos sabores, colores y calidad nutricional. Pero, debido a las estrictas normas sobre el contenido de humedad, la mayor parte de la miel de los pequeños apicultores del Amazonas no puede ser comercializada, ya que no cumple los estrictos estándares de calidad. Para poder cumplirlos, tendrían que comprar equipos de alto costo para deshumidificar la miel, cosa que los pequeños apicultores y comunidades rurales pobres no pueden costear. Además, la mayoría de las comunidades rurales que crían abejas nativas no cuenta siquiera con energía eléctrica. Las normas establecidas son consideradas necesarias para el bien común (es decir, la salud pública), sin embargo, al no proporcionar las garantías necesarias (por ejemplo, facilitando el acceso a los equipos que se necesitan, ofreciendo otras alternativas a la producción de miel y otras medidas para ir en apoyo de los pequeños productores), la legislación terminó dificultando su capacidad de ejercer su derecho a la alimentación.

*Fuente: Rodríguez-Amaya, D.B., 2005.*



### RECUADRO 82. Ventajas y desventajas de la aplicación de normas estrictas en materia de inocuidad de los alimentos – Ejemplos de prácticas nacionales (cont.)

#### India

En 1998, el gobierno de la **India** aprobó la Ordenanza para regular el Envasado de Aceites Comestibles, que establece que los aceites comestibles, incluido el aceite de mostaza, sólo puede venderse envasado y que los envasadores deben estar inscritos en los registros oficiales. La Ordenanza también dispone que las empresas de envasado deberán contar con sus propias instalaciones para tomar pruebas de los aceites comestibles y que éstas deben estar certificadas por el gobierno. La Ordenanza establece que sólo aquellos aceites que cumplen las normas de calidad establecidas en la Ley de Prevención de Adulteración de los Alimentos de 1954, pueden ser envasados. Mediante esta Ordenanza, cada envase debe contener los datos pertinentes sobre el producto para que el consumidor pueda identificar al envasador para evitar cualquier engaño. La Ordenanza fue aprobada en respuesta a los brotes de “hidropesía epidémica”<sup>328</sup> provocada por la contaminación de aceite de mostaza y otros aceites comestibles con aceite de argemone.

A pesar de que la medida se hizo necesaria para proteger la salud pública, prohibir la venta de aceites comestibles no envasados produjo graves consecuencias económicas y sociales para muchas pequeñas almazaras y productores locales de aceites comestibles, así como para los consumidores. Los productores que no contaban con la capacidad para acatar la Ordenanza sufrieron un gran perjuicio en sus condiciones de vida y los consumidores, a su vez, ya no contaban con acceso a productos alimentarios que acostumbraban consumir. Se hizo necesario equilibrar cuidadosamente los intereses para asegurar que la prohibición estuviera acompañada de medidas compensatorias apropiadas para los afectados.

*Fuente: Tribune (India). 1998. (Edición en línea) 18/9; ver también Shiva, V. 2005.*

Otra posible solución sería establecer un sistema doble de producción y distribución de alimentos – uno para el mercado local y otro para las exportaciones. Las normas internacionales que rigen el comercio internacional son muy estrictas y podrían, en algunos casos, ser suavizadas con poco o ningún riesgo para los consumidores, lo que justificaría la implantación de un sistema doble. Esto podría ayudar a garantizar que se maximicen los efectos positivos de las normas de inocuidad alimentaria (para que los alimentos sean inocuos y adecuados en términos

<sup>328</sup> La hidropesía epidémica es un tipo de edema causado por una intoxicación por *Argemone mexicana*. (Mexican prickly poppy).

nutritivos) y evitar los efectos negativos indeseados (para los productores pobres y para la seguridad alimentaria y derecho a los alimentos de los consumidores).<sup>329</sup> Evidentemente, la legislación debe garantizar que las normas para los mercados nacionales se mantengan lo suficientemente estrictas como para proteger el derecho de las personas a alimentos adecuados. Para cumplir los principios de derechos humanos en materia de transparencia, los procedimientos para establecer las normas deben ser transparentes y debe informarse debidamente a los representantes de los grupos de consumidores, agricultores y productores y, en caso que corresponda, éstos deben participar activamente en la toma de decisiones en temas relacionados con la inocuidad de los alimentos. Esto también contribuiría a lograr cierto equilibrio entre la inocuidad y asequibilidad de los alimentos. Los individuos también deben estar protegidos de cualquier daño provocado por alimentos nocivos o adulterados, incluidos aquellos vendidos por comerciantes ambulantes (véase la Sección 4.10.3).<sup>330</sup>

### Protección del consumidor

Otra dimensión pertinente de la seguridad alimentaria es la protección del consumidor. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exigen a los Estados garantizar que los operadores de empresas alimenticias reciban educación sobre prácticas seguras al objeto de que sus actividades no generen residuos nocivos en los alimentos ni causen daño al medio ambiente. Los Estados también deben adoptar medidas para educar a los consumidores sobre el almacenamiento, la manipulación y la utilización seguros de los alimentos en el hogar (Directriz 9.6). La disposición respecto de la educación a los consumidores sobre el almacenaje, manipulación y preparación de alimentos también es un componente clave del enfoque basado en la cadena alimentaria<sup>331</sup> y fundamental para garantizar la adecuación de los alimentos. La manipulación y preparación inadecuadas pueden contrarrestar las medidas de inocuidad para los alimentos adoptadas en las etapas previas de la cadena alimentaria; la legislación en materia de inocuidad de los alimentos también debería, por ende, cubrir todas las etapas de la cadena. Según la concepción moderna de la inocuidad alimentaria, la responsabilidad final sobre los alimentos ofrecidos en el mercado recae en los productores,<sup>332</sup> sin embargo, son los Estados los que, para realizar el derecho a la alimentación, tienen la obligación de regular su conducta con miras a garantizar de que

329 Véase FAO. 2003h, párr. 18, 19.

330 Véase Mechlem, K, Muehlhoff, E. y Simmersbach, F., 2005

331 La FAO define el "enfoque de la cadena alimentaria" como el reconocimiento de que la responsabilidad de proveer alimentos inocuos, sanos y nutritivos está repartida entre todos los eslabones de la cadena alimentaria – entre todos los que están involucrados en la producción, elaboración y comercialización de alimentos. Véase FAO. 2003g.

332 *Ibidem*.

las normas de inocuidad alimentaria efectivamente sean cumplidas<sup>333</sup> y de entregar información oportuna a los consumidores. El Departamento Jurídico de la FAO ha elaborado un estudio que ofrece un nuevo modelo para la formulación de leyes en materia de alimentos<sup>334</sup> que podría servir, a su vez, como documento de referencia para el proceso de evaluación<sup>335</sup>. La OMS también ha elaborado diversos documentos pertinentes a este sector.<sup>336</sup>

#### 4.10.2 NORMAS DE NUTRICIÓN

Implementar el derecho a alimentos adecuados implica garantizar que todos los alimentos disponibles en el país no sólo sean inocuos sino también adecuados en términos nutricionales y satisfagan las necesidades nutricionales acorde a la edad, sexo, estado de salud y ocupación del individuo. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación recomiendan que los Estados tomen medidas para mantener o fortalecer la diversidad de la alimentación (por ejemplo, por medio de la producción de alimentos nutritivos y culturalmente adecuados), así como mejorar la producción y consumo de una diversidad de alimentos nutritivos (Directriz 10). También se alienta a los Estados a estudiar la posibilidad de adoptar reglamentos relativos al enriquecimiento de los alimentos, con el fin de prevenir y remediar las carencias de micronutrientes, especialmente de yodo, hierro y vitamina A (Directriz 10.3).

Para asegurar que los alimentos sean adecuados en términos nutricionales, los países deben contar con legislación para regular su contenido nutricional. Esto revestirá particular importancia respecto de los alimentos para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, niñas adolescentes, mujeres embarazadas y lactantes, bebés y niños pequeños, personas con VIH/SIDA, personas en instituciones escolares u hospitalarias, etc.). Las normas de nutrición deben ajustarse a las directrices y normas internacionales para regímenes alimentarios en lo que respecta la composición y etiquetado de los alimentos y declaraciones de propiedades saludables (véase más

---

333 Véase Vapnek and Spreij, 2005, p.129.

334 Según Vapnek y Spreij, “la ley de alimentos” generalmente se usa en referencia a la legislación que regula la producción, comercialización y manipulación de alimentos. Una perspectiva más amplia permitiría cubrir todas las disposiciones legislativas, en todo ámbito, que pudieran ser pertinentes para garantizar la inocuidad de los alimentos, entre las que se incluyen disposiciones sobre la protección del consumidor o leyes de protección contra el fraude, leyes sobre peso y medidas, leyes aduaneras, normas para productos importados y exportados, leyes de inspección de carne, etc. También abarcaría las normativas de seguridad alimentaria así como la aplicación del derecho a la alimentación. Véase Vapnek y Spreij, 2005. p. 13.

335 *Ibidem*. Los países también podrían consultar el informe conjunto de la FAO/OMS, 2003.

336 Véase el sitio web de la Organización Mundial de la Salud:  
[http://www.who.int/foodsafety/codex/general\\_info/en/index.html](http://www.who.int/foodsafety/codex/general_info/en/index.html)

abajo). Varios países han adoptado o están considerando la posibilidad de adoptar normas internas para ciertos ingredientes que se consideran nocivos para la salud humana (véase el Recuadro 83). En el contexto de la evaluación de compatibilidad con el derecho a la alimentación, la falta de normas adecuadas para regular el contenido nutricional de los alimentos en el país podría ser considerada por el equipo de evaluación como una laguna que debe ser abordada en el informe final y en un plan de acción.

**RECUADRO 83. Regulación de productos alimenticios con ácidos grasos trans – Ejemplos de prácticas nacionales**

En 2003, Dinamarca se convirtió en el primer país en promulgar una ley prohibiendo los aceites y grasas que contienen más de 2 gramos de ácidos grasos trans por cada 100 gramos del producto. Esta restricción se aplica para los ingredientes y no al producto final. Aunque aún es prematuro para evaluar las consecuencias de la restricción de ácidos grasos trans en la salud de la población de Dinamarca (ya que la ley sólo entró en vigor en el año 2004), el Ministerio de Salud informó que las enfermedades cardiovasculares habían bajado un 20 % entre 2001 y 2006. Suiza aprobó una medida similar en abril de 2008. Otros países, incluyendo Canadá, también están estudiando la posibilidad de fijar límites al contenido de ácidos grasos trans en los alimentos. Tanto en Canadá como en los Estados Unidos es obligatorio el etiquetado para ácidos grasos trans, y varias ciudades, entre ellas Calgary, Nueva York y Filadelfia, han prohibido el uso de ácidos grasos trans en los restaurantes. California se convirtió en el primer Estado de los EEUU en prohibir los ácidos grasos trans en los restaurantes en virtud de una ley aprobada en 2008 que entrará en vigor a partir de 2010.

*Fuente: Brady, M. 2008.; Kage, B. 2006.*

En algunos países, el enriquecimiento de ciertos alimentos (por ejemplo, la harina de trigo) con nutrientes específicos en determinados niveles es obligatorio por ley. El enriquecimiento de alimentos con yodo, hierro y vitamina A puede ser esencial para garantizar una nutrición adecuada cuando uno o más grupos de la población muestran una evidente necesidad de aumentar la ingesta de

algún nutriente esencial.<sup>337</sup> El enriquecimiento de alimentos con micronutrientes se considera una tecnología y estrategia válida en situaciones en las que el abastecimiento y acceso limitado de alimentos no alcanza los niveles adecuados en la dieta y cuando los alimentos enriquecidos están al alcance de la población objetivo.<sup>338</sup> En los casos en que la legislación relativa al enriquecimiento de alimentos incluye disposiciones que prohíben la venta de productos no enriquecidos, el equipo de evaluación debe tomar en consideración su impacto en los pequeños productores y su derecho a la alimentación.

El enriquecimiento es sumamente beneficioso, sin embargo, debe estar acompañado de estrategias para aumentar la diversidad de alimentos consumidos, con énfasis especial en frutas y verduras, y centrar su atención en las personas vulnerables en términos fisiológicos, tales como los niños y las mujeres embarazadas y lactantes. Un enfoque complementario de mayor duración consistiría en promover el consumo de una diversidad de alimentos.<sup>339</sup> Una dieta más diversificada y el consumo de una mayor cantidad de alimentos de origen vegetal proporcionarán las vitaminas y minerales así como los fitoquímicos que faltan en la dieta.<sup>340</sup> Esta situación se produce especialmente en aquellos grupos de la población que padecen múltiples deficiencias de micronutrientes –por lo general, a consecuencia de una ingesta insuficiente de energía– que no pueden ser compensadas con alimentos enriquecidos.<sup>341</sup> El equipo de evaluación podría considerar la posibilidad de incluir recomendaciones sobre la materia en el informe final.

---

337 *El enriquecimiento* de alimentos ha sido definido como la adición de uno o más nutrientes esenciales en los alimentos, con independencia de que esté presente de manera natural o no en el alimento, al objeto de prevenir o corregir una deficiencia evidente de uno o más nutrientes en la población o grupos específicos de la población. Existe una terminología alternativa para la adición de nutrientes a los alimentos. La *restitución* implica la adición de nutrientes esenciales a un alimento que se pierden durante los procesos de buenas prácticas de fabricación (BPF) o durante el almacenamiento o procesos de manipulación normales, en cantidades que permitirán igualar el nivel de nutrientes al de los niveles presentes en la porción comestible del alimento antes de ser procesado, almacenado o manipulado (véase FAO, 1996).

338 Véase FAO, 2003i.

339 La División de Nutrición de la FAO está elaborando una publicación para documentar los beneficios de los enfoques basados en los alimentos, especialmente de mejoras en la alimentación y la diversificación de las intervenciones para controlar y prevenir deficiencias de micronutrientes. La publicación se centrará en las iniciativas prácticas para sortear las deficiencias de micronutrientes a través de un mayor acceso y consumo de una diversidad de alimentos inocuos y de buena calidad en cantidades adecuadas. También reunirá diversos documentos técnicos y de apoyo pertinentes al objeto de fomentar y promover la inversión en dichas iniciativas.

340 Véase FAO, 2003i.

341 *Ibidem*.



### 4.10.3 ETIQUETADO, PUBLICIDAD Y COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS

En el contexto el derecho humano a la alimentación, el principio de transparencia exige a los Estados proteger a los consumidores de engaños y falsas descripciones en envases, etiquetas, publicidad y venta de alimentos.<sup>342</sup> Los consumidores no pueden adquirir un suministro adecuado de alimentos inocuos y nutritivos si no cuentan con información nutricional clara y fiable, y si no están protegidos contra campañas publicitarias y de comercialización de alimentos que contienen informaciones falsas de nutrientes y propiedades saludables. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación exigen a los Estados, entre otras medidas, facilitar a los consumidores la elección velando por la divulgación de información adecuada sobre los alimentos comercializados, y proporcionar vías de recurso ante cualquier daño causado por alimentos nocivos o adulterados, incluidos los vendidos por comerciantes ambulantes (Directriz 9.7). Los avances, en términos jurídicos, en el ámbito de la regulación de declaraciones de nutrientes y propiedades saludables en las etiquetas de alimentos a nivel internacional y regional, especialmente en la UE, podrían servir de referentes para la evaluación de compatibilidad de la legislación en esta materia (véase el Recuadro 84).

Todos los miembros de la sociedad, incluido el sector privado, son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada (OG 12, párrafo 20), sin embargo, son los Estados los responsables del cumplimiento, en virtud de su obligación de proteger este derecho humano. Los Estados deben asegurar que las actividades del sector privado no transgredan el derecho de las personas a una alimentación adecuada. Dado que el etiquetado, publicidad y comercialización podrían tener afectar el ejercicio del derecho a la alimentación, el Estado debe regular cuidadosamente estos ámbitos. El etiquetado permite a los consumidores ejercer su derecho a elegir los alimentos que compran. La mayoría de los países han promulgado legislación que exige el etiquetado del contenido nutricional de los alimentos. El equipo de evaluación debe tener presente que los consumidores sólo pueden tomar decisiones adecuadas si la etiqueta del alimento incluye información nutricional explicativa sobre los alimentos en un formato simple, claro y coherente que permita entender los ingredientes y el uso correcto del alimento. La legislación debe exigir que las etiquetas estén impresas en el idioma o idiomas del país o incluyan una traducción. Esto permite garantizar la compatibilidad de las disposiciones jurídicas pertinentes con los principios de derechos humanos sobre la transparencia y empoderamiento.

---

342 Véase la OG 12, párr. 11 y la Directriz 9.7 de las Directrices sobre el derecho a la alimentación

#### **RECUADRO 84. Regulación del etiquetado de alimentos y declaraciones de nutrientes y propiedades saludables – normas internacionales y regionales**

El Comité del Codex sobre Etiquetado de Alimentos elabora directrices sobre el etiquetado de declaraciones de nutrientes y propiedades saludables. Las Directrices generales sobre Declaraciones de Propiedades de 1979 fueron completadas en 1997 por las Directrices para el Uso de Declaraciones Nutricionales y Saludables.<sup>343</sup> Las directrices definen las circunstancias en las que se permite el uso de declaraciones de nutrientes, declaraciones de propiedades relativas al contenido de nutrientes y declaraciones comparativas de nutrientes. El tema de las declaraciones sobre propiedades saludables aún no ha sido abordado en las normas o directrices Codex, no obstante, el tema está actualmente en discusión.

El Reglamento n.º 1924/2006 de la UE sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos está basado en el principio de que dichas declaraciones sólo pueden aparecer en alimentos introducidos en el mercado comunitario si no son falsas o inducen a error y si sus atributos cuentan con evidencia científica. Con el Reglamento se pretende garantizar una mayor protección del consumidor, así como armonizar la legislación existente en la UE al objeto de facilitar el comercio intracomunitario. Más específicamente, el Reglamento controla las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables a través de listas positivas de declaraciones autorizadas para su uso en los alimentos juntamente con las condiciones que deben cumplir los alimentos para poder usarlas. En el anexo del Reglamento se incluye una lista de las declaraciones nutricionales permitidas y se establecen procesos para compilar la lista de declaraciones autorizadas.

La publicidad es otro aspecto central que exige la regulación del Estado. Un número cada vez mayor de países ha prohibido la publicidad falsa o engañosa de alimentos (por ejemplo, que sugiera que un producto tiene beneficios nutricionales y es necesario para mantener un estilo de vida saludable si se consume regularmente, o si no menciona que contiene ciertas sustancias o su forma de elaboración). Asimismo, debe prestarse especial atención a la publicidad dirigida a los niños.

#### **Publicidad y comercialización dirigida a los niños**

La nutrición correcta durante la infancia y adolescencia es fundamental para el crecimiento y desarrollo así como para la salud y bienestar, ya que los hábitos

---

343 Véase las Directrices del Codex para el Uso de Declaraciones Nutricionales y Saludables (CAC/GL 23-1997, Rev. 1-2004).

alimenticios desarrollados en la infancia, si no son los correctos, podrían implicar riesgos a la salud y enfermedades crónicas en la edad adulta. Un informe conjunto de la Consulta mixta de Expertos de la OMS y la FAO en 2002 llegó a la conclusión de que la intensa publicidad de comidas rápidas y de bebidas y alimentos de alto contenido energético y pobres en micronutrientes es “probablemente” el factor causal del aumento de peso y obesidad infantil.<sup>344</sup>

Muchos factores, incluyendo la responsabilidad paterna, influyen en los hábitos alimentarios y la selección de alimentos durante la infancia, aunque la publicidad de alimentos ejerce una influencia aún mayor.<sup>345</sup> Existe una tendencia cada vez más intensa a regular la comercialización y publicidad de alimentos y bebidas dirigida a los niños (véase el Recuadro 85).<sup>346</sup>

#### RECUADRO 85. Legislación en materia de comercialización y publicidad dirigida a los niños

La campaña de alimentos infantiles (*Children's Food Campaign*) del **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte** hizo un llamamiento para prohibir la comercialización y venta mediante máquinas expendedoras de comida basura y bebidas gaseosas en las escuelas, así como la adopción de directrices obligatorias sobre la calidad de las comidas preparadas en las escuelas y la educación en alimentación y nutrición.<sup>347</sup> La campaña presentó dos proyectos de ley sobre alimentos infantiles y concitó gran apoyo en ambas ocasiones.<sup>348</sup>

El gobierno de **Francia**, después de aprobar la Ley sobre Política de Salud Pública (2005), retiró las máquinas expendedoras de las escuelas. **California** (Estados Unidos de América) también las prohibió.

344 Véase OMS. 2003b. Otras causas incluyen una lactancia materna inadecuada, cambios en el consumo de alimentos por alimentos altamente energéticos con baja densidad nutricional, incluyendo dulces y bebidas con alto contenido de grasas, azúcar o sal.

345 Una revisión sistemática comisionada por la Agencia de Normas Alimentarias del Reino Unido concluyó que la publicidad tiene influencia en la selección de alimentos y en los hábitos alimentarios de los niños. Véase Hastings Report. 2003.

346 Evidentemente, cualquier normativa apropiada deberá estar acompañada de otras medidas que deberán adoptarse, por ejemplo, proveer comidas saludables en las escuelas, educación y sensibilización sobre normas de nutrición de alimentos y etiquetado, y medidas para garantizar de que el sector privado también apoye las medidas de protección para el bien de los niños.

347 Véase <http://www.sustainweb.org/childrensfoodcampaign>

348 Véase <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/023/2006023.pdf>

### RECUADRO 85. Legislación en materia de comercialización y publicidad dirigida a los niños (cont.)

La provincia de Quebec (**Canadá**), ha tomado una postura particularmente dura en la materia, prohibiendo por completo *cualquier forma de publicidad* dirigida a menores de 13 años. También se ha iniciado una campaña para prohibir la publicidad de comida basura en **Australia**. También en países como **Brasil**, **República de Corea**, **Malasia** y **Sudáfrica** se está debatiendo el tema o se han tomado ya medidas concretas.

Fuente: Garde, A. 2006. Hawke, C. 2007.

Uno de los recursos que podría resultar útil para el equipo de evaluación son los así llamados “Principios de Sydney” sobre la publicidad de productos infantiles. Estos siete principios, aprobados en 2008 por el Grupo de Trabajo Internacional contra la Obesidad, estipulan que las iniciativas para reducir la publicidad dirigida a los niños deben ser coherentes con los derechos de los niños; proveer protección substancial a los niños; quedar reflejados en normas escritas; incluir una definición amplia de la promoción comercial; garantizar espacios libres de publicidad para los niños; incluir medios de comunicación que trascienden fronteras nacionales; y ser evaluados, supervisados y sancionados. El Recuadro 86 ofrece una breve reseña del proceso de elaboración de los Principios de Sydney.<sup>349</sup>

### RECUADRO 86. Los “Principios de Sydney” sobre la publicidad de productos infantiles

Después del Foro de la OMS y la Reunión Técnica de mayo de 2006 en los que se debatió el tema de la comercialización de alimentos dirigida a niños, el Grupo de Trabajo Internacional contra la Obesidad (IOTF, por sus siglas en inglés)<sup>349</sup> elaboró un conjunto de siete directrices para orientar las medidas que deben adoptarse para cambiar las prácticas publicitarias dirigidas a los niños.

349 La IOTF (International Obesity Taskforce) es una red mundial de expertos y rama consultiva de la Asociación Internacional para el Estudio de la Obesidad. Su objetivo es sensibilizar a la población sobre los riesgos de la obesidad y exhortar a los gobiernos a tomar medidas al respecto. Véase: <http://www.iotf.org/whatisiotf.asp>

### **RECUADRO 86. Los “Principios de Sydney” sobre la publicidad de productos infantiles (cont.)**

La primera versión preliminar de los así llamados Principios de Sydney fue entregada a diversas personas y organizaciones activas en esta área y las conclusiones del estudio confirmaron que una amplia mayoría de asociaciones profesionales y científicas, organismos de consumidores, la industria, los profesionales de la salud y otras entidades interesadas concuerdan en la necesidad de establecer un conjunto de principios. Cada uno de los principios incluidos en la versión preliminar también recibió amplio apoyo, a excepción del tercer principio que exige una normativa estatutaria que no fue apoyada de lleno por el sector industrial. Según el Profesor Boyd Swinburn, autor del estudio, “está cobrando cada vez más fuerza la idea de adoptar un código internacional para la comercialización de productos infantiles, por lo que consideramos que los Principios de Sydney avalarán el contenido de dicho código”.

*Fuente: Comisión Internacional para el Estudio sobre la Obesidad (véase [www.iaso.org](http://www.iaso.org)); 2008.*

### **La comercialización de sucedáneos de la leche materna**

La comercialización de productos de nutrición infantil también merece particular atención. En el caso de los bebés y lactantes, la leche materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida, seguida después de alimentos nutritivos complementarios adecuados y seguros es –según lo que actualmente se sabe al respecto y exceptuando determinados casos específicos<sup>350</sup> – la mejor forma de garantizar el adecuado crecimiento, desarrollo y salud del bebé.<sup>351</sup> La creciente comercialización de alimentos infantiles y la disminución relativa en la tasa de lactancia materna en muchos países ha llevado a la adopción, con el patrocinio de la OMS y el UNICEF, del Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna, al objeto de proteger y promover la lactancia materna (véase el Recuadro 87).

350 Por ejemplo, madres que padecen desnutrición extrema, cuando existe la probabilidad de transmisión de algún virus (por ejemplo, VIH/SIDA) a través de la leche materna.

351 Véase OMS. 2006.

### RECUADRO 87. El Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna

El Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna fue preparado por la OMS y el UNICEF a partir de un proceso amplio de consultas entre profesionales de la salud, la sociedad civil, ONG y los fabricantes de alimentos infantiles. El objetivo del Código es contribuir a proporcionar a los lactantes una nutrición segura y suficiente, protegiendo y promoviendo la lactancia natural y asegurando el uso correcto de los sucedáneos de la leche materna, en el caso de que estos sean necesarios, sobre la base de una información adecuada y mediante métodos apropiados de comercialización y distribución (Art. 1). El Código fue aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud en 1981 - entre cuyos miembros se incluyen los Ministros de Salud de gobiernos asociados (Resolución WHA34.22) – como una “exigencia mínima” para proteger la salud de los lactantes y que deberá ser aplicada en su totalidad.

El Código invita a los fabricantes y distribuidores de productos comprendidos en las disposiciones del Código a cumplir las disposiciones de manera voluntaria. Sin embargo, de acuerdo con la obligación de proteger el derecho a la alimentación de los grupos vulnerables, entre ellos los niños, los Estados deben adoptar las medidas correspondientes, incluida la legislación, para aplicar este derecho en el plano nacional.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su evaluación del cumplimiento de los países de la Convención de los Derechos de los Niños, cada vez presta más atención al grado de aplicación por parte de los gobiernos de este Código.

*Fuente: Brady, M., 2008, cit., Recuadro 83; The International Baby Food Action Network (IBFAN), “What is the International Code?” Disponible en: <http://www.ibfan.org/english/issue/code01.html>*

Varios países han aprobado legislación específica para promover la lactancia materna y para regular la comercialización de productos sucedáneos de la leche materna. Uno de los recursos útiles para el equipo de evaluación es el Código internacional mencionado anteriormente (véase el Recuadro 87) así como las resoluciones posteriores de la Asamblea Mundial de la Salud respecto de la regulación de la comercialización de alimentos infantiles.<sup>352</sup>

352 Entre otras, las Resoluciones WHA 43.3, WHA 49.15, WHA 54.2 y WHA 55.25 relacionadas con la alimentación infantil (que ratifican la Estrategia Mundial de la OMS para la alimentación del lactante y el niño pequeño (A.55/15) del 16 de abril del 2002).