

DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

PROSALUS, CÁRITAS ESPAÑOLA Y VETERINARIOS SIN FRONTERAS



ÍNDICE

- 4 Prólogo
- 10 Introducción. Situación del hambre en el mundo
- 18 I. Proceso de elaboración de las directrices voluntarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional
- 28 II. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Texto aprobado durante la cuarta reunión del GTIG (23 de septiembre de 2004) Consejo FAO nov. 2004
- 66 III. Comentarios del consorcio por el derecho a la alimentación a las directrices voluntarias
- 90 Anexos



PRÓLOGO

Según estimación de los Organismos de Naciones Unidas, unos 852 millones de personas padecen hambre en el mundo, lo que, constituye, sin duda, uno de los mayores fracasos de la humanidad. A pesar de que los 6.500 millones de habitantes que poblamos hoy en día el planeta disponemos relativamente de más alimentos que los 4.000 millones que vivían hace treinta años, el hambre persiste, afectando, fundamentalmente, a las poblaciones rurales y campesinas y conviviendo con otra parte de la población, sobrealimentada, que padece problemas de obesidad en las áreas más desarrolladas.

Desde hace décadas, la comunidad internacional ha manifestado su compromiso en la lucha contra el hambre. En la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual, no más tarde del año 2015.

Posteriormente, el 8 de septiembre de 2000, se presentó la Declaración del Milenio, en la que se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como criterios acordados conjuntamente por la comunidad internacional para la eliminación de la pobreza.

Pero, al parecer, estos reiterados compromisos no se han traducido suficientemente en los esfuerzos necesarios, ya que los resultados de la evaluación sobre el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que saldrán a la luz el próximo otoño en la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como los de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en su evaluación a medio término, en 2006, están lejos de alcanzar las metas establecidas.

Aún inmersos en este panorama de frustración e incertidumbre, todavía cabe esperar que las "Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", adoptadas por la comunidad internacional, en septiembre de 2004, sean una herramienta práctica de orientación a los gobier-

nos que permitan mejorar los escasos logros conseguidos hasta ahora en la lucha contra el hambre y la pobreza.

En los últimos años, ante un mundo cada vez más interrelacionado, en el que el fenómeno de la globalización no beneficia a todos los países por igual, el Gobierno de España ha acrecentado su compromiso con el desarrollo de los países pobres. En este sentido, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación colabora activamente en la evaluación del grado de cumplimiento a medio término del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Abundando en este creciente compromiso, el proceso de la elaboración de las Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el que participó este Ministerio, merece una mención especial: por primera vez se afrontaba la lucha contra el hambre desde un enfoque basado en los derechos humanos, y por primera vez también hubo un fructífero intercambio de información y de opiniones con la sociedad civil, concretamente, con el consorcio de ONG formado por Prosalus, Cáritas y Veterinarios sin Fronteras, que llevan adelante en España la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente”.

La colaboración del Ministerio en la publicación de este libro, que es un elemento muy importante de esta campaña, tiene como propósito apoyar a este consorcio en el loable fin de difundir las directrices voluntarias y alentar su utilización como instrumento práctico para conseguir, sin demora, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no ahorraremos esfuerzos para que estas directrices se transformen en iniciativas concretas, de forma que el objetivo de erradicar el hambre y la pobreza se convierta en una realidad, antes del año 2015.

Fdo. Juan José Granado Martín
SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

PRESENTACIÓN DE LA CAMPAÑA "DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. URGENTE"

Prosalus, Cáritas Española y Veterinarios sin Fronteras firmamos a comienzos de 2003 un acuerdo institucional de colaboración para desarrollar un trabajo conjunto sobre el derecho a la alimentación a lo largo de los próximos años. Las tres organizaciones teníamos identificada esta temática como una prioridad en nuestro trabajo de sensibilización desde hace más de tres años, habiendo iniciado conversaciones y reuniones para trabajarlo de forma conjunta a raíz de la Cumbre Mundial de la Alimentación, cinco años después.

De esta confluencia surgió la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" que se inició en septiembre de 2003 con cofinanciación de la Comunidad de Madrid. La campaña está enfocada a lograr el respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación para lo cual está en contacto con ONG/OSC que trabajan sobre este derecho lideradas por FIAN Internacional, así como con la Relatoría especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. La campaña desarrolla varias líneas de acción:

1. Participación en la elaboración y difusión de las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación
2. Incidencia política sobre las directrices voluntarias
3. Sensibilización, formación e información sobre el derecho a la alimentación, especialmente a actores de la cooperación (materiales, cursos, jornadas, seminarios, publicaciones, página web especializada, etc.)
4. Estudio, investigación, seguimiento y difusión de casos de vulneración del derecho a la alimentación

ORGANIZACIONES DE LA CAMPAÑA

Prosalus es una Organización no Gubernamental de cooperación al desarrollo (ONGD) que trabaja desde 1985 para contribuir a hacer real y efectivo el derecho a la salud en varios países de África y América Latina. En los últimos años, en diálogo con sus contrapartes, viene apoyando cada vez más proyectos relacionados con aspectos de seguridad y soberanía alimentaria, como una necesidad previa ineludible para trabajar en la mejora de las condiciones de salud de las comunidades de mayores carencias. Desde septiembre de 2001 comenzó a estudiar de qué forma y con qué enfoque podía incorporar esta temática también al trabajo de educación para el desarrollo.

Para **Cáritas Española**, que tiene proyectos y programas destinados a seguridad alimentaria, desarrollo agrario y acompañamiento a comunidades campesinas en sus procesos de organización en los cinco continentes, es necesario afrontar la realidad del hambre y la pobreza rural desde el desarrollo del derecho a la alimentación como único camino posible a largo plazo, mediante la cooperación fraterna con las contrapartes del Sur. Como organización forma parte de Plataforma Rural que a su vez es miembro de Vía Campesina, movimiento internacional de organizaciones campesinas que ha impulsado desde sus inicios el trabajo sobre derecho a la alimentación.

En el caso de **Veterinarios sin Fronteras**, su compromiso con el campesinado del Tercer Mundo le mantiene en sintonía con las preocupaciones y estrategias que desde sus organizaciones llevan a cabo. Desde 1999, con un contacto permanente con la Vía Campesina, las estrategias de la organización para incidencia política y sensibilización se orientan a las reivindicaciones sobre la soberanía alimentaria. Durante estos cinco años a partir de diferentes actividades, reuniones, encuentros, etc. se ha fortalecido fuertemente el vínculo con la Vía Campesina y FIAN Internacional para impulsar la temática del derecho a la alimentación en el estado español.

DECLARACIÓN DE LA CAMPAÑA

Las organizaciones Prosalus, Cáritas Española y Veterinarios Sin Fronteras, que en marzo de 2003 nos constituimos en consorcio con el objetivo de conseguir un reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación, constatamos que:

1. más de 800 millones de personas viven en el mundo con un estado nutricional deficiente, de ellos el 70% habita en zonas rurales, y, aunque en los últimos 30 años se ha producido una reducción del porcentaje de hambrientos, las cifras absolutas recogidas de los últimos informes nos indican que la situación se está agravando. Estos datos distan mucho de los compromisos manifestados por la comunidad internacional;
2. el derecho a la alimentación no está reconocido por la mayoría de los Estados como un derecho humano fundamental y, por tanto, aquellas personas que lo ven vulnerado no pueden reclamar al Estado su protección y garantía;
3. las políticas agropecuarias que se vienen impulsando en los últimos decenios desde los Estados y organismos internacionales, a pesar de haber conseguido un aumento de los volúmenes de producción mundial, no han solucionado el problema del hambre.

POR TODO ELLO:

1. consideramos que el derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental base de la dignidad del ser humano, y que los Estados deben respetarlo, protegerlo y garantizarlo;
2. consideramos que toda estrategia de lucha contra el hambre debe estar fundamentada en el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria;

3. las políticas o acuerdos suscritos por la comunidad internacional, tanto sobre agricultura como sobre otras materias, especialmente los relativos a comercio, deben respetar el disfrute o ejercicio del derecho a la alimentación y nunca obstaculizarlo;
4. las políticas agropecuarias no deberían fundamentarse exclusivamente en parámetros de productividad sino incorporar un enfoque de soberanía alimentaria y de respeto del medio ambiente que permita a los pueblos ejercer su derecho a definir sus propias estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos y fomente el carácter multifuncional de la agricultura;
5. instamos a los poderes públicos a que revisen sus políticas y destinen los recursos necesarios al reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación para que realmente sea universal, inviolable e inalienable.



INTRODUCCIÓN



SITUACIÓN DEL HAMBRE EN EL MUNDO¹

el hambre
constituye una
ignominia y
vulnera la
dignidad
humana

La comunidad internacional ha afirmado en múltiples ocasiones que el hambre constituye una ignominia y vulnera la dignidad humana, comprometiéndose de forma reiterada con su erradicación. Sin embargo, estas buenas intenciones no se han traducido en un incremento de esfuerzos, recursos y voluntad política que haya servido para reducir el hambre en el mundo.

Recientemente, muchas han sido las personalidades que han mostrado su rechazo a la existencia de hambrientos en el siglo XXI, porque tal existencia no tiene justificación. En palabras de Jean Ziegler, relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, "El hambre persistente y la desnutrición crónica son obra del ser humano, son el resultado del orden asesino del mundo. Quien muere de hambre es víctima de un asesinato".

Según el informe sobre el hambre del Proyecto Milenio de Naciones Unidas, en los últimos años la proporción de población hambrienta ha pasado de ser de un quinto a un sexto de la población total mundial. Sin embargo, los datos indican que hay una tendencia regresiva ya que desde la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en 1996 el número de personas que padecen hambre ha aumentado todos los años.

En 1990-1992 vivían en el mundo en desarrollo casi 824 millones de personas en situación de desnutrición; diez años después, los hambrientos en esta parte del mundo son 815 millones, es decir, apenas 9 millones menos.

En 2004 la realidad del hambre en el mundo se cifraba en 852 millones de personas hambrientas, de los que 221 estaban en India, 142 en China y 204 en África subsahariana que es la única región en la que el hambre continúa creciendo.

¹ Este tema está desarrollado en profundidad en el libro "El derecho humano a la alimentación. Revisión del objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio" publicado en 2004 por la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente". El libro está disponible en el sitio web de la campaña en www.prosalus.es o poniéndose en contacto con las organizaciones de la campaña.

En las raíces del hambre encontramos cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la política, la economía, el comercio internacional o la agricultura

Las explicaciones que se han dado al problema del hambre han ido evolucionando a lo largo de la historia, desde la creencia de que el hambre era resultado de la "voluntad de la naturaleza" que repartía sequías, inundaciones y otras catástrofes.

Una teoría que tuvo numerosos adeptos fue la de Malthus, según la cual el hambre era resultado de la diferencia entre el crecimiento en progresión geométrica de la población y el crecimiento en progresión aritmética de la producción de alimentos. Esta diferencia haría prácticamente imposible que se pudiera disponer de alimentos para todos los habitantes del mundo. La teoría malthusiana ha sido desmontada con el paso del tiempo al no encontrarse ninguna relación directa entre densidad de población y hambre.

A comienzos de los años 60 del siglo XX, Josué de Castro y Amartya Sen desligan el hambre de la producción de alimentos planteando nuevas variantes como la distribución de recursos y el acceso y control de los mismos. Esto se evidenció en un estudio realizado en 1997 por la American Association for the Advancement of Science (AAAS) que encontró que en los países en desarrollo el 78% de los niños desnutridos menores de 5 años vivían en lugares que tenían excedentes alimentarios.

En las raíces del hambre encontramos cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la política, la economía, el comercio internacional o la agricultura. Este aspecto ya se recogió en la "Declaración Universal sobre Erradicación del Hambre y la Malnutrición" publicada tras la primera Cumbre Internacional contra el Hambre celebrada en 1974. En dicha declaración se apuntan causas estructurales y desigualdades sociales como responsables del problema del hambre.

En 1996 se celebró en Roma la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) que supuso un punto de inflexión en la lucha contra el hambre, ya que en su Declaración Final y correspondiente Plan de Acción los Estados presentes reconocieron la necesidad de desarrollar el derecho humano a la alimentación y se comprometieron a reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el año 2015. El Plan de Acción resultado de esta cumbre confirma el compromiso de los Estados al concretar esfuerzos para desarrollar estrategias y objetivos en todo el mundo para reducir el hambre.

Los datos de referencia para el Plan de Acción de la CMA son el número de personas hambrientas en el período 1990-1992, es decir, 824 millones de personas subnutridas en países en desarrollo.

En el decenio 1990/2-2000/2 el porcentaje de personas hambrientas en el mundo pasó del 20% de la población mundial al 18%. Sin embargo, los re-

procesos experimentados la primera mitad del decenio de referencia fueron debidos principalmente a los cambios producidos en China e India, ya que en este período se redujo el número de personas subnutridas en estos países en 50 y 13 millones de personas respectivamente. Ese mismo período, en el resto del mundo el número de hambrientos creció en 34 millones.

Durante la segunda mitad del decenio, la situación en China e India varió sustancialmente, y mientras en el resto del mundo se produjeron algunas mejoras, en China el número de personas subnutridas descendió en 4 millones y en India creció en 18 millones.

El hambre tiene un fuerte impacto en la economía de los países en los que tiene una alta prevalencia, estimándose que implica la pérdida anual de un 6-10% en la productividad laboral. Según el informe publicado por el relator especial para el derecho a la alimentación, el costo del hambre para los países en desarrollo asciende a 500.000 millones de dólares USA en pérdidas de productividad debido a que el hambre y la malnutrición provocan discapacidades mentales y físicas en hombres, mujeres y niños cuando bastarían 25 millones de dólares USA al año para reducir a la mitad la malnutrición en 15 de los países más pobres del mundo.

Según el informe sobre "El estado de la inseguridad alimentaria" publicado por la FAO en 2004, más de 30 países en desarrollo han logrado reducir la prevalencia de la subnutrición en un 25%, aunque los niveles de los que partían eran altísimos y en términos globales estas reducciones no afectan significativamente a los datos globales de subnutrición.

Conviene resaltar que en este grupo de países el PIB agrícola aumentó a un ritmo medio anual del 3,2%, casi un 1% por encima de la media del conjunto de los países en desarrollo. Este dato refuerza el enfoque de doble vía que se defiende desde la FAO, de reforzar por un lado las redes de seguridad social a fin de suministrar alimentos a aquellos que lo necesitan y atacando al mismo tiempo las causas fundamentales del hambre con iniciativas que estimulen la producción de alimentos, aumenten la capacidad laboral y reduzcan la pobreza.

Sin embargo, llama la atención que los países que presentan altas cifras de hambrientos son grandes exportadores de alimentos, como India. Por ello, desde la sociedad civil se exige que se trabaje sobre las causas reales de la inseguridad alimentaria, lo que implica un enfoque de soberanía alimentaria que aborde las causas estructurales del hambre desde los derechos humanos.

El hambre no es inevitable. La mayoría de las personas que la padecen lo hacen porque no tienen acceso a los recursos necesarios para comprar o pro-

Llama la atención que los países que presentan altas cifras de hambrientos son grandes exportadores de alimentos, como India

ducir alientos. Además, según la FAO, el planeta produce cereales suficientes para proveer 3.500 kilocalorías diarias a cada ser humano ².

En el año 2000, 189 Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a hacer todo lo posible para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad, y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental, estableciendo 8 objetivos concretos.

La meta 2 del Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establece "reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre". Sin embargo, la tendencia actual no anima a ser optimistas.

En este marco, las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional se presentan como una nueva oportunidad de impulsar y promover estrategias y programas que contribuyan a cumplir los compromisos adquiridos y erradicar la manifestación más evidente de la desigualdad entre las personas.

² El 38% de la producción mundial de grano se destina a alimentar ganado.



—



CAPÍTULO

**PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS
DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA
REALIZACIÓN DEL DERECHO A UNA
ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL CONTEXTO DE
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL**

Las directrices voluntarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional fueron aprobadas por el Consejo de la FAO el 24 de noviembre de 2004 tras dos años de trabajo del grupo intergubernamental constituido a tal efecto. Sin embargo, para entender el resultado es necesario analizar todo el proceso de elaboración, el papel desempeñado por los diferentes actores y el impacto que pueden tener estas directrices voluntarias en la reducción del hambre en el mundo.

Como ya se ha indicado en este mismo documento, y en otros publicados anteriormente, el punto de inflexión en la lucha contra el hambre y el desarrollo del derecho humano a la alimentación tiene lugar en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. En esta Cumbre se reconoció el carácter multidimensional del hambre así como la necesidad de desarrollar el contenido del derecho a la alimentación y establecer una herramienta que permitiera su realización.

En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo pública la Observación General N.º 12, interpretación autorizada del derecho humano a la alimentación partiendo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Con este documento se cubrió una parte del compromiso de la CAM. Para la otra, el establecimiento de una herramienta para la realización del derecho a la alimentación, hubo que esperar a la celebración de la *Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después* (CMA: cad).

En junio de 2002 se celebró en Roma la CMA: cad, cuya declaración final recogía expresamente la invitación de los Jefes de Estado y de Gobierno "al Consejo de la FAO a que, en su 123º período de sesiones, establezca un grupo de trabajo intergubernamental, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; pedimos a la FAO que, en colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de

El punto de inflexión en la lucha contra el hambre y el desarrollo del derecho humano a la alimentación tiene lugar en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996.

Naciones Unidas, preste sus trabajos al grupo de trabajo intergubernamental, el cual deberá informar sobre sus trabajos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial".

En respuesta a esta invitación se constituyó en marzo de 2003 el Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTIG) en el que participaron:

- 84 Estados miembros de FAO
- 3 Estados miembros de las Naciones Unidas no miembros de FAO
- 7 Representantes de las Naciones Unidas y organismos especializados
- 1 organización intergubernamental
- 24 Organizaciones No Gubernamentales

Primera ocasión en que un derecho humano se abordaba fuera del ámbito específico designado por la ONU para los derechos humanos.

Este proceso suponía varias novedades importantes respecto a otros procesos abiertos en otras tantas agencias de Naciones Unidas. En primer lugar, se trataba de la primera ocasión en que un derecho humano se abordaba fuera del ámbito específico designado por la ONU para los derechos humanos. El otro aspecto novedoso fue la participación activa de actores que no eran los Estados miembros. La participación de todos los representantes fue en igualdad de condiciones durante la primera sesión del GTIG, en la que se recogieron las ideas generales sobre el contenido de las directrices voluntarias. Sin embargo, en las sesiones posteriores, a pesar de que todos los participantes podían intervenir en el plenario, sólo se registraban en las actas y documentos de conclusiones las intervenciones de los Estados miembros.

Tan importante como las reuniones del GTIG era el trabajo entre sesiones ya que durante esos períodos los participantes tenían la oportunidad de realizar aportaciones a los diferentes borradores elaborados por la Mesa de redacción del GTIG y dialogar con los participantes para ir avanzando en acuerdos sobre el texto.

En junio de 2003 se obtuvo el primer borrador de directrices voluntarias sobre el que se iría trabajando.

En octubre de 2003 se celebró la segunda reunión del GTIG y a partir de ese momento se abrió la fase "dura" de trabajo ya que, con un primer borrador y una propuesta concreta de texto de directrices, los participantes plantearon sus posiciones en firme, incluyendo a los Estados. A medida que avanzaba la reunión, se iban vislumbrando estrategias diversas por parte de Estados miembros para lograr el apoyo de sus intereses de cara a un texto final.

En círculos no oficiales se comentaba que esta segunda reunión no había sido válida en términos de avances en la redacción de las directrices volunta-

rias. De hecho, las conclusiones de esa reunión no fueron registradas en los borradores que se discutieron posteriormente.

En febrero de 2004 se dio un fuerte impulso al proceso de redacción del texto de las directrices con la celebración de una reunión con participación restringida a representantes de las diferentes regiones FAO. En dicha reunión la sociedad civil pudo intervenir haciendo sugerencias y aportaciones, aunque no quedaron recogidas en la pantalla como las de los Estados.

Cabe destacar que se tomaron acuerdos definitivos en términos de redacción y cuestiones lingüísticas que se habían debatido. De esta reunión salió un nuevo borrador sobre el que se empezó a negociar.

Ya se ha comentado anteriormente la importancia del trabajo entre sesiones y prueba de ello es que el documento de trabajo para la tercera reunión del plenario del GTIG, celebrada en julio de 2004, estaba ya muy avanzado antes del inicio de la sesión. Sin embargo, había dos cuestiones fundamentales sobre las que no se alcanzaba acuerdo:

- la dimensión internacional de las directrices voluntarias
- los derechos humanos como marco referencial de las mismas.

Dos cuestiones fundamentales
– la dimensión internacional de las directrices voluntarias
– los derechos humanos como marco referencial de las mismas.

El esquema de trabajo en esta tercera reunión fue el mismo que el empleado en la reunión de febrero. La sala disponía de una gran pantalla en la que se iban recogiendo las diferentes alternativas y propuestas de redacción planteadas solo por los Estados miembros aunque todos los demás participantes podían intervenir.

El mandato de la CMA:cad marcaba el plazo de dos años debiéndose aprobar el texto final en el Consejo de la FAO de noviembre de 2004. A esta cuestión conviene añadir que los gastos generados por el proceso de elaboración de las directrices voluntarias fueron asumidos por un pequeño grupo de Estados miembros liderados por Alemania. Estos dos aspectos condicionaron el proceso sobre todo a partir de la tercera reunión a la vista de los importantes desencuentros en los temas señalados. Esta preocupación por cumplir los plazos previstos se tradujo en que la tercera reunión del GTIG duró tres días más de lo previsto celebrándose incluso sesiones nocturnas de trabajo.

En esta tercera reunión, con objeto de ser más operativos e ir cerrando el texto, se organizaron tres grupos de trabajo en torno a las tres partes en que se dividía el texto. Un primer grupo encargado del prefacio y la introducción, un segundo encargado de la sección internacional y un tercero, el plenario,

que trabajaba sobre el conjunto de directrices. Este sistema de trabajo resultó práctico y se consiguió avanzar aunque las cuestiones más críticas quedaron sin resolverse. Por ello se tuvo que celebrar una cuarta reunión del GTIG de la que salió el texto que finalmente se aprobaría en el Consejo de la FAO de noviembre de 2004.

A finales de noviembre se celebró el Consejo de la FAO y el día 24 del mismo mes se aprobaron por unanimidad " las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional ".

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA CAMPAÑA "DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. URGENTE"

Las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (ONG/OSC) del Norte y del Sur siempre han manifestado la necesidad de disponer de una herramienta que facilite la realización del derecho a la alimentación. Por ello en 1997 se presentó una propuesta de Código de Conducta apoyada por más de 800 ONG/OSC del Norte y el Sur. Esta propuesta de Código recogía el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada, las obligaciones nacionales e internacionales de los Estados y de otros actores, incluidas las empresas y la sociedad civil.

La idea de establecer un Código de Conducta fue desde el inicio rechazada desde la FAO; no obstante, buena parte de sus ideas se han ido recogiendo de una u otra manera en documentos posteriores.

Las ONG/OSC reunidas durante la CMA:cad en junio de 2002 criticaron en su declaración final la ausencia de análisis y corrección de los problemas que habían hecho imposible cumplir los objetivos marcados en la CMA de 1996. En noviembre de 2002 se celebró en Müllheim (Alemania) un encuentro entre ONG/OSC del Norte y del Sur convocado por las organizaciones promotoras del Código de Conducta —FIAN; WANAHY y el Instituto Jacques Maritain—. Durante el encuentro se consensuaron una serie de ideas que se consideraban importantes para ser recogidas en las futuras directrices voluntarias para el derecho a la alimentación, que se recogieron en el documento titulado "Contribución conjunta del Norte y el Sur" publicado en marzo de 2003, antes de constituirse el GTIG.

La posibilidad de participar como parte interesada en el GTIG se presentaba como una oportunidad poco menos que histórica para las ONG/OSC por lo que suponía la elaboración de las directrices voluntarias:

- su preparación supondría la oportunidad de entender mejor las causas del hambre y la malnutrición;
- las directrices voluntarias combinarían, reforzándose mutuamente, instrumentos legales y procedimientos con estrategias y políticas de desarrollo destinadas a la realización del derecho a una alimentación adecuada, aportando un marco de trabajo referencial para elaborar programas de reducción del hambre desde un enfoque de derechos humanos;
- las directrices voluntarias incrementarían la tan necesaria coherencia y consistencia de las decisiones gubernamentales en los ámbitos nacional e internacional así como las actuaciones de organizaciones internacionales en el campo de la seguridad alimentaria;
- las directrices voluntarias, una vez adoptadas, serían el primer documento para la implementación de un derecho económico, social y cultural abriendo de este modo el camino a iniciativas similares para otros derechos de este grupo.

La sociedad civil insistió desde el inicio del proceso en que unas directrices destinadas a ser el instrumento práctico de realización del derecho a la alimentación deberían partir de instrumentos ya disponibles como la Observación General N.º 12 y plantearse desde la soberanía alimentaria, más que hablar de seguridad alimentaria, por ser el marco adecuado de realización del derecho a la alimentación según los contenidos de la propia Observación General N.º 12.

El concepto de soberanía alimentaria nace de las organizaciones campesinas del Sur basándose en la diversidad de componentes del derecho a la alimentación. El término seguridad alimentaria no habla de derecho a la alimentación sino de la necesidad de alimentos. En lo que respecta a la Observación General N.º 12, aceptarla como referente habría supuesto la aceptación inequívoca de que el derecho a la alimentación es un derecho humano, así como los elementos que lo constituyen y las obligaciones que imprime a los Estados. En ningún caso se deberían rebajar las obligaciones ya existentes sobre el derecho a la alimentación.

Como ya se ha comentado, la participación de las partes interesadas que no fueran Estados miembros en las sesiones del GTIG estuvo muy limitada en la fase final del proceso; por ello se debió cambiar de estrategia incrementando los contactos con representantes afines a los planteamientos de la ONG/OSC para que hicieran lo posible por incluirlos en el texto final.

La estrategia de lobby con Estados afines dio resultado ya que en el texto aprobado se puede reconocer un porcentaje importante de las sugerencias de las ONG/OSC, lo que puede calificarse como un éxito de la sociedad civil.

Unas directrices destinadas a ser el instrumento práctico de realización del derecho a la alimentación deberían partir de instrumentos ya disponibles como la Observación General N.º 12

El enfoque de derechos humanos impregna todo el texto

Las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación son un precedente para la regulación de otros derechos económicos, sociales y culturales

En líneas generales, el texto final es una buena herramienta que puede contribuir a la reducción del hambre. Sin embargo, al leer el texto con detenimiento se percibe que los hitos señalados se han cumplido de forma desigual. En lo referente a la profundización en las causas del hambre, sí se hacen referencias en diferentes directrices aunque no se hacen comentarios concretos y específicos al respecto.

Por otro lado, el enfoque de derechos humanos impregna todo el texto siendo quizás el aspecto más destacado la equiparación entre defensores y promotores de derechos civiles y políticos con los del derecho a la alimentación.

A lo largo de todo el proceso de elaboración de las directrices voluntarias el punto más crítico y el que mayores diferencias entre Estados suponía era todo lo relativo al comercio internacional, sistemas de mercado y sus repercusiones en el derecho a la alimentación. La tan ansiada coherencia de políticas no parece estar cerca. Otro aspecto destacable es la repercusión que pueda tener la publicación de las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación en el sentido de que son un precedente para la regulación de otros derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la salud, al agua o a la vivienda. Esta cuestión podría ser en parte la causa de que el lenguaje y la terminología empleada en el texto sea tan débil y refuerce el carácter voluntario de las directrices.

El consorcio formado por Prosalus, Cáritas y Veterinarios Sin Fronteras participó activamente desde el inicio del proceso, tanto asistiendo a las reuniones del GTIG y de las ONG/OSC como con la elaboración de documentos propios de aportaciones.

POR QUÉ SON IMPORTANTES LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS. IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE

Las directrices voluntarias abordan temas como la dimensión internacional del derecho a la alimentación, el comercio internacional, la ayuda alimentaria y las responsabilidades extraterritoriales de los Estados respecto al derecho a la alimentación. El relator especial de Naciones Unidas en su informe publicado en enero de 2005 hace una evaluación de las directrices voluntarias y señala que "se trata de una iniciativa internacional importante que contribuirá a hacer comprender que el derecho a la alimentación es un derecho humano que se debe respetar y aplicar en todo el mundo"³.

³ Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la alimentación. Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. E/CN.4/2005/47 enero, 2005.

Las directrices voluntarias no serán jurídicamente vinculantes. Tanto su forma como su contenido parecen sugerir que tienen carácter de recomendación y que su finalidad no es crear nuevas obligaciones legales para ningún Estado. Sin embargo, se ha conseguido que no se rebajen las obligaciones y compromisos existentes y aceptados por la comunidad internacional.

Tal y como se ha redactado el texto, realmente se trata de una herramienta práctica que puede ser muy útil en el diseño de estrategias nacionales de lucha contra el hambre. Sin embargo, el aspecto más polémico tanto en el proceso como en el resultado es la dimensión internacional de estas directrices voluntarias, es decir, las obligaciones extraterritoriales de los Estados respecto al derecho a la alimentación. En este sentido, es oportuno recoger la declaración enviada por Estados Unidos e incluida en el acta de la última reunión del GTIG, de la que destacamos dos párrafos:

"Los Estados Unidos de América no reconocen cambio alguno en el estado actual del derecho internacional convencional o consuetudinario respecto de los derechos relativos a la alimentación".

"Los Estados Unidos consideran que la consecución de un "derecho a una alimentación adecuada" o "derecho fundamental a no padecer hambre" es una meta o aspiración que habrá de realizarse progresivamente y no entraña ninguna obligación internacional ni reduce las responsabilidades de los gobiernos nacionales frente a sus ciudadanos".

Esta declaración confirma la falta de reconocimiento de la dimensión internacional del derecho a la alimentación, explícito por parte de Estados Unidos e implícito en las intervenciones de representantes de otros Estados, como quedó de manifiesto en las discusiones.

Los mismos Estados firmantes de las directrices voluntarias señalaron, en el año 2000, en la Declaración del Milenio: "reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta".

Como afirma el relator especial, Jean Ziegler, en su último informe, "los instrumentos jurídicos de los derechos económicos, sociales y culturales no contienen limitaciones territoriales ni jurisdiccionales. Por el contrario, contienen compromisos jurídicos explícitos de colaborar con miras a la realización de los derechos de todas las personas sin limitaciones".

Las directrices voluntarias no serán jurídicamente vinculantes

Se trata de una herramienta práctica que puede ser muy útil en el diseño de estrategias nacionales de lucha contra el hambre

DIRECTRICES VOLUNTARIAS EN APOYO DE LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL

Texto aprobado durante la cuarta reunión del GTIG (23 de septiembre de 2004) y en el Consejo de la FAO (24 noviembre de 2004)





—

—



CAPÍTULO

PREFACIO E INTRODUCCIÓN

PREFACIO

1. La erradicación del hambre está claramente reflejada en el objetivo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir el número de personas subnutridas a la mitad de su nivel actual para el año 2015 a más tardar y, tal como se acordó en la Cumbre del Milenio, de "reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre" para ese mismo año.
2. En la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron "el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre". El objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación consiste en "esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos".
3. En el Plan de Acción, se invitó "al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos".

4. En respuesta a la invitación formulada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y tras la realización de varias consultas internacionales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó la Observación general 12, en la que se ofrecían las opiniones de sus expertos sobre la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
5. En el párrafo 10 de la Declaración que aprobaron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, celebrada en 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre invitaron al Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a establecer, en su 123.º período de sesiones, un grupo de trabajo intergubernamental (GTIG), "con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional".
6. El objetivo de estas Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Las partes interesadas pertinentes podrían beneficiarse también de esa orientación.
7. En las Directrices voluntarias se tienen en cuenta una amplia gama de importantes consideraciones y principios, como la igualdad y la ausencia de discriminación, la participación y la inclusión, la obligación de rendir cuentas y el estado de derecho, y el principio de que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica.
8. Al elaborar estas Directrices voluntarias, el GTIG ha contado con la participación activa de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de la sociedad civil. La aplicación de estas directrices, que es fundamentalmente responsabilidad de los Estados, se verá favorecida por la contribución de todos los miembros de la sociedad civil en su conjunto, incluidas las ONG y el sector privado.
9. Estas Directrices voluntarias constituyen un instrumento práctico basado en los derechos humanos dirigido a todos los Estados. No establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados ni para las organizaciones internacionales, ni puede interpretarse que ninguna de sus disposiciones en-

mienda, modifica o altera de otra manera los derechos y las obligaciones dimanantes del derecho nacional e internacional. Se alienta a los Estados a aplicar estas Directrices voluntarias al elaborar sus estrategias, políticas, programas y actividades, y sin hacer discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

INTRODUCCIÓN

INSTRUMENTOS BÁSICOS

10. En las Directrices voluntarias se han tenido en cuenta diversos instrumentos internacionales⁴ pertinentes, en particular aquellos instrumentos en los que se consagra la realización progresiva del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación adecuada.

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11:

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

⁴ Las referencias en las Directrices voluntarias al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a otros tratados internacionales no entrañan juicio alguno sobre la posición de cualquier Estado con respecto a la firma o ratificación de esos instrumentos, o su adhesión a ellos

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesiten para:
 - a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

artículo 2:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
11. Los artículos 55 y 56, entre otros, de la Carta de las Naciones Unidas también son pertinentes para estas Directrices voluntarias.

Carta de las Naciones Unidas, artículo 55:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

- b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Carta de las Naciones Unidas, artículo 56:

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

- 12. Otros instrumentos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales también contienen disposiciones pertinentes para estas Directrices voluntarias.
- 13. En estas Directrices voluntarias se han tenido en cuenta también los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio, incluidos los objetivos de desarrollo, así como los resultados y compromisos de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social y en otros campos conexos.
- 14. El GTIG ha tenido en cuenta asimismo varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Comisión de Derechos Humanos y las observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y LA CONSECUCCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

- 15. Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización.
- 16. La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada exige que los Estados cumplan sus obligaciones pertinentes, en virtud del derecho in-

ternacional, relativas a los derechos humanos. Estas Directrices voluntarias tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; la accesibilidad física y económica universal, incluso de los grupos vulnerables, a alimentos adecuados, libres de sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; o los medios para procurárselos.

17. Los Estados tienen diversas obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En especial, los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tienen la obligación de respetar, promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, así como de tomar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización. Los Estados Partes deberían respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada. Los Estados Partes deberían promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria, así como a reforzar la utilización de los mismos. Los Estados Partes deberían establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad u otros mecanismos de asistencia para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos.
18. Se invita a los Estados que no son Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) a considerar la posibilidad de ratificarlo.
19. En el plano nacional, el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos resalta la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y las interrelaciones entre éstos, las obligaciones de los Estados y los papeles de las partes interesadas pertinentes. Asimismo hace hincapié en la consecución de la seguridad alimentaria en cuanto resultado de la realización de los derechos existentes y engloba determinados principios esenciales: la necesidad de poner a las personas en condiciones de realizar el derecho a tomar parte en la gestión de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a buscar, recibir y transmitir información,

incluso en relación con la adopción de decisiones relativas a las políticas para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Un enfoque de este tipo debería tener en cuenta la necesidad de prestar especial atención a las personas pobres y vulnerables, que a menudo resultan excluidas de los procesos que determinan las políticas de promoción de la seguridad alimentaria y la necesidad de crear sociedades incluyentes libres de discriminación en lo que se refiere al cumplimiento por el Estado de sus obligaciones de promover y respetar los derechos humanos. Con arreglo a este enfoque, los ciudadanos consideran que sus gobiernos tienen que rendir cuentas y participa en el proceso de desarrollo humano, en lugar de limitarse a ser receptores pasivos. Un enfoque basado en los derechos humanos exige no sólo tender al resultado definitivo de la abolición del hambre, sino también proponer formas de alcanzar ese objetivo. La aplicación de los principios de los derechos humanos forma parte integrante del proceso.

Sección II

ENTORNO PROPICIO, ASISTENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

DIRECTRIZ 1: DEMOCRACIA, BUENA GESTIÓN PÚBLICA, DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO

- 1.1. Los Estados deberían promover y salvaguardar una sociedad libre, democrática y justa a fin de proporcionar un entorno económico, social, político y cultural pacífico, estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad.
- 1.2. Los Estados deberían promover la democracia, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la buena gestión de los asuntos públicos, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales a fin de facultar a las personas y la sociedad civil para hacer demandas a sus gobernantes, formular políticas que aborden sus necesidades específicas y garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos y los procesos

de adopción de decisiones de los Estados en la aplicación de tales políticas. Los Estados deberían en particular promover la libertad de opinión y expresión, la libertad de información, la libertad de prensa y la libertad de reunión y asociación para favorecer la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica.

- 1.3. Los Estados deberían asimismo promover la buena gestión de los asuntos públicos en cuanto factor esencial para lograr un crecimiento económico sostenido, un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre, así como para la realización de todos los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
- 1.4. Los Estados deberían, de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, velar por que se conceda a todas las personas, incluidos los defensores de los derechos humanos y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, igual protección jurídica y por que en todos los procedimientos judiciales se apliquen las debidas garantías procesales.
- 1.5. Cuando proceda y en consonancia con sus leyes internas, los Estados podrán ayudar a las personas y a grupos de personas a tener acceso a la asistencia jurídica con objeto de afirmar en mayor grado la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

DIRECTRIZ 2: POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

- 2.1. A fin de conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los Estados deberían promover un desarrollo económico de amplia base que respalde sus políticas de seguridad alimentaria. Los Estados deberían establecer, en relación con las políticas, objetivos y puntos de referencia basados en las necesidades de su población en materia de seguridad alimentaria.
- 2.2. Los Estados deberían evaluar, en consulta con las principales partes interesadas, la situación económica y social, y en particular el grado de inseguridad alimentaria y sus causas, la situación respecto de la nutrición y la inocuidad de los alimentos.
- 2.3. Los Estados deberían promover un suministro adecuado y estable de alimentos inocuos mediante una combinación de producción interna, comercio, reservas y distribución.

- 2.4. Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar un enfoque holístico y global con miras a reducir el hambre y la pobreza. Dicho enfoque entraña, entre otras cosas, medidas directas e inmediatas para garantizar el acceso a una alimentación adecuada como parte de una red de seguridad social; la inversión en actividades y proyectos productivos para mejorar los medios de subsistencia de la población afectada por la pobreza y el hambre de manera sostenible; el establecimiento de instituciones adecuadas, mercados que funcionen, un marco jurídico y normativo favorable; y el acceso al empleo, los recursos productivos y los servicios apropiados.
- 2.5. Los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.
- 2.6. Cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas a mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación. En particular, los Estados deberían adoptar políticas que creen las condiciones necesarias para favorecer la estabilidad del empleo, especialmente en las zonas rurales, con inclusión de los trabajos fuera de las explotaciones agrícolas.
- 2.7. En respuesta al problema creciente del hambre y la pobreza en el medio urbano, los Estados deberían promover inversiones orientadas a fomentar los medios de subsistencia de la población urbana pobre.

DIRECTRIZ 3: ESTRATEGIAS

- 3.1. Los Estados, según convenga y en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto

- de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza, si las hubiere.
- 3.2. La elaboración de estas estrategias debería comenzar con una evaluación detenida de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor, los programas en curso de ejecución, la identificación sistemática de las limitaciones existentes y los recursos disponibles. Los Estados deberían formular las medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia y proponer un programa de cambio y los medios para aplicarlo y evaluarlo.
 - 3.3. Estas estrategias podrían incluir objetivos, metas, puntos de referencia y plazos, así como medidas con miras a formular políticas; encontrar y movilizar recursos; definir mecanismos institucionales; asignar las responsabilidades; coordinar las actividades de los distintos interesados; y establecer mecanismos de vigilancia. Según sea necesario, las estrategias podrían abordar todos los aspectos del sistema alimentario, con inclusión de la producción, la elaboración, la distribución, la comercialización y el consumo de alimentos inocuos. También podrían ocuparse del acceso a los recursos y a los mercados, así como prever medidas paralelas en otros ámbitos. Estas estrategias deberían abordar en particular las necesidades de los grupos vulnerables y desfavorecidos y las situaciones especiales, como las catástrofes naturales y las emergencias.
 - 3.4. Cuando sea necesario, los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar y, según el caso, revisar una estrategia nacional de reducción de la pobreza en la que se aborde de forma específica el acceso a una alimentación adecuada.
 - 3.5. Los Estados, individualmente o en cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes, deberían considerar la posibilidad de integrar en su estrategia de reducción de la pobreza una perspectiva de los derechos humanos basada en el principio de no discriminación. Al elevar el nivel de vida de las personas por debajo del umbral de la pobreza debería prestarse la debida atención a la necesidad de garantizar la igualdad en la práctica a las personas tradicionalmente desfavorecidas y entre mujeres y hombres.
 - 3.6. En sus estrategias de reducción de la pobreza, los Estados también deberían conceder prioridad a la prestación de servicios básicos a los más pobres y a la inversión en los recursos humanos, garantizando el acceso universal a la enseñanza primaria, la atención sanitaria básica, la creación de capacidad en relación con las buenas prácticas, el agua potable, un saneamiento adecuado y la justicia, y apoyando programas de alfabetización, de enseñanza de aritmética elemental y sobre buenas prácticas de higiene.

- 3.7. Se alienta a los Estados, entre otras cosas y de manera sostenible, a revitalizar el sector agrícola, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca, y a aumentar su productividad mediante políticas y estrategias especiales orientadas a los pescadores artesanales, y los pequeños agricultores en las zonas rurales, que practican sistemas de explotación tradicionales, y mediante la creación de condiciones propicias para la participación del sector privado, con especial hincapié en el desarrollo de la capacidad humana y la eliminación de las limitaciones a la producción agrícola y su distribución y comercialización.
- 3.8. Al elaborar estas estrategias, se alienta a los Estados a consultar a organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas fundamentales en los planes nacional y regional, con inclusión de las asociaciones de agricultores que practican una agricultura tradicional en pequeña escala, del sector privado, de mujeres y de jóvenes, con vistas a promover su participación activa en todos los aspectos de las estrategias de producción agrícola y alimentaria.
- 3.9. Estas estrategias deberían ser transparentes, generales y amplias, referirse al conjunto de las políticas, los programas y los proyectos nacionales, tener en cuenta las necesidades especiales de las niñas y las mujeres, combinar objetivos a corto y a largo plazo, y prepararse y aplicarse de forma participativa y con la obligación de rendir cuentas.
- 3.10. Los Estados deberían apoyar, incluso por medio de la cooperación regional, la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo, en particular con miras a la reducción de la pobreza y el hambre y a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

DIRECTRIZ 4: SISTEMAS DE MERCADO

- 4.1. Los Estados, de conformidad con su legislación y con las prioridades nacionales, así como con sus compromisos internacionales, deberían mejorar el funcionamiento de sus mercados, en particular de sus mercados agrícolas y alimentarios a fin de promover tanto el crecimiento económico como un desarrollo sostenible, por ejemplo movilizándolo el ahorro interno, ya sea público o privado, elaborando políticas crediticias apropiadas, generando niveles adecuados y sostenibles de inversiones nacionales productivas mediante créditos en condiciones de favor y aumentando las capacidades humanas.
- 4.2. Los Estados deberían establecer normas, políticas, procedimientos y órganos de reglamentación y de otro tipo para garantizar un acceso que no sea discriminatorio a los mercados e impedir las prácticas contrarias a la competencia en los mercados.

- 4.3. Los Estados deberían fomentar el sentido de la responsabilidad social de las empresas y el compromiso de todos los actores del mercado y de la sociedad civil con vistas a la realización progresiva del derecho de las personas a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.
- 4.4. Los Estados deberían proporcionar a los consumidores una protección adecuada frente a prácticas comerciales fraudulentas, la información errónea y los alimentos nocivos. Las medidas adoptadas con ese objeto no deberían constituir obstáculos injustificados al comercio internacional y deberían respetar los acuerdos de la OMC.
- 4.5. Los Estados deberían, según convenga, promover el establecimiento de mercados locales y regionales en pequeña escala y el comercio fronterizo para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales y urbanas pobres.
- 4.6. Los Estados tal vez deseen adoptar medidas para garantizar que pueda beneficiarse de las oportunidades derivadas del comercio competitivo de productos agropecuarios el mayor número posible de personas y comunidades, especialmente los grupos desfavorecidos.
- 4.7. Los Estados deberían esforzarse por que las políticas comerciales en general, y de comercio alimentario y agrícola en particular, contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos mediante un sistema de comercio local, regional, nacional y mundial que no sea discriminatorio y esté orientado al mercado.
- 4.8. Los Estados deberían procurar establecer sistemas internos de comercialización, almacenamiento, transporte, comunicación y distribución eficientes, entre otras cosas, con el fin de facilitar la diversificación del comercio y una mejor conexión dentro de los mercados nacionales, regionales y mundiales y entre ellos, así como de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales.
- 4.9. Los Estados tendrán en cuenta que los mercados no producen automáticamente el resultado de que todas las personas dispongan de ingresos suficientes en todo momento para satisfacer las necesidades básicas y deberían, por consiguiente, procurar establecer sistemas adecuados de seguridad social y obtener, cuando convenga, asistencia de la comunidad internacional con este objeto.
- 4.10. Los Estados deberían tener en cuenta las deficiencias de los mecanismos del mercado con vistas a proteger el medio ambiente y los bienes públicos.

DIRECTRIZ 5: INSTITUCIONES

- 5.1. Los Estados, cuando convenga, deberían evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.
- 5.2. A tal fin, los Estados tal vez deseen velar por la coordinación de los esfuerzos de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes. Podrían establecer mecanismos nacionales de coordinación intersectorial para garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación concertados de las políticas, los planes y los programas. Se alienta a los Estados a fomentar la participación de las comunidades pertinentes en todos los aspectos de la planificación y ejecución de actividades en dichas esferas.
- 5.3. Asimismo, los Estados tal vez deseen encomendar a una institución concreta la responsabilidad general de supervisar y coordinar la aplicación de las presentes directrices, teniendo presente la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, y tomando debidamente en consideración los convenios y protocolos vigentes relacionados con la agricultura. Con objeto de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, deberían definirse claramente y revisarse periódicamente las funciones y tareas de esta institución, y se deberían prever los oportunos mecanismos de vigilancia.
- 5.4. Los Estados deberían velar por que las instituciones pertinentes posibiliten la participación plena y transparente del sector privado y de la sociedad civil, y en particular de representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria.
- 5.5. Los Estados deberían tomar medidas, en caso necesario, para formular, reforzar, aplicar y mantener normas y políticas eficaces de lucha contra la corrupción, en especial en el sector de la alimentación y en la gestión de la ayuda alimentaria de emergencia.

DIRECTRIZ 6: PARTES INTERESADAS

- 6.1. Reconociendo la responsabilidad primaria de los Estados respecto de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, se alienta a los Estados a aplicar un enfoque basado en la existencia de numerosas partes interesadas a la seguridad alimentaria nacional para identificar las funciones y

fomentar la participación de todos los interesados directos, comprendidos la sociedad civil y el sector privado, a fin de aprovechar sus capacidades especializadas con vistas a facilitar el uso eficiente de los recursos.

DIRECTRIZ 7: MARCO JURÍDICO

- 7.1. Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.
- 7.2. Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y de políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en sus leyes internas, que pueden incluir sus constituciones, declaraciones de derechos o legislación, con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Podrían contemplarse mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables.
- 7.3. Los Estados que hayan establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales deberían informar al público en general de todos los derechos y vías de recurso disponibles que puedan invocar.
- 7.4. Los Estados deberían considerar la posibilidad de reforzar sus políticas y leyes internas a fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a proyectos y programas relativos a la reducción de la pobreza y a la seguridad nutricional.

DIRECTRIZ 8: ACCESO A LOS RECURSOS Y BIENES

- 8.1. Los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y deberían proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población. Los Estados deberían respetar y proteger los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y re-

- forzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales.
- 8.2. Los Estados deberían adoptar medidas para que los miembros de los grupos vulnerables puedan tener acceso a oportunidades y recursos económicos que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía.
 - 8.3. Los Estados deberían prestar particular atención a los problemas de acceso específicos de las mujeres y de los grupos vulnerables, marginados y tradicionalmente desfavorecidos, incluidas todas las personas afectadas por el VIH/SIDA. Los Estados deberían adoptar medidas para proteger a todas las personas afectadas por el VIH/SIDA contra la pérdida de su acceso a los recursos y bienes.
 - 8.4. Los Estados deberían promover la investigación agronómica y el desarrollo agrícola, en particular para fomentar la producción de alimentos básicos con los consiguientes efectos positivos sobre los ingresos básicos y beneficios para los pequeños agricultores y las agricultoras, así como los consumidores pobres.
 - 8.5. Los Estados deberían, en el marco de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos los relativos a la propiedad intelectual, promover el acceso de los agricultores en pequeña y mediana escala a los resultados de la investigación que promueven la seguridad alimentaria.
 - 8.6. Los Estados deberían promover la participación plena y en condiciones de igualdad de la mujer en la economía y, con este fin, introducir, donde no existan, y aplicar leyes sensibles al problema de la igualdad entre los sexos que otorguen a las mujeres el derecho a heredar y poseer tierra y otros bienes. Los Estados deberían asimismo proporcionar a las mujeres acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua y tecnologías apropiadas, y el control sobre ellos, para que puedan recibir los beneficios que deriven de dichos recursos.
 - 8.7. Los Estados deberían diseñar y aplicar programas que incluyan diferentes mecanismos de acceso y utilización apropiada de las tierras agrícolas, destinados a las poblaciones más pobres.

Directriz 8a: Mercado laboral

- 8.8. Los Estados deberían adoptar medidas para fomentar un crecimiento sostenible con objeto de proporcionar oportunidades de empleo que permitan a los asalariados rurales y urbanos y sus familias obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como promover y proteger el empleo autónomo. En los Estados que hayan ratificado los instrumentos pertinentes, las condiciones de trabajo deberían ser compatibles con

las obligaciones que han contraído en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los convenios pertinentes de la OIT y otros tratados, incluidas las convenciones de derechos humanos.

- 8.9. Con objeto de mejorar el acceso al mercado laboral, los Estados deberían potenciar el capital humano mediante programas educativos, programas de alfabetización de adultos y otros programas de capacitación, según sea necesario, sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Directriz 8b: Tierra

- 8.10. Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.

Directriz 8c: Agua

- 8.11. Teniendo presente que el acceso al agua en cantidad y de calidad suficientes para todos es fundamental para la vida y la salud, los Estados deberían esforzarse para mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios, concediendo la debida atención a la eficacia y la satisfacción de las necesidades humanas básicas de una manera equitativa y que permita un equilibrio entre la necesidad de proteger o restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas, en particular salvaguardando la calidad del agua potable.

Directriz 8d: Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

- 8.12. Los Estados, teniendo en cuenta la importancia de la biodiversidad, y de conformidad con sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales per-

tinentes, deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos a escala nacional para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, y en particular, en su caso, para proteger los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos, alentando, en su caso, la participación de las comunidades y los agricultores locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales sobre asuntos relacionados con la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.

Directriz 8e: Sostenibilidad

- 8.13. Los Estados deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales concretos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques.

Directriz 8f: Servicios

- 8.14. Los Estados deberían crear un entorno propicio y estrategias para facilitar y apoyar el desarrollo de iniciativas de los sectores privado y público a fin de promover instrumentos, tecnologías y mecanización apropiados para la prestación de los servicios pertinentes, como los de investigación, extensión, comercialización, finanzas rurales y microcrédito, con objeto de permitir una producción más eficiente de alimentos por todos los agricultores, en particular los agricultores pobres, y abordar las cuestiones relativas a las limitaciones locales, tales como la escasez de tierra, agua y energía agrícola.

DIRECTRIZ 9: INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

- 9.1. Los Estados deberían adoptar medidas para garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, de libre disposición o de venta en el mercado, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos.
- 9.2. Los Estados deberían establecer sistemas amplios y racionales de control de los alimentos que reduzcan los riesgos de transmisión de enfermedades por

- los alimentos utilizando el análisis de riesgos y mecanismos de supervisión, a fin de garantizar la inocuidad en toda la cadena alimentaria, incluidos los piensos.
- 9.3. Se alienta a los Estados a tomar medidas para simplificar los procedimientos institucionales de control e inocuidad de los alimentos en el plano nacional y a eliminar las lagunas y las superposiciones de los sistemas de inspección y del marco jurídico y normativo aplicable a los alimentos. Se alienta a los Estados a adoptar normas sobre la inocuidad de los alimentos con una base científica, incluidas normas relativas a los aditivos, contaminantes, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas y peligros microbiológicos, y a establecer normas relativas al envasado, el etiquetado y la publicidad de los alimentos. Estas normas deberían tomar en consideración las normas alimentarias internacionalmente aceptadas (Codex Alimentarius) y ser conformes al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC. Los Estados deberían adoptar medidas para prevenir la contaminación por contaminantes industriales y de otro tipo en la producción, la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la manipulación y la venta de alimentos.
 - 9.4. Los Estados tal vez deseen establecer un comité de coordinación nacional en relación con los alimentos, que reúna a los protagonistas públicos y privados que intervienen en el sistema alimentario y actúe de enlace con la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius. Los Estados deberían estudiar la posibilidad de colaborar con los interesados directos privados en el sistema alimentario, ayudándolos a controlar sus propios métodos de producción y prácticas de manipulación y haciendo verificaciones de esos controles.
 - 9.5. Cuando sea necesario, los Estados deberían ayudar a los agricultores y a otros productores primarios a aplicar buenas prácticas agrícolas, a los elaboradores de alimentos a aplicar buenas prácticas de fabricación y a los manipuladores de alimentos a aplicar buenas prácticas de higiene. Se alienta a los Estados a considerar la posibilidad de establecer sistemas de inocuidad de los alimentos y mecanismos de supervisión a fin de garantizar el suministro de alimentos inocuos a los consumidores.
 - 9.6. Los Estados deberían asegurarse de que todos los integrantes del sector alimentario reciban educación sobre prácticas seguras, con objeto de que sus actividades no generen residuos nocivos en los alimentos ni causen daños al medio ambiente. Los Estados también deberían adoptar medidas para educar a los consumidores sobre el almacenamiento, la manipulación y la utilización seguros de los alimentos en el hogar. Los Estados deberían reunir y divulgar

- información entre la población sobre las enfermedades transmitidas por los alimentos y sobre la inocuidad de los alimentos y deberían cooperar con las organizaciones regionales e internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos.
- 9.7. Los Estados deberían adoptar medidas para proteger a los consumidores del engaño y la desinformación en los envases, las etiquetas, la publicidad y la venta de los alimentos y facilitar a los consumidores la elección velando por la divulgación de información adecuada sobre los alimentos comercializados, y proporcionar vías de recurso ante cualquier daño causado por alimentos nocivos o adulterados, incluidos los vendidos por comerciantes ambulantes. Esas medidas no deberían emplearse como obstáculos injustificados al comercio y deberían ser conformes a los acuerdos de la OMC (en especial el Acuerdo MSF y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio).
- 9.8. Se alienta a los países desarrollados a prestar asistencia técnica a los países en desarrollo por medio de asesoramiento, créditos, donaciones y subvenciones para la creación de capacidad y la capacitación en materia de inocuidad de los alimentos. Cuando sea posible y apropiado, se alienta a los países en desarrollo con mayor capacidad en relación con la inocuidad de los alimentos a que ofrezcan asistencia a los países en desarrollo menos avanzados.
- 9.9. Se alienta a los Estados a cooperar con todos los interesados directos, incluidas las organizaciones regionales e internacionales de consumidores que se ocupan de cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos, y considerar la posibilidad de permitirles participar en los foros nacionales e internacionales en los que se debaten políticas que afectan a la producción, la elaboración, la distribución, el almacenamiento y la comercialización de alimentos.

DIRECTRIZ 10: NUTRICIÓN

- 10.1. En caso necesario, los Estados deberían tomar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y de preparación de los alimentos, así como las modalidades de alimentación, en particular la lactancia materna, asegurándose al mismo tiempo de que los cambios en la disponibilidad de alimentos y en el acceso a ellos no afecten negativamente a la composición de la dieta y la ingesta dietética.
- 10.2. Se alienta a los Estados a adoptar medidas, en particular mediante la educación, la información y la reglamentación sobre el etiquetado, destinadas a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos, que puede conducir a la malnutrición, a la obesidad y a enfermedades degenerativas.

- 10.3. Se alienta a los Estados a fomentar la participación de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades y las administraciones locales, en la formulación, la aplicación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas encaminados a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos, especialmente los que son ricos en micronutrientes. Los Estados tal vez deseen promover la creación de huertos en los hogares y en las escuelas como elemento básico para combatir las carencias de micronutrientes y fomentar una dieta sana. Además, los Estados podrían estudiar la posibilidad de adoptar reglamentos relativos al enriquecimiento de los alimentos, con el fin de prevenir y remediar las carencias de micronutrientes, especialmente de yodo, hierro y vitamina A.
- 10.4. Los Estados deberían tomar en consideración las necesidades alimentarias y nutricionales particulares de las personas aquejadas del VIH/SIDA, o que sufran los efectos de otras epidemias.
- 10.5. Los Estados deberían adoptar medidas para promover y fomentar la lactancia materna, en consonancia con su cultura, el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna y las resoluciones posteriores de la Asamblea Mundial de la Salud (OMS), de conformidad con las recomendaciones de la OMS y UNICEF.
- 10.6. Los Estados tal vez deseen difundir información sobre la alimentación de los lactantes y los niños pequeños que sea coherente y esté en consonancia con los conocimientos científicos más avanzados y las prácticas aceptadas a nivel internacional, y tomar medidas para luchar contra la desinformación sobre la alimentación infantil. Los Estados deberían examinar con la máxima atención las cuestiones relativas a la lactancia materna y la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), sobre la base de los conocimientos científicos más modernos y autorizados y apoyándose en las directrices de la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) más recientes.
- 10.7. Se invita a los Estados a adoptar medidas paralelas en los sectores de la salud, la educación y la infraestructura sanitaria y a promover la colaboración intersectorial, de manera que la población pueda disponer de los servicios y los bienes necesarios para aprovechar al máximo el valor nutritivo de los alimentos que consume y lograr de esta manera el bienestar nutricional.
- 10.8. Los Estados deberían adoptar medidas para erradicar las prácticas discriminatorias, especialmente la discriminación en razón del sexo, con el fin de alcanzar niveles adecuados de nutrición dentro del hogar.
- 10.9. Los Estados deberían reconocer que la alimentación es una parte vital de la cultura de una persona y se les alienta a tener en cuenta las prácticas, costumbres y tradiciones de las personas en relación con la alimentación.

- 10.10. Se recuerda a los Estados los valores culturales de los hábitos dietéticos y alimentarios en las diferentes culturas; los Estados deberían establecer métodos para promover la inocuidad de los alimentos, una ingesta nutricional positiva, incluido un reparto justo de los alimentos en el seno de las comunidades y los hogares, con especial hincapié en las necesidades y los derechos de las niñas y los niños, así como de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes, en todas las culturas.

DIRECTRIZ 11: EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

- 11.1. Los Estados deberían apoyar la inversión en el desarrollo de los recursos humanos, en esferas tales como la salud, la enseñanza, los programas de alfabetización y otros programas de capacitación práctica, que son esenciales para el desarrollo sostenible, e incluso en la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural.
- 11.2. Los Estados deberían reforzar y ampliar las oportunidades de recibir enseñanza básica, especialmente para las niñas, las mujeres y otros grupos de población desfavorecidos.
- 11.3. Los Estados deberían fomentar la educación sobre agricultura y medio ambiente en la enseñanza básica y secundaria, con el fin de hacer que las nuevas generaciones sean más conscientes de la importancia de conservar y utilizar de modo sostenible los recursos naturales.
- 11.4. Los Estados deberían apoyar la enseñanza superior por medio del fortalecimiento en los países en desarrollo de las universidades y las facultades técnicas de agronomía y disciplinas conexas y de estudios empresariales, para que realicen tanto funciones pedagógicas como de investigación, y procurando que las universidades de todo el mundo proporcionen formación de nivel universitario y superior a los agrónomos, científicos y empresarios de los países en desarrollo.
- 11.5. Los Estados deberían proporcionar información a los ciudadanos con objeto de fortalecer su capacidad para participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar y para impugnar las decisiones que amenacen sus derechos.
- 11.6. Los Estados deberían aplicar medidas para impulsar a las personas a mejorar su vivienda y sus medios para la preparación de los alimentos, porque estos elementos están relacionados con la inocuidad de los alimentos. Tales medidas deberían adoptarse en los campos educativos y de las infraestructuras, especialmente en las familias rurales.

- 11.7. Los Estados deberían promover o integrar en los programas escolares la educación sobre los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y, en concreto, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
- 11.8. Se alienta a los Estados a promover la concienciación sobre la importancia de los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
- 11.9. Los Estados deberían proporcionar una formación adecuada a los funcionarios encargados de llevar a cabo la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
- 11.10. Los Estados deberían incrementar el conocimiento de las presentes directrices por parte de sus ciudadanos, así como proporcionar y mejorar continuamente el acceso a las mismas y a las leyes y los reglamentos pertinentes sobre derechos humanos, especialmente en las zonas rurales y alejadas.
- 11.11. Los Estados tal vez deseen dotar a la sociedad civil de los medios necesarios para que participe en la aplicación de las directrices, por ejemplo, mediante la creación de capacidad.

DIRECTRIZ 12: RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES

- 12.1. Se alienta a los entes regionales y locales a asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.
- 12.2. Los Estados deberían garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, en particular en la esfera de la seguridad alimentaria.
- 12.3. Se alienta a los Estados a promover gastos y programas sociales básicos, en particular los que afectan a los segmentos pobres y vulnerables de la sociedad, y a protegerlos de las reducciones presupuestarias, y a aumentar al mismo tiempo la calidad y eficacia de los gastos sociales. Los Estados deberían esforzarse para garantizar que los recortes presupuestarios no afecten negativamente al acceso a una alimentación adecuada de los sectores más pobres de la sociedad.
- 12.4. Se alienta a los Estados a establecer un entorno jurídico y económico propicio con vistas a promover y movilizar el ahorro interno y a atraer recursos externos para inversiones productivas, así como a buscar nuevas fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, a nivel nacional e internacional, para los programas sociales.
- 12.5. Se invita a los Estados a tomar medidas apropiadas y sugerir estrategias para contribuir a concienciar a las familias de los emigrantes con objeto de pro-

mover el uso eficiente de las remesas por ellos enviadas para realizar inversiones a fin de mejorar sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria de sus familias.

DIRECTRIZ 13: APOYO A LOS GRUPOS VULNERABLES

- 13.1. En consonancia con el compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los Estados deberían establecer sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello. Los Estados deberían formular y encontrar medidas correctivas de aplicación inmediata o progresiva para proporcionar acceso a una alimentación adecuada.
- 13.2. Se invita a los Estados a realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, prestando particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella, o en una mayor prevalencia de la malnutrición entre grupos específicos de la población, o ambas cosas, con vistas a eliminar y prevenir dichas causas de inseguridad alimentaria o de malnutrición.
- 13.3. Con objeto de velar por la orientación eficaz de la asistencia, de manera que no se excluya a ninguna persona necesitada y que no se incluya a nadie que no la necesite, los Estados deberían establecer criterios de selección transparentes y no discriminatorios. Para impedir malversaciones y prevenir la corrupción, son esenciales sistemas administrativos y de rendición de cuentas eficaces. Entre los factores que deben tenerse en cuenta cabe destacar los bienes y los ingresos familiares e individuales, el estado nutricional y la situación sanitaria, así como los mecanismos de supervivencia existentes.
- 13.4. Los Estados tal vez deseen conceder prioridad a la distribución de la asistencia alimentaria a través de las mujeres como medio para reforzar su función en la adopción de decisiones y garantizar que los alimentos se utilicen para satisfacer las necesidades alimentarias de los hogares.

DIRECTRIZ 14: REDES DE SEGURIDAD

- 14.1. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad para proteger a

quienes no puedan mantenerse por sí mismos. En la medida de lo posible, y prestando la debida atención a la eficacia y la cobertura, los Estados deberían considerar la posibilidad de aprovechar las capacidades existentes en las comunidades en peligro con miras a proporcionar los recursos necesarios para que las redes de seguridad contribuyan a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Las redes de seguridad alimentaria deberían en la medida de lo posible, y según convenga, basarse en la adquisición local o regional.

- 14.2. Los Estados y las organizaciones internacionales deberían considerar las ventajas de recurrir a la adquisición local en relación con la asistencia alimentaria, con objeto de integrar las necesidades nutricionales de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y los intereses comerciales de los productores locales.
- 14.3. Si bien el diseño de las redes de seguridad social y alimentaria dependerá de la naturaleza de la inseguridad alimentaria, los objetivos, el presupuesto, la capacidad administrativa existente y las circunstancias locales, tales como el nivel de suministro de alimentos y los mercados locales de productos alimenticios, los Estados deberían, no obstante, velar por que esas redes se orienten de manera adecuada a las personas necesitadas y respeten el principio de no discriminación al establecer los criterios de selección.
- 14.4. Los Estados deberían adoptar disposiciones, en la medida en que lo permitan los recursos, para que cualquier medida de carácter económico o financiero que probablemente vaya a tener un efecto negativo en los niveles existentes de consumo de alimentos de los grupos vulnerables vaya acompañada de la provisión de redes eficaces de seguridad alimentaria. Las redes de seguridad deberían vincularse con otras intervenciones complementarias encaminadas a promover la seguridad alimentaria a más largo plazo.
- 14.5. En las situaciones en las que se haya determinado que los alimentos desempeñan una función apropiada en las redes de seguridad, la ayuda alimentaria debería llenar el vacío entre las necesidades nutricionales de la población afectada y su capacidad para satisfacerlas por su cuenta. La ayuda alimentaria se debería proporcionar con la mayor participación posible de los beneficiarios y debería consistir en alimentos adecuados e inocuos desde el punto de vista nutricional, habida cuenta de las circunstancias, tradiciones alimentarias y culturas locales.
- 14.6. Los Estados deberían examinar la posibilidad de complementar la ayuda alimentaria proporcionada mediante los sistemas o redes de seguridad con actividades adicionales para obtener los máximos beneficios con vistas a garanti-

zar el acceso de la población a alimentos adecuados y su utilización. Entre las actividades complementarias fundamentales cabe destacar el acceso al agua potable y el saneamiento, intervenciones de asistencia sanitaria y actividades de educación nutricional.

- 14.7. Al diseñar las redes de seguridad, los Estados deberían considerar la importante función de organizaciones internacionales como la FAO, el FIDA y el PMA, y otras organizaciones internacionales, regionales y de la sociedad civil pertinentes, que pueden ayudarles a combatir la pobreza rural y a promover la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola.

DIRECTRIZ 15: AYUDA ALIMENTARIA INTERNACIONAL

- 15.1. Los Estados donantes deberían velar por que sus políticas de ayuda alimentaria apoyen los esfuerzos de los Estados beneficiarios para lograr la seguridad alimentaria y basar sus disposiciones de ayuda alimentaria en evaluaciones razonables de las necesidades orientándose a los grupos especialmente afectados por la inseguridad alimentaria y vulnerables. En este contexto, los Estados donantes deberían proporcionar dicha asistencia de manera tal que tenga en cuenta la inocuidad de los alimentos, la importancia de no causar trastornos a la producción local de alimentos, y las necesidades nutricionales y dietéticas y la cultura de las poblaciones receptoras. La ayuda alimentaria debería tener una estrategia clara de terminación y evitar la creación de dependencia. Los donantes deberían promover un mayor uso de los mercados comerciales locales y regionales con vistas a satisfacer las necesidades alimentarias en los países expuestos a la carestía y reducir la dependencia de la ayuda alimentaria.
- 15.2. Las transacciones relativas a la ayuda alimentaria internacional, incluida la ayuda alimentaria bilateral proporcionada en efectivo, deberían llevarse a cabo de forma compatible con los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta de los Estados Miembros, el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1999 y el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, y deberían cumplir las normas de inocuidad de los alimentos acordadas internacionalmente, teniendo presentes las circunstancias, las tradiciones alimentarias y las culturas locales.
- 15.3. Los Estados y los actores no estatales pertinentes deberían garantizar, con arreglo al Derecho internacional, el acceso seguro y sin trabas a las poblaciones necesitadas, así como para evaluaciones internacionales de las necesidades y los organismos humanitarios participantes en la distribución de asistencia alimentaria internacional.

- 15.4. En la prestación de ayuda alimentaria internacional en situaciones de emergencia, deberían tenerse especialmente en cuenta los objetivos de recuperación y desarrollo a más largo plazo en los países receptores y deberían respetarse los principios humanitarios reconocidos a nivel universal.
- 15.5. La evaluación de las necesidades y la planificación, el seguimiento y la evaluación de la prestación de ayuda alimentaria deberían, en la medida de lo posible, llevarse a cabo de forma participativa, y siempre que sea posible, en colaboración estrecha con los Estados receptores a nivel nacional y local.

DIRECTRIZ 16: CATÁSTROFES NATURALES Y PROVOCADAS POR EL HOMBRE

- 16.1. Los alimentos no deberían utilizarse jamás como medio de presión política y económica.
- 16.2. Los Estados reafirman las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional humanitario, y en concreto al convertirse en Partes de los Convenios de Ginebra de 1949 y/o de los Protocolos Adicionales a éstos, con respecto a las necesidades de índole humanitaria de la población civil, incluido, entre otras cosas, su acceso a los alimentos en situaciones de conflicto armado y de ocupación.

El Protocolo Adicional I estipula, entre otras cosas, que "queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles", que "se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito", y que "estos bienes no serán objeto de represalias".

- 16.3. En situaciones de ocupación, el derecho internacional humanitario prevé, entre otras cosas: que la potencia ocupante, en el mayor grado posible en función de los medios a su disposición, tiene el deber de garantizar los suministros alimentarios y médicos a la población; que debería, en particular, aportar los productos alimenticios, suministros médicos y otros artículos necesarios, si los recursos del territorio ocupado son insuficientes, y que si la to-

talidad o parte de la población de un territorio ocupado no recibe un suministro adecuado, la potencia ocupante deberá acordar planes de socorro en nombre de la citada población y deberá facilitarlos con todos los medios a su disposición ⁵.

- 16.4. Los Estados reafirman las obligaciones asumidas con respecto a la protección y la seguridad del personal humanitario.
- 16.5. Los Estados deberían hacer todo lo posible para asegurarse de que los refugiados y las personas desplazadas internamente tengan acceso, en todo momento, a alimentos adecuados. A este respecto, se debería alentar a los Estados y otros interesados pertinentes a que, al ocuparse de situaciones de desplazamiento interno, empleen los principios y las normas establecidos en los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos.
- 16.6. En el caso de que se produzcan emergencias debidas a causas naturales o provocadas por el hombre, los Estados deberían proporcionar ayuda alimentaria a las personas necesitadas, podrán pedir asistencia internacional si sus propios recursos no bastan, y deberían facilitar el acceso, en condiciones seguras y sin trabas, de dicha asistencia, de conformidad con el derecho internacional y los principios humanitarios reconocidos con carácter universal, teniendo presentes las circunstancias, las tradiciones alimentarias y las culturas locales.
- 16.7. Los Estados deberían implantar mecanismos adecuados y eficaces de alerta para prevenir o mitigar los efectos de las emergencias de origen natural o provocadas por el hombre. Los sistemas de alerta deberían basarse en las normas y la cooperación internacionales, así como en datos fiables y desagregados, y deberían ser objeto de seguimiento constante. Los Estados deberían adoptar medidas apropiadas de preparación para las emergencias, como, por ejemplo, el mantenimiento de existencias de alimentos para la adquisición de productos alimenticios, y tomar medidas con miras a establecer sistemas adecuados de distribución.
- 16.8. Se invita a los Estados a examinar la posibilidad de establecer mecanismos para evaluar los efectos nutricionales y conocer mejor las estrategias de supervivencia de las familias afectadas en el caso de catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Esta información debería servir de base para la orientación, formulación, aplicación y evaluación de los programas de socorro, recuperación y aumento de la capacidad de resistencia.

⁵ IV Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, artículos 55 y 59.

DIRECTRIZ 17: VIGILANCIA, INDICADORES Y PUNTOS DE REFERENCIA

- 17.1. Los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de las presentes directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad y aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información.
- 17.2. Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo "evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación" a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias.
- 17.3. Los Estados tal vez deseen asimismo elaborar un conjunto de indicadores del proceso, los efectos y los resultados, aprovechando los indicadores ya en uso y mecanismos de vigilancia como los SICIAV, con miras a evaluar la marcha de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados tal vez deseen establecer puntos de referencia adecuados que se hayan de conseguir a corto, medio y largo plazo, directamente relacionados con la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza y el hambre como mínimo, así como de otros objetivos nacionales e internacionales, con inclusión de los establecidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en la Cumbre del Milenio.
- 17.4. En este proceso de evaluación, los indicadores del proceso podrían determinarse o diseñarse de manera que registren y reflejen explícitamente el uso de instrumentos de política específicos y la realización de intervenciones concretas, cuyos resultados sean compatibles con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esos indicadores permitirían a los Estados aplicar medidas jurídicas, normativas y administrativas, detectar las prácticas y los resultados discriminatorios y determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización de ese derecho.
- 17.5. Los Estados deberían, en particular, vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional, en particular la prevalencia de carencias de micronutrientes.
- 17.6. En este proceso de evaluación, los Estados deberían asegurarse de que la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con un enfoque participativo.

DIRECTRIZ 18: INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

- 18.1. Los Estados que hayan adoptado, como política nacional o en sus leyes, un enfoque basado en los derechos y que tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo (ombudsman), tal vez deseen incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Se alienta a los Estados que no tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo a establecerlos. Las instituciones de derechos humanos deberían ser independientes y autónomas del gobierno, de conformidad con los Principios de París. Los Estados deberían alentar a las organizaciones de la sociedad civil y las personas a contribuir a las actividades de seguimiento que realicen las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
- 18.2. Se invita a los Estados a alentar los esfuerzos que realizan las instituciones nacionales para establecer lazos de colaboración e incrementar la cooperación con la sociedad civil.

DIRECTRIZ 19: DIMENSIÓN INTERNACIONAL

- 19.1. Los Estados deberían aplicar las medidas, las acciones y los compromisos de alcance internacional descritos en la Sección III infra, en apoyo de la aplicación de las Directrices voluntarias, que ayuden a los Estados en sus esfuerzos nacionales encaminados a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con lo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, en el contexto de la Declaración del Milenio.

MEDIDAS, ACCIONES Y COMPROMISOS INTERNACIONALES

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MEDIDAS UNILATERALES

1. En el contexto de las principales conferencias internacionales recientes, la comunidad internacional ha expresado su profunda preocupación por la persistencia del hambre, su disposición a apoyar a los gobiernos nacionales en sus esfuerzos para combatir el hambre y la malnutrición y su compromiso a cooperar activamente en el marco de la asociación global en pro del desarrollo, que comprende la Alianza Internacional contra el Hambre.
2. Los Estados son los principales responsables de su propio desarrollo económico y social, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Subrayando que los esfuerzos nacionales de desarrollo deberían ser respaldados por un entorno internacional propicio, se exhorta a la comunidad internacional y al sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, así como a otros organismos y órganos pertinentes con arreglo a sus mandatos, a adoptar medidas para apoyar los esfuerzos nacionales de desarrollo con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esta función esencial de la cooperación internacional se reconoce, por ejemplo, en el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, así como en los resultados de las principales conferencias internacionales, como el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión económica y política.
3. Se insta enérgicamente a los Estados a adoptar disposiciones con vistas a evitar, y abstenerse de tomar, cualquier medida unilateral que no esté conforme con el derecho internacional y con la Carta de las Naciones Unidas y que impida la plena consecución del desarrollo económico y social por la población de los países afectados y obstaculice su realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Papel de la comunidad internacional

4. De conformidad con los compromisos contraídos en diversas conferencias internacionales, en particular con el Consenso de Monterrey, los países desarrollados deberían ayudar a los países en desarrollo a lograr los objetivos internacionales de desarrollo, incluidos los fijados en la Declaración del Milenio. Los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes con arreglo a sus respectivos mandatos deberían respaldar activamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional. El apoyo externo, incluida la Cooperación Sur-Sur, debería coordinarse con las políticas y prioridades nacionales.

Cooperación técnica

5. Los países desarrollados y en desarrollo deberían actuar de consuno para respaldar sus esfuerzos encaminados a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional por medio de la cooperación técnica, incluso para el fortalecimiento de la capacidad institucional, y de la transferencia de tecnología en condiciones establecidas de común acuerdo, como se ha convenido en las principales conferencias internacionales, en todas las esferas abarcadas por estas directrices, con especial atención a los impedimentos para la seguridad alimentaria como el VIH/SIDA.

Comercio internacional

6. El comercio internacional puede desempeñar una función destacada en la promoción del desarrollo económico, la mitigación de la pobreza y el aumento de la seguridad alimentaria en el plano nacional.
7. Los Estados deberían promover el comercio internacional como uno de los instrumentos eficaces para el desarrollo, ya que la ampliación del comercio internacional podría crear oportunidades para reducir el hambre y la pobreza en muchos de los países en desarrollo.
8. Se recuerda que el objetivo a largo plazo mencionado en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.
9. Se exhorta a los Estados a aplicar los compromisos contraídos en diversas conferencias internacionales pertinentes y las recomendaciones formuladas en el

Consenso de São Paulo (aprobado en el 11.º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), incluidas, por ejemplo, las que se reproducen a continuación:

- "75. *La agricultura es un elemento central de las negociaciones actualmente en curso. Deberían intensificarse los esfuerzos para alcanzar los objetivos internacionalmente acordados que se incorporaron en los tres pilares del mandato de Doha, a saber, mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Las negociaciones sobre la agricultura que se están desarrollando en la OMC deberían conducir a un resultado coherente con las aspiraciones que se plasmaron en el mandato de Doha. El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y tendrá plenamente en cuenta las necesidades de desarrollo, de manera compatible con el mandato de Doha, incluidos la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Se tomarán en consideración las preocupaciones no comerciales de los países, tal como se previó en el Acuerdo sobre la Agricultura, de conformidad con el párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha.*
- ...
77. *Los esfuerzos para ampliar la liberalización del acceso a los mercados de los productos no agrícolas en virtud del Programa de Trabajo de Doha deberían intensificarse a fin de reducir o, cuando sea adecuado, eliminar los aranceles, incluidas las crestas arancelarias, las tarifas elevadas y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular sobre los productos de interés para la exportación de los países en desarrollo. En las negociaciones deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades y los intereses especiales de los países en desarrollo y los países menos adelantados, incluso mediante medidas que no lleguen a la plena reciprocidad en los compromisos de reducción".*
10. Esas medidas pueden contribuir a reforzar un entorno propicio para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Deuda externa

11. Los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes, según convenga, deberían aplicar enérgica y rápidamente medidas de alivio de la deuda externa con objeto de liberar recursos para combatir el hambre, mitigar la pobreza rural y urbana y promover el desarrollo sostenible. Los acreedores y los deudores deben compartir la responsabilidad de prevenir y resolver situaciones de deuda insostenible. Será decisiva la aplicación rápida, eficaz y plena de la Iniciativa mejorada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que debería ser plenamente financiada por medio de recursos adicionales. Además, se exhorta a todos los acreedores oficiales y comerciales a participar en esta Iniciativa. Los países pobres muy endeudados deberían adoptar, o seguir adoptando, las políticas necesarias para velar por la aplicación cabal de la Iniciativa.

Asistencia oficial para el desarrollo

12. De conformidad con el Consenso de Monterrey, los países desarrollados deberían ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, incluidos los fijados en la Declaración del Milenio, proporcionando asistencia técnica y financiera adecuada y haciendo esfuerzos concretos con vista a alcanzar el objetivo de destinar el 0,70 por ciento del producto nacional bruto (PNB), en forma de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), a los países en desarrollo y entre el 0,15 y el 0,20 por ciento del PNB a los países menos adelantados. Ello debería ir ligado a esfuerzos encaminados a mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, por ejemplo mediante una mejor coordinación, una mayor integración con las estrategias nacionales de desarrollo, una mayor previsibilidad y estabilidad, y un verdadero control nacional. Debería alentarse a los donantes a adoptar medidas para asegurarse de que los recursos proporcionados para el alivio de la deuda no resulten en una reducción de los recursos en concepto de AOD que deberían estar disponibles para los países en desarrollo. Se alienta a los países en desarrollo a que se basen en los progresos conseguidos a fin de garantizar que la AOD se utilice de manera eficaz para lograr los objetivos y las metas de desarrollo. Además, deberían estudiarse mecanismos financieros voluntarios en apoyo de los esfuerzos tendentes a lograr un crecimiento sostenido, el desarrollo y la erradicación de la pobreza.

Ayuda alimentaria internacional

13. Los Estados que proporcionan asistencia internacional en forma de ayuda alimentaria deberían examinar periódicamente sus políticas pertinentes y, de ser

necesario, revisarlas a fin de apoyar los esfuerzos de los Estados beneficiarios para realizar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. En el contexto más amplio de la política de seguridad alimentaria, los Estados deberían basar sus políticas de ayuda alimentaria en evaluaciones razonables de las necesidades en las que participen tanto los beneficiarios como los donantes y que se orienten especialmente a los grupos necesitados y vulnerables. En este contexto, los Estados deberían proporcionar dicha asistencia de manera tal que tenga en cuenta la importancia de la inocuidad de los alimentos, la capacidad local y regional de producción de alimentos y sus ventajas, las necesidades nutricionales, así como la cultura de las poblaciones beneficiarias.]

Colaboración con las ONG, las OSC y el sector privado

14. Los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, el sector privado y todas las organizaciones no gubernamentales pertinentes, y los demás interesados directos, deberían promover el fortalecimiento de la colaboración y la coordinación de las medidas, incluidos los programas y las actividades de fortalecimiento de la capacidad, con vistas a reforzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

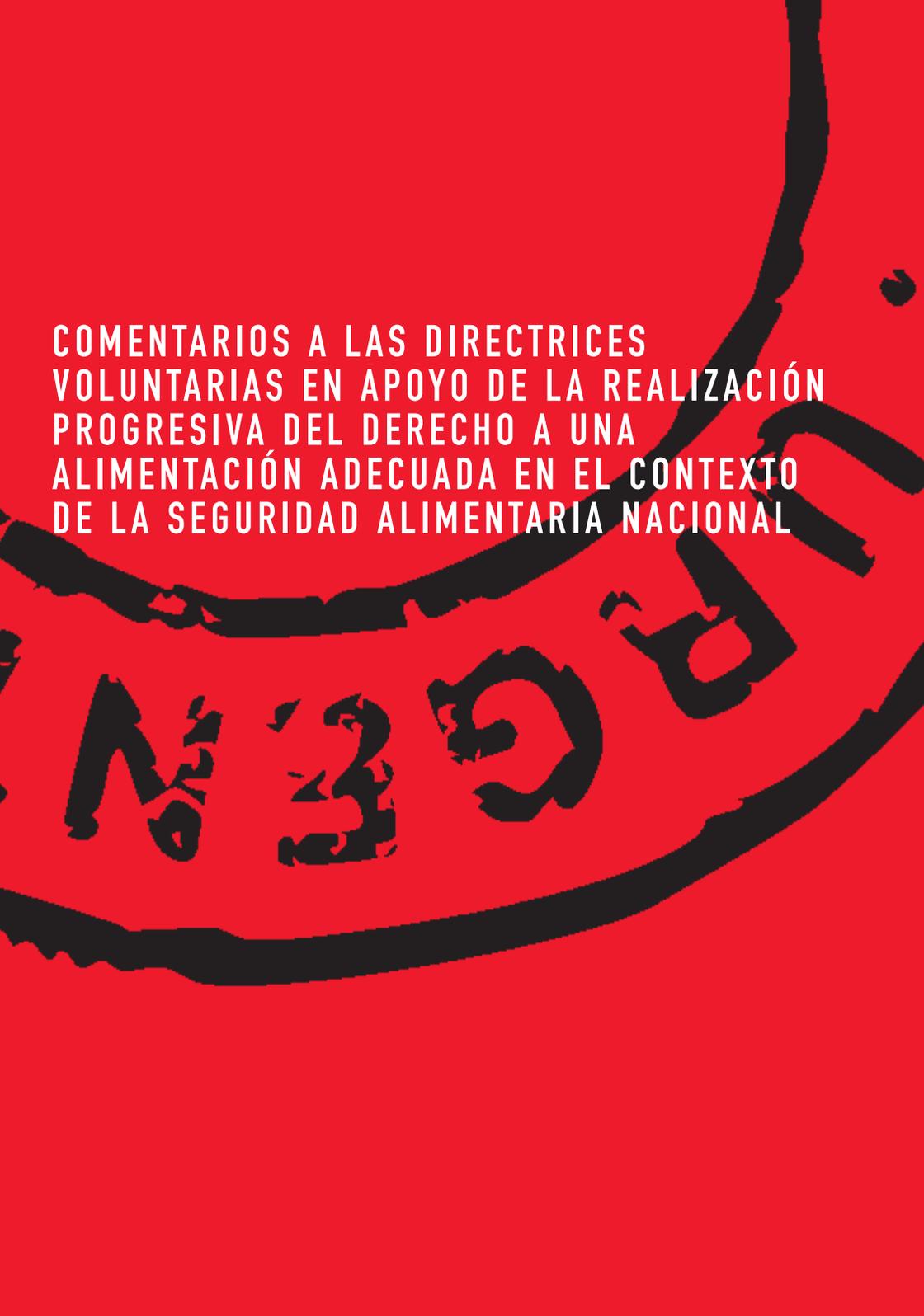
Promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada

15. Los órganos y los organismos especializados relacionados con los derechos humanos deberían continuar mejorando la coordinación de sus actividades sobre la base de la aplicación sistemática y objetiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la promoción de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, es una preocupación legítima de todos los Estados Miembros, la comunidad internacional y la sociedad civil.

Presentación de información a nivel internacional

16. Los Estados podrán, con carácter voluntario, informar al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), por medio de sus procedimientos de presentación

de información, de las actividades pertinentes y los progresos realizados respecto de la aplicación de las Directrices voluntarias con miras a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.



**COMENTARIOS A LAS DIRECTRICES
VOLUNTARIAS EN APOYO DE LA REALIZACIÓN
PROGRESIVA DEL DERECHO A UNA
ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL CONTEXTO
DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL**

PROGRAMA



CAPÍTULO

PREFACIO E INTRODUCCIÓN

PREFACIO

El espíritu de las directrices voluntarias y el compromiso de la comunidad internacional con la lucha contra el hambre queda manifiesto en el prefacio, recuperándose los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, lo que refuerza el enfoque de derechos humanos de las directrices voluntarias.

Aunque se hace también una referencia a la meta 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre), las directrices voluntarias ratifican el compromiso de los Estados miembros de la FAO con el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación (en adelante CMA) de reducir a la mitad el número de personas hambrientas. La precisión no es menor, ya que la diferencia entre uno y otro compromiso puede estar en torno a 200 millones de personas; el compromiso hecho por la CMA en 1996 es mayor que el recogido posteriormente por la Cumbre del Milenio en 2000. Por tanto las directrices voluntarias se alinean con el mayor de los compromisos internacionales de lucha contra el hambre.

Al formular en este prefacio el objetivo de las directrices se dan dos referencias complementarias:

Un objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación: reducir a la mitad el número de personas hambrientas

- Por un lado, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, lo que nos remite a los instrumentos de derechos humanos que después se detallarán en la introducción, especialmente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC).
- Por otro lado, alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la CMA⁶, Plan que recoge 27 objetivos articulados en torno a siete compromisos:

⁶ En anexos se recoge un resumen de compromisos y objetivos del Plan de Acción. El texto completo en castellano está disponible en la web de la campaña: www.prosalus.es

1. Garantizar un entorno político, social y económico propicio para la consecución de la seguridad alimentaria.
2. Aplicar políticas que mejoren el acceso a alimentos suficientes y adecuados.
3. Adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural.
4. Garantizar que las políticas comerciales contribuirán a fomentar la seguridad alimentaria.
5. Prevención y atención en catástrofes y emergencias con un enfoque de recuperación, rehabilitación y desarrollo de capacidades para el futuro.
6. Asignación y utilización óptima de inversiones públicas y privadas.
7. Aplicación, seguimiento y vigilancia del Plan de Acción en cooperación con toda la comunidad internacional.

Respecto al carácter de las directrices, se explica que se trata de ofrecer un instrumento práctico que permita orientar la lucha contra el hambre desde los derechos humanos, sin establecer obligaciones jurídicamente vinculantes; simplemente se invita a todos los Estados miembros de la FAO (ya que las directrices se dirigen a todos ellos y no sólo a los que han ratificado el PIDESC) a que las apliquen en la elaboración de sus estrategias, políticas, programas y actividades.

Otro aspecto interesante es que se destaque la participación de la sociedad civil del Norte y del Sur tanto en el proceso de elaboración como en su aplicación. Conviene recordar en este punto que el sistema elegido para elaborar las directrices voluntarias supone un hito en el sistema de derechos humanos, tanto por haberse trabajado en un foro no específico de derechos humanos como por hacerlo en un grupo intergubernamental que ha integrado representantes de gobiernos, de organismos internacionales y de la sociedad civil.

INTRODUCCIÓN

La introducción empieza con un recopilatorio de referencias a los instrumentos básicos del derecho a la alimentación, a las que se podrían haber añadido algunas más, como por ejemplo:

- La Conferencia Mundial de la Alimentación (1974), convocada por las Naciones Unidas en Roma, en la que se reafirmó que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales.

- El Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria (1984), que estipuló que la seguridad alimentaria era una responsabilidad común de la humanidad y requería un compromiso moral y una cooperación internacional.
- La Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992), convocada por la FAO y la OMS, que examinó detenidamente los problemas del hambre, la malnutrición y las enfermedades relacionadas con la alimentación.

Quizás lo más notable sea la ausencia de una referencia explícita y extensa a la Observación General N.º 12⁷. Hay una mención a las observaciones generales⁸ en el párrafo 14, pero no se trata de una mención explícita a la OG 12. La elaboración de la OG 12 fue fruto de la petición realizada por la Cumbre Mundial de la Alimentación y desarrolla el artículo 11 del PIDESC. Si se toma como referente la OG 12 supone la aceptación inequívoca de que el derecho a la alimentación es un derecho humano, así como los elementos que lo constituyen y las obligaciones que imprime a los Estados. Si bien a lo largo del documento se reitera el enfoque de derechos humanos de las directrices, no es lo mismo que aceptar como marco el contenido de la OG 12.

Las directrices voluntarias asumen, ya desde su propio título, la seguridad alimentaria como el contexto para la realización progresiva del derecho a la alimentación. En el párrafo 15 de las directrices se recoge la definición de seguridad alimentaria, de acuerdo al concepto acuñado por la FAO y asumido por la mayor parte de las instituciones oficiales.

Desde algunos sectores, especialmente desde la sociedad civil, se ha señalado que en este concepto de seguridad alimentaria se tiene en cuenta solamente el resultado final, el acceso a los alimentos, pero no integra la preocupación por las causas que pueden generar situaciones de inseguridad alimentaria ni sobre cuáles deben ser los procesos y las formas más adecuadas y más respetuosas de los derechos humanos para alcanzar esa situación de seguridad alimentaria y hacerla sostenible a largo plazo. Fruto de esta preocupación surgió de la sociedad civil organizada, especialmente de Vía Campesina, el concepto de soberanía alimentaria, que sí integra dichas preocupaciones⁹.

⁷ En anexos se puede encontrar el texto completo de esta observación general.

⁸ Las observaciones generales son interpretaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC.

⁹ Se puede encontrar un análisis comparativo de uno y otro concepto en el libro «El derecho humano a la alimentación. Revisión del objetivo 1 de los ODM», editado por la campaña. Este texto y otros documentos también referentes al tema pueden encontrarse en la página web de la campaña: www.prosalus.es

La soberanía
alimentaria
eleva a derecho
la necesidad de
la alimentación

En el texto de las directrices se aprecian ideas más propias del concepto de soberanía alimentaria, que considera que los problemas de los pequeños productores y de las comunidades que no tienen garantizada su seguridad alimentaria no se solucionan con un enfoque de seguridad alimentaria. La soberanía alimentaria eleva a derecho la necesidad de la alimentación, mientras que la seguridad alimentaria habla solo de acceso a alimentos, sin cuestionar las causas de la falta de acceso. La seguridad alimentaria requiere fundamentalmente medidas técnicas, mientras que la soberanía alimentaria exige políticas.

Un enfoque de lucha contra el hambre basado en los derechos humanos, como se presentan las directrices voluntarias, requiere de la perspectiva de la soberanía alimentaria. La última frase del párrafo 19 es muy explícita en este sentido.

Sección II

ENTORNO PROPICIO, ASISTENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

DIRECTRIZ 1: DEMOCRACIA, BUENA GESTIÓN PÚBLICA, DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO

La importancia de esta directriz radica en que marca el enfoque de derechos humanos para el derecho a la alimentación y lo vincula con las libertades, es decir, aplicando los principios de interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos humanos reafirmados en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Viena (1993), pone en relación la realización del derecho a la alimentación (que es uno de los derechos humanos económicos, sociales y culturales) con los derechos humanos civiles y políticos.

Según esta directriz, para favorecer la realización progresiva del derecho humano a la alimentación, los Estados deben:

- Promover un entorno propicio en el ámbito económico, social, político y cultural.

- Promover la democracia, el estado de derecho y una gestión adecuada y transparente de los asuntos públicos. El ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de la ciudadanía debe revertir en este buen gobierno.
- Promover la erradicación de la pobreza y del hambre.

Esto conlleva la aceptación de que, para poder conseguir la realización del derecho a una alimentación adecuada, es necesario un contexto democrático y de buen gobierno que suponga un entorno de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

Este vínculo entre derecho a la alimentación y derechos civiles y políticos concede los mismos derechos a los defensores y promotores del derecho a la alimentación que a los de los derechos civiles y políticos.

Para poder conseguir la realización del derecho a una alimentación adecuada, es necesario un contexto democrático y de buen gobierno

DIRECTRIZ 2: POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Una de las directrices que más contenido aporta al documento al presentar de manera resumida los aspectos sobre los que es necesario trabajar para poder conseguir la seguridad alimentaria. Quizás el fallo de esta directriz es haberse limitado a hablar del desarrollo económico, cuando hubiera sido más oportuno hablar de desarrollo en términos generales, incluyendo aspectos sociales. Con todo, el contenido de la directriz es muy interesante.

Algunos de los puntos más destacables son:

- La promoción del desarrollo económico debería basarse en las necesidades de la población, partiendo de una evaluación del grado de inseguridad alimentaria y de sus causas.
- Se hace un enfoque amplio y adecuado de algunos de los principales elementos constitutivos del derecho a la alimentación, tal como los recoge la OG 12:
 - ✓ En lo que se refiere a la disponibilidad de alimentos adecuados, se propone utilizar una combinación de medidas que garanticen el suministro de forma estable.
 - ✓ En cuanto a la accesibilidad física, se apunta hacia un enfoque de soberanía alimentaria, en el sentido de impulsar políticas de desarrollo rural sostenible, mejorando el acceso a recursos productivos (tierras, agua, tecnologías, financiación ...) a las comunidades rurales pobres.
 - ✓ También incide en la accesibilidad económica, proponiendo la adopción de medidas que mejoren las condiciones de subsistencia de la población

con más carencias, a través de acceso al empleo y a los recursos productivos; los agricultores y pescadores deberían obtener un rendimiento justo por su trabajo.

Para la sociedad civil es muy importante que se recoja la necesidad de un desarrollo agrícola y rural sostenible para luchar contra la pobreza y el hambre

- Resulta muy positivo que se hable tanto de políticas como de los beneficiarios de esas políticas, de la necesidad de evaluar con las partes interesadas la situación económica y social y, en particular, el grado de inseguridad alimentaria y sus causas antes de implementar las directrices voluntarias y poder, de este modo, establecer estrategias de desarrollo económico que respalden las políticas de seguridad alimentaria.

Para la sociedad civil es muy importante que se recoja la necesidad de un desarrollo agrícola y rural sostenible para luchar contra la pobreza y el hambre, habida cuenta de que el 70% de las personas que padecen hambre viven en el ámbito rural y son pequeños productores agarios.

DIRECTRIZ 3: ESTRATEGIAS

El principal problema de esta directriz es la debilidad del lenguaje con el que está redactada, reflejo de las tensiones habidas en el GTIG durante los debates. Sin embargo, su contenido es muy válido y aporta ideas interesantes de cara al diseño de estrategias para conseguir la seguridad alimentaria.

La directriz habla de dos tipos de estrategias que deben ser desarrolladas por los Estados: las estrategias nacionales de seguridad alimentaria (cuya necesidad y caracterización está detallada en la OG 12, en los párrafos 21 a 26 y 29) y las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

Sobre las primeras, señala que se deben basar en los derechos humanos, y en concreto en el derecho a la alimentación, que deben abordar el conjunto de aspectos del sistema alimentario y que deberían incluir: formulación de políticas, establecimiento de objetivos, metas y plazos; necesidad de recursos; definición de mecanismos institucionales; asignación de responsabilidades y coordinación de actores involucrados; sistemas de vigilancia.

Respecto a las estrategias de reducción de la pobreza, que deben incluir el acceso a la alimentación, señala una serie de aspectos importantes:

- ✓ Enfoque de derechos humanos.
- ✓ Garantía del principio de igualdad y no discriminación.
- ✓ Participación activa de la sociedad civil.

- ✓ Enfoque de género.
- ✓ Prioridad de las necesidades sociales básicas, además de la alimentación, educación básica, salud básica y abastecimiento de agua y saneamiento.
- ✓ Combinación de objetivos a corto y largo plazo.
- ✓ Transparencia y rendición de cuentas.

Es interesante el modo en que se recoge la importancia de incluir diferentes elementos para la realización del derecho a la alimentación, combinando actuaciones sobre el sistema alimentario con medidas de cara a mejorar el acceso a los recursos, estrategias de reducción de la pobreza y actuaciones con grupos vulnerables.

Asimismo es destacable el planteamiento de revitalización del sector agrícola desde una orientación de soberanía alimentaria, poniendo el énfasis en pequeños agricultores rurales y en pescadores artesanales. Sin embargo, no queda claro cómo se va a llevar a cabo dicha revitalización y al hablar de aumento de productividad debería matizarse ya que, como la propia FAO ha reconocido, actualmente se producen suficientes alimentos para satisfacer las necesidades de la población. El aumento de productividad debe respetar el medio ambiente y realizarse con una gestión adecuada y sostenible de los recursos naturales.

Es destacable el planteamiento de revitalización del sector agrícola desde una orientación de soberanía alimentaria

DIRECTRIZ 4: SISTEMAS DE MERCADO

Varios párrafos de esta directriz señalan, de forma difusa, que una adecuada regulación del comercio agrícola puede tener una incidencia importante en la realización del derecho a la alimentación. A la hora de regular el comercio habría que tener presentes los objetivos de fomentar la seguridad alimentaria, reducir la pobreza y beneficiar a los grupos más desfavorecidos.

El párrafo 4 deja claro que las medidas que se adopten para conseguir un desarrollo sostenible deberán respetar los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual resulta inquietante ya que, si por algo se caracterizan los acuerdos de la OMC, no es precisamente por su compromiso social. En línea con la filosofía de la OMC se aboga por un acceso no discriminatorio a los mercados, mientras los países en desarrollo y la sociedad civil abogaron durante toda la discusión del texto para que el acceso a los mercados sea justo, que en la práctica no significa necesariamente lo mismo que no discriminatorio.

Un punto que ha quedado sin una argumentación clara es la responsabilidad social de las empresas. Si bien en esta directriz se la cita, no se detalla

Es fundamental que todos los actores, públicos y privados, que tienen algún papel en los sistemas de mercado, asuman su responsabilidad respecto al derecho a una alimentación adecuada

cómo puede contribuir al derecho a la alimentación, ni se hace referencia a los acuerdos internacionales existentes en este sentido como el Global Compact de Naciones Unidas o las directrices de la OCDE. Es fundamental que todos los actores, públicos y privados, que tienen algún papel en los sistemas de mercado, asuman su responsabilidad respecto al derecho a una alimentación adecuada, de manera que dichos sistemas contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria.

Es interesante el argumento del párrafo 9 en el sentido de que el mercado no garantiza la cobertura de las necesidades básicas de los grupos de población más vulnerables y que, por tanto, hacen falta sistemas de seguridad social y apoyo de la cooperación internacional.

DIRECTRIZ 5: INSTITUCIONES

Siguiendo con el lenguaje débil y poco exigente que, por la presión de algunas representaciones gubernamentales se impuso en la redacción de las directrices, en ésta se recogen dos ideas fundamentales:

- ✓ La responsabilidad de la aplicación de estas directrices es pública, pero pueden ser varios los actores públicos implicados, por lo que deberá determinarse quién tiene funciones y cuáles son, así como establecerse mecanismos de vigilancia y coordinación.
- ✓ Debe darse una participación de la sociedad civil y de las comunidades más afectadas por la inseguridad alimentaria, al tiempo que se facilitan los canales adecuados.

Las instituciones relacionadas con los derechos humanos deberían contribuir a la realización del derecho a la alimentación a través de la implementación de las directrices voluntarias. Más que la creación de instituciones específicas debería fomentarse la coordinación entre las que ya existen, como el defensor del pueblo, y evitar el riesgo de incrementar la burocracia.

DIRECTRIZ 6: PARTES INTERESADAS

Hasta el texto definitivo este apartado "partes interesadas" era una continuación de la directriz anterior "instituciones". Ya en ese marco daba la impresión de tener poco contenido, impresión que se refuerza al verlo convertido en una directriz. Se habla de la coordinación y la participación de las partes interesadas.

das pero no se dice quiénes son ni qué funciones o responsabilidades tienen respecto al derecho a la alimentación, lo cual hubiera sido el contenido conveniente para esta directriz. En diversos lugares del texto de las directrices puede encontrarse la referencia a las "partes interesadas pertinentes" pero no se explica de qué o de quién se trata.

DIRECTRIZ 7: MARCO JURÍDICO

Para entender en profundidad el sentido de esta directriz hay que tener en cuenta que el derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Este tipo de derechos tiene un sistema de protección muy débil. Los derechos civiles y políticos se regularon a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con una protección fuerte en virtud de la cual los Estados se comprometían a dotar a sus ordenamientos jurídicos de los mecanismos necesarios para que cualquier persona que viera vulnerado uno de sus derechos tuviera los recursos necesarios para exigir su respeto. Sin embargo, para los DESC, el PIDESC establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos, de manera que los Estados firmantes asumieron solamente un compromiso de ir incrementando progresivamente su efectividad, debiendo tener una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. Se entendía que la garantía de derechos como la educación, la salud, la vivienda o el trabajo supondría la inversión de cuantiosos recursos. Por tanto, la posibilidad de que el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación pueda ser exigible ante los tribunales requiere su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados.

Junto al hecho de que se plantee la posibilidad de establecer mecanismos administrativos, judiciales y cuasi judiciales de cara a la realización del derecho a la alimentación, se señala la importancia de que los ciudadanos sean informados al respecto así como los responsables de las administraciones públicas que tendrían que hacerse cargo y desarrollar esos mecanismos. Para poder exigir los derechos es necesario conocerlos primero y ése es un reto que tienen los Estados, la difusión del derecho a la alimentación, y que quienes trabajan más cerca del ciudadano estén formados en el enfoque de derechos humanos. Es conditio sine qua non incorporar la perspectiva de derechos humanos tanto en las leyes como en la formación de quienes velan por el cumplimiento de las leyes.

La posibilidad de que el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación pueda ser exigible ante los tribunales requiere su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados

DIRECTRIZ 8: ACCESO A LOS RECURSOS Y BIENES

La Directriz 8 aborda un aspecto muy importante para el derecho a la alimentación como es el acceso a recursos; sin embargo, por tratarse de un tema controvertido, pasa casi de puntillas por algunos de los aspectos importantes.

Es necesario mejorar el acceso a los recursos y trabajar sobre los condicionantes que dificultan este acceso para determinados colectivos como sucede con las mujeres, grupos indígenas y otros grupos vulnerables. Se dice que "los Estados deberían respetar y proteger los derechos individuales relativos a los recursos...", sin embargo no hace alusión en ningún momento a los derechos colectivos, que por lo que respecta a la tierra, el agua o la biodiversidad habría sido muy importante para poblaciones vulnerables, como los pueblos indígenas y poblaciones rurales con propiedades colectivas o comunales. En este sentido, sólo incluye un comentario sobre la especial atención que habría que prestar a pastores nómadas y pueblos indígenas en su relación con los recursos naturales.

Se recoge la idea de la especial atención que se debe prestar al acceso a recursos para las poblaciones más vulnerables al hambre y se hace hincapié en las situaciones de discriminación que sufren las mujeres en muchos lugares.

Directriz 8a: Mercado laboral

En este apartado de la directriz se destacan dos ideas: la promoción del empleo (en condiciones que respeten los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y con una remuneración suficiente) y la necesidad de un esfuerzo formativo.

Directriz 8b: Tierra

Hablar de 'tenencia de la tierra' y no de 'propiedad de la tierra' supone un reconocimiento de la situación de cientos de miles de pequeños campesinos, sobre todo en países en desarrollo, ya que uno de los principales problemas de este colectivo es que "tienen" la tierra que cultivan, pero no disponen en muchos casos de títulos de propiedad que les permita defender jurídicamente su tenencia, lo que les supone innumerables problemas que suelen conducir a su situación de inseguridad alimentaria.

También es importante la referencia a la necesidad de reforma agraria para mejorar el acceso a la tierra de los campesinos más pobres.

Se introduce una referencia explícita a la situación de la mujer, ya que todavía hay países cuyos ordenamientos jurídicos no les reconocen capacidad para ser propietarias de la tierra o les aplican importantes restricciones.

Hablar de 'tenencia de la tierra' y no de 'propiedad de la tierra' supone un reconocimiento de la situación de cientos de miles de pequeños campesinos

Directriz 8c: Agua

Las limitaciones en el acceso al agua son también críticas de cara a generar situaciones de inseguridad alimentaria. La Observación General N.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al agua dice que "el derecho a una alimentación adecuada incluye el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico". Es importante destacar que, en la caracterización del derecho humano al agua que hace esta OG 15, no todos los usos del agua caen bajo la protección o la consideración de este derecho humano.

Según lo explicado en la OG 15, debe entenderse que el acceso al agua es un derecho humano cuando se vaya a destinar a los siguientes usos:

- Usos personales y domésticos: son los que tienen la prioridad máxima, al menos así se trasluce de la lectura de la OG 15 en su conjunto. Dentro de estos usos se entienden comprendidos¹⁰:
 - Consumo humano: se refiere al agua destinada a bebidas y alimentos.
 - Saneamiento: se refiere a la evacuación de excretas humanas; el agua es necesaria dondequiera que se adopten medios de evacuación por el agua.
 - Colada: lavado de la ropa de la familia.
 - Preparación de los alimentos: incluye la higiene alimentaria y la preparación de los alimentos ya sea que el agua se incorpore a éstos o entre en contacto con éstos.
 - Higiene personal y doméstica: se refiere al aseo personal y a la higiene del hogar.
- Usos vinculados con la producción de alimentos: estará comprendido este uso en la medida que la producción agrícola esté destinada a evitar el hambre, a garantizar una alimentación adecuada (derecho a la alimentación) pero no cuando se trate de desarrollar explotaciones agrícolas como negocio.
- Usos vinculados a garantizar el derecho a la salud: abastecimiento de establecimientos de salud y otros usos destinados a evitar enfermedades.

De acuerdo con esta consideración, hubiera sido oportuno que la directriz jerarquizará los diferentes usos del agua resaltando la prioridad de las necesidades domésticas por encima de otras no vitales.

"El derecho a una alimentación adecuada incluye el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico"

¹⁰ OG.15 Párrafo 12, a) y notas 12 y 13.

La protección de la biodiversidad es imprescindible para garantizar el derecho a la alimentación

Directriz 8d: Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

La protección de la biodiversidad es imprescindible para garantizar el derecho a la alimentación sobre todo de las generaciones futuras. La contaminación biológica que puede producirse como consecuencia de los cultivos de organismos modificados genéticamente es una de las principales amenazas para la biodiversidad y, sin embargo, el texto no hace ninguna alusión a la misma ni a acuerdos internacionales sobre la protección de la biodiversidad como el Protocolo de Cartagena.

Directriz 8e: Sostenibilidad

En coherencia con la preocupación general por el acceso a los recursos fundamentales para la producción de alimentos (tierra, agua, bosques, caladeros...) este apartado manifiesta la preocupación por garantizar ese acceso también a las generaciones futuras.

Directriz 8f: Servicios

La capacidad de producción de los agricultores más pobres está condicionada no sólo por el acceso a la tierra, al agua y a las semillas como elementos básicos, sino también por el acceso a otros bienes y servicios como el crédito, la energía o los cauces de comercialización.

DIRECTRIZ 9: INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

Esta directriz y la siguiente recogen aspectos tan importantes para el derecho a la alimentación como son la inocuidad de los alimentos y la nutrición. No obstante, se abunda en detalles que exceden a la finalidad de estas directrices y que ya están recogidos en otros acuerdos internacionales de la FAO y de otros organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En algunos párrafos se puede intuir que el texto ha sido redactado desde la perspectiva de los países industrializados ya que, por un lado, el estado de bienestar alcanzado en estos países les hace llegar a un determinado nivel de preocupación frente a los problemas de inocuidad (algunas de las crisis más recientes, como la de la encefalopatía espongiforme bovina, han causado gran alarma social); por otro lado, son pocos los países en condiciones de cumplir y asumir los estándares de calidad que imponen los acuerdos de comercio necesarios para reducir la morbimortalidad asociada a la alimentación.

Las directrices recogen la necesidad de establecer medidas para garantizar la inocuidad y sistemas adecuados de control en la cadena alimentaria, sobre

Las directrices recogen la necesidad de establecer medidas para garantizar la inocuidad y sistemas adecuados de control en la cadena alimentaria

bases científicas y procurando que estas medidas no supongan obstáculos injustificados al comercio. Junto a ello se apuntan los diversos ámbitos en los que hay necesidad de formación sobre el tema: apoyo en todos los eslabones de la cadena alimentaria para la aplicación de buenas prácticas, medidas educativas para los consumidores y asistencia técnica a los países en desarrollo. También se señala que es necesaria la participación de las organizaciones de consumidores.

DIRECTRIZ 10: NUTRICIÓN

El contenido de esta directriz ya está recogido en el mandato de la OMS y en buena parte de sus declaraciones y documentos públicos. No obstante, cabe destacar tres aspectos: la importancia que se le da a la lactancia materna, la voluntad de trabajar para erradicar prácticas discriminatorias relacionadas con la nutrición dentro del hogar y el reconocimiento de que la alimentación forma parte de la cultura y, por tanto, se deben respetar los hábitos culturales relacionados con la nutrición.

La alimentación
forma parte de
la cultura

DIRECTRIZ 11: EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Las cuestiones recogidas en esta directriz son de gran importancia especialmente desde el punto de vista de la sociedad civil, ya que plantea una estrategia de formación e información a diferentes niveles, tanto en cuestiones relacionadas con la adecuada alimentación como en derechos humanos y, concretamente, sobre el derecho humano a la alimentación. Todo ello orientado a promover la participación de la sociedad civil en la aplicación de las directrices.

DIRECTRIZ 12: RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES

En esta directriz se intenta llamar la atención sobre la necesidad de que se asignen recursos a los programas sociales, incluyendo la lucha contra el hambre y la consecución de la seguridad alimentaria; que no se reduzcan los presupuestos para gastos sociales, que se haga con calidad y eficacia, con transparencia y rendición de cuentas, pero que se haga.

Los borradores del texto recogían el compromiso 20/20 (destinar el 20% del presupuesto nacional y el 20% de los fondos de cooperación al desarrollo a necesidades sociales básicas) pero se eliminó esta referencia en el texto final. Aunque es cierto que en los últimos años ha habido debate respecto a esta iniciativa, hubiera sido importante mantenerla como refuerzo del compromi-

so nacional con la cobertura de las necesidades básicas de la población y de manera especial con el derecho a la alimentación.

Por otro lado, cabría mencionar la inclusión de "la promoción del uso eficiente de las remesas", una idea que se está fomentando desde las políticas de codesarrollo, recogiendo en otras iniciativas contra el hambre y la pobreza y una de las posibles herramientas señaladas por la iniciativa de la Alianza Internacional contra el Hambre, respaldada por el presidente del Gobierno español.

DIRECTRIZ 13: APOYO A LOS GRUPOS VULNERABLES

La redacción final de esta directriz incluye tres ideas interesantes, aunque sin presentarlas de forma articulada.

Se recoge la importancia que supone que los Estados se doten de sistemas adecuados de análisis e información sobre la inseguridad alimentaria, ya que disponer de datos fiables es un requisito previo para poder tomar decisiones adecuadas. Del mismo modo que la FAO dispone de sistemas para hacer el mapa del hambre en el mundo, sería conveniente que los Estados fueran afinando sus propios datos a través de herramientas adecuadas.

Por otro lado, se explicita la necesidad de disponer de criterios transparentes y no discriminatorios para la selección de eventuales beneficiarios de programas de lucha contra el hambre.

Una propuesta interesante es dar protagonismo a la mujer en la distribución de la ayuda alimentaria con un doble objetivo: reforzar su participación en los procesos de toma de decisión y garantizar que el destino de los alimentos es cubrir las necesidades alimentarias de los hogares.

Finalmente, cabe señalar que hubiera sido muy conveniente que se definiera qué se entiende por grupo vulnerable desde la óptica de la seguridad alimentaria o del derecho a la alimentación e incluso que, a modo de ejemplos, se hubieran mencionado los principales grupos que ven vulnerado su derecho a la alimentación con mayor frecuencia, apuntando las causas de su vulnerabilidad como colectivo y las medidas necesarias para reducir esta vulnerabilidad.

DIRECTRIZ 14: REDES DE SEGURIDAD

La directriz 14 trata de la tercera de las obligaciones que tienen los Estados respecto al derecho a la alimentación: la obligación de garantizar o de hacer efectivo tal derecho. Por ello no parece adecuado el lenguaje tan débil que utiliza; los Estados más que considerar la posibilidad, deberían asumir su res-

Dar protagonismo
a la mujer en la
distribución de la
ayuda
alimentaria

ponsabilidad y establecer y mantener las redes de seguridad necesarias para garantizar el derecho a la alimentación de sus poblaciones.

Resulta un tanto preocupante el planteamiento del apartado 14.4 al decir que cualquier medida económica o financiera que vaya a tener un efecto negativo en los niveles alimentarios de los grupos vulnerables debe ir acompañada de redes de seguridad; habría sido más tranquilizador encontrar un enunciado que afirmara que se trataría de evitar por todos los medios estas situaciones, que se procuraría no impulsar medidas que vayan a provocar inseguridad alimentaria en grupos vulnerables. Tal y como recoge el texto, estas redes deben diseñarse partiendo de las causas de la inseguridad alimentaria.

En cuanto a la adquisición de alimentos para la ayuda alimentaria se señala que debe hacerse siempre que sea posible a nivel local o regional, procurando que no afecte negativamente a los productores locales. Además debería vincularse con otras intervenciones complementarias orientadas a promover la seguridad alimentaria a largo plazo.

DIRECTRIZ 15: AYUDA ALIMENTARIA INTERNACIONAL

La ayuda alimentaria internacional debería cumplir con los principios acordados en este sentido por comunidad internacional y respetar los principios del Derecho Internacional Humanitario.

Durante la discusión del texto de esta directriz se cuestionó por parte de algunos Estados la idea de respetar "las circunstancias, las tradiciones alimentarias y las culturas locales" con el argumento de que en ocasiones las situaciones de emergencia hacen que esto no sea posible. De hecho, el texto final habla de "tener presentes las circunstancias, las tradiciones alimentarias y las culturas locales" y no de respetarlas. La experiencia ha demostrado en demasiadas ocasiones cómo se ha utilizado la ayuda alimentaria para introducir nuevos productos que han supuesto la modificación de patrones alimenticios y la alteración de los mercados locales.

Se debería tener presente los problemas que puede ocasionar una ayuda alimentaria no condicionada por las necesidades del Estado beneficiario y que no respete los principios de inocuidad no sólo de los acuerdos internacionales sino también las normas nacionales de la comunidad beneficiaria.

Por otro lado, es fundamental que la ayuda alimentaria se guíe siempre por el principio de no discriminación de grupos en situaciones de vulnerabilidad, como mujeres o poblaciones indígenas y no condicionar el reparto de la ayuda

Es fundamental que la ayuda alimentaria se guíe siempre por el principio de no discriminación de grupos en situaciones de vulnerabilidad

por tradiciones que violen los derechos humanos, marco referencial para las presentes directrices voluntarias.

DIRECTRIZ 16: CATÁSTROFES NATURALES Y PROVOCADAS POR EL HOMBRE

En esta directriz se recogen dos precisiones genéricas para situaciones de emergencia, tanto si se deben a causas naturales como producidas por el hombre:

- Por un lado, la obligación de los Estados de proporcionar ayuda alimentaria a la población en situación de emergencia.
- Por otro lado, la recomendación de establecer mecanismos eficaces de alerta y medidas adecuadas de preparación para emergencias, incluyendo evaluaciones de situaciones semejantes anteriores que ayuden a diseñar los programas de socorro y recuperación.

La mayor parte de la directriz se dedica a las situaciones de emergencia creadas por el hombre como consecuencia de un conflicto bélico, tanto en situaciones de ocupación como de desplazamiento o refugio, reafirmando los principios de derecho internacional humanitario, según el cual está prohibido hacer pasar hambre como método de guerra y que la potencia ocupante tiene la obligación de garantizar un suministro suficiente de alimentos.

Hoy en día ningún Estado se atrevería a utilizar de forma pública y notoria los alimentos como medio de presión política y/o económica. Sin embargo, en la práctica, esto no siempre se cumple de manera que, de formas más o menos indirectas, sí se utilizan estrategias que alteran los sistemas y hábitos de producción y dificultan el disfrute del derecho a la alimentación de colectivos determinados. Por ello, más que hablar de la utilización de los alimentos como medida de presión se debería hablar de no utilizar el derecho a la alimentación como medida de presión política o económica.

Otro aspecto que no queda suficientemente claro es la protección y seguridad del personal humanitario ya que se debería haber incluido una referencia explícita a los trabajadores humanitarios locales que son los más numerosos, los más desprotegidos y el principal blanco de posibles agresiones.

DIRECTRIZ 17: VIGILANCIA, INDICADORES Y PUNTOS DE REFERENCIA

Si hay una directriz que destaca por su ambigüedad y falta de concreción es ésta, dedicada al seguimiento y medición del impacto que las directrices vo-

No utilizar el
derecho a la
alimentación
como medida de
presión política
o económica

luntarias pueden tener en la lucha contra el hambre y el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Esta directriz debería establecer los mínimos comunes para la implementación y seguimiento de las directrices voluntarias, así como apuntar responsables y responsabilidades concretas.

Es necesario que todos los Estados que apliquen las directrices voluntarias establezcan mecanismos de evaluación similares; de otro modo, resultará difícil conocer los resultados de la aplicación. El texto de esta directriz debería haber avanzado en esta línea.

La sociedad civil puede y debe participar en el seguimiento de las directrices voluntarias, pero deben ser los Estados, como así se recoge en el texto, los que asuman la responsabilidad final.

El mandato de la FAO consiste en mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial. Este mandato queda recogido también en las directrices voluntarias por lo que se entiende que la FAO debería ser el organismo que asumiera la vigilancia de la implementación de las directrices, estableciendo unos indicadores comunes, responsabilidades de los diferentes actores, procedimiento de sistematización de la información y presentación de informes para poder evaluar el impacto, resultados, posibles fallos ...

Hay que señalar que, para aquellos Estados que hayan ratificado el PIDESC y que, por tanto, han asumido un compromiso de efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales —incluido el derecho a la alimentación—, es decir, que han asumido el compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos, las directrices voluntarias no suponen la desaparición o la minoración de las responsabilidades derivadas del Pacto, entre las que se encuentra la presentación periódica de informes al Secretario General de Naciones Unidas sobre las medidas adoptadas y los progresos obtenidos.

DIRECTRIZ 18: INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

En esta directriz se destaca la conveniencia de que el derecho a la alimentación se incluya en el trabajo de las instituciones con mandato de defensa de los derechos humanos, y que se abran a la colaboración de la sociedad civil.

Es necesario que todos los Estados que apliquen las directrices voluntarias establezcan mecanismos de evaluación similares

No obstante, habría sido conveniente que se señalara que todas las instituciones responsables de diferentes aspectos del derecho a la alimentación realicen su trabajo bajo la perspectiva de los derechos humanos.

Sección III

MEDIDAS, ACCIONES Y COMPROMISOS INTERNACIONALES

DIRECTRIZ 19: DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Cooperación internacional y medidas unilaterales

Si existe una voluntad real de luchar contra el hambre y hacerlo desde un enfoque de derechos humanos, es imprescindible que exista coherencia entre las políticas, los compromisos y acuerdos suscritos por la comunidad internacional sobre temas y aspectos relacionados directa o indirectamente con el derecho a la alimentación.

Existen múltiples pactos y alianzas para erradicar el hambre, sin embargo, la manifiesta falta de voluntad política para llevarlos a cabo supone en la práctica una preocupante ausencia de resultados. Es por tanto imprescindible el apoyo de los Estados y organismos intergubernamentales a las estrategias nacionales para el derecho a la alimentación.

Papel de la comunidad internacional

La comunidad internacional debe colaborar en el logro de los objetivos internacionales de desarrollo, en especial los Objetivos del Milenio, coordinando la cooperación internacional con las políticas y prioridades nacionales.

Cooperación técnica

Las posibilidades de que el derecho a la alimentación sea protegido y garantizado pueden verse incrementadas por una cooperación técnica entre países del Norte y del Sur basada en mutuo acuerdo que contemple como elemento

La comunidad internacional debe colaborar en el logro de los objetivos internacionales de desarrollo, en especial los Objetivos del Milenio

fundamental la transferencia de tecnología y que ayude a cada país a trabajar para garantizar su seguridad y soberanía alimentaria, sin depender de las importaciones tecnológicas de los países desarrollados. Este aspecto está adquiriendo cada día más relevancia ligado sobre todo al desarrollo de organismos modificados genéticamente, cuya industria se encuentra en países del Norte.

Comercio internacional

Es indiscutible que el comercio internacional puede desempeñar un papel muy importante en el desarrollo y la reducción de la pobreza. Sin embargo, para que esto suceda, el sistema de comercio debe tener presentes los derechos de las personas, especialmente los de aquellas en situación de vulnerabilidad, y anteponer a cualquier tipo de interés comercial el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.

Un aspecto a tener en cuenta es el impacto de las políticas comerciales en los pequeños productores. Resulta paradójico que el 70% de las personas que pasan hambre sean agricultores o pescadores.

Pese a que la OMC establece que el sistema de comercio más equitativo es aquel basado en el libre comercio, son los países del Norte los que tienen mayor grado de protección de sus mercados nacionales. Es necesario revisar el sistema de medidas de protección, aranceles o subsidios. La Declaración de Doha, en 2001, supuso un momento de reflexión sobre la supremacía del comercio por encima de derechos como la salud o la alimentación. Se debería retomar esta reflexión de cara a la realización del derecho a la alimentación.

El sistema de comercio debe tener presentes los derechos de las personas

Deuda externa

Se señala la necesidad de aplicar medidas de alivio de deuda para liberar recursos para combatir el hambre. Quizás, del mismo modo que se ha hablado de iniciativas de canje de deuda por educación, se debería estudiar la posibilidad, especialmente para países con situaciones permanentes de inseguridad alimentaria, de iniciativas de canje de deuda por programas de seguridad alimentaria.

Asistencia oficial para el desarrollo

Existe una larga tradición de incumplimiento de los compromisos internacionales relacionados con la ayuda y prueba de ello es que solo cinco países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) cumplen el compromiso de destinar al menos el 0,7% del PNB a ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, es impor-

Solo cinco países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) cumplen el compromiso de destinar al menos el 0,7% del PNB a ayuda oficial al desarrollo

tante que se ratifique lo acordado en la última Conferencia sobre Financiación del Desarrollo, el llamado consenso de Monterrey, así como la necesidad de incrementar la ayuda oficial al desarrollo no solo en cantidad sino también en calidad y en su orientación a las estrategias nacionales de desarrollo, mejorando la coordinación entre donantes y la estabilidad de la ayuda. En el caso del derecho a la alimentación, la mejora de la calidad debería suponer la adopción tanto del enfoque de derechos humanos como de estrategias de soberanía alimentaria.

Ayuda alimentaria internacional

En determinadas situaciones, como las crisis humanitarias, la ayuda alimentaria es la única forma de garantizar el derecho a la alimentación de la población. Sin embargo, la ayuda alimentaria ha recibido muchas críticas:

- ✓ la utilización que se ha hecho de la ayuda alimentaria como arma política, económica e incluso militar;
- ✓ la ayuda alimentaria ha promovido en ocasiones alteraciones significativas en los hábitos de consumo, introduciendo productos inadecuados, cuando no contrarios, a las prácticas alimenticias de un determinado país;
- ✓ una utilización inadecuada de la ayuda alimentaria puede crear síndrome de dependencia, dejando a un lado las reformas necesarias en los sectores agrícolas para alcanzar la seguridad alimentaria en los países receptores;
- ✓ la ayuda alimentaria no llega siempre a los más necesitados o llega a destiempo y en condiciones de dudosa calidad.

La ayuda alimentaria debe estar siempre encaminada a apoyar políticas nacionales

En este apartado se señala que la ayuda alimentaria debe basarse en evaluaciones de las necesidades con participación de los beneficiarios y debe tener presente la capacidad local y regional de producción de alimentos. La ayuda alimentaria debe estar siempre encaminada a apoyar políticas nacionales y, por tanto, no debe interferir nunca en las estrategias nacionales de seguridad alimentaria. Los principios de la ayuda alimentaria deben ser respetados y también la necesidad de proteger de manera especial a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Colaboración con las ONG, las OSC y el sector privado

Aunque la responsabilidad de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación es de los Estados, en este apartado se enuncia un principio de colaboración que abre la puerta a la participación de ONG, organizaciones de

la sociedad civil (OSC) y empresas, debiendo darse una coordinación entre actores públicos y privados.

Promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada

El contenido de este apartado resulta un tanto contradictorio, ya que, por un lado, se remarca el deber que tienen los organismos de derechos humanos de aplicar de forma sistemática y objetiva los instrumentos internacionales de derechos humanos, y por otro lado se habla de la promoción y protección de los derechos humanos como una preocupación legítima de los Estados, en lugar de una obligación contraída para con sus ciudadanos y que deben asumir sin ningún tipo de excusa.

Presentación de información a nivel internacional

Por último se recoge la presentación de informes, con carácter voluntario, por parte de los Estados al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial sobre los progresos en la aplicación de las directrices voluntarias. Sin embargo, habida cuenta de que la aplicación de las presentes directrices es voluntaria, no resulta lógico que los Estados que las apliquen no presenten informes sobre el seguimiento de su aplicación. Estos informes son de una importancia extraordinaria para poder evaluar la aplicación de las directrices y la validez práctica de su contenido, así como recopilar información que sirva para poner en marcha estrategias de lucha contra el hambre y garantizar el derecho a la alimentación de la población.

ANEXOS

DECLARACIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN: CINCO AÑOS DESPUÉS

Alianza Internacional contra el Hambre

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno¹, o nuestros representantes, reunidos en Roma en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después* (CMA:cad) por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO);

Recordando la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA), celebrada en Roma en noviembre de 1996, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno, o sus representantes, aprobaron la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la CMA y prometieron consagrar su voluntad política y su dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas subnutridas a la mitad de su nivel no más tarde del año 2015;

Reconociendo la urgente necesidad de reforzar los esfuerzos de todos los asociados interesados a modo de alianza internacional contra el hambre, con miras al cumplimiento de los objetivos de la Cumbre de 1996;

Reafirmando el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos;

Reiterando que los alimentos no deben utilizarse como instrumento de presión política y económica y reafirmando la importancia de la cooperación y la solidaridad internacionales, así como la necesidad de abstenerse de adoptar medidas unilaterales que no estén en consonancia con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que pongan en peligro la seguridad alimentaria;

¹ Cuando se utiliza la palabra "Gobierno" significa también la Comunidad Europea en sus esferas de competencia.

Reafirmando los compromisos que asumimos en la Declaración de Roma y el Plan de Acción, que tomando en consideración el carácter polifacético de la seguridad alimentaria comprenden una acción nacional e iniciativas internacionales eficaces para complementar y reforzar la acción nacional;

Reconociendo los esfuerzos considerables que se han realizado en muchos países para reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria, así como el compromiso de la comunidad internacional de contribuir a esos esfuerzos, expresado en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas;

Tomando nota de que la tasa anual media de reducción del número de personas subnutridas en el mundo ha sido de ocho millones y que, si se mantiene esta tendencia, no se alcanzará el objetivo de la CMA, reafirmado en la Declaración del Milenio, de reducir el número de personas subnutridas a la mitad para el año 2015;

Tomando nota de que el hambre es tanto causa como efecto de la pobreza extrema, e impide a las personas pobres aprovechar las oportunidades de desarrollo, que la erradicación del hambre es un paso decisivo para mitigar la pobreza y la desigualdad, y que la comunidad internacional ha reafirmado su compromiso con respecto a la mitigación de la pobreza. Observando además que el 70 por ciento de las personas pobres en el mundo viven en zonas rurales y dependen casi totalmente de la agricultura y el desarrollo rural para su subsistencia; y tomando nota del rápido incremento del número y la proporción de habitantes de las zonas urbanas afectados por la pobreza, el hambre y la malnutrición;

Conscientes de las dificultades especiales con que se enfrentan todos los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países afectados por conflictos violentos, disturbios civiles, minas terrestres y explosivos no detonados, o expuestos a la desertificación y a catástrofes naturales; observando además que el calentamiento mundial y el cambio climático pueden tener graves repercusiones para la seguridad alimentaria y la subsistencia, especialmente en esos países;

Reconociendo también las dificultades con que se enfrentan los países con economías en transición para hacer frente a sus necesidades de seguridad alimentaria en el proceso de aplicación de reformas orientadas al mercado;

Preocupados por las actuales estimaciones de la tendencia descendente de los presupuestos nacionales de los países en desarrollo y la disminución de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y de los fondos de las Instituciones

Financieras Internacionales (IFI) directamente destinados a la agricultura y el desarrollo rural, como contribución a la seguridad alimentaria;

Reconociendo el importante papel de la asistencia alimentaria en situaciones de crisis humanitaria, y como instrumento para el desarrollo, al funcionar como inversión previa de facilitación;

Reafirmando el Compromiso Cuarto del Plan de Acción de la CMA y que el comercio es un elemento decisivo para conseguir la seguridad alimentaria mundial;

Reafirmando la importancia fundamental que tienen la producción y la distribución nacionales de alimentos, la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, la pesca y los bosques, para conseguir la seguridad alimentaria;

Reiterando nuestra profunda preocupación por la carga de la deuda para los países en desarrollo, especialmente los países pobres muy endeudados (PPME), y por sus efectos negativos sobre los recursos para la seguridad alimentaria, pese a los progresos realizados en la aplicación de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados;

Reconociendo que las crisis económicas y financieras internacionales han mostrado de forma dramática la vulnerabilidad de los países en desarrollo;

Tomando nota con preocupación de la grave amenaza de la pandemia de VIH/SIDA, y la incidencia del paludismo, la tuberculosis y otras enfermedades, en particular las causadas por la contaminación del agua en los países en desarrollo y sus efectos devastadores sobre la seguridad alimentaria;

Reafirmando nuestro compromiso con el Consenso de Monterrey, en el que se hacía referencia a la necesidad de establecer asociaciones eficaces entre los países desarrollados y en desarrollo, sobre la base del reconocimiento de la iniciativa y el control nacionales respecto de los planes de desarrollo en los que se plasman las estrategias de reducción de la pobreza, y reconociendo el valor de estudiar fuentes innovadoras de financiación a condición de que esas fuentes no constituyan una carga excesivamente pesada para los países en desarrollo, en cuanto pasos importantes para alcanzar la seguridad alimentaria sostenible;

Reconociendo la importancia del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura a fin de apoyar los objetivos relativos a la seguridad alimentaria;

Tomando nota de los resultados de las conferencias mundiales, como la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2001 y 2002, sobre el VIH/SIDA y sobre la infancia, y la Cuarta Conferencia

Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Doha, y destacando la próxima Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002.

Voluntad política

1. Renovamos nuestros compromisos mundiales contraídos en la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, en particular, de reducir a la mitad el número de personas hambrientas en el mundo para el año 2015 a más tardar, tal como se reafirmó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Decidimos acelerar la aplicación del Plan de Acción de la CMA.
2. Pedimos a todas las partes (gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado), que refuercen sus esfuerzos a fin de actuar como alianza internacional contra el hambre para alcanzar los objetivos de la CMA en 2015 a más tardar. Con este propósito, las partes deberían promover la acción coordinada. Teniendo presente la contribución de todas las partes, los países deberían seguir informando de los progresos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), con arreglo a su mandato como centro de coordinación para la aplicación del Plan de Acción de la CMA.
3. Reconocemos que los progresos hechos no son suficientes para alcanzar el objetivo de la CMA. Reconociendo que la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria nacional incumbe a los gobiernos nacionales en cooperación con la sociedad civil y el sector privado y con el apoyo de la comunidad internacional, decidimos acelerar la aplicación de medidas con objeto de reducir a la mitad el hambre para el año 2015 a más tardar. Para ello será necesario un ritmo de reducción del hambre de más de 22 millones de personas al año en promedio.
4. Subrayamos que las estrategias de reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria deberían, entre otras cosas, incluir medidas encaminadas a aumentar la productividad agrícola y la producción y distribución de alimentos. Acordamos promover el acceso de los hombres y las mujeres en condiciones de igualdad a los alimentos, el agua, la tierra, el crédito y la tecnología, lo que ayudará también a generar ingresos y a crear oportunidades de empleo para las personas pobres y, en consecuencia, contribuirá a reducir la pobreza y el hambre.
5. Reafirmamos la importancia de reforzar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, con inclusión del derecho al desarrollo, la democracia, el estado de derecho, el buen sistema de gobierno, las políticas económicas adecuadas, la igualdad de derechos para todos sin distinción de sexo, raza, idioma o religión, la solución de los conflictos de conformidad

- con la Carta de las Naciones Unidas y el respeto del derecho internacional humanitario, y la cooperación internacional, a fin de resolver los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios, que son esenciales para conseguir la seguridad alimentaria.
6. Pedimos a los asociados en el desarrollo interesados que hagan cuanto sea necesario para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo de la Declaración del Milenio, en particular los relativos a la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre para el año 2015, mejorar y reforzar los indicadores necesarios para medir los progresos y vigilar los progresos con arreglo a su mandato; y renovar y reforzar el compromiso con los sistemas nacionales e internacionales existentes para evaluar la seguridad alimentaria; reafirmamos la función de la FAO, junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el UNICEF, en la vigilancia de los progresos hacia el Objetivo de desarrollo del milenio relativo al hambre y la importancia del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV) con miras a reforzar la vigilancia nacional e internacional de la seguridad alimentaria.
 7. La inmensa mayoría de quienes padecen hambre y viven en condiciones de pobreza absoluta se encuentran en las zonas rurales. Reconocemos que para alcanzar el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas es necesario que los países más empobrecidos y cuya inseguridad alimentaria es mayor promuevan la mitigación de la pobreza rural, especialmente mediante un crecimiento sostenido de la producción agrícola, en particular en el África subsahariana.
 8. Confirmamos de nuevo que la FAO ha de desempeñar una función importante ayudando a los países a aplicar las disposiciones del Plan de Acción de la CMA con arreglo a su mandato teniendo presente que la CMA encomendó al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial la vigilancia de los progresos.
 9. Consideramos que unas asociaciones internacionales amplias son de suma importancia para la aplicación del Plan de Acción de la CMA. Pedimos a los gobiernos, las organizaciones y las instituciones financieras internacionales que utilicen sus recursos con eficacia, que mejoren su funcionamiento y fortalezcan la cooperación y que emprendan iniciativas conjuntas para combatir el hambre; y que refuercen el papel fundamental de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles en la seguridad alimentaria.
 10. Invitamos al Consejo de la FAO a que, en su 123º período de sesiones, establezca un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar,

en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; pedimos a la FAO que, en colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas, preste asistencia al Grupo de Trabajo Intergubernamental, el cual deberá informar sobre sus trabajos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

11. Instamos expresamente a los gobiernos a que examinen sus políticas nacionales actuales de seguridad alimentaria con el fin de subsanar deficiencias, identificar nuevas iniciativas, suprimir los obstáculos a la aplicación y simplificar las iniciativas en materia de políticas entre ministerios y departamentos.
12. Reafirmamos el Consenso de Monterrey e instamos 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, con particular referencia a los párrafos 13 y 14, habida cuenta del papel que el comercio agrícola internacional debe desempeñar, de conformidad con el Compromiso Cuarto del Plan de Acción de la CMA, 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.

Desafíos

13. Reafirmamos la necesidad de garantizar la igualdad de género y de apoyar el pleno ejercicio de los derechos de la mujer. Reconocemos y valoramos el papel vital que desempeña constantemente la mujer en la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria, y la necesidad de integrar una perspectiva basada en la paridad entre el hombre y la mujer en todos los aspectos de la seguridad alimentaria; y reconocemos la necesidad de adoptar medidas a fin de garantizar que se reconozca y valore el trabajo de la mujer, con objeto de aumentar su seguridad económica, su acceso a los recursos y los planes, servicios y beneficios de crédito, y su control sobre éstos.
14. Subrayamos la necesidad de disponer de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos y resaltamos la necesidad de prestar atención a las cuestiones nutricionales como parte integrante de los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia recientemente celebrado se abordó la necesidad de realizar inversiones en infraestructura económica y so-

- cial básica y servicios sociales, así como en la protección social para personas vulnerables y en la protección social para los grupos vulnerables y desfavorecidos. Debería prestarse atención a la mejora de la calidad de la dieta; el acceso al agua potable, la atención de la salud y la educación; y el saneamiento. Reconocemos la importancia de intervenciones encaminadas a hacer frente a las carencias de micronutrientes que sean eficaces en función de los costos y aceptables a nivel local.
15. Reafirmamos nuestro empeño en luchar contra las condiciones imperantes en todo el mundo que plantean graves amenazas para la salud, y especialmente la propagación del VIH/SIDA que puede tener efectos extraordinariamente devastadores sobre todos los sectores y niveles de la sociedad y, por consiguiente, sobre la seguridad alimentaria. Para ello son precisos nuevos enfoques, tecnologías y cultivos para las familias campesinas afectadas por el VIH/SIDA con carencia de mano de obra. A este respecto, acogemos con satisfacción la creación del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo, que constituye un importante paso adelante para la acción concertada a nivel nacional y para la movilización de recursos nuevos y adicionales con miras a la prevención y el tratamiento de esas enfermedades.
 16. Reafirmamos la importante función del Codex Alimentarius, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) para proporcionar normas eficaces, con fundamento científico e internacionalmente aceptadas sobre inocuidad de los alimentos y sanidad vegetal y animal, así como para facilitar el comercio agrícola y alimentario internacional en su capacidad de órganos normativos reconocidos por el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC.
 17. Nos comprometemos a seguir apoyando los esfuerzos encaminados a reforzar la capacidad de los países en desarrollo en relación con la gestión de la inocuidad de los alimentos y la sanidad vegetal y animal.
 18. Habremos de reforzar la acción nacional e internacional, a fin de estar preparados para las situaciones imprevistas y de emergencia y para aumentar la eficacia de las medidas de urgencia, tanto mediante intervenciones basadas en la alimentación como de otro tipo. Estas medidas deben estar integradas en iniciativas de desarrollo sostenible con todas las partes interesadas para conseguir una seguridad alimentaria sostenible. Subrayamos la importancia de ampliar el alcance y la cobertura de los mecanismos de protección social, en particular las redes de seguridad para los hogares vulnerables y afectados por la inseguridad alimentaria. Nos comprometemos a asegurar, mediante el desarrollo económico, la utilización de sistemas de alerta, así como la asis-

tencia de emergencia, que nunca jamás se volverán a ver situaciones de hambre.

19. Reconocemos el valor de la alimentación escolar en cuanto programa de desarrollo social. Debería basarse en la compra a nivel local o regional cuando sea posible, y organizarse de forma tal que se respeten las pautas de consumo locales. En este sentido, alentamos la ampliación de los programas de alimentación escolar del Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre otros, siempre que se ejecuten de conformidad con las prioridades y los programas educativos nacionales.
20. Resolvemos contribuir al resultado de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, reconociendo la importante función de las tres organizaciones con sede en Roma, la FAO, el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y fortalecer la coordinación y la cooperación entre las organizaciones nacionales e internacionales, con el fin de utilizar los recursos de manera eficiente, especialmente en las esferas de la cooperación técnica y financiera, la ordenación sostenible de los recursos naturales, la lucha contra las enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas y la consecución de la seguridad alimentaria.
21. Subrayamos la necesidad de seguir promoviendo la ordenación sostenible de los bosques y la pesca, incluidas la conservación y la utilización sostenible de los recursos acuáticos vivos, en vista de la contribución que esos sectores hacen a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza.
22. Subrayamos la importancia de apoyar actividades de desarrollo alternativo que permitan a quienes se dedican a la producción de cultivos ilícitos lograr la seguridad alimentaria sostenible y vivir con dignidad.
23. Reconociendo el alcance de la pobreza en las regiones montañosas, destacamos el papel esencial de las zonas de montaña y su potencial respecto de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles con objeto de alcanzar la seguridad alimentaria. Subrayamos la necesidad de establecer asociaciones entre los países en desarrollo y desarrollados en ese sentido.
24. Nos comprometemos a trabajar en un espíritu de cooperación y solidaridad para reforzar las actividades comprendidas en el mandato de la FAO que permiten a los países en desarrollo y los países con economías en transición hacer frente a los problemas de la inocuidad de los alimentos, sacar mayor provecho de los beneficios de la investigación y las tecnologías y responder con eficacia a los desafíos y las oportunidades que presenta la globalización, en particular en relación con la agricultura y la seguridad alimentaria. Nos comprometemos también a ayudar a esos países, en especial a sus product-

- res de alimentos, a tomar decisiones informadas sobre los conocimientos científicos y técnicos necesarios en relación con estas nuevas tecnologías orientadas a la reducción de la pobreza y el hambre y a lograr el acceso a ellos.
25. Pedimos a la FAO que promueva conjuntamente con el GICAI y otros institutos internacionales de investigación la investigación agrícola y la investigación de nuevas tecnologías, incluida la biotecnología. La introducción de nuevas tecnologías de eficacia probada, incluida la biotecnología, debería realizarse de forma inocua y adaptada a las condiciones locales para contribuir al aumento de la productividad agrícola en los países en desarrollo. Estamos resueltos a estudiar, compartir y facilitar el uso responsable de la biotecnología con miras a hacer frente a las necesidades de desarrollo.
 26. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición se enfrentan con dificultades para responder a los desafíos y oportunidades que presenta la globalización, en particular en relación con la agricultura y la seguridad alimentaria, y por consiguiente acordamos en un espíritu de cooperación y solidaridad aunar las actividades de la FAO en apoyo de esos países, para permitirles afrontar los desafíos y aprovechar los beneficios de la globalización.

Recursos

27. Pedimos a todos los Estados Miembros, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, el sector privado y todos los demás asociados en el desarrollo que consideren la posibilidad de hacer contribuciones voluntarias al Fondo Fiduciario de la FAO para la Seguridad Alimentaria y la Inocuidad de los Alimentos y a otros instrumentos voluntarios. El Fondo Fiduciario debería servir de catalizador con miras a acelerar la producción de alimentos y mejorar el acceso a los mismos en los países menos adelantados, los PBIDA y los pequeños estados insulares en desarrollo, y para prevenir, combatir y erradicar las plagas y enfermedades transfronterizas de las plantas y los animales, y para preparar proyectos de inversión, y de cooperación Sur-Sur, en las esferas mencionadas.
28. Subrayamos la relación intrínseca entre un rápido avance hacia la consecución de los objetivos establecidos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y reafirmados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, y la magnitud, orientación y utilización eficaz de la inversión para la seguridad alimentaria, la agricultura, el desarrollo rural y la producción, elaboración y distribución de alimentos. Como acordamos en el Consenso de Monterrey, la movilización de recursos nacionales e internacionales para al-

canzar esos objetivos depende de varios factores, como por ejemplo: i) un entorno favorable para el ahorro y la inversión en las zonas rurales en el marco de un sistema macroeconómico nacional apropiado, ii) una estrategia nacional de base amplia para la reducción de la pobreza orientada a mejorar el acceso a los alimentos incluso mediante el aumento de la producción y distribución de alimentos, iii) la promoción de oportunidades para la inversión privada interna y externa, iv) el comercio, v) una atención adecuada en el presupuesto nacional al desarrollo socioeconómico, vi) la complementación de los esfuerzos nacionales con AOD en esferas fundamentales de la infraestructura social y el desarrollo humano, y vii) una gestión transparente y eficaz de los recursos públicos.

29. Instamos a los países desarrollados que no lo hayan hecho a que realicen esfuerzos concretos en pos del objetivo del 0,7 por ciento del producto nacional bruto (PNB) en forma de AOD a los países en desarrollo, y del 0,15 al 0,20 por ciento del PNB de los países desarrollados a los países menos adelantados, como se confirmó nuevamente en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, y alentamos a los países en desarrollo a aprovechar los progresos realizados para asegurarse de que la AOD se utilice efectivamente para ayudar a alcanzar los objetivos y las metas de desarrollo. Reconocemos los esfuerzos de todos los donantes, elogiamos a los donantes cuya contribución a la AOD supera los objetivos, o los alcanza o está aumentando para conseguirlos, y subrayamos la importancia de comprometerse a examinar los medios y los plazos para la consecución de las metas y los objetivos.
30. Acogemos con satisfacción la aprobación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y la inclusión de la agricultura y la seguridad alimentaria como componente de esta iniciativa. Invitamos a la comunidad internacional a responder a esta iniciativa financiando programas o proyectos, del modo más apropiado, que reflejen los principios y compromisos de la NEPAD.
31. Alentaremos a la comunidad internacional a que siga prestando asistencia técnica y financiera a los países con economías en transición con miras a mejorar su seguridad alimentaria.
32. Con vistas a invertir la tendencia general a la disminución de las asignaciones a la agricultura y el desarrollo rural en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo, en la AOD y en los préstamos totales de las instituciones financieras internacionales, pedimos que se destine a esos sectores una proporción adecuada de la AOD bilateral y multilateral, de los préstamos de las IFI y de las consignaciones presupuestarias de los países en desarrollo, en el marco del Consenso de Monterrey.

33. Reafirmamos que la Iniciativa ampliada a favor de los países pobres muy endeudados (PPME) ofrece la oportunidad de mejorar las perspectivas económicas y los esfuerzos para la reducción de la pobreza de sus países beneficiarios, incrementando con ello la seguridad alimentaria. Es decisiva la aplicación rápida, eficaz y completa de la Iniciativa ampliada, que debería financiarse plenamente con recursos adicionales. Los países pobres muy endeudados deberían adoptar las medidas de política necesarias para llegar a poder beneficiarse de la iniciativa.
34. Reafirmamos asimismo el Consenso de Monterrey, con objeto de alentar el estudio de mecanismos innovadores para hacer frente a los problemas de la deuda de los países en desarrollo, incluidos los países de ingresos medios y los países con economías en transición.
35. Pedimos a todos los países que aún no lo hayan hecho que consideren la posibilidad de firmar y ratificar el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, a fin de que entre en vigor lo antes posible.

Nota: Noruega comunicó notas explicativas relativas a los párrafos dispositivos 10 y 15 y Estados Unidos de América formuló una reserva al párrafo dispositivo 10. Los textos completos figuran en el Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después.



OBSERVACIÓN GENERAL 12

(adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU el 11 de mayo de 1999)

EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA (ARTÍCULO 11 PIDESC)

Introducción y premisas básicas

1. El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, y en el párrafo 2 del artículo 11 reconoce que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese derecho se aplica a todas las personas; por ello la frase del párrafo 1 del artículo 11 “para sí y su familia” no entraña ninguna limitación en cuanto a la aplicabilidad de este derecho a los individuos o a los hogares dirigidos por una mujer.
2. El Comité ha acumulado una información considerable acerca del derecho a la alimentación adecuada examinando los informes que han ido presentando los Estados Partes desde 1979. El Comité ha observado que aunque hay directrices sobre la presentación de información relativa al derecho a la alimentación adecuada, tan sólo unos pocos Estados Partes han proporcionado información precisa y suficiente para permitir al Comité determinar la situación actual en los países del caso con respecto a este derecho y para determinar qué obstáculos se presentan para su disfrute. Esta Observación general tiene

como fin señalar las principales cuestiones que el Comité considera de importancia en relación con el derecho a la alimentación adecuada. Al preparar la presente Observación general se atiende a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto, y a la invitación especial que se hizo al Comité de que prestara atención especial al Plan de Acción de la Cumbre y continuase vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulaban en el artículo 11 del Pacto.

3. Atendiendo pues a esas solicitudes, el Comité examinó la documentación y los informes pertinentes de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías relativos al derecho a la alimentación adecuada como derecho humano; dedicó un día de debate general a esta cuestión en su 17º período de sesiones de 1997, teniendo en consideración el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada preparado por diversas organizaciones no gubernamentales internacionales; participó en dos reuniones de consulta sobre el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra, en diciembre de 1997, y en Roma, en noviembre de 1998, conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y tomó nota de sus informes finales. En abril de 1999 el Comité participó en un simposio sobre las bases y los aspectos políticos de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición, organizado por el Comité Administrativo de Coordinación/Subcomité de Nutrición en su 26º período de sesiones celebrado en Ginebra, organizado por la OACDH.
4. El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.
5. Pese a que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una alimentación adecuada, se advierte una disparidad inquietante entre las formas que se fijan en el artículo 11 del Pacto y la situación que existe en muchas partes del mundo. Más de

840 millones de personas de todo el mundo, la mayoría de ellas de países en desarrollo, sufren de hambre crónica; millones de personas sufren hambrunas causadas por los desastres naturales, el aumento de la incidencia de los conflictos civiles y las guerras en algunas regiones y el uso de los alimentos como arma política. El Comité observa que si bien los problemas del hambre y la malnutrición suelen ser especialmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos de los países económicamente más desarrollados. Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.

Contenido normativo de los párrafos 1 y 2 del artículo 11

6. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

Adecuación y sostenibilidad de la disponibilidad de los alimentos y del acceso a éstos

7. El concepto de adecuación es particularmente importante en relación con el derecho a la alimentación puesto que sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto. El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, cul-

- turales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de “sostenibilidad” entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.
8. El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente:
 - la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
 - la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.
 9. Por necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos.
 10. Al decir sin sustancias nocivas se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente.
 11. Que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.
 12. Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

13. La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

Obligaciones y violaciones

14. La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se enuncia en el artículo 2 del Pacto y se ha tratado en la Observación general 3 (1990) del Comité. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.
15. El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo (31). La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado

Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

16. Algunas de las medidas a estos distintos niveles de obligación de los Estados Parte tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación.
17. El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Esta obligación dimana del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto en el que se obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, tal como señaló anteriormente el Comité en el párrafo 10 de su Observación general 3. El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.
18. Por otra parte, toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto.

19. Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.
20. Aunque solamente los Estados son Partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad -los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado- son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. El Estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades. El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.

Aplicación en el plano nacional

21. Los medios más adecuados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada variarán inevitablemente y de modo considerable de un Estado Parte a otro. Cada Estado tendrá un margen de elección para decidir sus propios enfoques, pero el Pacto especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada. Esto exigirá aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes. También deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos.

22. La estrategia debe basarse en una determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes en cada situación y contexto, derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada y especificadas en relación con los niveles y caracteres de las obligaciones del Estado Parte a que se refiere el párrafo 15 de la presente Observación general. Esto facilitará la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales y asegurará que las políticas y decisiones administrativas conexas cumplan las obligaciones que impone el artículo 11 del Pacto.
23. La formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación exige el pleno cumplimiento de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Es esencial un buen gobierno para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza, y para asegurar medios de vida satisfactorios para todos.
24. Deben diseñarse mecanismos institucionales adecuados para establecer un proceso representativo que permita formular una estrategia, aprovechando para ello todos los conocimientos internos disponibles relativos a los alimentos y la nutrición. La estrategia debe determinar las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias.
25. La estrategia se ocupará de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a todos los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social. Hay que procurar gestionar y utilizar de modo más sostenible los recursos alimentarios naturales y de otro tipo en los niveles nacional, regional, local y doméstico.
26. La estrategia 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; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias (como estipula el inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto); mantener registros sobre los derechos a la tierra (incluidos los bosques).
27. Los Estados Partes, como un componente de su obligación de proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo, deben adoptar medidas adecua-

- das tendientes a garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación.
28. Incluso en los lugares donde un Estado se enfrenta con limitaciones graves de recursos causadas por un proceso de ajuste económico, por la recesión económica, por condiciones climáticas u otros factores, deben aplicarse medidas para garantizar que se cumpla el derecho a una alimentación adecuada especialmente para grupos de población e individuos vulnerables.

Referencias y legislación marco

29. Al aplicar las estrategias específicas de cada país señaladas supra, los Estados deben establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional. En relación con ello, los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil.
30. Programas y organismos adecuados de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita, para preparar la legislación marco y revisar las leyes sectoriales. La FAO, por ejemplo, tiene experiencia y conocimientos acumulados considerables sobre las leyes en materia de alimentación y agricultura. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene experiencia equivalente sobre las leyes relativas al derecho a una alimentación adecuada para lactantes y niños mediante la protección materna y del niño, incluidas leyes para promover el amamantamiento, y sobre la reglamentación de la comercialización de sustitutos de la leche materna.

Vigilancia

31. Los Estados Partes deberán preparar y mantener mecanismos para vigilar los progresos tendientes a la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos, determinar los factores y dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones y facilitar la adopción de medidas legislativas y

administrativas de corrección, incluidas medidas para aplicar las obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 23 del Pacto.

Recursos y responsabilidad

32. Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación.
33. La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto.
34. Se invita a los jueces y otros miembros de la profesión letrada a prestar una mayor atención a las violaciones del derecho a la alimentación en el ejercicio de sus funciones.
35. Los Estados Partes deben respetar y proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil que prestan asistencia a grupos vulnerables para que realicen su derecho a una alimentación adecuada.
36. Animados por el espíritu del Artículo 156 de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2, el artículo 11, el párrafo 2 del artículo 15 y el artículo 23 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental que corresponde a la cooperación internacional y reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados Partes, al aplicar este compromiso, deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso. Los Estados Partes deben asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimenta-

ción adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales.

37. Los Estados Partes deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países. Los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica. En tal sentido, el Comité afirma las convicciones expuestas en su Observación general 8 sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estados y organizaciones internacionales

38. Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades. Tienen particular importancia a este respecto y deben fortalecerse la función del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y cada vez más la del UNICEF y de la FAO. Debe asignarse prioridad en la asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables.
39. La asistencia alimentaria debe prestarse en la medida de lo posible de modo que no afecte negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios. La asistencia debe basarse en las necesidades de los beneficiarios previstos. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora.

Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

40. Tiene una especial importancia la función de los organismos de las Naciones Unidas, incluida la función que se realiza por conducto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo dentro de los países para promover la realización del derecho a la alimentación. Deben mantenerse las iniciativas coordinadas encaminadas a realizar el derecho a la alimentación a fin de mejorar la coherencia y la interacción entre todos los participantes, incluidos los distintos componentes de la sociedad civil. Las organizaciones que se encargan de la alimentación, la FAO, el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo

Agrícola (FIDA) juntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el UNICEF y, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo deben cooperar con mayor eficacia, aprovechando sus respectivos conocimientos técnicos, en la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, con el debido respeto a sus mandatos individuales.

41. Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación, de conformidad con el párrafo 9 de la Observación general 2 del Comité.

COMPROMISOS Y OBJETIVOS DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN 1996

COMPROMISO PRIMERO

Garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.

Objetivo 1.1:

Evitar y solucionar los conflictos por medios pacíficos y crear un entorno político estable, mediante el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia, un marco jurídico transparente y eficaz, un buen gobierno y una administración transparentes y responsables en todas las instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, y una participación efectiva y equitativa de toda la población, a todos los niveles, en las decisiones y medidas que afectan a su seguridad alimentaria.

Objetivo 1.2:

Garantizar unas condiciones económicas estables y aplicar unas estrategias de desarrollo que estimulen en la mayor medida posible las iniciativas privadas y públicas, individuales y colectivas, para un desarrollo económico y social sostenible y equitativo, y tengan en cuenta asimismo las preocupaciones demográficas y ambientales.

Objetivo 1.3:

Garantizar la igualdad entre los sexos y el pleno ejercicio de los derechos de la mujer.

Objetivo 1.4:

Fomentar la solidaridad nacional y ofrecer igualdad de oportunidades para todos, a todos los niveles, en la vida social, económica y política, especialmente en lo que respecta a los grupos y personas vulnerables y desfavorecidos.

COMPROMISO SEGUNDO

Aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e ino cuos, y su utilización efectiva.

Perseguir la erradicación de la pobreza en las zonas urbanas y rurales y una seguridad alimentaria sostenible para todos como una prioridad de política, y promover, mediante políticas nacionales apropiadas, un empleo seguro y lucrativo y un acceso en condiciones de igualdad y equitativo a los recursos productivos, como la tierra, el agua y el crédito, a fin de elevar al máximo los ingresos de los pobres.

Objetivo 2.2:

Hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales, y tratar de prestar asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo.

Objetivo 2.3:

Garantizar que los alimentos suministrados sean ino cuos, física y económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población.

Objetivo 2.4:

Promover el acceso de todos, especialmente las personas pobres y los grupos vulnerables y desfavorecidos, a la enseñanza básica y a la atención primaria de salud, con el fin de fortalecer su capacidad para valerse por sí mismos.

COMPROMISO TERCERO

Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que

combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.

Objetivo 3.1:

Esforzarse por conseguir, por medios participativos, una producción de alimentos sostenible, intensificada y diversificada, aumentando la productividad, la eficiencia, la inocuidad y la lucha contra las plagas y reduciendo los desperdicios y las pérdidas, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de conservar los recursos naturales.

Objetivo 3.2:

Combatir las amenazas ambientales a la seguridad alimentaria, sobre todo la sequía y la desertificación, las plagas, la erosión de la diversidad biológica y la degradación de los recursos naturales de tierras y aguas, y restablecer y rehabilitar la base de recursos naturales, con inclusión del agua y las cuencas hidrográficas, en las zonas empobrecidas y excesivamente explotadas a fin de conseguir una mayor producción.

Promover políticas y programas idóneos de transferencia y empleo de tecnologías, desarrollo de conocimientos técnicos y capacitación que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo en lo que respecta a la seguridad alimentaria y sean compatibles con el desarrollo sostenible, particularmente en las zonas rurales y desfavorecidas.

Objetivo 3.4:

Adoptar medidas decisivas, en cooperación entre los sectores público y privado, para reforzar y ampliar la investigación y la cooperación científica en materia de agricultura, pesca y silvicultura en apoyo de la política y de las medidas internacionales, regionales, nacionales y locales para aumentar el potencial productivo y mantener la base de recursos naturales en la agricultura, la pesca y la silvicultura, y en apoyo de los esfuerzos por erradicar la pobreza y promover la seguridad alimentaria.

Objetivo 3.5:

Formular y aplicar, en zonas de bajo y de alto potencial, estrategias de desarrollo rural integrado que fomenten el empleo, la formación técnica, la infraestructura, las instituciones y los servicios rurales en apoyo del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria en los hogares, y que refuercen la capacidad productiva local de los agricultores, los pescadores y los silvicultores, y de los que

participan activamente en el sector alimentario, incluidos los miembros de grupos vulnerables y desfavorecidos, las mujeres y la población indígena, así como sus organizaciones representativas, y aseguren su participación efectiva.

COMPROMISO CUARTO

Nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.

Objetivo 4.1:

Afrontar los retos del nuevo marco comercial internacional establecido en las recientes negociaciones comerciales a nivel mundial y regional, y utilizar las oportunidades que de él se derivan.

Objetivo 4.2:

Satisfacer las necesidades esenciales de importación de alimentos de todos los países, considerando las fluctuaciones de los precios y suministros mundiales y teniendo especialmente en cuenta los niveles de consumo de alimentos de los grupos vulnerables de los países en desarrollo.

Apoyar la prosecución del proceso de reforma, de conformidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, en particular el Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura.

COMPROMISO QUINTO

Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.

Objetivo 5.1:

Reducir las necesidades de asistencia alimentaria de urgencia incrementando los esfuerzos para prevenir y solucionar las situaciones de emergencia de origen humano, particularmente los conflictos internacionales, nacionales y locales.

Objetivo 5.2:

Establecer lo más rápidamente posible estrategias de prevención y preparación para los PBIDA y otros países y regiones vulnerables a las emergencias.

Objetivo 5.3:

Mejorar y, si es necesario, crear mecanismos eficientes y eficaces de respuesta a las emergencias a nivel internacional, regional, nacional y local.

Objetivo 5.4:

Reforzar los vínculos entre las operaciones de socorro y los programas de desarrollo, junto con las actividades de eliminación de minas cuando sea necesario, de manera que se respalden mutuamente y se facilite la transición del socorro al desarrollo.

COMPROMISO SEXTO

Promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.

Objetivo 6.1:

Crear el marco de políticas y las condiciones que estimulen una inversión pública y privada óptima en el fomento equitativo y sostenible de los sistemas alimentarios, el desarrollo rural y los recursos humanos en la escala necesaria para contribuir a la seguridad alimentaria.

Esforzarse por movilizar y utilizar de modo óptimo los recursos técnicos y financieros procedentes de todas las fuentes, incluido el alivio de la carga de la deuda, con el fin de aumentar la inversión en las actividades relacionadas con la agricultura, la pesca, la silvicultura y la producción de alimentos sostenibles en los países en desarrollo hasta los niveles necesarios para contribuir a la seguridad alimentaria.

COMPROMISO SEPTIMO

Aplicaremos, vigilemos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

Objetivo 7.1:

Adoptar medidas dentro del marco nacional de cada país con miras a mejorar la seguridad alimentaria y permitir el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Objetivo 7.2:

Mejorar la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar los recursos disponibles, haciendo un uso óptimo de ellos, para apoyar los esfuerzos nacionales con objeto de conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.

Objetivo 7.3:

Vigilar activamente la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Objetivo 7.4:

Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.

Objetivo 7.5:

Compartir las responsabilidades de la consecución de la seguridad alimentaria para todos, de manera que la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se lleve a cabo al nivel más bajo posible al que pueda conseguirse mejor su objetivo.

Este material ha sido producido con la colaboración de la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Las ideas aquí reflejadas no pueden ser consideradas como opinión oficial de las citadas instituciones.

Coordinación de la edición: Prosalus

Diseño: BLG diseño

Imprime: Centro de Publicaciones

Publicaciones del:



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Centro de Publicaciones

Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28071 Madrid

NIPO: 251-05-059-7

Depósito Legal: M-33.478-2005



Cofinancia esta campaña:



Colabora en esta publicación:

