

EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL MARCO ESTRATÉGICO MUNDIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN

Un consenso global



EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL MARCO ESTRATÉGICO MUNDIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN

Un consenso global

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

ÍNDICE

1 UN MARCO ESTRÁTÉGICO MUNDIAL BASADO EN DERECHOS HUMANOS	4
1.1 El MEM	4
1.2 El derecho a una alimentación adecuada como visión del CSA	5
1.3 Los instrumentos de derechos humanos como cimientos para el MEM	6
1.4 Los derechos humanos en las recomendaciones de políticas y programas del MEM	7
1.5 Principios de derechos humanos para las estrategias a nivel nacional	7
1.6 Rendición de cuentas y monitoreo basados en derechos humanos en el MEM	8
2 DE LA INTEGRACIÓN SISTEMÁTICA EN EL DOCUMENTO A LA IMPLEMENTACIÓN: ¿CÓMO ASEGURAR QUE LAS POLÍTICAS ESTÁN EN LÍNEA CON EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS DEL MEM?	9
2.1 Actores comprometidos con la implementación del MEM	9
2.2. Elaboración de políticas basadas en derechos humanos: el enfoque de las siete etapas	9
2.3 Asegurar la implementación de los principios de derechos humanos en los procesos de políticas: los principios PANTHER	14
2.4. Implementación en políticas específicas relevantes para los grupos más afectados por el hambre y la malnutrición	16
2.5 Monitoreo y rendición de cuentas	18
3 OBSERVACIONES FINALES	21
REFERÊNCIAS	22

El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM) es el primer marco mundial aprobado por consenso, por los gobiernos, que integra de forma sistemática el derecho a una alimentación adecuada y los derechos humanos en políticas relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel global, regional y nacional. El MEM requiere que todas las partes interesadas apliquen y aseguren la coherencia de dichas políticas con respecto al derecho a una alimentación adecuada. Esta publicación documenta los elementos más importantes del MEM que apoyan e ilustran la declaración previa. También ofrece sugerencias importantes a las partes interesadas sobre cómo traducir en la práctica a nivel nacional este consenso mundial.

1 UN MARCO ESTRATÉGICO MUNDIAL BASADO EN DERECHOS HUMANOS

1.1 EL MEM

Tras dos años de consultas, la Primera Versión del MEM fue aprobada por consenso durante la 39^a sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), en octubre de 2012.¹ Según la decisión tomada por el CSA, “el **principal valor añadido** del MEM es proporcionar un marco general y un solo documento de referencia con una orientación práctica sobre las recomendaciones básicas relativas a las estrategias, políticas y medidas de seguridad alimentaria y nutrición, validadas por la amplia cooperación, participación y consulta brindadas por el CSA”.² El MEM es un documento dinámico y vivo que refleja el consenso internacional actual entre los gobiernos y que se actualizará regularmente para incluir los resultados y las decisiones del CSA.³

La elaboración del MEM fue considerada como uno de los principales desafíos de su reforma⁴ puesto que constituye un instrumento

clave con el que fortalecer el **papel del CSA** como “la principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente para una amplia gama de partes interesadas comprometidas en trabajar de manera conjunta y coordinada en apoyo de los procesos dirigidos por los países encaminados a eliminar el hambre y a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para todos los seres humanos”.⁵

El proceso de elaboración del MEM se construyó sobre tres supuestos básicos:

- ◆ el **MEM refleja un consenso existente entre los gobiernos sobre seguridad alimentaria y nutrición**. Se basa en las decisiones tomadas por consenso en la plenaria del CSA con la participación de todo el conjunto de partes interesadas del CSA;⁶
- ◆ el **MEM reafirma que la principal responsabilidad y apropiación de las políticas y estrategias nacionales dirigidas por los países es de los gobiernos nacionales**. Estas políticas y programas deberían ser coherentes con los principios de derechos humanos y deberían elaborarse de tal forma que sean participativas e inclusivas, como ocurre con los procesos en el marco del CSA;

¹ CSA [2012]. *Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*. Trigésimo novena sesión del CSA. Del 15 al 20 de octubre de 2012. CFS 2012/39/5 Add.1.

² *Ibidem*, párrafo 7.

³ CSA [2012]. *Primera Versión del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM)*. Preámbulo y Cuadro de decisiones. Trigésimo novena sesión del CSA. Del 15 al 20 de octubre de 2012. Punto del orden del día V.b, párrafo 5.

⁴ CSA [2009]. Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Versión Final. Trigésimo quinta sesión del CSA. 14, 15 y 17 de octubre de 2009. Punto del orden del día III. CFS: 2009/2 Rev 2.

⁵ Véase la nota 1, párrafo 2.

⁶ *Ibidem*, párrafo 10.

- el MEM reúne las acciones de todo el conjunto de partes interesadas que trabajan en todo el mundo por la seguridad alimentaria y la nutrición, así como en las políticas relacionadas. Estos actores, especialmente las agencias intergubernamentales como la FAO, el FIDA, el PMA y el grupo CGAI —así como iniciativas de otros foros internacionales e intergubernamentales— deberían **asegurar la coherencia de sus políticas y programas a nivel nacional, regional y mundial con el consenso alcanzado a través del proceso del MEM.**

Durante las consultas sobre el MEM, los miembros del CSA decidieron, después de extensos debates, **reconocer el papel esencial del enfoque basado en derechos humanos para la seguridad alimentaria y la nutrición, en particular el derecho a una alimentación adecuada, e integrar de forma sistemática este enfoque en el documento.**

Esta dimensión marca una diferencia entre el MEM y otros documentos de consenso intergubernamental sobre seguridad alimentaria y nutrición, especialmente los documentos resultantes de las cumbres mundiales de la alimentación de 1996 y 2009; aunque estos documentos enfatizaban la importancia del derecho a una alimentación adecuada, no lo integraron de forma sistemática en su contenido. El MEM ofrece una agenda consensuada sobre políticas a nivel nacional e internacional, y complementa las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (de aquí en adelante, las Directrices sobre el derecho a la alimentación), aprobadas por consenso en 2004 por los Estados miembros de la FAO, en especial en la dimensión internacional de las políticas.

1.2 El derecho a una alimentación adecuada como visión del CSA

El MEM se basa en la **visión del CSA reformado** que es “*luchar por un mundo libre de hambre en el que los Estados implementen las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*”.⁷ Por tanto, **el papel fundamental del derecho a una alimentación adecuada en el marco del MEM**, como se describe de forma detallada en esta publicación, es una **aplicación lógica de la declaración de visión del CSA** al marco general que ha de orientar al CSA y a todas sus partes interesadas.

El derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria son los únicos dos conceptos incluidos en la sección de **definiciones** del MEM, puesto que se consideran como centrales y consensuados a nivel internacional.



© FAO/Pablo Thekiso

⁷ FAO (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.

La sección sobre el derecho a una alimentación adecuada hace referencia al reconocimiento de la existencia del derecho en la legislación internacional de derechos humanos,⁸ así como a la definición propuesta por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General nº 12 de 1999:

"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla".⁹

Debe resaltarse que el MEM **reafirma las obligaciones de los Estados que son partes en el PIDESC** de respetar, proteger y realizar el derecho humano a una alimentación adecuada mediante políticas nacionales, regionales y mundiales.¹⁰

1.3 Los instrumentos de derechos humanos como cimientos para el MEM

En el Capítulo III, **Fundamento y Marcos Generales del MEM**,¹¹ se hace una amplia referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos. En particular, las Directrices sobre el derecho a la alimentación se consideran como un documento destacado de consenso internacional sobre la implementación del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de las políticas de seguridad alimentaria y nutrición.¹² También se hace una referencia importante a las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (de aquí en adelante, las DVGT).¹³

⁸ "Los Estados que son partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado en 1966, reconocieron: "...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [...] adecuados, [...] y a una mejora continua de las condiciones de existencia" (artículo 11, párrafo. 1) así como "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" (artículo 11, párrafo. 2)". CSA. MEM, párrafo 13.

⁹ Véase la nota 1, párrafo 14.

¹⁰ "Los Estados que son partes en el PIDESC tienen la obligación de respetar, promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada así como de adoptar medidas apropiadas para alcanzar de manera progresiva su plena realización. Esto entraña, entre otras cosas, respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de cualquier tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para impedir que empresas o particulares priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Se afirma en el Pacto que los países deben promover políticas que contribuyan a la realización progresiva de los derechos de las personas a una alimentación adecuada, tomando la iniciativa de dedicarse a actividades que fortalezcan el acceso de las personas a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia así como su utilización de dichos medios y recursos, incluida la seguridad alimentaria. En la medida en que los recursos lo permitan los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer y mantener redes de seguridad social u otras formas de asistencia con el fin de proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos. E/C.12/1999/5, Observación General 12, páginas 6, 8 y 13". CSA, MEM, nota final xvii.

¹¹ "Existen diversos marcos generales que proporcionan principios y estrategias fundamentales para el logro de la seguridad alimentaria y la nutrición. Entre estos pueden citarse el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, la Declaración Final de la Cumbre Mundial de 2009 sobre la Seguridad Alimentaria, las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, así como el PIDESC, por el que se estableció el derecho humano a una alimentación adecuada, y todo el derecho internacional pertinente para la seguridad alimentaria, la nutrición y los derechos humanos". Véase la nota 1, párrafo 18.

¹² "Las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación proporcionan un marco general para la consecución de los objetivos de la seguridad alimentaria y la nutrición. En ellas se hace un llamamiento a fin de que el derecho a una alimentación adecuada sea el objetivo principal de las políticas, programas, estrategias y leyes en materia de seguridad alimentaria; los principios de los derechos humanos (participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho) deberían orientar las actividades dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria; además, las políticas, programas, estrategias y leyes han de fomentar la habilitación de los titulares de derechos y la responsabilidad de los titulares de obligaciones, reforzando de ese modo las nociones de derechos y obligaciones en contraposición a la caridad y la benevolencia". Véase la nota 1, párrafo 20.

¹³ "Las Directrices voluntarias sobre la tenencia fueron aprobadas por el CFS en su 38º período extraordinario de sesiones, en mayo de 2012. Las Directrices voluntarias proporcionan una referencia y orientación para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional". Véase la nota 1, párrafo 22.

El Capítulo Fundamento y Marcos Generales también hace referencia a otros **documentos normativos internacionales en el ámbito de los derechos humanos**, tales como:

- ◆ la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN);
- ◆ el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna, de 1981;
- ◆ la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979;
- ◆ la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, de 1993;
- ◆ la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 para garantizar los derechos de la mujer;
- ◆ los Convenios nº 87, 98 y 169 de la OIT;
- ◆ la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.¹⁴

¹⁴ Véase la nota 1, párrafo 27.



© FAO/Danfung Dennis

1.4 Los derechos humanos en las recomendaciones de políticas y programas del MEM

La primera frase del Capítulo IV del MEM deja claro que:

“Teniendo en cuenta la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y en el contexto de los marcos generales descritos en el Capítulo III, existe un amplio consenso internacional sobre las respuestas políticas adecuadas a las causas subyacentes del hambre y la malnutrición en una serie de esferas”.¹⁵

Araíz de la identificación general en el documento de reforma del CSA de los sectores más afectados por el hambre,¹⁶ el **MEM construye un entendimiento holístico de los titulares de derechos** y la articulación de sus reivindicaciones. El MEM explícitamente presta **atención prioritaria a los productores de alimentos a pequeña escala** en todo el documento, incluidos los agricultores a pequeña escala, los trabajadores del sector agroalimentario, los pescadores artesanales, los pastoralistas, los pueblos indígenas, los sin tierra, las mujeres y los jóvenes.¹⁷ En varios apartados se hace referencia explícita a inquietudes fundamentales de derechos humanos en relación con ámbitos concretos de políticas. En la segunda parte de este documento, donde se aborda la implementación del MEM, se ofrecen ejemplos al respecto.

1.5 Principios de derechos humanos para las estrategias a nivel nacional

Como una lección extraída durante la implementación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación, la FAO ha propuesto

¹⁵ Véase la nota 1, párrafo 28.

¹⁶ Véase la nota 4, párrafo 11, ii.

¹⁷ Véase la nota 1, C (Definiciones), nota al pie 1.

utilizar los principios **PANTHER** (participación, responsabilidad, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho) a la hora de aplicar el enfoque basado en derechos humanos a las políticas y programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición en todos los niveles y fases del proceso. El MEM incluye plenamente estos principios.¹⁸ La integración de los principios de derechos humanos en las políticas y programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición puede contribuir de forma significativa a lograr medidas más eficaces para combatir el hambre y sus causas originarias.¹⁹

Además, el MEM apoya la integración sistemática de estos principios de derechos humanos en todas las recomendaciones de políticas, estrategias y programas sobre seguridad alimentaria y nutrición a nivel nacional. En concreto, se incluyeron en el MEM las siete etapas prácticas para implementar las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación a nivel nacional propuestas por la FAO (véase más adelante en el capítulo 2.2) como un enfoque que los países pueden seguir a la hora de poner en práctica las recomendaciones de las Directrices.

1.6 Rendición de cuentas y monitoreo basados en derechos humanos en el MEM

La sostenibilidad de los esfuerzos para erradicar el hambre solo puede alcanzarse cuando los que están en riesgo sean empoderados y tengan acceso, en todo momento, a **instrumentos de rendición de cuentas** que promuevan y protejan de forma efectiva su derecho humano a una alimentación adecuada. Deben adoptarse mecanismos que capaciten a las personas para reclamar su derecho a una alimentación adecuada y para que los Estados

y otras partes interesadas rindan cuentas por la elaboración y la implementación de políticas que sean coherentes con sus obligaciones en materia de derechos humanos de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada.

El monitoreo y la rendición de cuentas es uno de los pilares de la reforma del CSA. Según el documento de reforma, el CSA tiene el objetivo de *“promover la rendición de cuentas y compartir las mejores prácticas a todos los niveles”* y de establecer *“un mecanismo innovador, [...] a fin de supervisar los progresos hacia los objetivos y medidas acordados”*.²⁰ Para dicho fin se ha creado en 2013 un Grupo de Trabajo de Composición Abierta (GTCA) con el mandato de trabajar en 2013 en aras de un mecanismo innovador que ayude a los países y regiones, según sea apropiado, a abordar la cuestión de si se están logrando o no los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición.²¹

El MEM reconoce la **importancia de la rendición de cuentas** para avanzar en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, y la necesidad de monitorear los **indicadores del derecho a la alimentación**. El MEM destaca también que los **principios que han de guiar los sistemas de monitoreo y rendición de cuentas** sobre seguridad alimentaria y nutrición deberían basarse en derechos humanos, con una referencia particular al derecho a una alimentación adecuada.²²

²⁰ Véase la nota 4, párrafo 6.

²¹ Véase la nota 1, párrafo 90.

²² *“La rendición de cuentas sobre los compromisos y los resultados es fundamental, especialmente para el avance de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, y cabe observar que los países que obtienen progresos mayores con respecto a la seguridad alimentaria y la nutrición son aquellos que han demostrado la mayor voluntad política, con un compromiso político y financiero firme, abierto y transparente para todos los interesados. Los objetivos del seguimiento deberían incluir los resultados nutricionales, los indicadores del derecho a la alimentación, el rendimiento del sector agrícola, el progreso hacia la realización de los ODM, en especial el Objetivo primero, y las metas concertadas en el plano regional”*. Véase la nota 1, párrafo 92.

¹⁸ *Ibidem*, párrafo 20 (véase la nota al pie 10).

¹⁹ Las sugerencias sobre cómo ponerlo en práctica pueden verse en el siguiente capítulo.

2 DE LA INTEGRACIÓN SISTEMÁTICA EN EL DOCUMENTO A LA IMPLEMENTACIÓN: ¿CÓMO ASEGURAR QUE LAS POLÍTICAS ESTÁN EN LÍNEA CON EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS DEL MEM?

2.1 Actores comprometidos con la implementación del MEM

La decisión del CSA de octubre de 2012 explícitamente “alentó a todos los interesados a promover y utilizar la primera versión del MEM al formular estrategias, políticas y programas sobre seguridad alimentaria, nutrición, agricultura, pesca y bosques”.²³

El abanico de actores a los que se dirige el MEM no se limita a un pequeño grupo de profesionales de la seguridad alimentaria y la nutrición. Todo lo contrario, **se dirige a todas las partes interesadas que toman decisiones con un impacto directo o indirecto sobre la seguridad alimentaria y la nutrición:**

“El MEM pone de relieve la coherencia de las políticas y está dirigido a las autoridades responsables de la adopción de decisiones y políticas en ámbitos que tienen repercusiones directas o indirectas sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, tales como las políticas comerciales, agrícolas, sanitarias, ambientales, de recursos naturales y económicas o de inversión... El MEM debería ser asimismo un instrumento importante para informar las medidas de los responsables de la adopción de políticas y decisiones, de los asociados en el desarrollo, de organismos de cooperación y humanitarios, así como de organizaciones internacionales y regionales, instituciones financieras, instituciones de investigación,

organizaciones de la sociedad civil (OSC), el sector privado, las ONG y todas las demás partes interesadas que se ocupan de las esferas de la seguridad alimentaria y la nutrición en los planos mundial, regional y nacional”.

Se recomienda que una **plataforma o consejo nacional amplio que asegure la participación de todas las partes interesadas**, como se indica en la cita mencionada en el párrafo anterior, supervise la implementación del MEM a nivel nacional teniendo en cuenta el abanico de actores y la importancia de la coherencia. Varios países que han logrado avances en la promoción de estrategias, instituciones, legislaciones y mecanismos nacionales de rendición de cuentas (véase el siguiente apartado) también han establecido tales plataformas nacionales. La principal tarea de estas plataformas o consejos es verificar y asegurar la coherencia de las políticas a nivel nacional con las partes correspondientes del MEM.²⁴

2.2 Elaboración de políticas basadas en derechos humanos: el enfoque de las siete etapas

En términos prácticos, el MEM incluye consejos detallados a manera de “**siete etapas**” que los Estados pueden emprender para desarrollar e implementar políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutrición sobre la base de las Directrices del derecho a la alimentación.²⁵ Las “siete etapas” han de entenderse en cada contexto y deberían aplicarse de forma flexible.

²³ CSA [2012]. *Primera Versión del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM)*. Preámbulo y Cuadro de decisiones. Trigésimo novena sesión del CSA. Del 15 al 20 de octubre de 2012. Punto del orden del día V.b. Decisión iv.

²⁴ Véase la nota 1, párrafo 9.

²⁵ Véase la nota 1, párrafo 75.

El fin no es implementarlas en un simple orden cronológico. En su lugar, ofrecen un enfoque que construye los elementos fundamentales para la realización progresiva del derecho a la alimentación como objetivo último, usando los principios PANTHER para orientar los procesos de decisión, implementación y evaluación.

Varios países han dado pasos para lograr este objetivo. Aquí se presentan ejemplos de tales medidas prácticas en el marco del enfoque de las siete etapas. Se enfatiza que todas estas etapas incluyen medidas para reforzar las capacidades que deberían incluir la participación de actores múltiples, en especial de la sociedad civil y de los representantes de los grupos sociales más afectados por el hambre y la malnutrición.

“Primera etapa: Determinar cuáles son las personas que padecen inseguridad alimentaria, dónde viven y por qué sufren hambre. Analizar las causas subyacentes de su inseguridad alimentaria utilizando datos desglosados a fin de que los gobiernos puedan orientar más acertadamente sus iniciativas”.



© FAO/Giulio Napolitano

En Brasil, el Sistema de Información sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición contiene una amplia página web de datos sociales creada por el Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre. Incluye datos e indicadores sobre seguridad alimentaria y nutrición organizados por siete dimensiones (producción de alimentos, disponibilidad de alimentos, acceso a los ingresos/alimentos y gastos, acceso a una alimentación adecuada, salud y acceso a los servicios sanitarios, educación, políticas públicas y presupuesto y derechos humanos). Los datos fueron definidos por el Grupo de Trabajo de Indicadores y Monitoreo del CONSEA (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional). Todos los datos se obtienen de fuentes de datos públicas como el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), CONAB (Compañía Nacional de Abastecimiento), IPEA (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada), DATASUS y fuentes de la sociedad civil.²⁶

“Segunda etapa: Realizar una evaluación exhaustiva, en consulta con las principales partes interesadas, de las políticas, las instituciones, las leyes, los programas y las asignaciones presupuestarias existentes con objeto de determinar mejor tanto las limitaciones como las oportunidades para responder a las necesidades y los derechos de las personas que padecen inseguridad alimentaria”.

En Filipinas, la Evaluación del Derecho a la Alimentación, conducida en 2008, está compuesta de tres estudios: el primero es un análisis de la anatomía del hambre en Filipinas, incluidas las causas y las características socio-económicas de las

²⁶ Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012/2015. Agosto de 2011. Para ver un análisis detallado de la experiencia en Brasil, véase: FAO (2011). *Right to Food Making it Happen – Progress and Lessons Learned through Implementation*.

personas que sufren hambre; el segundo es una evaluación del marco jurídico del derecho a la alimentación; y el tercero es una revisión de las redes de seguridad del gobierno y de las políticas y programas de protección social relacionados con el derecho de la población a una alimentación adecuada.²⁷ La FAO ha preparado una lista de chequeo para llevar a cabo tales evaluaciones nacionales.²⁸

A través de las misiones en países del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una alimentación adecuada, se han hecho contribuciones importantes a las evaluaciones nacionales. Entre 2009 y 2013, se han llevado a cabo misiones en Benín, Brasil, Guatemala, Nicaragua, Siria, China, México, Sudáfrica, Madagascar, Canadá, Camerún y Malawi.²⁹ Un enfoque interesante de evaluación regional ha sido el de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), Angola, Brasil, Cabo Verde, Timor Oriental, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal y Santo Tomé y Príncipe.³⁰

Tercera etapa: Con arreglo a la evaluación, adoptar una estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutrición basada en los derechos humanos como una hoja de ruta con objeto de coordinar las medidas gubernamentales encaminadas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Esta estrategia debería incluir objetivos, plazos,

²⁷ FAO (2010). Evaluación del derecho a la alimentación en Filipinas. www.fao.org/righttofood/publicaciones/publications-detail-es/es/c/164953.

²⁸ FAO (2010). Lista de chequeo para la evaluación del derecho a la alimentación. www.fao.org/righttofood/publicaciones/publications-detail-es/es/c/170629.

²⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. Página web disponible en: www.srfood.org/es/misiones-nacionales.

³⁰ FAO (2013). Evaluación del Derecho a la Alimentación y de la seguridad alimentaria en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) – Informe de evaluación 2011. www.fao.org/righttofood/publicaciones/publications-detail-es/es/c/179567.



© Flickr CC / Robert Cium

responsabilidades e indicadores de evaluación conocidos por todos, y debería sentar las bases para la asignación de recursos presupuestarios”.

Bolivia ha dado pasos concretos hacia el cumplimiento de sus obligaciones en materia del derecho a la alimentación a través de la adopción de nuevas leyes, el fortalecimiento de la participación y la creación de un amplio abanico de programas para la seguridad alimentaria. Una iniciativa emblemática es el Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMDC), que busca eliminar la malnutrición entre los niños menores de cinco años, con énfasis especial en los de menos de dos años. El programa, que es parte de las estrategias desarrolladas en el Consejo Nacional para la Alimentación y la Nutrición (CONAN), presidido por el Presidente del país con la participación de nueve ministerios y de la sociedad civil, tiene como objetivo la promoción de políticas de seguridad alimentaria y nutrición y programas nacionales que se centren en la realización del derecho a la alimentación.³¹

En esta línea también se han dado pasos importantes en Mozambique. El derecho a la alimentación guía la Estrategia de Seguridad

³¹ FAO (2013). *Guía orientativa: Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional.* www.fao.org/docrep/019/i3154s/i3154s.pdf.

Alimentaria y Nutricional II (ESAN II) lanzada en 2008, así como el Plan de 5 años del gobierno para 2010-14 (PQG). Además, el Plan de Acción del Gobierno de Mozambique para la Reducción de la Pobreza para 2011-14 (PARP), pide explícitamente el desarrollo de una ley marco del derecho a la alimentación para reforzar la coordinación multisectorial en la realización de dicho derecho. Se estableció asimismo un mecanismo de coordinación interministerial (SETSAN) con el mandato explícito de promover la implementación del derecho a la alimentación en sus estrategias y programas.³²

Cuarta etapa: Determinar las funciones y responsabilidades de las instituciones públicas competentes en todos los niveles a fin de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y una coordinación eficaz y, en caso necesario, establecer, reformar o mejorar la organización y la estructura de estas instituciones públicas".

En 2012, por el Decreto nº 7/2012, Mozambique otorgó al SETSAN (Secretariado Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional) un estatus jurídico, una mayor independencia administrativa —incluido en la gestión de los recursos humanos y financieros—, su propia partida presupuestaria en el presupuesto nacional y el mandato de coordinar, promover y emprender medidas administrativas en el ámbito de evaluaciones, cumplimiento y aprobación de cuestiones de seguridad alimentaria y nutrición. Además, el Decreto reforzó el papel de SETSAN respecto al derecho a una alimentación adecuada, puesto que promueve la educación y las buenas prácticas sobre el derecho a la alimentación; garantiza y desarrolla legislación sobre seguridad alimentaria y nutrición y proyectos sobre el derecho a la alimentación; y asegura

la gestión de los recursos financieros y humanos para apoyar la coordinación de la seguridad alimentaria y la nutrición y la agenda del derecho a la alimentación. Cuando aprobó la ley LOSAN en 2006 (véase la Quinta etapa), Brasil aprobó una ley que explícitamente menciona las obligaciones del gobierno de "respetar, proteger, promover, ofrecer, informar, monitorear, supervisar y evaluar la realización del derecho humano a una alimentación adecuada, así como de garantizar los mecanismos para su exigibilidad".³³

Quinta etapa: Considerar la posibilidad de integrar el derecho a la alimentación en la legislación nacional, como la Constitución, una ley marco o una ley sectorial, estableciendo así una norma vinculante a largo plazo para el gobierno y las partes interesadas".

Con la adopción de la ley LOSAN (Ley nº 11.346 del 15 de septiembre de 2006), Brasil ha desarrollado los marcos institucionales y legislativos más amplios para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Además de tener el objetivo específico de realizar el derecho a una alimentación adecuada, entre otros, LOSAN crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN),

³² Presidencia de la República (2006). Ley nº 11.346 del quince de septiembre de 2006 (LOSAN). Artículo 2.2.



© Flickr CC/Paula Tiempos

³² Véase la nota 26.



y consolida el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) como un órgano asesor bajo la Presidencia, que tiene 2/3 de representación de organizaciones de la sociedad civil, así como la responsabilidad de ofrecer orientación política al SISAN, evaluarlo y monitorear la implementación de las políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional. Así mismo, enfatiza la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos cuando declara que “una alimentación adecuada es un derecho humano básico, inherente a la dignidad humana e indispensable para la realización de los derechos establecidos por la Constitución Federal.³⁴

Además, en 2010 Brasil se unió a la creciente lista de países que tienen una garantía explícita del derecho a una alimentación adecuada en su Constitución Nacional o en sus leyes fundamentales. Desde la adopción de las Directrices sobre el derecho a la alimentación en 2004 hasta 2012, varios países han hecho lo mismo y han incluido una garantía explícita del derecho a la alimentación en su Constitución, incluidos Bolivia, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Kenia,

Maldivas, México y Níger. Estos países se unieron a aquellos que ya tenían una garantía explícita para todos, así como a aquellos que la tenían para grupos concretos.

Sexta etapa: *Supervisar las repercusiones y los resultados de las políticas, la legislación, los programas y los proyectos con vistas a medir los logros de los objetivos establecidos, subsanar las posibles deficiencias y mejorar constantemente las medidas gubernamentales. Ello podría incluir evaluaciones de los efectos de políticas y programas desde el punto de vista del derecho a la alimentación. Es preciso prestar especial atención a la vigilancia de la situación de 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*.

Las instituciones nacionales de derechos humanos han ofrecido contribuciones significativas al desafío del monitoreo. El Defensor del Pueblo de Colombia presenta un panorama completo de la situación del derecho a la alimentación en el país, incluido el análisis de políticas públicas relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición.³⁵ La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador presentó en 2012 su tercer informe general de monitoreo nacional sobre la situación del derecho a una alimentación adecuada en el país.³⁶

³⁴ Defensoría del pueblo de Colombia (2012). Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación. www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/1InformeDerAlimentacion.pdf.

³⁶ Procuraduría para la defensa de los derechos humanos de El Salvador (2012). Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador. www.pddh.gob.sv/menudocs/publicaciones/finish/5-informes-especiales/154-tercer-informe-sobre-el-estado-del-derecho-a-una-alimentacion-adecuada-en-el-salvador.

³⁴ Ibidem, Artículo 2.

Organizaciones de la sociedad civil de todo el planeta han estado trabajando en el monitoreo basado en derechos humanos de políticas relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición durante más de 25 años. En la actualidad, el compendio anual más amplio de este tipo de informes de monitoreo de la sociedad civil es el **Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición**. Se trata de una iniciativa de la sociedad civil de un grupo diverso de 17 OSC, movimientos sociales y redes internacionales y nacionales,³⁷ que monitorea la implementación del derecho a una alimentación adecuada en todo el mundo desde 2008. Este informe anual ha examinado la situación del derecho a una alimentación adecuada en más de 50 países en todos los continentes.

“Séptima etapa: Establecer mecanismos de rendición de cuentas y reclamo, que pueden ser judiciales, extrajudiciales o administrativos, para que los titulares de derechos puedan exigir responsabilidades a los gobiernos y para garantizar la adopción de medidas correctivas sin demoras cuando las políticas o programas no se apliquen o presten los servicios previstos”.

La India ofrece un ejemplo de justiciabilidad del derecho a la alimentación a nivel nacional. Desde 2011, el Tribunal Supremo en Delhi ha estado tratando un caso de litigio de interés público sobre el derecho a la alimentación y ha pronunciado numerosas medidas cautelares, creando derechos jurídicos a la alimentación y al trabajo en varios programas gubernamentales. La combinación única de fuertes campañas públicas y de medidas cautelares directas y explícitas del Tribunal Supremo ha llevado a una oferta reforzada de programas de asistencia pública y ha aumentado en gran medida la

rendición de cuentas de los funcionarios públicos.³⁸ Esta campaña también llevó a una nueva legislación que garantiza el empleo rural para los pobres, y que ha marcado un hito. Sobre la base de este proceso, a primeros de julio de 2013, el gobierno indio promulgó un decreto sobre la Ley de Seguridad Alimentaria, que llega a dos tercios de la población y refuerza la protección jurídica, en especial para las mujeres embarazadas y lactantes, los bebés y los niños en edad escolar y las personas mayores.³⁹ En Guatemala, en junio de 2013 se dictó una importante sentencia judicial sobre el derecho a una alimentación adecuada respecto a la situación de cinco niños malnutridos de cuatro familias que viven en los pueblos remotos de Camotán. En su sentencia, el tribunal ordenó al Estado aplicar 25 medidas específicas necesarias para abordar los obstáculos estructurales a los que hacen frente los titulares de derechos, especialmente los niños afectados por la malnutrición crónica, y asegurar el disfrute de sus derechos, en particular el derecho a una alimentación adecuada.⁴⁰

2.3 Asegurar la implementación de los principios de derechos humanos en los procesos de políticas: los principios PANTHER

El MEM reconoce que los principios PANTHER,⁴¹ desarrollados por la FAO, deberían usarse como una herramienta práctica para ayudar a desarrollar políticas de seguridad alimentaria y nutrición de forma responsable:⁴²

³⁸ FAO (2011). *Right to Food Making it Happen – Progress and Lessons Learned through Implementation*.

³⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación (2013). *Indian food security bill is victory for the right to food*. www.srfood.org/en/indian-food-security-bill-is-victory-for-the-right-to-food-special-rapporteur-in-new-delhi.

⁴⁰ FIAN Internacional (2013). *Un juez declara al Estado de Guatemala responsable de violaciones del derecho a la alimentación*. www.fian.org/es/news/article/detail/un_juez_declara_al_estado_de_guatemala_responsable_de_violaciones_del_derecho_a_la_alimentacion.

⁴¹ Véase la nota 1, párrafo 20.

⁴² FAO (2012). *Los derechos humanos – una estrategia para la lucha contra el hambre*. Folleto informativo 2. Marzo de 2012.

³⁷ Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. Página web disponible en: www.rtn-watch.org.



Además, el derecho internacional reconoce que ciertas condiciones en la sociedad a veces resultan en —o mantienen— la desigualdad; por ello, los gobiernos deben emprender medidas especiales —a las que a menudo se hace referencia como acciones “positivas” o “afirmativas”— para eliminar esas condiciones que ocasionan o perpetúan la desigualdad. En la práctica, algunos ámbitos en los que tales medidas pueden ser necesarias incluyen, entre otros, el trabajo, la herencia y la propiedad, para garantizar los derechos de la mujer a: el mismo salario por el mismo trabajo; la igualdad en la tenencia y la herencia de la tierra; así como acceso, control y propiedad igualitarios de los recursos naturales y financieros.

Transparencia: Esto significa que los actores, especialmente los más afectados por el hambre y la inseguridad alimentaria, tienen derecho a recibir de los Estados toda la información relacionada con los procesos de toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos que podrían tener efectos positivos o negativos sobre la realización de su derecho a la alimentación.

Dignidad humana: Los cimientos fundamentales de los derechos humanos están en su papel de proteger la dignidad humana. Por otro lado, el ejercicio de los derechos humanos debe estar en línea con la dignidad humana. Por lo tanto, el acceso a la alimentación para los que más sufren inseguridad alimentaria ha de ofrecerse de forma que sea coherente con su dignidad, por ejemplo, asegurando la idoneidad y la aceptabilidad de la asistencia alimentaria y fortaleciendo las capacidades a largo plazo de las personas para alimentarse a sí mismas.

Empoderamiento: El empoderamiento es el proceso de aumentar las capacidades de los titulares de derechos, especialmente de los más afectados por el hambre y la malnutrición, para exigir y ejercer efectivamente sus derechos,

Participación: Implica que todas las partes interesadas, en particular los grupos sociales y las comunidades locales más afectados por el hambre y la malnutrición, pueden participar en la evaluación, toma de decisiones, implementación y monitoreo de estrategias, políticas, programas y proyectos que son relevantes para la seguridad alimentaria y nutricional. En el caso de los pueblos indígenas, la participación incluye, como un requisito básico, que debe respetarse el concepto del consentimiento libre, previo e informado de aquellas personas afectadas por programas o proyectos concretos.

Responsabilidad: Los derechos humanos y las obligaciones estatales van de la mano; los derechos solo pueden realizarse cuando se aplican de forma efectiva. Desde esta perspectiva, lograr una rendición de cuentas efectiva en el derecho a la alimentación está entre los desafíos más inmediatos para prevenir la impunidad de las violaciones del derecho a la alimentación; al mismo tiempo se trata de una oportunidad para lograr una mayor eficiencia en la lucha contra el hambre.

No discriminación: La discriminación por múltiples motivos, como la raza, la lengua, la religión o el sexo, está prohibida bajo la legislación internacional de derechos humanos.

participar en la toma de decisiones y exigir responsabilidades a los titulares de obligaciones.

Estado de derecho: El estado de derecho es un concepto que implica que el gobierno debe obedecer las leyes como hacen sus ciudadanos y que toda institución pública que emprenda acciones debe tener la autoridad jurídica para hacerlo. El concepto se relaciona también con el principio del debido proceso, así como la disponibilidad y accesibilidad de mecanismos de recurso administrativo, judicial y cuasi judicial.

2.4 Implementación en políticas específicas relevantes para los grupos más afectados por el hambre y la malnutrición

Además de la orientación sobre la implementación práctica en torno al desarrollo apropiado de programas basados en derechos humanos, el MEM también contiene recomendaciones específicas para políticas sectoriales a nivel nacional. Los siguientes ejemplos son considerados como centrales para el avance del derecho a la alimentación, en particular con respecto a varios de los grupos más afectados por el hambre y la malnutrición. También sugieren medidas prácticas que pueden adoptarse sobre la base de las siete etapas para la implementación del derecho a la alimentación.

A) Políticas específicas para los trabajadores del sector agroalimentario

Cuestión planteada en el MEM: El MEM hace una mención concreta de la falta de empleo decente y del insuficiente poder adquisitivo de los trabajadores con salarios bajos, y de los pobres rurales y urbanos, como algunas de las causas originarias del hambre.⁴³ “*Muchos trabajadores de la agricultura y la alimentación y sus familias padecen hambre y malnutrición debido a que las leyes laborales básicas, las políticas de salario*

mínimo y los regímenes de seguridad social no abarcan a los trabajadores rurales”.⁴⁴

Recomendación del MEM: Sobre la base de marcos acordados a nivel internacional, el MEM reconoce “*el pago de un salario mínimo vital a los trabajadores agrícolas como una medida directa dirigida a las poblaciones más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y la malnutrición*”.⁴⁵ De igual forma, “*el empleo formal y la garantía de un salario mínimo vital es fundamental para la seguridad alimentaria y la nutrición de los trabajadores*”.⁴⁶

Pasos adicionales: Para la implementación nacional, los países podrían, entre otros, dar los siguientes pasos:

- 1) identificar entre los trabajadores del sector agroalimentario los que sufren la inseguridad alimentaria, y las razones de ello;
- 2) identificar lagunas en la legislación nacional y en la implementación de la legislación existente;
- 3) sobre la base de la evaluación, adoptar medidas correctivas encaminadas al salario vital y al empleo formal para todos los trabajadores del sector agroalimentario.

B) Políticas específicas para asegurar los derechos de las mujeres

Cuestión planteada en el MEM: El MEM hace referencia a la discriminación jurídica y cultural como una causa estructural del hambre.⁴⁷ Presta atención especial a abordar las necesidades nutricionales de las mujeres y las niñas,⁴⁸ y reconoce marco jurídicos internacionales

⁴⁴ Ibidem, párrafo 34.

⁴⁵ Ibidem, párrafo 30.

⁴⁶ Ibidem, párrafo 34.

⁴⁷ Ibidem, párrafo 15.

⁴⁸ Ibidem, párrafo 31.

⁴³ Véase la nota 1, párrafo 30.

relevantes para lograr la seguridad alimentaria de las mujeres.⁴⁹ También hace referencia al informe final de la 37^a sesión del CSA en lo que respecta a las recomendaciones políticas específicas, con las consideraciones dadas al papel de las mujeres como productoras clave de alimentos, con mucha frecuencia víctimas de violencia estructural.⁵⁰

Recomendación del MEM: Entre las medidas específicas se incluyen que los Estados, las organizaciones internacionales y regionales y el resto de partes interesadas deberían, *inter alia*:

- a)** *promover activamente el liderazgo de la mujer y fortalecer la capacidad de las mujeres para organizarse de forma colectiva, especialmente en el sector rural;*
- b)** *hacer que las mujeres participen en el proceso de adopción de decisiones con miras a responder a los retos nacionales y mundiales relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, así como con la investigación agrícola;*
- c)** *elaborar un marco normativo y jurídico, con sistemas apropiados de seguimiento de su aplicación, para garantizar el acceso equitativo de las mujeres y los hombres a los recursos productivos, incluidas la propiedad de la tierra y la herencia; a los servicios financieros; a la tecnología y la información agrícolas; al registro y la gestión de empresas y a las oportunidades de empleo, así como promulgar y aplicar leyes que protejan a la mujer de todo tipo de violencia;*
- d)** *aprobar y aplicar legislación sobre protección de la maternidad y paternidad y otras medidas conexas, que permitan a las mujeres y los hombres desempeñar su función de cuidadores y, de tal forma, satisfacer las necesidades nutricionales de sus hijos y*

*proteger su propia salud, y que al mismo tiempo protejan su seguridad laboral.*⁵¹

Pasos adicionales: Para la implementación nacional, los países podrían, entre otros, dar los siguientes pasos:

- 1)** identificar mujeres y niñas que sufren inseguridad alimentaria, y las razones de dicha inseguridad;
- 2)** evaluar las políticas, instituciones y legislaciones existentes;
- 3)** sobre la base de la evaluación, adoptar medidas correctivas para asegurar la implementación de las recomendaciones del MEM con las políticas nacionales relacionadas con los derechos de la mujer;
- 4)** integrar el derecho a una alimentación adecuada en políticas sectoriales relacionadas con las mujeres y las niñas, incluido —como sugiere el informe sobre el Estado de la Alimentación y la Agricultura de la FAO de 2010-11— mediante la eliminación de la discriminación contra la mujer en el acceso a los recursos agrícolas, la educación, los servicios de extensión y finanzas, y los mercados laborales, y facilitando la participación de las mujeres en mercados laborales rurales que sean flexibles, eficientes y justos;⁵²
- 5)** monitorear el impacto de las medidas correctivas emprendidas.

C) Políticas específicas sobre tenencia de la tierra, la pesca y los bosques

Cuestión planteada en el MEM: El MEM apoya plenamente los principios clave negociados en el proceso de las Directrices voluntarias sobre

⁵¹ *Ibidem*, párrafo 48.

⁵² FAO (2011). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2010-2011: Las Mujeres en la Agricultura – Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*.

⁴⁹ *Ibidem*, párrafo 27.

⁵⁰ *Ibidem*, párrafo 47.

la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (DVGt):

- a) dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia;
- b) salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones;
- c) promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia;
- d) proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia;
- e) prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción.⁵³

Recomendación del MEM: De forma más específica, el MEM menciona también las obligaciones de los Estados y las responsabilidades de los actores privados con respecto a los derechos humanos y los derechos de tenencia de los recursos naturales:

"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 ningún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales".⁵⁴

"Los actores no estatales, tales como las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros. Deberían integrar los correspondientes sistemas de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia".⁵⁵

Pasos adicionales: Para la implementación nacional, los países podrían, entre otros, dar los siguientes pasos:

- 1) identificar a los que sufren inseguridad alimentaria entre los productores de alimentos a pequeña escala, en especial entre los pueblos indígenas, los pastoralistas, los pescadores artesanales, los sin tierra, las mujeres rurales y los jóvenes, y las razones de ello;
- 2) evaluar las políticas, instituciones y legislaciones existentes;
- 3) sobre la base de la evaluación, adoptar medidas correctivas encaminadas a la implementación de las DVGt;
- 4) monitorear el impacto de las medidas correctivas;
- 5) asegurar un mecanismo de rendición de cuentas y de reclamaciones para permitir que los titulares de los derechos puedan exigir responsabilidades a los gobiernos.

2.5 Monitoreo y rendición de cuentas

El MEM ofrece orientaciones claras para sistemas de rendición de cuentas y monitoreo para la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel nacional, regional y mundial. Los gobiernos identificaron los siguientes principios en el marco del CSA:

⁵³ Véase la nota 1, párrafo 63.

⁵⁴ Ibidem, párrafo 61.

⁵⁵ Ibidem, párrafo 65.

“93. Los sistemas de supervisión y rendición de cuentas deberían ajustarse a los cinco principios siguientes:

- a) deberían basarse en los derechos humanos, con especial referencia a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada;
- b) deberían permitir la rendición de cuentas por parte de los responsables de las decisiones;
- c) deberían tener un carácter participativo y contemplar evaluaciones que impliquen a todos los interesados y beneficiarios, incluidos los más vulnerables;
- d) deberían resultar sencillos, pero amplios, precisos, oportunos y comprensibles para todos, con indicadores desglosados por sexos, edades, regiones, etc., que permitan reflejar los efectos, el proceso y los resultados previstos;
- e) no deberían constituir una duplicación de sistemas existentes, sino basarse en ellos y reforzar las capacidades estadísticas y de análisis nacionales”.⁵⁶

Las plataformas, comités o consejos nacionales que trabajen con la seguridad alimentaria y la nutrición, o más específicamente, las instituciones de los gobiernos, parlamentos, sistemas judiciales, instituciones de derechos humanos, sociedad civil o el mundo académico, deberían referirse explícitamente a estos principios como resultado de un consenso internacional a la hora de diseñar mecanismos nacionales de rendición de cuentas o de llevar a cabo esfuerzos de monitoreo de las políticas con repercusiones directas o indirectas en la seguridad alimentaria y la nutrición.

⁵⁶ Ibidem, párrafo 92-93.

El **Grupo de Trabajo de Composición Abierta (GTCA)** sobre monitoreo del CSA está discutiendo y desarrollando en el periodo 2013-2014 los términos del mecanismo de monitoreo innovador. Para tal fin, un ejercicio de mapeo ha identificado varios mecanismos y metodologías existentes. Además de los indicadores y metodologías usados para medir el hambre, como los usados en el informe anual SOFI⁵⁷ o en el Índice Global del Hambre,⁵⁸ las siguientes **metodologías e indicadores de monitoreo basados en derechos humanos** han sido desarrollados y están siendo usados por gobiernos, consejos nacionales de seguridad alimentaria y nutrición, organizaciones intergubernamentales y grupos de la sociedad civil:

- a) **métodos para monitorear el derecho humano a una alimentación adecuada de la FAO.**⁵⁹ Los métodos tienen como objetivo examinar los resultados y los impactos de los procesos, políticas y proyectos de desarrollo, apoyando a los países que están comprometidos con la implementación del derecho humano a una alimentación adecuada a nivel nacional;
- b) **indicadores de Derechos Humanos** de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH).⁶⁰ El objetivo de esta metodología es identificar indicadores que tengan en cuenta los contextos para promover y monitorear la implementación de los derechos humanos y ofrecer elementos para construir la capacidad de los sistemas de monitoreo

⁵⁷ FAO (2012). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo – El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición.*

⁵⁸ IFPRI (2012). *El Índice Global del Hambre – El desafío del hambre: garantizar la seguridad alimentaria sostenible en situaciones de penuria de tierras, agua y energía.*

⁵⁹ FAO (2009). *Métodos para monitorear el derecho humano a la alimentación adecuada - Volúmenes I-II.*

⁶⁰ OACDH (2013). *Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación.*

de derechos humanos y facilitar el uso de herramientas apropiadas en la elaboración, implementación y monitoreo de políticas. Durante este esfuerzo se desarrollaron indicadores específicos —indicadores de estructura, proceso y resultados— para medir los progresos en la realización del derecho a una alimentación adecuada;

- c) **la metodología IBSA** es un procedimiento de cuatro pasos, Indicador-Meta-Determinación del alcance-Evaluación, elaborado por la Universidad de Mannheim, con la colaboración de FIAN Internacional y contribuciones de la FAO y otras partes interesadas.⁶¹ El objetivo principal de la iniciativa IBSA es ofrecer a las partes interesadas implicadas en el proceso de elaboración de informes estatales un mecanismo de notificación más eficaz y sencillo que optimiza el monitoreo nacional e internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, mejorando el procedimiento de notificación ante el Comité de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁶²

En el proceso de la IBSA se prestó especial atención a la evaluación de los avances en la realización del derecho humano a una alimentación adecuada.

- d) **Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas⁶³** elaborado por FIAN Internacional y Welthungerhilfe, ofrece a la sociedad civil, y también a los funcionarios públicos, algunas cuestiones clave para monitorear el derecho a la alimentación, incluida también la seguridad alimentaria. Uno de los objetivos específicos de este instrumento es dar a la sociedad civil una guía para redactar informes sobre la realización del derecho a la alimentación en sus países.

⁶¹ Universidad de Mannheim/FIAN (2009). *Manual IBSA sobre la realización de los DESC: el ejemplo del derecho a la alimentación.*

⁶² La resolución 1988/4 del 24 de mayo de 1988 del ECOSOC prescribe un periodo regular de notificación de dos años tras la entrada en vigor del Pacto para el Estado parte en cuestión. Seguirán a continuación informes cada cinco años a partir de entonces. Esto se refleja también en la norma de procedimiento 58 del Comité aprobada por el órgano del tratado en 1990.

⁶³ FIAN y Welthungerhilfe (2007). *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas.* www.fian.org/en/library/publication/detail/screen-state-action-against-hunger.



© FAO / Giulio Napolitano

3 OBSERVACIONES FINALES

La Primera Versión del MEM representa un **logro importante del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)**. El marco incorpora derechos humanos, en especial el derecho a una alimentación adecuada, como elementos centrales en todos los capítulos del documento, en concreto en los siguientes: visión y definiciones, el fundamento normativo y los marcos generales, recomendaciones en materia de políticas y programas, así como el monitoreo y la rendición de cuentas.

Comparado con marcos mundiales similares sobre seguridad alimentaria y nutrición, como las declaraciones de las cumbres mundiales de la alimentación de 1996 y de 2009 o el Marco Amplio para la Acción Actualizado de las Naciones Unidas, el **MEM es sin duda alguna el más avanzado en lo que respecta a la incorporación e integración sistemática del derecho a una alimentación adecuada**. Esto tiene un valor especial puesto que la Primera Versión del MEM fue aprobada por consenso entre los gobiernos en el marco del CSA.

Desde una perspectiva de derechos humanos, y más concretamente desde una perspectiva del derecho a una alimentación adecuada, el MEM representa avances importantes con respecto a los tres desafíos a los que se hace frente a la hora de desarrollar **políticas basadas en derechos humanos sobre seguridad alimentaria y nutrición**:

- a) El MEM contribuye al entendimiento de la **primacía de los derechos humanos⁶⁴ en el ámbito de políticas relevantes para la alimentación y la nutrición**. Esto se debe sobre todo al hecho de que el MEM se construye sobre,

e integra sistemáticamente, la declaración de visión del CSA reformado que, de forma intrínseca, vincula la lucha por un mundo sin hambre con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

- b) El MEM contribuye a aumentar el reconocimiento de la **coherencia de derechos humanos en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición**. El fuerte papel que se da a la coherencia de las políticas en el MEM, enfatizando al mismo tiempo un enfoque basado en derechos humanos, implica que las políticas gubernamentales deberían enmarcarse de tal forma que estén en conformidad con las normas y obligaciones en materia de derechos humanos, y eviten cualquier daño.
- c) El MEM indica claramente que los **mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas eficaces** de políticas relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición **han de basarse en los derechos humanos**. Tal entendimiento implica la inclusión y aplicación consecuentes de los indicadores de derechos humanos en el monitoreo de los procedimientos de rendición de cuentas nacionales, regionales y mundiales. Es fundamental que el enfoque general basado en derechos humanos que caracteriza al MEM oriente también el proceso de implementación a nivel nacional. En este contexto, las plataformas o consejos nacionales garantizan que la participación de un amplio abanico de actores relevantes, como gobiernos, productores de alimentos a pequeña escala, sociedad civil, mundo académico, sector privado y organizaciones internacionales, desempeñe un papel crucial. El MEM ofrece una guía clara sobre cómo asegurar la coherencia de las políticas y programas nacionales usando un enfoque basado en el derecho a la alimentación.

⁶⁴ Los derechos humanos son responsabilidad principal de los Estados y priman sobre otros ámbitos de políticas, como se menciona en el Artículo 1 de la Declaración de Viena aprobada por consenso en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en 1993.

REFERÊNCIAS

CSA. 2009. *Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Versión Final. Trigésimo quinta sesión del CSA. 14,15 y 17 de octubre de 2009. Punto del orden del día III. CFS: 2009/2 Rev 2. Roma.

CSA. 2012. *Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*. Trigésimo novena sesión del CSA. Del 15 al 20 de octubre de 2012. CFS 2012/39/5 Add.1. Roma.

CSA. 2012. *Primera Versión del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM)*. Preámbulo y Cuadro de decisiones. Trigésimo novena sesión del CSA. Del 15 al 20 de octubre de 2012. Punto del orden del día V.b. Roma.

CSA. 2012. *Informe final*. Trigésimo novena sesión. Del 15 al 20 de octubre de 2012. 2012/39. Roma.

Defensoría del pueblo de Colombia. 2012. *Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación*. Bogotá.

FAO. 2005. *Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. Aprobadas por la 127^a sesión del Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Roma.

FAO. 2009. *Métodos para monitorear el derecho humano a la alimentación adecuada - Volúmenes I-II*. Roma.

FAO. 2010. *Evaluación del derecho a la alimentación en Filipinas*. Roma.

FAO. 2010. *Lista de chequeo para la evaluación del derecho a la alimentación*. Roma.

FAO. 2011. *Right to Food Making it Happen – Progress and Lessons Learned through Implementation*. Roma.

FAO. 2011. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2010–2011: Las Mujeres en la Agricultura – Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*. Roma.

FAO. 2012. *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. Informe de la 38^a sesión (especial) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 11 de mayo de 2012. Anexo D. Roma.

FAO. 2012. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo – El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*. Roma

FAO. 2012. *Los derechos humanos – una estrategia para la lucha contra el hambre*. Folleto informativo 2. Marzo de 2012. Roma.

FAO. 2012. *El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición: una perspectiva del derecho a la alimentación*. Folleto informativo 1. Marzo de 2012. Roma.

FAO. 2012. *El derecho a la alimentación y los marcos estratégicos mundiales: El Marco Estratégico Mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (MEM) y el Marco Amplio para la Acción de las Naciones Unidas (CFA)*. Roma.

FAO. 2013. *Evaluación del Derecho a la Alimentación y de la seguridad alimentaria en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) – Informe de evaluación 2011*. Roma.

FAO. 2013. *Nota orientativa: Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutrición.* Roma.

FIAN y Welthungerhilfe. 2007. *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas.* Bonn/Heidelberg.

IFPRI. 2012. *El Índice Global del Hambre – El desafío del hambre: garantizar la seguridad alimentaria sostenible en situaciones de penuria de tierras, agua y energía.* Bonn/Washington/Dublín.

Mecanismo de la Sociedad Civil. 2012. *Evaluación final del MEM desde una perspectiva de la sociedad civil.* Octubre de 2012. Roma.

OACDH. 2013. *Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación.* Ginebra.

Presidencia de la República. 2006. *Ley nº 11.346 del quince de septiembre de 2006 (LOSAN).* Brasilia.

Procuraduría para la defensa de los derechos humanos de El Salvador. 2012. *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador.* San Salvador.

Universidad de Mannheim/FIAN. 2009. *Manual IBSA sobre la realización de los DESC: el ejemplo del derecho a la alimentación.* Mannheim/Ginebra.

Wolpold-Bosien, Martin. 2012. *Trabajando juntos hacia la adopción de un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y la nutrición: ¿hasta dónde hemos llegado?* Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2012. FIAN, ICCO, Brot für die Welt. Stuttgart/Heidelberg/Utrecht.

Esta publicación documenta el consenso alcanzado en el contexto del Marco Estratégico Global para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (MEM) respecto a las recomendaciones que son particularmente interesantes desde una perspectiva del derecho a la alimentación. Fue elaborado en gran medida a partir del lenguaje acordado por el MEM como base para el trabajo de promoción e información. También ofrece a las partes interesadas sugerencias importantes sobre cómo traducir el consenso global a la práctica a nivel nacional, en particular mediante la presentación de una variedad de experiencias y estudios de casos que demuestran la importancia de un enfoque de la seguridad alimentaria y la nutrición basado en los derechos humanos. Además, el documento presenta recomendaciones concretas propuestas en el MEM con el fin de poner en práctica políticas específicas dirigidas a los grupos vulnerables o asuntos particulares.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) quisiera agradecer al Gobierno de Noruega por el apoyo económico que hizo posible el desarrollo de esta publicación.



EL
DERECHO
A LA
ALIMENTACIÓN



ESA • © FAO, 2014

Este Folleto Informativo ha sido desarrollado conjuntamente con FIAN.
Autores Natalia Landivar, Martin Wolpold-Bosien,
Traducción: Rodrigo Ginés Salguero, Revisión: Juan Carlos Morales González.
Para descargar: www.fao.org/righttofood
Para más comentarios, contactar: Righttofood@fao.org