



# Asamblea General

Distr. general  
7 de agosto de 2013  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## El derecho a la alimentación

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con la resolución [67/174](#) de la Asamblea.

---

\* Publicado nuevamente por razones técnicas el 27 de septiembre de 2013.

\*\* [A/68/150](#).



## **Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación**

### *Resumen*

En el presente informe se describen las líneas generales de un movimiento mundial que se está creando en torno al derecho a la alimentación, haciendo hincapié en los aspectos prácticos de la realización del derecho a una alimentación adecuada mediante la adopción de marcos jurídicos, normativos e institucionales apropiados en los 10 últimos años. En el informe se hace un balance de los importantes progresos realizados desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y se destacan las mejores prácticas emergentes y el papel de los principales agentes: los gobiernos, los parlamentos, los tribunales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales. Se procura coordinar los esfuerzos desplegados en múltiples sectores, mejorar la rendición de cuentas y facilitar la participación de la sociedad civil y las personas afectadas por el hambre y la malnutrición en la adopción de decisiones y la supervisión de los resultados mediante un número cada vez mayor de leyes marco sobre el derecho a la alimentación, en conjunción con estrategias nacionales basadas en los derechos. Al mismo tiempo, se están redefiniendo los sistemas de protección social en términos de derechos, en detrimento de una concepción de las prestaciones sociales como donaciones de beneficencia. Los tribunales y otras modalidades de mecanismos de indemnización, como las auditorías sociales, están contribuyendo de manera fundamental a este cambio.

## I. Introducción

1. El derecho a una alimentación adecuada como un derecho humano no es una novedad. Este fue reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirmado posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), y mediante el derecho a la vida, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6)<sup>1</sup>. Se incluyó también en otros instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 24 2) c) y 27 3)), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 12 (2)), y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículos 25 f) y 28 1)). Por último, el derecho a la alimentación está reconocido en una serie de instrumentos regionales como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) (1988) (artículo 12), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990) (artículo 14 2) c)) y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, relativo a los derechos de la mujer en África (2003) (artículo 15). Pese a que en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no se hace referencia expresa al derecho a la alimentación, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha protegido ese derecho basándose en las disposiciones relativas al derecho a la vida (artículo 4), el derecho a la salud (artículo 16) y el derecho al desarrollo económico, social y cultural (artículo 22)<sup>2</sup>.

2. No obstante, el derecho humano a una alimentación adecuada ha vuelto a suscitar un renovado interés en los últimos años, sobre todo desde su reafirmación en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996. Los participantes en la Cumbre se comprometieron a “esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”<sup>3</sup>, lo que condujo a la aprobación por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de su observación general núm. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (véase [E/C.12/1999/5](#)), seguida de la negociación de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices sobre el derecho a los alimentos), adoptadas el 23 de noviembre de 2004 por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

3. En el momento de la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la alimentación era más que un símbolo, pero apenas más que una aspiración. Ahora es un instrumento operacional,

---

<sup>1</sup> Como subraya el Comité de Derechos Humanos, el derecho a la vida exige que los Estados tomen todas las medidas posibles para eliminar la malnutrición (véase la observación general núm. 6 (1982), párr. 5).

<sup>2</sup> Véase Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicación núm. 155/96, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 30º período ordinario de sesiones, octubre de 2001, ACDPR/COMM/A044/1, de 27 de mayo de 2002.

<sup>3</sup> Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, compromiso 7, objetivo 7.4.

ampliamente reconocido como factor clave del éxito de las estrategias de seguridad alimentaria. En la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria celebrada en 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno convinieron en los Cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible (WSFS 2009/2). Reafirmando “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos suficientes, sanos y nutritivos, en consonancia con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (párr. 16), se comprometieron a fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprendiera: “1) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre; y 2) programas sostenibles a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”. En 2009, el derecho a la alimentación también pasó a ocupar un lugar central en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial reformado, el principal foro internacional e intergubernamental para coordinar la acción contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, cuya misión consiste en esforzarse “por lograr un mundo libre del hambre en el que los países apliquen las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (véase Comité de Seguridad Alimentaria Mundial: 2009/2 Rev. 2, párr. 4). El Marco Amplio para la Acción por el que se rigen los 22 organismos de las Naciones Unidas que cooperan en el Equipo de Tareas de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria se actualizó en septiembre de 2010, y en la actualidad integra una serie de componentes relacionados con el derecho a la alimentación, lo que constituye un reconocimiento de la necesidad de mejorar los sistemas de información y rendición de cuentas (resultado 3).

4. El derecho a la alimentación ha entrado en una nueva fase en que la aplicación se ha convertido en el eje de los esfuerzos. En el presente informe se hace un balance de los progresos realizados a este respecto, se destacan las nuevas prácticas óptimas y se aclara la contribución que diversos agentes pueden hacer para fortalecer aún más ese movimiento. El informe se basa en parte en las reuniones de expertos convocadas por el Relator Especial, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO, para evaluar los progresos realizados en América Latina y el Caribe, África Oriental y Central, y África Occidental. Esas reuniones se celebraron en Bogotá los días 9 y 10 de junio de 2011, en coordinación con el Segundo Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe, celebrado en Bogotá los días 7 y 8 de junio de 2011; en Nairobi los días 4 y 5 de abril de 2012; y en Dakar los días 13 y 14 de junio de 2013. Además de los miembros de esas administraciones nacionales, las consultas regionales contaron con la participación de parlamentarios, representantes de instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de agricultores y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

5. Las opiniones del Relator Especial también se basaron en las 11 visitas que realizó a distintos países desde el inicio de su mandato, así como en varias visitas de trabajo, incluida una visita reciente a la India los días 2 a 5 de julio de 2013, por invitación de los organizadores de la campaña para promover el derecho a la alimentación. Por último, el Relator Especial aprovechó las respuestas a un

cuestionario enviado el 5 de febrero de 2013 a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

## **II. El derecho a la alimentación: una contribución a tres niveles**

6. El derecho a la alimentación tiene más que ver con los modos de producción y las cuestiones relativas a la distribución que con los niveles de producción de alimentos solamente. El objetivo primordial consiste en garantizar a cada persona, a título individual o como parte de un grupo, un acceso permanente y seguro a dietas que sean adecuadas desde el punto de vista nutricional, producidas de forma sostenible y culturalmente aceptables. Ese acceso puede garantizarse mediante tres canales que suelen funcionar en combinación: a) la autoproducción, b) el acceso a actividades generadoras de ingresos, y c) la protección social, ya sea informalmente mediante el apoyo de la comunidad o por conducto de mecanismos redistributivos administrados por el Estado. Como tal, dependiendo de la población de que se trate, el derecho a la alimentación está estrechamente relacionado con el derecho de acceso a recursos como la tierra, el agua, los bosques y las semillas, que son esenciales para quienes producen alimentos para su propio consumo; el derecho al trabajo, garantizado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el derecho a la seguridad social, amparado en el artículo 9 del Pacto.

7. El derecho a la alimentación tiene por objeto asegurar el acceso a una dieta adecuada. Si bien el acceso es necesario para que las personas estén debidamente alimentadas, no es el único requisito. Es evidente que la disponibilidad de alimentos también es una condición necesaria (lo cual requiere un funcionamiento adecuado de los mercados a fin de que los alimentos puedan transitar de los productores a los mercados y de las regiones con superávit de alimentos a las regiones con déficit de alimentos). El acceso a los servicios de atención de la salud y de saneamiento, así como las prácticas de alimentación adecuadas, también son esenciales. En este sentido, el derecho a la alimentación también está estrechamente vinculado al derecho a la salud y a lo que se describe como una “utilización” adecuada.

8. La contribución del derecho a una alimentación adecuada a la erradicación del hambre y la malnutrición se desarrolla en tres niveles. En primer lugar, como derecho independiente reconocido en el derecho internacional y en varias constituciones nacionales, impone a los Estados las obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada. En segundo lugar, el derecho a la alimentación fomenta la transformación de las prestaciones de bienestar social que reciben las personas o las familias en el marco de planes gubernamentales de seguridad alimentaria en derechos reconocidos por la ley. En tercer lugar, el derecho a la alimentación exige que los Estados aprueben estrategias nacionales para realizar progresivamente los componentes del derecho a la alimentación que no se pueden garantizar de inmediato. Los importantes progresos logrados en cada uno de estos niveles en los últimos años se deben a la interacción de distintos agentes, como los tribunales, los parlamentos, los gobiernos, las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y los movimientos sociales.

---

<sup>4</sup> Las respuestas recibidas pueden consultarse en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/QuestionnaireGA68thSession.aspx>.

## A. Obligaciones de respetar, proteger y realizar

9. El derecho a la alimentación se establece cada vez más en las constituciones nacionales, conforme a lo recomendado en la Directriz 7 de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. En 1994, Sudáfrica incluyó el derecho a la alimentación en el artículo 27 de la Constitución posterior al período del *apartheid*. Otros países han seguido su ejemplo. En la nueva Constitución de Kenya, aprobada por referéndum popular en 2010, se prevé el derecho de toda persona a “no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada de calidad aceptable”; al igual que la de Sudáfrica, la Constitución impone al Estado la obligación de respetar, proteger, promover y hacer efectivo ese derecho. En un estudio realizado en 2011, se identificaron 24 Estados en que se reconocía explícitamente el derecho a la alimentación, aunque aproximadamente en la mitad de ellos solo se reconocía en beneficio de un determinado segmento de la población, como los niños y, a veces, a través de otro derecho humano, como el derecho a la vida<sup>5</sup>. Desde la conclusión de ese estudio, se han modificado los artículos 4 y 27 de la Constitución de México a fin de incluir el derecho a la alimentación. En El Salvador, Nigeria y Zambia hay procesos de revisión constitucional en curso que podrían entrañar la inclusión del derecho a la alimentación en las respectivas Constituciones<sup>6</sup>. En otros países, como Uganda y Malawi, garantizar el acceso a una alimentación y una nutrición adecuadas se define como un principio de política de Estado<sup>7</sup>. En Alemania, el derecho a la alimentación está protegido de manera indirecta por la garantía de un nivel mínimo de subsistencia, a fin de que todos puedan vivir con dignidad. Además, entre los países que respondieron al cuestionario del Relator Especial, varios de ellos, como la Argentina y Noruega, garantizan implícitamente el derecho a la alimentación al otorgar un rango constitucional o superior a la Constitución al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.

10. Estos avances no son simbólicos. Las “víctimas de violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición” (véase [E/C.12/1999/5](#), párr. 32). El reconocimiento del derecho a la alimentación en la legislación nacional autoriza a los tribunales u otros órganos de vigilancia independientes a imponer el cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación. En los últimos años, se han logrado importantes progresos en este ámbito<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Véase Lidija Knuth y Margret Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World*, Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO (Roma, 2011), pág. 15.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, el primer proyecto de Constitución de la República de Zambia (30 de abril de 2012), art. 62 1) c).

<sup>7</sup> En Malawi, también se considera que el derecho a la alimentación forma parte del derecho al desarrollo (véase el art. 30 2)).

<sup>8</sup> Véase también Christian Courtis, “The right to food as a justiciable right: challenges and strategies”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 11, 2007, págs. 317 a 337; FIAN Internacional, *Promover el derecho a la alimentación adecuada a nivel nacional, algunas lecciones aprendidas*, Heidelberg, 2009; José Luis Vivero, “Hambre de justicia en América Latina. La justiciabilidad de los derechos sociales en las democracias hambrientas”, en Martín-López & Vivero, eds., *Nuevos retos para el derecho a la alimentación* (Barcelona, Editorial Huygens, 2011); Christophe Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice* (Bruselas, Bruylant, 2012).

## 1. La obligación de respetar

11. La obligación de respetar exige que el Estado se abstenga de interferir con los niveles actuales de disfrute del derecho a la alimentación y que garantice los derechos existentes, por ejemplo, asegurando que quienes produzcan sus propios alimentos tengan acceso a los recursos de los que dependen, incluidas la tierra y el agua, o asegurando que quienes tengan acceso a actividades generadoras de ingresos que les permiten comprar alimentos no se vean privados de ese acceso.

12. Los tribunales suelen estar bien preparados para hacer cumplir esta obligación. En la causa *Kenneth George y otros c. el Ministro de Asuntos Ambientales y Turismo* el Tribunal Superior de Sudáfrica ordenó que se modificara la Ley de recursos marinos vivos y exigió que al elaborar la nueva ley se tuvieran en cuenta “las obligaciones jurídicas y las directrices políticas nacionales e internacionales para incluir los derechos socioeconómicos de los pequeños pescadores y garantizarles el acceso equitativo a los recursos marinos”<sup>9</sup>. Ello resultó en la adopción de una nueva política de pesca en pequeña escala en mayo de 2012, en la que se reconocía la importancia de las pesquerías de ese tipo, al contribuir a la seguridad alimentaria y servir de red de seguridad vital contra la pobreza<sup>10</sup>. En Honduras, la Corte de Apelaciones Seccional de San Pedro Sula concedió un amparo constitucional en el caso denominado Brisas del Bejuco a fin de prevenir el desalojo de un grupo de agricultores de pequeña escala, refiriéndose a la obligación del Estado de proteger el derecho a la alimentación en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha protegido los recursos del pueblo ogoni, de los que depende para su subsistencia, contra los daños causados por empresas petroleras que operan en sus territorios<sup>11</sup>, posición que fue reiterada en 2012 por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental<sup>12</sup>. En todos esos casos, los tribunales o los órganos cuasijudiciales han protegido el derecho a la alimentación prohibiendo toda acción que pudiera socavar la capacidad de las personas y las comunidades para producir sus propios alimentos.

## 2. La obligación de proteger

13. La obligación de proteger requiere que el Estado proteja el disfrute por las personas del derecho a la alimentación contra las violaciones cometidas por terceros (a saber, otros particulares o grupos o empresas privadas), entre otras cosas mediante el establecimiento de un marco normativo adecuado<sup>13</sup>. Los tribunales

<sup>9</sup> Véase la causa EC1/05, Tribunal Superior de Sudáfrica (División Provincial del Cabo de Buena Esperanza).

<sup>10</sup> Véase también la posición del Comité de Derechos Humanos, el cual observa que un sistema de cuotas de pesca gestionado de manera desigual podría dar lugar a discriminación, lo que contravendría el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Comité de Derechos Humanos, *Haraldsson and Sveinsson v. Islandia*, Comunicación núm. 1306/2004, decisión de 24 de octubre de 2007, [CCPR/C/91/D/1306/2004](#) (acerca de la Ley de ordenación de la pesca de Islandia, núm. 38/1990).

<sup>11</sup> Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicación núm. 155/96 (véase la nota de pie de página 2).

<sup>12</sup> Corte de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, *SERAP v. República Federal de Nigeria*, decisión de 14 de noviembre de 2012.

<sup>13</sup> Véase [E/C.12/1999/5](#), párr. 15. Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, véase la observación general núm. 31 ([CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#)) 26 de mayo de 2004, párr. 8.

también pueden desempeñar un papel interviniendo en los casos en que los agentes privados violan el derecho a la alimentación. Por ejemplo, en un caso en que el Relator Especial envió una carta de denuncia, el Tribunal Superior de Uganda en Kampala ordenó el 28 de marzo de 2013 que se pagara una indemnización a 2.041 personas que habían sido desalojadas de sus tierras en agosto de 2001, cuando el Gobierno de Uganda cedió las tierras a una empresa alemana para que estableciera una plantación de café. El Tribunal consideró responsables a los agentes del Estado y, además, señaló que los inversores tenían el deber de asegurar que no se explotara a los pueblos indígenas. Deberían haber respetado los derechos humanos y valores de las personas y, como empresarios e inversores honorables, no deberían haberse trasladado a las tierras sin antes cerciorarse de que se hubiera indemnizado y reasentado debidamente a los arrendatarios, habiéndoseles informado de ello con suficiente antelación<sup>14</sup>. Este caso ilustra de qué manera los tribunales están en condiciones de proteger a las personas contra las actividades de terceros e indica que las empresas privadas tienen también la responsabilidad de respetar los derechos humanos y llevar a cabo un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos, conforme a lo dispuesto en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (véase [A/HRC/17/31](#), anexo, párrs. 6 y 17 a 21).

### 3. La obligación de realizar

14. Por último, la obligación de realizar tiene dos componentes. En primer lugar, los Estados deben “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” (véase [E/C.12/1999/5](#), párr. 15).

15. A veces se considera que, como algunos aspectos del derecho a una alimentación adecuada solo pueden lograrse progresivamente, los tribunales no tienen que intervenir en la resolución de reclamaciones relacionadas con la supuesta insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado para cumplir esta obligación de tercer nivel. Este supuesto pone de manifiesto un malentendido fundamental acerca de la noción de realización progresiva. La realización progresiva es lo contrario de la pasividad. Para lograrla, hay que adoptar medidas inmediatas que sean deliberadas, concretas y selectivas y que tengan por objeto avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de derechos económicos, sociales y culturales (véase [E/1991/23-E/C.12/1990/8](#), anexo III, párrs. 2, 8 y 9).

16. Además, si bien el concepto de realización progresiva reconoce que algunos aspectos del derecho a la alimentación solo pueden lograrse con el tiempo debido a las limitaciones de recursos, en particular las limitaciones presupuestarias, los Estados tienen la obligación básica de “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” (véanse [E/1991/23-E/C.12/1990/8](#), anexo III, párr. 10, y [E/C.12/1999/5](#), párr. 14). Esta obligación es de ejecución inmediata, como también se refleja en la redacción del artículo 11 2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

---

<sup>14</sup> Véase *Baleke and Others v. Attorney General of Uganda and Others*, demanda civil 179 de 2002.



Sociales y Culturales, en referencia al “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

17. Por último, hay una serie de medidas que, según las circunstancias de cada caso, pueden considerarse como medidas a disposición del Estado y que, por lo tanto, este debe adoptar en cumplimiento de su obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación. Por ejemplo, reconociendo que “la fuga ilegal de capitales socava la capacidad de los Estados partes para aplicar la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha exhortado a los Estados partes en esa Carta a “examinar sus leyes y políticas tributarias nacionales para prevenir la fuga ilegal de capitales en África”<sup>15</sup>. Del mismo modo, los niveles de tributación insuficientemente progresiva o el hecho de no adoptar ciertas prácticas que han demostrado su eficacia en contextos similares puede considerarse una violación de la obligación de realizar<sup>16</sup>. Este podría ser el caso, por ejemplo, si un Estado no hace un llamamiento a la asistencia internacional en situaciones de desastre natural o cuando, por cualquier motivo, sus propios recursos no basten para garantizar la erradicación del hambre a ni veles básicos. Existe un consenso creciente sobre las metodologías apropiadas para identificar de manera concreta los casos en que los recursos dedicados a la realización de los derechos económicos y sociales son insuficientes<sup>17</sup>. Cada vez más se considera que la obligación de avanzar lo más rápido posible hacia ese fin se presta a una supervisión independiente, en particular por los tribunales.

18. En segundo lugar, en situaciones de conflicto o desastre natural, o “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” (véase [E/C.12/1999/5](#), párr. 15). En los últimos años, este componente del derecho a la alimentación se ha invocado ante los tribunales con éxito. En Nepal, el Tribunal Supremo dictó en 2008 una orden provisional de distribución inmediata de alimentos en varios distritos no abarcados por los programas de distribución de alimentos<sup>18</sup>, orden que confirmó y amplió el 19 de mayo de 2010<sup>19</sup>. Esa medida respondía a la solicitud de la organización no gubernamental Pro Public, que invocó las disposiciones de la Constitución provisional de Nepal de 2007 que garantizan el derecho fundamental a la soberanía alimentaria y el derecho a una vida digna, así como las obligaciones internacionales de Nepal de hacer efectivo el derecho a la alimentación. En México, en virtud de la reciente enmienda al artículo 4 de la Constitución y la Ley de 2009 de Seguridad Alimentaria y de Nutrición del Distrito Federal, una persona sin hogar obtuvo el 22 de marzo de 2012 un mandamiento

<sup>15</sup> Véase la resolución 236 adoptada por la Comisión en su 53° período ordinario de sesiones, 23 de abril de 2013.

<sup>16</sup> Véase [A/HRC/13/33/Add.4](#) (misión a Guatemala), párr. 87; [A/HRC/13/33/Add.6](#) (misión al Brasil), párr. 36.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Centro de Derechos Económicos y Sociales, *The OPERA Framework: Assessing compliance with the obligation to fulfil economic, social and cultural rights* (Nueva York, 2012).

<sup>18</sup> Véase *Prakash Mani Sharma and others on behalf of Forum for Protection of Public Interest (Pro Public) v. Prime Minister and Office of Council of Minister and Others* (recurso núm. 0065-w0-149 de 2065 BS) (2008).

<sup>19</sup> *Pro Public v. Government of Nepal* (recurso núm. 0149/065) (decisión de 19 de mayo de 2010).

judicial del Juez Administrativo del Primer Distrito del Distrito Federal, dirigido en particular contra la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Coordinación Nacional de la Oficina del “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, ante la incapacidad de las autoridades de cumplir su obligación de proteger los derechos a la salud, la alimentación y la vivienda<sup>20</sup>. En mayo de 2013, un juzgado de la niñez de Guatemala ordenó a diez instituciones gubernamentales que adoptaran un conjunto de 26 medidas concretas para compensar los daños causados a cinco niños de dos aldeas de Camotán, que quedaron en estado de desnutrición al no recibir apoyo del Estado. La orden se basó en la Ley de Seguridad Alimentaria Nutricional de 2005 y las obligaciones de Guatemala dimanantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Incluía medidas de restitución y compensación como la ayuda alimentaria, la distribución de la tierra y el acceso a recursos hídricos, capacitación agrícola y semillas. En los casos en que la situación de las personas o comunidades es tan desesperada como para condenarlas al hambre, a menos que reciban apoyo, los tribunales han invocado sistemáticamente al derecho a la vida para imponer esas obligaciones<sup>21</sup>.

19. Pese a los considerables progresos logrados en los últimos años, algunos aspectos del derecho a la alimentación siguen infradesarrollados. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a sus dimensiones extraterritoriales. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los deberes relacionados con el derecho a la alimentación se refieren a todas las situaciones, ya sea en el territorio nacional de un Estado o en el extranjero, en las que un Estado puede ejercer influencia sin infringir la soberanía del Estado territorial (véanse [E/C.12/2000/4](#), párr. 39; [E/C.12/2002/11](#), párr. 31 y [E/C.12/2011/1](#)). Esto se reafirmó en los Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, aprobados el 28 de septiembre de 2011 por un grupo de expertos en derecho internacional, así como en los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados el 27 de septiembre de 2012 por el Consejo de Derechos Humanos (véase [A/HRC/21/39](#), párr. 61). Sin embargo, los mecanismos que amparan a las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación en situaciones extraterritoriales a menudo son inexistentes o apenas accesibles en la práctica. En general, sin embargo, los ejemplos citados muestran un notable progreso del derecho a la alimentación desde que se aprobaron las Directrices sobre el derecho a la alimentación.

---

<sup>20</sup> Información del Gobierno de México.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad indígena Sawhoyamaya v. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006 (violación del derecho a la vida por no proporcionar alimentos, agua y servicios de salud a 19 miembros de una comunidad indígena indigente, incluidos 18 niños); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medida cautelar (20 de junio de 2011): núm. 121/11 —14 comunidades indígenas Q’echi del municipio de Panzós, Guatemala (para proporcionar alimento y cobijo a entre 700 y 800 familias de 14 comunidades indígenas Q’echi en la municipalidad de Panzós, Alta Verapaz, que viven en condiciones precarias, sin acceso a alimentos y agua tras haber sido expulsados de sus tierras).

## B. De la beneficencia a los derechos reconocidos jurídicamente

### 1. El principio

20. Las políticas encaminadas a erradicar el hambre y la malnutrición que se basan en el derecho a la alimentación deben redefinir como derechos reconocidos jurídicamente las prestaciones tradicionalmente consideradas como donaciones voluntarias de los Estados. El derecho a la alimentación requiere que los planes o sistemas de prestaciones que garanticen el acceso a la alimentación o promuevan el desarrollo agrícola y rural y niveles mínimos de protección social, se consoliden en derechos protegidos jurídicamente, identifiquen claramente a los beneficiarios y les proporcionen acceso a mecanismos de reparación si se les excluye. En el mismo espíritu, según el párrafo 7 de la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) núm. 202 relativa a los pisos nacionales de protección social, la legislación nacional [por la que se establecen garantías básicas de seguridad social] “debería especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías. También deberían especificarse procedimientos de queja y de recurso imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos. El acceso a los procedimientos de queja y de recurso debería estar exento de cargos para el solicitante. Deberían establecerse sistemas que permitan mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales”<sup>22</sup>.

21. Esto transforma la relación entre las autoridades encargadas de otorgar las prestaciones y los beneficiarios en una relación entre garantes de derechos y titulares de derechos. La institucionalización de los planes de protección social facilita la vigilancia descentralizada de su aplicación y una mayor rendición de cuentas. Actúa como salvaguardia contra la apropiación por parte de las élites, la corrupción, el clientelismo político o la discriminación. Varios estudios también muestran que, en ausencia de esas salvaguardias, los insumos agrícolas, así como los servicios de divulgación pueden beneficiar principalmente a las élites o los hogares mejor conectados, dejando de lado a los productores más pobres o las personas que viven en zonas remotas, así como a las mujeres<sup>23</sup>.

22. Esa institucionalización surtirá efecto si se cumplen una serie de condiciones: debe informarse a los beneficiarios acerca de sus derechos en el marco del programa; los mecanismos de reclamaciones a que deben tener acceso deberían establecerse a un nivel descentralizado y ser gratuitos y accesibles, sin trámites excesivos y sin barreras lingüísticas para los grupos étnicos; los mecanismos de reclamaciones deben tener la capacidad para tramitar esas reclamaciones y están facultados para imponer soluciones; deben actuar de manera que sean independientes e imparciales; y los reclamantes no deben verse expuestos a represalias por ejercer sus derechos.

<sup>22</sup> Adoptada en la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 14 de junio de 2012.

<sup>23</sup> Véase G. Mansuri y V. Rao, “Community-based and -driven development: A critical review”, *The World Bank Research Observer*, vol. 19, núm. 1 (2004), págs. 1 a 39; Jean-Philippe Platteau, “Monitoring elite capture in community-driven development”, *Development and Change*, vol. 35 (2004), págs. 223 a 246; Lei Pan y Luc Christiaensen, “Who is Vouching for the Input Voucher? Decentralized Targeting and Elite Capture in Tanzania”, *World Development*, vol. 40, núm. 8 (2012), págs. 1619 a 1633; [A/HRC/22/50](#), párrs. 29 a 38.

## 2. La función de los actores institucionales

23. Los tribunales pueden contribuir a la conversión de las prestaciones en derechos reconocidos por la ley. Tras la presentación de la Petición de litigio de interés público (civil) núm. 196/2001, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and Others (PUCL)*, el Tribunal Supremo de la India derivó del derecho a la vida, mencionado en el artículo 21 de la Constitución, una serie de requisitos que articulan la forma en que deben ampliarse y aplicarse diversos programas sociales a fin de atender las necesidades nutricionales básicas de la población. Hasta la fecha, este es el caso más espectacular de protección del derecho a la alimentación por parte de un tribunal<sup>24</sup>. El Tribunal prohibió que se retiraran las prestaciones proporcionadas con arreglo a los sistemas vigentes, incluidos los programas de alimentación para niños, mujeres embarazadas y lactantes, y adolescentes; programas de almuerzos escolares; pensiones para las personas de edad; y un programa de efectivo a cambio de trabajo para personas sin discapacidad, convirtiendo así esos beneficios en derechos protegidos jurídicamente<sup>25</sup>. Además, el Tribunal amplió y fortaleció los sistemas existentes para asegurar que prestaran una protección eficaz contra el hambre. Por ejemplo, ordenó que se distribuyera en las escuelas comidas cocinadas, calientes y de producción local, en lugar del refrigerio seco o cereal que se solía ofrecer, y que en la contratación de cocineros se diera preferencia a mujeres dalit; incrementó el nivel de las pensiones de vejez; y, en consonancia con la noción de que esos sistemas hacían efectivo un derecho constitucional, ordenó su universalización, ampliando así considerablemente el número de beneficiarios. A fin de supervisar la ejecución de sus órdenes, el Tribunal también estableció dos Comisionados independientes encargados de vigilar la ejecución de los programas que hacían efectivo el derecho a la alimentación en todo el país.

24. El hecho de proporcionar un marco jurídico a los programas públicos que tienen por objeto garantizar la seguridad alimentaria puede fortalecer esos programas y asegurar que se mantengan a lo largo de los años. Un ejemplo de ello son los recientes acontecimientos que suscitó el “caso del derecho a la alimentación” en la India. El 5 de julio de 2013, el Gobierno aprobó la Ordenanza Nacional de Seguridad Alimentaria, sobre la base de un proyecto de ley presentado inicialmente en 2011<sup>26</sup>. Esta nueva legislación tiene por objeto asegurar el acceso a alimentos durante todo el ciclo de vida de dos tercios de la población de la India, mediante una combinación de programas que en lo sucesivo se considerarán derechos protegidos jurídicamente, que hacen poco plausible su supresión aún cuando los vientos políticos cambien de dirección.

25. Desde el punto de vista del derecho a la alimentación, las disposiciones que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución de los programas son especialmente dignas de mención. Como parte de la reforma del sistema de distribución público dirigido, se informatizarán todas las transacciones relacionadas con la distribución de cereales, desde la etapa de adquisición hasta la de entrega, “a fin de garantizar el registro transparente de las transacciones en todos

<sup>24</sup> Sin embargo, no es el único caso. La ampliación de los programas sociales puede llevarse a cabo mediante la aplicación del requisito de no discriminación: véase, por ejemplo, *United States Department of Agriculture v. Moreno*, 413 U.S. 528 (1973).

<sup>25</sup> Véase Harsh Mander, “Food from the Courts: The Indian Experience”, *IDS-Bulletin*, vol. 43 (julio de 2012), págs. 15 a 24.

<sup>26</sup> Véase *The Gazette of India*, 5 de julio de 2013 (Ordenanza núm. 7 de 2013).

los niveles e impedir desviaciones” (secc. 12 2) b)); y los registros deben ponerse a disposición del público (secc. 27). Deben realizarse auditorías sociales periódicas sobre el funcionamiento de las tiendas de precio justo, los sistemas de distribución públicos dirigidos y otros programas de bienestar, y sus resultados se darán a conocer y se traducirán en mejoras (secc. 28 1)). Los gobiernos de los estados han de poner en marcha mecanismos de indemnización, que “pueden incluir centros de llamadas, líneas telefónicas de ayuda, la designación de funcionarios nodales o cualquier otro mecanismo que se pueda estipular” (secc. 14). En cada uno de los distritos, se designará a funcionarios encargados de atender reclamaciones, que estarán facultados para “recibir denuncias relativas a la falta de distribución de comidas o cereales de ayuda social” y ofrecer reparación (secc. 15). Las decisiones adoptadas por esos funcionarios pueden recurrirse ante las Comisiones Estatales de Alimentos establecidas, en cada uno de los estados de la Unión de la India, a fin de supervisar y examinar la aplicación de la Ordenanza (secc. 16). Esas comisiones, además de ocuparse de recursos contra las decisiones de los oficiales de distrito encargados de atender reclamaciones, estarán facultadas para interesarse por la aplicación de la Ordenanza, ya sea al recibir denuncias o por iniciativa propia; formular recomendaciones de mejoras, y preparar informes anuales al órgano legislativo Estatal. Por último, se establecerán comités de vigilancia en los distintos niveles, desde el nivel de las tiendas de precio justo hasta el nivel de estado, con miras a garantizar la aplicación adecuada y alertar al oficial de distrito encargado de atender reclamaciones sobre cualquier violación (secc. 29).

26. La Ordenanza Nacional de Seguridad Alimentaria podría mejorarse aún más. En ella se han omitido cuestiones relacionadas con el acceso de los productores de alimentos a los recursos productivos, y se ha prestado muy poca atención a las cuestiones de nutrición. De hecho, para los indigentes, los oficiales de distrito encargados de atender reclamaciones pueden ser inaccesibles. Aunque tienen facultades de investigación cuasijudiciales (secc. 20), las comisiones estatales de alimentos, cuyos seis miembros son nombrados con arreglo a lo dispuesto por cada gobierno estatal, quizás no presenten las garantías de independencia e imparcialidad necesarias para funcionar eficazmente como órganos de supervisión. Sin embargo, la Ordenanza es un ejemplo de ley de seguridad alimentaria que define como derechos una amplia gama de prestaciones que tienen por objeto garantizar que a las personas no se les niegue el acceso a los alimentos por el simple hecho de ser pobres, y establece una serie de mecanismos de rendición de cuentas en los distintos niveles.

27. Si bien el ejemplo es notable, es evidente que no es único. De hecho, en la mayoría de los países, los planes de protección social y el apoyo a los productores de alimentos están previstos en la ley, y se puede reclamar una indemnización ante los tribunales si no se aplican. Sin embargo, los mecanismos oficiales de resarcimiento previstos en el sistema judicial pueden ser inaccesibles para los pobres, que carecen de formación jurídica básica y apoyo, o para las comunidades que temen a todos los órganos del Estado. Estos grupos deben tener acceso a mecanismos de reparación de otro tipo.

### **3. Los ciudadanos como supervisores**

28. Las auditorías sociales, en particular, han demostrado ser especialmente útiles para los pobres y los analfabetos, por ser más inmediatos y contar con la participación de las comunidades en lugar de particulares que actúan por sí solos.

Pueden revestir diferentes formas. Los funcionarios del gobierno pueden tener que informar públicamente a las asambleas de las aldeas sobre el uso de los fondos asignados a ciertos programas, y sobre las asignaciones recibidas por cada uno de los beneficiarios. Es posible que haya que publicar en Internet los ingresos y los desembolsos de las autoridades públicas a todos los niveles, lo que permite a las organizaciones no gubernamentales hacer un seguimiento de los casos de uso indebido o de desviación de fondos. En Rajastán, la Ley sobre el Derecho de Audiencia de 2012 y las correspondientes Órdenes de 9 de abril de 2013 disponen que un funcionario de audiencias facilitará la presentación de reclamaciones en los *panchayat* (consejos de aldea); los reclamantes deben obtener un recibo, y rigen plazos estrictos para que la administración dé una respuesta por escrito; se organizan audiencias públicas periódicas a distintos niveles, lo que obliga a los funcionarios a proporcionar justificaciones públicas y asegurar que no se intimidará a los demandantes, como en las reuniones presenciales.

29. Entre otros ejemplos cabe mencionar los comités de vigilancia paralelos creados en 1992 por mujeres de barrios de bajos ingresos en Mumbai para supervisar las tiendas de precio justo en el marco del sistema de distribución pública; los estudios de seguimiento del gasto público en Ghana, la República Unida de Tanzania y Uganda para detectar la desviación de fondos en los sectores de la salud y la educación; las tarjetas de información de los ciudadanos adoptadas en Filipinas, la India y una serie de países africanos por las que los ciudadanos evalúan la calidad de los servicios públicos que reciben; las tarjetas de puntuación de la comunidad en Gambia, Kenya y Malawi, que combinan los boletines con reuniones públicas entre las comunidades y los proveedores de servicios públicos; las auditorías participativas en Filipinas o las realizadas por los agricultores javaneses en Indonesia<sup>27</sup>. Más allá de la rendición de cuentas *post hoc*, la participación puede extenderse a la elaboración de políticas y la clasificación de las prioridades presupuestarias: en el Brasil, siguiendo el ejemplo de Porto Alegre, varias ciudades han elaborado presupuestos participativos.

30. Las auditorías sociales también pueden ser un medio eficaz de potenciar el papel de la mujer en las comunidades locales, a condición de que se solicite expresamente su opinión y de que el ejercicio de auditoría de la comunidad solo se considere válido si las mujeres están adecuadamente representadas. Lo que es más importante, esas auditorías sociales pueden ir más allá del proveedor de servicios a nivel local. Cuando la razón de una ejecución deficiente resida en la insuficiencia de las asignaciones del nivel central, las auditorías sociales pueden reforzar la posición de los proveedores de servicios locales frente a otros niveles de gobierno.

31. Las auditorías sociales pueden ser eficaces siempre y cuando reúnan una serie de condiciones, entre ellas: a) una información adecuada a los beneficiarios sobre las prestaciones a que tienen derecho; b) un nivel considerable de publicidad para asegurar una amplia participación de todos los segmentos de la comunidad; c) una información adecuada sobre los insumos o los gastos, lo que permite detectar discrepancias con la prestación real de los servicios; d) la competencia técnica de un grupo intermediario para facilitar el proceso; y e) la selección de los indicadores y el nivel apropiado de la comunidad de que se trate.

---

<sup>27</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Social Audits for Strengthening Accountability: Building Blocks for Human Rights-based Programming; Practice Note* (Bangkok, UNESCO Bangkok, 2007).

32. Las leyes que garantizan el derecho a la información también pueden contribuir a mejorar la rendición de cuentas en la ejecución de los programas públicos y pueden ser fundamentales para las auditorías sociales. Las investigaciones demuestran la eficacia de las leyes de libertad de información o de transparencia para garantizar el acceso de los ciudadanos a prestaciones, así como los beneficios que esas leyes procuran a los pobres o a quienes carecen de conexiones políticas<sup>28</sup>. Las leyes sobre el derecho a la información, como las existentes en Bangladesh, el Brasil, Chile, la India, Noruega y el Pakistán, pueden ser utilizadas por los beneficiarios para acceder a información solicitando copias de documentos o visitando una oficina pública para examinar los expedientes y archivos. Por ejemplo, en la India, en virtud de la Ley nacional de garantía del empleo rural, debe detallarse en la hoja de asistencia el nombre del trabajador, el número de días trabajados y la cantidad de trabajo realizado (sobre cuya base se calcula el pago), mientras que, con arreglo al sistema de distribución público dirigido, los beneficiarios pueden cotejar la ficha de distribución con sus tarjetas de racionamiento para demostrar que las raciones que les correspondían han sido vendidas en el mercado negro, lo que permite detectar prácticas fraudulentas.

### C. Marcos legislativos y estrategias nacionales en apoyo de la realización del derecho a la alimentación

33. El derecho a la alimentación también contribuye a las políticas encaminadas a erradicar el hambre y la malnutrición al asegurar que esas políticas se ajusten a los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y el estado de derecho<sup>29</sup>. Cada uno de estos principios tiene un fundamento en las normas internacionales de derechos humanos, en particular en el derecho a participar en los asuntos públicos, en el derecho a un recurso efectivo y en la prohibición de la discriminación. En su conjunto, sirven para abordar las cuestiones de economía política que contribuyen en gran medida a explicar que no se haya erradicado en forma duradera el hambre y la malnutrición. Los marcos legislativos elaborados conforme a esos principios permiten que las personas afectadas por el hambre y la malnutrición formulen conjuntamente las políticas que han de servirles de apoyo. Las estrategias nacionales sobre el derecho a la alimentación garantizan que los esfuerzos realizados estén debidamente coordinados y las responsabilidades en materia de aplicación se asignen adecuadamente.

<sup>28</sup> Véase L. Peisakhin y P. Pinto, “Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India”, *Regulation & Governance*, vol. 4, núm. 3 (2010), págs. 261 a 280; y Paul Lagunes, “Irregular Transparency? An Experiment Involving Mexico’s Freedom of Information Law” (mayo de 2009), puede consultarse en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1398025>.

<sup>29</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Unidad del Derecho a la Alimentación), *Guide to Conducting a Right to Food Assessment* (Roma, 2009), Recuadro 2.1.

## 1. Marcos legislativos

34. América Latina ha encabezado el movimiento en pro de la adopción de marcos legislativos a fin de hacer efectivo el derecho a la alimentación. Se han adoptado en rápida sucesión leyes sobre la seguridad alimentaria y nutricional, basadas en el derecho a la alimentación, en la Argentina (2003), Guatemala (2005), el Ecuador (2006 y 2009), el Brasil (2006)<sup>30</sup>, Venezuela (2008), Colombia (2009), Nicaragua (2009) y Honduras (2011). Más recientemente, tras la puesta en marcha en México de la Cruzada Nacional contra el Hambre, basada en el derecho a la alimentación incorporado en la Constitución en 2011, y después de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de México aprobara una ley marco en 2009, se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre en virtud de un decreto aprobado el 22 de enero de 2013 por la Secretaría de Desarrollo Social. También en virtud de ese decreto se crea la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre (integrada por 19 departamentos ministeriales o instituciones); se establece un Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, un órgano inclusivo que permite un diálogo permanente con los sectores privado y social, la comunidad académica y los actores internacionales; y se crean comités comunitarios integrados por los beneficiarios de los programas sociales.

35. Esta oleada de reformas legislativas abarca a todo el continente. Actualmente se están examinando leyes similares en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, El Salvador, Haití, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana. A fin de seguir promoviendo estas reformas, el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), del que son miembros 23 países de América Latina, aprobó el 1 de diciembre de 2012, en su XVIII Asamblea Ordinaria, un modelo de Ley Marco del Derecho a la Alimentación, la Seguridad y la Soberanía Alimentaria. La Ley Marco subraya la obligación del Estado de respetar, proteger y promover el disfrute del derecho a la alimentación y garantizar los mecanismos para que ese derecho pueda invocarse judicialmente.

36. Los considerables progresos alcanzados en el último decenio en América Latina son el resultado de los esfuerzos combinados de la sociedad civil, los movimientos sociales, los parlamentarios y las instituciones nacionales de derechos humanos. El apoyo de la FAO a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre<sup>31</sup> desempeñó un papel importante, junto con el apoyo prestado a ese proceso por la Unidad del Derecho de la Alimentación de la FAO y la Oficina del ACNUDH, en particular por conducto de sus oficinas nacionales y subregionales en la región.

37. La dedicación de los parlamentarios es especialmente digna de mención. El Frente Parlamentario contra el Hambre es una red para el intercambio de las mejores prácticas entre los parlamentos nacionales para fomentar la elaboración y la aprobación de una legislación que mejore la protección del derecho a la alimentación. A nivel nacional también se ha creado una serie de frentes, que se han beneficiado de iniciativas adoptadas por instituciones parlamentarias regionales,

---

<sup>30</sup> Véase el Decreto 7272/2010, que incluye las directrices normativas sobre seguridad alimentaria y nutricional que orientaron la ejecución del Programa Hambre Cero.

<sup>31</sup> La Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre cuenta con el apoyo de la FAO por conducto de su oficina regional en Santiago, con el apoyo financiero del Brasil y España, entre otros donantes. Recientemente se ha enriquecido con la creación de un Observatorio Regional del Derecho a la Alimentación, que tiene por objeto promover la investigación y dar a conocer el derecho a la alimentación.



como el PARLASUR, el PARLATINO, el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano y el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe. En noviembre de 2011, el Parlamento Centroamericano también creó un Frente Subregional.

38. En otras regiones también se están logrando avances en este ámbito<sup>32</sup>. En la Ley de seguridad alimentaria y nutrición de Zanzíbar, de 2011, se afirma la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación, se establece un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y de Nutrición y se pide a los ministros del sector que en sus políticas y programas tengan en cuenta las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y que prevean suficientes recursos en sus presupuestos. En Malawi, las organizaciones de la sociedad civil formularon en 2010 una propuesta de proyecto de ley sobre seguridad alimentaria nacional. En Mozambique, la Secretaría Técnica para la seguridad alimentaria y de la nutrición, un órgano de coordinación interministerial, dirigió un proceso inclusivo en el mismo sentido. En Uganda, el Plan de Acción sobre Nutrición 2011-2016 menciona la necesidad de acelerar la aprobación del proyecto de ley sobre alimentación y nutrición, que debería traducirse en la aprobación de un Consejo sobre Alimentación y Nutrición. El Senegal y Malí aprobaron en 2004 y 2006, respectivamente, leyes marco que se centran en el establecimiento de políticas agrícolas, lo que permite que las organizaciones de agricultores contribuyan a su formulación<sup>33</sup>. Pese a que se limitan al sector agrícola y no se extienden a las políticas de seguridad alimentaria en su conjunto, son un primer intento prometedor de mejorar la rendición de cuentas y la participación. En Indonesia, se aprobó la Ley de Alimentos (18/2012) en noviembre de 2012, de la que son importantes pilares el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria y la autosuficiencia alimentaria; antes de 2015 debe establecerse un organismo nacional de seguridad alimentaria. En 2008, Tailandia aprobó la Ley por la que se establece la Comisión Nacional de Alimentos, órgano integrado por 11 Ministros y cuatro Secretarías, además de siete expertos independientes, encargado en particular de promover la adopción de estrategias de seguridad alimentaria y “controlar, supervisar y evaluar los resultados de las políticas y estrategias adoptadas en esta esfera” (secc. 10 5)).

39. Esas leyes marco pueden establecer metas para los gobiernos, asignando responsabilidades de adopción de medidas a diferentes poderes del Estado y coordinando sus actividades. Por lo general, sin embargo, esas leyes marco son de carácter procesal: establecen instituciones y definen un proceso, sin prejuzgar el resultado, y dejan que las partes interesadas elaboren una estrategia intersectorial para el derecho a la alimentación. Esas leyes marco aseguran que esas estrategias se conciben y sean objeto de un seguimiento continuo mediante un proceso inclusivo y participativo en que participan el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Para ello establecen consejos nacionales de seguridad alimentaria, a menudo vinculados a los más altos niveles del gobierno e integrados por representantes de los departamentos ministeriales competentes y de la sociedad civil. No es raro que esos consejos formulen recomendaciones a un equipo de tareas interministerial,

<sup>32</sup> Los avances logrados hasta 2011 pueden consultarse en Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO, *Right to Food: Making it Happen: Progress and Lessons Learned through Implementation* (Roma, 2011).

<sup>33</sup> Ley de orientación agro-silvo-pastoral núm. 2004-16, de 4 de junio de 2004 (Senegal); Ley de orientación agrícola núm 06-045, de 5 de septiembre de 2006 (Malí).

ejerciendo así la coordinación intersectorial en todos los departamentos<sup>34</sup>. En el Brasil, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dos tercios de cuyos miembros representan a organizaciones de la sociedad civil, tiene carácter consultivo y formula recomendaciones a la Cámara Interministerial de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el equipo de tareas interdepartamental encargado de la aplicación de la estrategia nacional de seguridad alimentaria (véase [A/HRC/13/33/Add.6](#), párr. 14). En otros países, como Guatemala y el Ecuador, el órgano puede adoptar decisiones vinculantes (para Guatemala, véase [A/HRC/13/33/Add.4](#)).

40. La participación de las organizaciones de la sociedad civil y de agricultores en la formulación y aplicación de políticas encaminadas a erradicar el hambre y la malnutrición impide que estas políticas sean impulsadas por conveniencias políticas. Sin embargo, una de las deficiencias de los actuales sistemas y marcos jurídicos en materia de seguridad alimentaria y nutricional es que no designan cuáles son los órganos judiciales, cuasijudiciales y administrativos competentes para la presentación de reclamaciones por violación del derecho a la alimentación. Las sanciones por incumplimiento tampoco están contempladas en la legislación nacional. Las leyes marco podrían fortalecerse facilitando mecanismos de amparo para las personas u organizaciones afectadas por su falta de aplicación, por ejemplo, si el Consejo de Seguridad Alimentaria y de Nutrición no se reúne conforme a lo dispuesto o si no hay respuesta a sus recomendaciones.

41. Ese marco jurídico podría permitir la creación de mecanismos para proteger los recursos, velando por que las políticas que se incorporen en las estrategias de seguridad alimentaria cuenten con los fondos necesarios y no queden a merced de mayorías políticas cambiantes. En la Argentina, por ejemplo, la Ley 25.724 por la que se creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación establece un Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional para la ejecución del Programa. El Fondo se financia mediante partidas presupuestarias anuales con cargo al presupuesto nacional y contribuciones de donantes externos. Sin embargo, el Fondo es de “carácter intangible”: si los fondos disponibles parecen ser insuficientes para alcanzar los objetivos del Programa, el Jefe del Gabinete de Ministros puede reasignar los fondos adicionales necesarios. Del mismo modo, el proyecto de ley sobre seguridad alimentaria nacional preparado por la sociedad civil en Malawi prefigura la creación de un fondo fiduciario específico para la financiación de políticas de seguridad alimentaria, bajo los auspicios del consejo que el proyecto de ley está destinado a crear. En Malí, se estableció un Fondo Nacional de Desarrollo Agrícola en virtud de la Ley de orientación agrícola de 2006 a fin de asegurar la financiación adecuada de las políticas agrícolas. En Nicaragua, la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2009 incluye disposiciones similares para fondos especiales, aunque todavía deben adoptarse medidas de aplicación.

## 2. Estrategias nacionales

42. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda que los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales traten de adoptar una “estrategia nacional que garantice la seguridad

---

<sup>34</sup> En lugar de un equipo de trabajo, un órgano concreto puede estar a cargo de esa coordinación. En Panamá, el Decreto Ejecutivo núm. 171 de 18 de octubre de 2004 dio carácter oficial a la creación de la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formulan las políticas y los indicadores correspondientes” (véase la observación general núm. 12, párr. 21). De un modo semejante, en la Directriz 3 de las Directrices voluntarias de la FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, se alienta a “adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada” que podría “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”.

43. Esas estrategias cumplen tres funciones principales. En primer lugar, identifican las medidas que han de adoptarse, asignando responsabilidades entre los distintos departamentos e imponiendo plazos. Esto aumenta la rendición de cuentas: los incumplimientos deben señalarse e imputarse a órganos específicos, que deberán presentar argumentos justificativos; y se facilita la supervisión por parte de órganos independientes, incluidos los tribunales, las instituciones nacionales de derechos humanos o los consejos de seguridad alimentaria y de la nutrición. Esa vigilancia y la evaluación de las políticas de seguridad alimentaria garantizan una disponibilidad permanente de información y, por lo tanto, el aprendizaje basado en la experiencia, a fin de mejorar continuamente las políticas a la luz de los éxitos y los fracasos en su aplicación.

44. En segundo lugar, permiten aplicar un enfoque que abarca todos los niveles del gobierno, en que se coordinan diversas políticas en las esferas de la salud, la educación, el empleo y la protección social, la agricultura y el desarrollo rural. Esto favorece la identificación de sinergias entre los programas que están a cargo de diferentes departamentos, como los programas de alimentación escolar que se abastecen de los pequeños productores locales o programas de alimentos a cambio de trabajo que mejoran las infraestructuras rurales. Esta función de coordinación también es importante para los Estados con una estructura federal, a fin de mejorar la coherencia entre las políticas aplicadas en diferentes niveles de gobierno: en México, una de las tareas de la Comisión Intersecretarial encargada de poner en marcha la Cruzada Nacional contra el Hambre es promover acuerdos integrales entre las entidades federales y municipales. Del mismo modo, en cada vez más Estados se están estableciendo consejos de política alimentaria en el plano local ya sea por iniciativa de los municipios o de los ciudadanos. Esos consejos de múltiples interesados tienen una función clave que desempeñar en la democratización de los sistemas alimentarios y en la identificación de sinergias entre diferentes sectores de políticas a nivel local: las estrategias nacionales pueden apoyar este objetivo, velando por que las diferentes políticas sectoriales locales fortalezcan y no socaven tales iniciativas.

45. En tercer lugar, las estrategias plurianuales hacen posible combinar los enfoques a corto plazo (que priorizan el acceso a los alimentos para los hambrientos) y las preocupaciones a largo plazo (la eliminación de las causas estructurales del hambre), tendiendo puentes entre ellos. Esto es especialmente importante cuando, como suele ser el caso de los países de ingresos bajos, los años de inversión insuficiente en el sector agrícola han aumentado su dependencia de las importaciones de alimentos y la ayuda alimentaria, lo que ha dado lugar a un círculo

vicioso en el que las importaciones y la ayuda desalientan la producción local, lo que a su vez aumenta la dependencia y, por lo tanto, la vulnerabilidad en medio del incremento y una mayor inestabilidad de los precios en los mercados internacionales. Esos países deben volver a invertir gradualmente en la producción local y la protección social, pero es preciso gestionar la transición de una elevada dependencia de la ayuda alimentaria y las importaciones de alimentos en un marco temporal amplio: una estrategia plurianual facilita la gestión de una transición de esa índole.

46. Es fundamental contar con un marco previsible semejante para atraer a los inversores y permitir que el sector privado se adapte a los cambios que entraña la estrategia. También es importante para los programas públicos salvar la brecha entre los enfoques *ad hoc* a corto plazo y los objetivos a más largo plazo. Por ejemplo, se ha comprobado que los programas de alimentación en las escuelas funcionan mejor cuando forman parte de estrategias plurianuales dotadas de financiación previsible y garantizada. Esto favorece las inversiones en los productores de alimentos locales que abastecen el programa y en los conocimientos necesarios para su ejecución, como los conocimientos de cocina que deben mobilizarse en las escuelas o las cocinas comunitarias que sirven a las escuelas<sup>35</sup>.

### III. El movimiento a favor del derecho a la alimentación

#### A. Las ramas del gobierno

47. El creciente reconocimiento de la importancia que reviste un marco jurídico y normativo basado en el derecho a la alimentación refleja una comprensión cada vez mayor de que el hambre no es simplemente un problema de oferta y demanda, sino ante todo un problema de falta de acceso a recursos productivos como la tierra y el agua para los productores de alimentos de pequeña escala; escasez de oportunidades económicas para los pobres, en particular mediante el empleo en el sector estructurado de la economía; ausencia de garantías de un salario vital para quienes dependen del empleo asalariado para comprar los alimentos que consumen; y deficiencias en la protección social.

48. El notable éxito del Brasil en la reducción de las tasas de malnutrición infantil en los últimos 15 años demuestra el poder de estrategias como el “Programa Hambre Cero” y los enfoques participativos. Más allá de este ejemplo, algunas investigaciones recientes muestran que los países que han logrado importantes progresos en la reducción de la malnutrición tienen una serie de características comunes. En primer lugar, trataron de adoptar un enfoque multisectorial para luchar contra el hambre y la malnutrición. Sus estrategias combinaban la atención a la agricultura con la incorporación de la nutrición en las políticas de atención de la salud, y la adopción de políticas coordinadas en los ámbitos de la educación, las cuestiones de género, el agua, el saneamiento y el hábitat, un desarrollo económico favorable a los más pobres (tanto mediante el empleo y la generación de ingresos para los pobres como mediante el desarrollo social), y el comercio. En segundo lugar, en casi todos los casos, el impulso político impreso a los más altos niveles del gobierno fue un factor clave. El cambio se logró después de que los gobiernos

---

<sup>35</sup> Programa Mundial de Alimentos, *Learning from Experience: Good practices from 45 years of school-feeding* (Roma, 2012), pág. 35.

asignaran un lugar prioritario en el programa político a la seguridad alimentaria y nutricional y de que adoptaran estrategias destinadas específicamente a erradicar el hambre y la pobreza. En tercer lugar, la participación de la sociedad civil y el empoderamiento fueron esenciales, lo que contribuyó a la sostenibilidad de las políticas a lo largo del tiempo y mejoró su aceptación y efecto entre las poblaciones afectadas. En cuarto lugar, los enfoques graduales más eficaces se lograron mediante la aplicación de estrategias nacionales plurianuales que combinaban intervenciones a corto plazo y enfoques a largo plazo en materia de nutrición. En quinto lugar, el establecimiento de instituciones para dar seguimiento a los progresos aseguró que se ejerciera una presión política constante durante la fase de aplicación de la estrategia y que se comprometieran recursos. En sexto lugar, la continuidad de la inversión financiera de recursos nacionales, complementada con aportaciones paralelas externas, fue fundamental: la aplicación de medidas puntuales durante períodos cortos no permitió lograr efectos significativos.

49. Estos son los ingredientes del éxito que procuran los enfoques basados en el derecho a la alimentación. Todas las ramas del gobierno —legislativo, ejecutivo y judicial— tienen la responsabilidad de contribuir a su aplicación. Como ponen de manifiesto la serie de ejemplos mencionados en párrafos anteriores, la protección del derecho a la alimentación exige un marco legislativo, políticas para la aplicación de estrategias de seguridad alimentaria, y la ejecución por medios judiciales. Sin embargo, quizás ni siquiera todas esas medidas sean suficientes. Diversos factores de veto pueden hacer que resulte difícil para los sistemas políticos crear las condiciones necesarias para la rendición de cuentas. Los pobres suelen constituir un grupo de menor importancia para los políticos. Los pobres pueden experimentar dificultades considerables para acceder a mecanismos de reparación judicial, de ahí la importancia de realizar auditorías sociales. Por lo tanto, el papel que cumplen otros actores, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil, es esencial.

## B. Instituciones nacionales de derechos humanos

50. Las instituciones nacionales de derechos humanos establecidas de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los Principios de París; véase el anexo de la resolución 48/134 de la Asamblea General) pueden ser fundamentales para supervisar la realización del derecho a una alimentación adecuada y, cuando les compete, examinar las denuncias presentadas por personas perjudicadas<sup>36</sup>. En la India, las investigaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos facilitaron la labor del Tribunal Supremo y la de los Comisionados del Tribunal, gracias a las indagaciones realizadas acerca de la ejecución de planes para asegurar los medios de subsistencia. En Colombia, la Defensoría Pública presentó un informe sobre la aplicación de la política nacional de seguridad alimentaria y de nutrición de 2008, en el que se recomiendan mejoras al marco jurídico y a los mecanismos de coordinación. En Guatemala, la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos

<sup>36</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló los diversos instrumentos que podrían utilizar las instituciones nacionales para promover y proteger los derechos económicos y sociales (véase E/C.12/1998/25); véase también E. Brems et al (eds.), *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights* (Amberes, Oxford, Nueva York: Intersentia, 2013).

tiene el mandato específico de supervisar la aplicación de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el plano nacional<sup>37</sup>. En su informe de 2011 se lamentó la persistencia de los fallos de coordinación a pesar de la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y en su informe de 2012 se alentó a aumentar la financiación para los programas de seguridad alimentaria y nutricional, que seguían dependiendo en gran medida de la ayuda externa. En El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha elaborado tres informes nacionales desde 2007 en los que propone la elaboración de un marco jurídico y político apropiado para la seguridad alimentaria y de la nutrición a fin de garantizar el derecho a la alimentación. Las instituciones nacionales de derechos humanos en varios otros países, como el Camerún, Eslovenia, Honduras, Malawi, Sudáfrica y Venezuela (República Bolivariana de), vigilan las violaciones del derecho a la alimentación. En Noruega, una importante función del Ombudsman Parlamentario es investigar las denuncias relativas a las prestaciones de la seguridad social.

51. Las instituciones nacionales de derechos humanos, los ombudsman institucionales o los defensores de los derechos humanos pueden ir más allá de la vigilancia de las violaciones y la presentación de informes. En ocasiones pueden acudir a las autoridades judiciales o desencadenar la adopción de medidas por los consejos sobre seguridad alimentaria y de nutrición establecidos en virtud de leyes marco sobre el derecho a la alimentación. En la Argentina, el Defensor del Pueblo solicitó en 2007 que el Tribunal Supremo ordenara al Estado nacional y al Gobierno de la provincia del Chaco que suministraran alimentos y agua potable a las comunidades indígenas de la provincia de Toba. En el Brasil, puede cumplir una función semejante el Ministerio Público, el cual está integrado por fiscales públicos independientes facultados para hacer rendir cuentas a las autoridades públicas por la ejecución de programas relacionados con la alimentación y la nutrición.

52. Las principales ventajas que presentan las instituciones nacionales de derechos humanos o instituciones equivalentes son la independencia y la flexibilidad con que pueden ejercer sus mandatos. Esto permite que surjan soluciones innovadoras. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica apoyó el Laboratorio para el Cambio en la Seguridad Alimentaria en el África Meridional, que vincula a los distintos agentes de la cadena alimentaria con organizaciones no gubernamentales, académicos y funcionarios del gobierno en la búsqueda de soluciones innovadoras que permitan mejorar la sostenibilidad de las cadenas alimentarias (véase [A/HRC/19/59/Add.3](#), párr. 32). Las instituciones nacionales de derechos humanos también pueden recomendar la adopción de leyes que protejan el derecho a la alimentación o asegurar que las políticas nacionales de seguridad alimentaria adopten un enfoque basado en los derechos, como lo hizo la Comisión de Derechos Humanos de Uganda con respecto al Plan Nacional de Acción para la Nutrición 2011-2016.

---

<sup>37</sup> Véase [A/HRC/13/33/Add.4](#), párr. 66. De conformidad con el artículo 15 j) del Decreto Legislativo núm. 32-2005, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe hacer un seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Procurador de los Derechos Humanos.

### C. La sociedad civil y los movimientos sociales

53. La movilización de la sociedad civil y los movimientos sociales ha desempeñado un papel fundamental en apoyo de las novedades jurídicas que se describen en el presente informe. La reforma de 2011 que condujo a la introducción del derecho a la alimentación en la Constitución de México fue el resultado de 20 años de promoción por parte de grupos de la sociedad civil, labor que se inició en 1992, cuando 130 organizaciones que integraban el Frente por el Derecho a la Alimentación presentaron a la Cámara de Diputados una petición para que se reconociera en la Constitución el derecho a la alimentación; la misma coalición está preparando ahora una ley marco de seguridad alimentaria y nutricional. Del mismo modo, en el Brasil, la propuesta que llevó a la enmienda constitucional de 2010 que reconoce el derecho a la alimentación fue presentada inicialmente por un miembro del parlamento en 2003 y, posteriormente, fue promovida por el Presidente del Frente Parlamentario Nacional de Seguridad Alimentaria y de Nutrición, el Sr. José Nazareno Fonteles, con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil. En la India, la causa sobre el derecho a la alimentación llevada al Tribunal Supremo dio lugar a la aparición de una amplia red de particulares y organizaciones, la Campaña en pro del derecho a la alimentación, que ha desempeñado un papel esencial al facilitar al Tribunal información sobre la ejecución de programas sociales y supervisar el cumplimiento de sus órdenes.

54. En Haití, una plataforma nacional de organizaciones de la sociedad civil fue una importante fuerza impulsora de la aprobación, en marzo de 2010, del Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional elaborado por el Consejo Nacional de la Seguridad Alimentaria. En Nepal, la organización no gubernamental Pro Public desempeñó un papel fundamental en la causa sobre el derecho a la alimentación remitida al Tribunal Supremo, ya mencionada en el párrafo 18. El Comité de Asistencia para la Rehabilitación de Bangladesh, una conocida organización no gubernamental, también ha desempeñado un papel fundamental en la ampliación de la red de protección social contra el hambre. En la República Dominicana y en el Paraguay, las organizaciones de la sociedad civil están apoyando activamente la aprobación de leyes de seguridad alimentaria y nutrición.

55. Los agentes de la sociedad civil pueden establecer sus propios métodos originales de vigilancia, como en el Brasil, donde establecieron el cargo de Relator Nacional para los Derechos Humanos relacionados con la Tierra, el Territorio y la Alimentación, cuya legitimidad le permite ser interlocutor con las autoridades. Un número cada vez mayor de organizaciones de la sociedad civil, como FIAN International, la Federación Internacional de los Derechos Humanos, Rights and Democracy, el Centro de Derechos Económicos y Sociales o el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, ha elaborado informes de evaluación de la aplicación de los informes sobre el derecho a la alimentación en los distintos países.

56. El lanzamiento de la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición en Viena el 24 de junio de 2013, con ocasión del vigésimo aniversario de la Declaración y Programa de Acción de Viena, confirma aún más la fuerza del movimiento en pro del derecho a la alimentación, en distintos sectores de la sociedad y en todas las regiones.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

57. El surgimiento de un movimiento mundial en pro del derecho a la alimentación es una oportunidad que hay que aprovechar. Junto con la aprobación de leyes marco sobre el derecho a la alimentación y de estrategias alimentarias nacionales basadas en los derechos, representa una oportunidad para avanzar hacia políticas cuya elaboración sea más participativa y, por consiguiente, mejor fundamentadas y que lleguen a todos los beneficiarios previstos; que garanticen derechos reconocidos jurídicamente y, por lo tanto, que sean supervisados por los propios beneficiarios; que garanticen una adecuada coordinación y sinergias entre el objetivo a corto plazo de erradicar el hambre y el objetivo a largo plazo de eliminar sus causas, entre diferentes sectores del gobierno, y entre los planos local y nacional. El derecho a la alimentación ha pasado a un primer plano a medida que los gobiernos se dan cuenta de que las medidas adoptadas para luchar contra la inseguridad alimentaria y el hambre no están surtiendo efecto, y cobran conciencia de la urgente necesidad de reforzar los marcos jurídico, institucional y normativo en el plano nacional. Como demuestran los ejemplos que se destacan en el presente informe, se está empezando a utilizar las herramientas. Sin embargo, es preciso adoptar más medidas para realizar progresos reales y sostenibles en la lucha contra el hambre y la malnutrición.

58. En particular, el Relator Especial alienta:

a) A los gobiernos y los parlamentos a que, en el plano nacional, tomen medidas favorables a la adopción de leyes marco en materia de alimentación y estudien la posibilidad de incluir el derecho a la alimentación en las constituciones nacionales, tomando como base la experiencia de otros países, incluidas las mejores prácticas que se describen en el presente informe;

b) A los gobiernos a que, sobre la base de procesos inclusivos y participativos, formulen estrategias nacionales plurianuales y multisectoriales para la realización del derecho a la alimentación, que cuenten con fondos suficientes y con la participación de todos los sectores y departamentos pertinentes;

c) A la sociedad civil y los movimientos sociales a que formen redes nacionales de base amplia para que puedan contribuir con mayor eficacia a la formulación de políticas y la supervisión de estas, en particular mediante su representación en consejos nacionales inclusivos sobre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional;

d) A los tribunales a que reconozcan el carácter justiciable del derecho a la alimentación, en todas sus dimensiones, como ilustran los ejemplos recogidos en el presente informe;

e) A los Estados a que ratifiquen el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya entrada en vigor estimulará aún más el desarrollo de una jurisprudencia que proteja el derecho a la alimentación;

f) A las instituciones nacionales de derechos humanos y otros mecanismos independientes comparables a que integren más plenamente el



derecho a la alimentación en su labor, asignando recursos humanos y financieros a ese empeño;

g) A que se establezcan mecanismos de rendición de cuentas no judiciales en forma de auditorías sociales que podrían llevarse a cabo mediante actividades comunitarias de seguimiento a nivel local;

h) A los sistemas nacionales de protección social a que redefinan las prestaciones como derechos protegidos jurídicamente, de modo que los beneficiarios estén informados de sus derechos con arreglo a los programas sociales y tengan acceso a mecanismos de indemnización que sean eficaces e independientes;

i) Al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO que sirva de catalizador para acelerar los progresos en el establecimiento de marcos jurídicos, institucionales y normativos que favorezcan la plena realización del derecho a la alimentación para todos, y a que en el examen de la aplicación de las Directrices sobre el derecho a los alimentos que realizará en su 41º período de sesiones en 2014 aliente a todos los Estados miembros a que hagan un uso efectivo del derecho a la alimentación a fin de erradicar el hambre y la malnutrición;

j) A los Estados a que, con el fin de garantizar la coherencia entre las políticas nacionales orientadas a la plena realización del derecho a la alimentación y las políticas externas en las esferas del comercio, las inversiones, el desarrollo y la ayuda humanitaria, y de conformidad con los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, elaboren mecanismos que garanticen que el derecho a la alimentación se tenga plenamente en cuenta en esas políticas.