

SERIE

hambre: un problema de todos

PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL

10 Propuestas concretas para
tomadores de decisiones

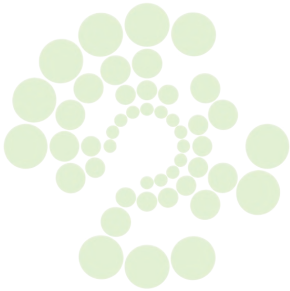


iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE

ANTECEDENTES

Una alimentación adecuada en cantidad y calidad constituye un derecho humano fundamental, el cual está ligado de forma directa con el derecho a la vida. Este derecho se reconoce plenamente en constituciones nacionales y resulta incuestionable su defensa absoluta. Paradójicamente, el derecho a la alimentación no es suficientemente considerado y/o valorado, ni por los titulares (todos los ciudadanos), ni por el garante (Estado), ni por los vigilantes (la Administración de Justicia). Algo similar sucede con el derecho fundamental a estar libre de hambre, que es más esencial, pues todos entendemos que sufrir de hambre pone en riesgo la vida. Es por esto que los gobiernos de la Región están desarrollando cada vez más programas y políticas contra el hambre y la pobreza, haciendo de esto una prioridad nacional.

Hay cinco áreas de intervención con acciones concretas identificadas para promover el desarrollo del derecho a la alimentación a nivel nacional. Estas acciones abordan diferentes aspectos (sensibilización, formación, desarrollo de políticas, marcos legales, monitoreo y justiciabilidad) que se complementan mutuamente, aunque no necesitan de ser llevadas en un orden determinado ni en su totalidad para hacer realidad este derecho. El tipo de acción, su secuencia, intensidad o calendario estarán determinados por las características de cada país, su momento político, la madurez del reclamo de los derechos humanos y el desarrollo institucional. Si bien es responsabilidad del Estado articular y poner en funcionamiento estas medidas, la activa participación de la sociedad civil y de ONGs de derechos humanos en los temas de sensibilización, fiscalización y promoción de la justiciabilidad es fundamental.

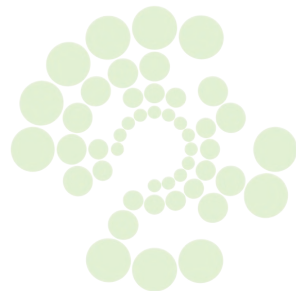


Para hacer del derecho a la alimentación una realidad, en primer lugar para los hambrientos y luego para todos, es necesario actuar en los siguientes ámbitos: a) marco legal e institucional, b) sensibilización y formación; c) justiciabilidad; d) monitoreo; y e) políticas y programas de seguridad alimentaria. A continuación se presentan propuestas de acción concretas recogidas de la experiencia latinoamericana.

1

ESTABLECIMIENTO DE UNA LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) consolida un marco institucional y define la representatividad social, el ámbito de operaciones, la priorización de acciones y grupos, así como la asignación de presupuestos. Son leyes difíciles de promulgar pero también de derogar, y ayudan a mantener una continuidad de prioridades y a la creación de una arquitectura institucional indispensable para la lucha contra el hambre (las leyes son más estables que los Decretos Gubernativos). Basándose en la experiencia de los países que ya cuentan con una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y Venezuela), se sabe que un factor clave es la elaboración de una ley de consenso que se base en la garantía del derecho a la alimentación, y que esté adaptada a la realidad. Debe incluir explícitamente los derechos, obligaciones y acciones para una correcta materialización, ejecución y proyección de la ley en áreas legales, administrativas y financieras. El proceso de construcción de un marco legal para el derecho a la alimentación (DA) necesita la revisión de normas que podrían dificultar el disfrute de ese derecho, además de la armonización de la legislación nacional con el sistema internacional. Con el objeto de apoyar la construcción de este tipo de leyes, existen actualmente una serie de documentos, preparados por la FAO, que contemplan el derecho a la alimentación. Se pueden consultar en: www.fao.org/righttofood/index_es.htm



2

UN ÓRGANO PERMANENTE PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

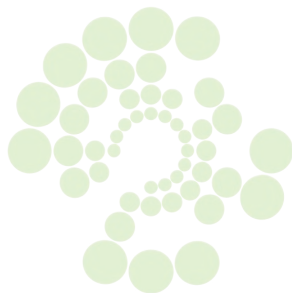
Con objeto de vigilar el desarrollo de este derecho y atacar sus violaciones, se recomienda la creación de la figura del Relator (Defensor) o de un equipo (o unidad) dedicada de forma permanente y exclusiva a la vigilancia del reconocimiento, respeto y realización del derecho a la alimentación a nivel nacional, priorizando su aplicación a sectores vulnerables.

La pertinencia de esta idea ha de valorarse en cada caso y puede ser más adecuada en aquellos países con áreas con elevadas tasas de desnutrición. Sin embargo, la procuración de este derecho podrá ser efectiva sólo si existe un consenso respecto a la importancia de la lucha contra el hambre. En función de la gravedad de la situación nutricional en cada lugar, se puede crear un Relator especial (como en Brasil), un equipo dentro de la Procuraduría de Derechos Humanos (Guatemala) o la unidad DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de la Defensoría del Pueblo (Colombia y Ecuador). Debe evaluarse si se opta por la creación de una institución nueva con independencia de acción, o si se desempeña bajo la tutela de instituciones existentes dentro del Gobierno o el Congreso. El hecho de tener equipos dedicados a trabajar sobre DESC en los ministerios de Justicia, en los Parlamentos y en las instancias cuasi-judiciales tiene también relevancia para este caso.

3

SENSIBILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

A la hora de abogar por la operativización del derecho a la alimentación se hace evidente la necesidad de sensibilizar a los funcionarios públicos (diputados, funcionarios, altos cargos del Gobierno, jueces, magistrados, procuradores de derechos humanos) así como a líderes y activistas de la sociedad civil sobre la relevancia del enfoque de derechos y de la protección de los DESC. Para ello, se han de realizar actividades (seminarios, encuentros, reuniones) dirigidas a crear conciencia en los tomadores de decisiones para que ayuden a impulsar la vigilancia, operatividad y respeto de este derecho. Además, es necesario llevar a cabo campañas de educación y sensibilización con la sociedad civil y apoyar a Alianzas Nacionales contra el Hambre y por el derecho a la alimentación.





4

FORMACIÓN A FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PROFESIONALES

El desconocimiento de una ley no exime de su cumplimiento. Por ello, las Procuradurías de Derechos Humanos y las Universidades, en conjunto con Organismos Internacionales y organizaciones de la sociedad civil, deben brindar formación sólida sobre el derecho a la alimentación a los líderes nacionales. La clave está en crear una masa crítica en diversos ámbitos (profesores, abogados, líderes sociales y religiosos, periodistas, políticos) que luego ayuden a difundir una “cultura del enfoque de derechos” en las políticas y acciones de lucha contra el hambre y la pobreza. Para favorecer la justiciabilidad, la formación es más efectiva si se hace a los jueces y abogados (por ejemplo, una asignatura de DESC en la carrera, o recopilación y análisis de jurisprudencia basada en casos reales) y a las organizaciones civiles, que luego van a defender y promover los casos.

5

CERTIFICADOS DE DEFUNCIÓN CON DESNUTRICIÓN AGUDA COMO CAUSA DE MUERTE

En la mayoría de los países de la región la desnutrición aguda severa no es causa oficial de muerte. Siempre hay otra causa última (paro cardíaco, disfunción renal o neumonía) la que aparece como consecuencia directa de la falta de energía metabólica. Si no es causa legal de muerte no se puede presentar como prueba ante los tribunales, y se debilita el recurso de violación extrema del derecho a estar libre de hambre. Se propone desarrollar normas legales para que se reconozca la desnutrición aguda severa como causa legal de muerte y/o causa de lesiones graves físicas y psicológicas. Este tema ha de ser tratado por los sistemas nacionales forenses, por lo que es necesario capacitar a médicos, forenses y abogados. El objetivo es poder utilizar los dictámenes forenses como medio probatorio ante los tribunales. Esto significaría un enorme impulso para casos de justiciabilidad.

ESTABLECIMIENTO DE UN JUZGADO SOBRE DESC

Como la violación de los DESC es una causa común en todos los casos de pobreza, pobreza extrema y hambre, y estos temas afectan a un importante porcentaje de la población en muchos países, la creación de Juzgados (o Jueces) especializados en tratamiento de casos de violación de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene sentido y responde a una demanda pública importante. Estos juzgados tendrían como objetivo impartir justicia y asegurar un debido proceso (recepción, amparo, tratamiento, sentencia y revisión) para las personas cuyos derechos han sido violados.

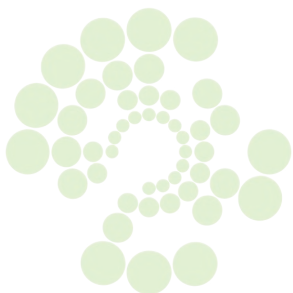
6

7

DESARROLLO DE ACCIONES LEGALES DE INTERÉS PÚBLICO

La falta de un procedimiento para reclamar la violación de un derecho consatitucional recogido en un tratado internacional vinculante, como es el PIDESC, no debe ser obstáculo para el no conocimiento por parte de los Jueces u organismos cuasi-judiciales sobre la violación a ese derecho. No aceptar a trámite estos casos violenta el principio del debido proceso e incumple con la obligación de impartir justicia. En este sentido, los países deben establecer mecanismos administrativos y legales para canalizar las denuncias por violación del derecho a la alimentación, y así facilitar el procedimiento de interposición de acciones colectivas. Estos procedimientos, conocidos como “Acciones de Interés Público” o “litigación estratégica”, tienen como objetivo crear jurisprudencia y avances legales que suban el listón de los mínimos garantizados y de las responsabilidades del Estado frente a los derechos de los ciudadanos. De esta manera se ayuda a construir institucionalidad.

Son las organizaciones de la sociedad civil las que están mejor colocadas para hacer avanzar la justiciabilidad de este derecho, ya que se encuentran capacitadas para impulsar casos ante los organismos de derechos humanos y tribunales nacionales o defender un caso ante una comisión internacional. La creación de jurisprudencia contribuye a la construcción de un Estado de Derechos.



OBSERVATORIO DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Se recomienda crear un organismo independiente (vigilante-observador-analista), compuesto por líderes de la sociedad civil, especialistas y académicos, para dar seguimiento al cumplimiento del PIDESC y de las obligaciones propias del derecho a la alimentación. Es importante no confundir este observatorio con una unidad/centro del Gobierno que da seguimiento a los indicadores SAN. Su función sería actuar como observador imparcial y externo al Gobierno en materia de avances y desafíos pendientes para una realización plena del derecho a la alimentación dirigida a todos los ciudadanos del país. Existen observatorios de este tipo en Brasil, Colombia y Guatemala.

INDICADORES DE SEGUIMIENTO

Para dar seguimiento a los avances anuales es necesaria la formulación de indicadores dirigidos al reconocimiento, respeto y materialización del DA a nivel nacional. Los mismos deben ser específicos sobre las implicaciones legales y financieras que conlleva la realización progresiva de este derecho. Pueden contener indicadores comúnmente usados para monitorear la SAN o la nutrición, pero no restringirse sólo a ellos. A continuación se sugieren algunos.

INDICADORES DE MEDICIÓN INMEDIATA

1. Porcentaje de la población que tiene conocimiento del DA
2. Gasto Público por habitante en seguridad alimentaria
3. Salarios mínimos frente a costo de canasta básica alimentaria
4. Cantidad de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema y/o publican informes sobre el DA

INDICADORES DE MEDICIÓN PROGRESIVA

1. Número de denuncias recibidas y/o formalizadas por violación del DA
2. Número de dictámenes médicos y legales por lesiones graves (físicas y psicológicas) provocadas por desnutrición aguda severa
3. Número de dictámenes médicos y legales que ponen como causa de muerte la desnutrición aguda severa
4. Número de sentencias condenatorias por violación al DA

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA



10

ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DURADEROS

La formulación correcta de políticas públicas ha de incorporar los principios fundamentales de los Derechos Humanos, e incluir la participación de diversos sectores. En todo momento debe ser un proceso transparente de construcción de la política. Debe recoger los aspectos de no discriminación, recursos suficientes y rendición de cuentas. Las políticas contra el hambre deberían salir de acuerdos de Estado entre el Gobierno, la oposición, los movimientos de la sociedad civil y el sector privado para garantizar su cumplimiento por un periodo de al menos 20 años. Varias de las características del enfoque de derechos son perfectamente aplicables a los programas de seguridad alimentaria, que deben incluir a una gran parte de los hogares en inseguridad alimentaria para ser efectivos. Además, deben tener una coordinación nacional - pero una implementación descentralizada - y transparencia de gestión y focalización.

Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
INICIATIVA AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE
Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago
Teléfono: (56 2) 923 2175 / Fax: (56 2) 923 2101
www.rlc.fao.org/iniciativa

una meta posible

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE