



Una revolución de derechos

La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe

ÍNDICE

Introducción	2	b. Instituciones nacionales de derechos humanos	9
1. La importancia del derecho a una alimentación adecuada.....	2	c. Monitoreo de derechos humanos a nivel regional y global	10
2. Protección constitucional del derecho a la alimentación	3	d. Movilización social y protección de los defensores de los derechos humanos..	10
<i>Figura 1: Sucesos importantes en la implementación del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe</i>	4	5.2. Implementación efectiva	10
3. Leyes marco	5	a. Coordinación entre diferentes sectores.	10
4. Estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación.....	5	b. Participación	11
5. Elementos claves de leyes y estrategias SAN basadas en el derecho a la alimentación ...	6	c. Focalización de los programas	11
5.1. Monitoreo y rendición de cuentas.....	6	d. Asignaciones de costos y presupuestos	12
a. Supervisión legal	7	6. Lecciones aprendidas	12
<i>Figura 2: Continuar el progreso en América Latina y el Caribe: posibles vías para operacionalizar el derecho a la alimentación</i>	8	6.1. Voluntad política	12
		6.2. Recursos adecuados	13
		6.3. Evaluación de necesidades y de resultados	13
		6.4. Una coordinación eficaz	13
		6.5. Inclusión y legitimidad de los procesos....	13
		6.6. Rendición de cuentas y justiciabilidad.....	13
		6.7. La necesidad de medidas adicionales	14
		Referencias.....	14
		Agradecimientos.....	16

Introducción

El presente documento revisa los acontecimientos recientes, experiencias, lecciones aprendidas y desafíos encontrados en la aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe. Se basa en conversaciones mantenidas en una consulta regional de expertos convocada por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en Bogotá en el año 2011,¹ así como en la información recopilada durante visitas oficiales del Relator Especial a la región.² Específicamente, el documento se centra en cómo los países de la región de América Latina y el Caribe han buscado implementar sus obligaciones en derechos humanos de realizar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada para todos dentro de sus jurisdicciones, así como los compromisos políticos expresados en la Declaración de Roma de 1996 sobre la seguridad alimentaria mundial, en la que se acordó prestar atención especial a la realización del derecho a una alimentación adecuada como medio para lograr la seguridad alimentaria sostenible para todos.³

Los países de América Latina y el Caribe están en muchos aspectos a la vanguardia en la integración del marco jurídico y normativo del derecho a la alimentación en las políticas y programas para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria. Los Jefes de Estado y de Gobierno en América Latina y el Caribe han reafirmado en varias ocasiones su compromiso para dar la máxima prioridad a la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional y fundar esos esfuerzos en el derecho a la alimentación.⁴

Los Parlamentarios y los parlamentos nacionales han desempeñado un papel activo en situar el derecho a la alimentación en lo más alto de la agenda política de la Región. En septiembre de 2009 se estableció un *Frente Parlamentario contra el Hambre en América Latina y el Caribe* (FPH). El FPH está organizado a nivel nacional, sub-regional e Interamericano y tiene como objetivo principal la promoción de leyes y marcos jurídicos que reconozcan y garanticen el derecho a la alimentación.⁵ También en 2009, el Parlamento Latinoamericano adoptó la *Declaración Latinoamericana de Derechos Humanos*, que incluye el derecho a la alimentación en su artículo 11.⁶

Sin embargo, a pesar de los progresos realizados, el derecho a una alimentación adecuada sigue sin realizarse para una gran proporción de las personas que viven en América Latina y el Caribe. Como en otras partes del mundo, los efectos combinados de la crisis

de precios de los alimentos y de la crisis económica en 2007-2009 afectaron gravemente el acceso a una alimentación adecuada y en gran medida deshicieron los progresos que se habían realizado durante los últimos 15 años para reducir el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional. Mientras que la tasa de pobreza en la Región comenzó a declinar nuevamente en 2010, se estima que todavía un 12% de las personas en la Región, es decir 70 millones de personas, siguen viviendo en la extrema pobreza, sin acceso a una canasta básica de alimentos. Además, la situación de esta población más pobre e insegura en alimentación no parece haber mejorado en 2011 y podría incluso haber empeorado, puesto que el efecto positivo de aumentos en ingresos ha sido cancelado por el aumento de los precios de los alimentos.⁷

Como en otras partes del mundo, la mayoría de las personas de la Región que padecen inseguridad alimentaria viven en las zonas rurales donde se producen alimentos, pero aun así son compradores netos de alimentos, en lugar de vendedores.⁸ Esto ocurre a pesar del auge en la producción agrícola que se ha visto en América Latina y el Caribe en los últimos años. Como se muestra en estudios recientes, la razón principal por la cual el auge de la producción agrícola no ha implicado una reducción de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria es que el boom se ha concentrado en sólo unas pocas regiones dentro de cada país, limitado a productos muy específicos y a los productores grandes y medianos con acceso a los mercados externos.⁹ El auge en la producción agrícola subraya que no es la falta de disponibilidad de alimentos la que impide la realización efectiva del derecho a la alimentación para todos en la Región. Más bien, el desafío principal es garantizar que los modos de producción de alimentos y sistemas de alimentación permitan a las personas en zonas urbanas y rurales tener acceso a una alimentación adecuada.

1. La importancia del derecho a una alimentación adecuada

El derecho a la alimentación puede resumirse como el derecho humano de poder alimentarse con dignidad, sea mediante la producción de alimentos o a través de su compra con dinero en el mercado. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma, el derecho “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”¹⁰

El marco normativo y analítico del derecho a la alimentación subraya la importancia de la voluntad política, empoderamiento y participación de la sociedad civil, mecanismos de rendición de cuentas y el monitoreo de progresos realizados en la aplicación de estrategias multianuales. Como Amartya Sen comentó, “La ley está entre la disponibilidad de alimentos y el derecho a la alimentación.”¹¹ Esto quiere decir que, a menos que nos tomemos en serio nuestras obligaciones hacia los más vulnerables y el papel esencial de los recursos legales para asegurar que los pobres tengan los recursos necesarios para producir suficientes alimentos para sí mismos o un poder adquisitivo suficiente para adquirir alimentos en el mercado, los esfuerzos para aumentar la producción de alimentos cambiarán poco la situación. ¿Por qué padecen hambre? No porque haya muy poca comida, sino porque son marginados económicamente e impotentes políticamente. Proteger el derecho a la alimentación a través de instituciones adecuadas y mecanismos de supervisión, por tanto, debe ser una parte fundamental de cualquier estrategia contra el hambre.

El creciente reconocimiento de la importancia y utilidad del marco jurídico y normativo del derecho a la alimentación refleja una creciente comprensión de que el hambre no es simplemente un problema de oferta y demanda, sino principalmente un problema de la falta de acceso a los recursos productivos como la tierra y el agua, de un sector de proveedores de insumos cada vez más concentrado, y de redes de seguridad social insuficientes para apoyar a los pobres. Es bien conocido por los gobiernos, la sociedad civil y los movimientos sociales que el derecho a la alimentación constituye una herramienta para mejorar la eficacia de las políticas que buscan combatir el hambre y la malnutrición. Ellos entienden la importancia de una mayor equidad en las cadenas de suministro de alimentos, de empoderamiento y rendición de cuentas, y de la necesidad de prestar mayor atención a los desequilibrios de poder en los sistemas de alimentos y a la falta de apoyo a los agricultores a pequeña escala, lo que impide que tengan la capacidad para alimentarse a sí mismos, sus familias y sus comunidades.

2. Protección constitucional del derecho a la alimentación

El hecho que el derecho a la alimentación sea reconocido explícitamente en las constituciones nacionales y en el orden jurídico de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es evidencia de la voluntad política

para hacer efectivo el derecho a la alimentación en la Región. En este sentido, América Latina y el Caribe están a la vanguardia de una tendencia mundial.¹² Actualmente, a nivel global, un número creciente de Estados, 24 en total según una encuesta reciente, explícitamente protege el derecho a la alimentación en sus constituciones; y 15 de esos Estados se encuentran entre los 33 Estados de América Latina y el Caribe.¹³

Más recientemente, en octubre de 2011, se completó un proceso de reforma constitucional en México, insertando el derecho a la alimentación en la Constitución mediante la modificación de los artículos 4 y 27, que establecen que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará” (artículo 4), y que “el desarrollo rural integral y sustentable (...) también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca” (artículo 27).¹⁴

En El Salvador, en abril de 2012, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional para incluir el derecho a la alimentación. Mediante la reforma del artículo 69, la Constitución establece que “Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada. Es obligación del Estado crear una política de seguridad alimentaria y nutricional para todos los habitantes. Una ley regulará esta materia” (...) “el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar.”¹⁵

Disposiciones similares que garantizan de manera explícita el derecho a la alimentación como un derecho general para todos y todas se encuentran en las constituciones de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití y Nicaragua.¹⁶ En otros cuatro países de la Región, las constituciones nacionales garantizan el derecho a la alimentación para grupos específicos, por ejemplo “el derecho a la alimentación de los niños” en las constituciones de Colombia (art. 44), Cuba (art. 9), y Honduras (arts. 142-146); o se menciona el derecho a la alimentación en el contexto del derecho al trabajo, como en la Constitución de Surinam (art. 24). Finalmente, tres constituciones garantizan implícitamente el derecho a la alimentación por elevar a rango constitucional o supraconstitucional el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado (como es el caso de Argentina, El Salvador y Costa Rica).

Las enmiendas constitucionales para reconocer el derecho a la alimentación que se han hecho o que actualmente están bajo consideración en la Región

están en consonancia con las recomendaciones hechas en las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en lo sucesivo “Directrices FAO”).¹⁷ Así, la Directriz 7 “invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.”

La sociedad civil y los movimientos sociales han sido determinantes en promover la inclusión del derecho a la alimentación en las constituciones nacionales. En el caso de México, la reforma constitucional que llegó a buen término en octubre de 2011 fue el resultado de veinte años de promoción y cabildeo por parte de grupos de la sociedad civil. Estos esfuerzos se iniciaron en 1992 cuando 130 organizaciones de la sociedad civil formaron el “*Frente por el Derecho a la alimentación*” que presentó a la Cámara de Diputados una petición para el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación.

Figura 1: Sucesos importantes en la implementación del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe

MÉXICO: La Constitución, tras la reforma de 2011, establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”

GUATEMALA: La ley de 2005 garantiza un nivel mínimo de recursos para los programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional

HONDURAS: Se refirió al derecho a la alimentación en una sentencia jurídica de 2007 para proteger los derechos constitucionales de un grupo de pequeños agricultores ante una orden de desalojo

ECUADOR, NICARAGUA: Las leyes de seguridad alimentaria y nutricional de 2009 se refieren a la justiciabilidad del derecho a la alimentación

COLOMBIA: La Defensoría del Pueblo de Colombia publicó en 2012 un informe sobre el derecho a la alimentación, siguiendo así el ejemplo de las instituciones de derechos humanos en El Salvador y Guatemala

BRASIL: En 2011 adoptó un Plan Nacional SAN para 2012–2015 involucrando a diecinueve ministerios



ARGENTINA: En 2007 la Corte Suprema, respondiendo a una acción del Defensor del Pueblo basada en los derechos humanos, decidió que alimentos y agua potable deben ser proporcionados a las comunidades indígenas de la provincia del Chaco

En el caso de Brasil, la propuesta que llevó a la enmienda constitucional de 2010 reconociendo el derecho a la alimentación fue inicialmente presentada por un miembro del Parlamento en 2003 y posteriormente promovida por el Presidente del Frente Parlamentario Nacional de seguridad alimentaria y nutricional, el Sr. Nazareno Fonteles, con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, incluido el FIAN-Brasil, que recogieron más de 50.000 firmas en apoyo de la enmienda constitucional.

Las instituciones nacionales de derechos humanos también han desempeñado un papel muy activo en algunos países. Por ejemplo, fue el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos del Salvador quien en 2009 presentó una propuesta para incluir en la Constitución el derecho a la alimentación entre los derechos fundamentales que deben garantizarse a todas las personas.

3. Leyes marco

Aunque el avance realizado en reconocer explícitamente el derecho a la alimentación en las constituciones nacionales es muy importante, las disposiciones constitucionales por sí mismas no son suficientes. Por lo general, hacen falta también leyes y reglamentos secundarios que precisen con más detalle los mecanismos y las responsabilidades para hacer el derecho efectivo en la práctica, incluyendo los mecanismos de monitoreo y los recursos jurídicos y administrativos en caso de que se produzcan violaciones. También en este campo se ha notado un progreso importante en América Latina y el Caribe.

En la última década, leyes de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) basadas en el derecho a la alimentación han sido adoptadas en Argentina en 2003 (*Ley Programa Nacional de Nutrición*), en Guatemala en 2005 (*Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*), en Ecuador en 2006 (*Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, sustituido en 2009 por la *Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*), en Brasil en 2006 (*Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional*), en Venezuela en 2008 (*Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria*), en Nicaragua en 2009 (*Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*), y en Honduras en 2011 (*Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*). En otros diez países de la Región, leyes similares se encuentran actualmente bajo consideración de los respectivos parlamentos.¹⁸ Por otra parte, mientras que una ley SAN federal todavía está en

estudio en México, en 2009 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una ley SAN, la primera de su tipo dentro del país.

Las leyes SAN nacionales (y a nivel del Estado Federal) que están actualmente en vigor, así como la mayoría de los diez proyectos de ley que están actualmente bajo consideración, reconocen explícitamente el derecho a la alimentación como un componente central de políticas y programas nacionales. Por ejemplo, la Ley SAN de Honduras (Decreto No. 25-2011) especifica en su artículo 3 que el respeto a los derechos humanos es un eje clave de la Política de SAN y que bajo la Ley ninguna persona o grupo de personas puede ser discriminado en el goce de los Derechos Humanos, “en especial el derecho a producir, obtener, disponer y acceder a alimentos nutritivos suficientes.”

Al igual que la promoción del reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación, la elaboración de leyes SAN ha sido impulsada por los esfuerzos combinados de la sociedad civil, los movimientos sociales, los parlamentarios y las instituciones nacionales de derechos humanos. También el sistema de las Naciones Unidas ha proporcionado apoyo y asesoría en la elaboración de estas leyes, en particular la FAO a través de su apoyo a la *Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre*¹⁹ y del Equipo de Derecho a la Alimentación en Roma, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a través de sus oficinas nacionales y subregionales en la región.

De manera particular, el crecimiento notable de las leyes SAN basadas en el derecho a la alimentación ha sido impulsado por la dedicación y el compromiso de los parlamentarios, muchos de los cuales están conectados mediante el *Frente Parlamentario contra el Hambre*,²⁰ que sirve como una red para compartir mejores prácticas entre los parlamentos nacionales para fomentar la redacción y aprobación de leyes que mejoran la protección del derecho a la alimentación.

4. Estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación

Otro elemento importante de los marcos institucionales nacionales para la protección del derecho a la alimentación -aparte de la protección constitucional y las leyes SAN- son las estrategias nacionales y planes de acción SAN que identifican actos de prioridad

específica y establecen metas concretas, medibles y con plazos, para la realización progresiva del derecho a la alimentación.

En paralelo con los avances en el ámbito de la reforma constitucional y la legislación SAN, una amplia gama de estrategias nacionales SAN y planes de acción ha sido desarrollada en América Latina y el Caribe en los últimos años, incluyendo entre otros el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2009–2015* de Paraguay, la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* de Nicaragua, la *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2015* de Honduras, la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008* de Colombia, la *Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006–2016* de Guatemala, la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (2003 y 2011) de El Salvador, y el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2015* de Panamá. Igualmente, Brasil en 2011 adoptó un Plan Nacional SAN para el período 2012–2015 basado en un enfoque de derechos humanos e involucrando a diecisiete ministerios dentro de la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN). Este Plan establece un sistema de monitoreo y evaluación continuo de la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada que emplea indicadores e información ya utilizados por sistemas sectoriales, y que está a cargo de un comité técnico compuesto por múltiples actores, incluyendo representantes de la sociedad civil de CONSEA.²¹

Cabe mencionar que una serie de programas sociales nacionales también están dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, tales como el “*Fome Zero*” en Brasil, el “*Vivir mejor*” en México, “*Bogotá Sin Hambre*” en Colombia, “*Desnutrición Cero*” en Bolivia, “*Hambre Cero*” en Guatemala o “*Hambre más urgente*” en Argentina.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido en la obligación de los Estados, en el marco del PIDESC, de trabajar para “aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes.”²² La Directriz 3 de las directrices FAO igualmente fomenta la adopción de “una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada ... [que incluya] 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.”

5. Elementos claves de leyes y estrategias SAN basadas en el derecho a la alimentación

Mientras que la mayoría de las leyes y estrategias SAN se refieren a la realización del derecho a una alimentación adecuada como un objetivo central, la medida en que esas leyes y estrategias están basadas en el derecho humano a una alimentación adecuada varía entre los diferentes países.

Desde el punto de vista del derecho a la alimentación, las estrategias nacionales deben estar fundadas en el compromiso del Estado y sus distintas instituciones a nivel nacional, regional y local/municipal de realizar el derecho a la alimentación y deben incluir el establecimiento de mecanismos institucionales adecuados para: (i) identificar lo antes posible amenazas emergentes para el derecho a la alimentación, a través de sistemas de vigilancia adecuados; (ii) mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, con una clara asignación de responsabilidades y la fijación de plazos precisos para implementar las dimensiones del derecho a la alimentación que requieren una realización progresiva; (iii) mejorar la coordinación entre los diferentes ministerios y entre las instituciones nacionales y sub-nacionales de gobierno; (iv) asegurar la participación adecuada, en particular de los segmentos de la población con mayor inseguridad alimentaria; (v) garantizar el compromiso político y una financiación sostenible para la aplicación efectiva de las leyes, políticas y estrategias. Mientras no se cumplan estas condiciones, las diferentes estrategias adoptadas por los Gobiernos podrían resultar ineficaces, ya que no habría ninguna sanción asociada con su falta de implementación.²³

5.1. Monitoreo y rendición de cuentas

El marco del derecho a la alimentación requiere que el establecimiento de metas y medidas concretas se haga a través de un proceso consultivo y transparente con participación pública; que las autoridades encargadas de la aplicación sean responsables de los resultados; y que los indicadores que permiten medir el progreso se basen en los componentes normativos del derecho a la alimentación, incluida la no discriminación.

Un requisito básico para la formulación de leyes, políticas y estrategias para la realización del derecho a una alimentación adecuada es disponer de un sistema para recopilar datos relevantes sobre la inseguridad alimentaria y nutricional y el estado de realización del derecho a la alimentación. Es preciso que estos datos se recojan de una manera que haga posible identificar grupos de la población que son particularmente vulnerables y desfavorecidos. En este sentido, las Directrices FAO subrayan la importancia de realizar sistemáticamente “análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad” (directriz 13,2).

Además, tiene que haber un sistema para analizar esta información y su relación con la aplicación de leyes, políticas y estrategias. Dicha supervisión periódica debe servir como base para revisar y, cuando sea necesario, ajustar las políticas y estrategias para avanzar en la realización efectiva del derecho a la alimentación.

Mientras que los sistemas existentes de SAN en América Latina y el Caribe establecen varios sistemas de recopilación de información, a menudo no proporcionan información suficiente para evaluar eficazmente el estado de aplicación del derecho a la alimentación. Esto se refleja en la preocupación reiterada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los Estados acerca de la falta de datos desglosados detallados para evaluar con eficacia los progresos alcanzados en la realización del derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales.²⁴ La falta de información adecuada para poder evaluar el progreso también se menciona en los informes elaborados por las instituciones nacionales de derechos humanos de Guatemala y Colombia. Además, la información sobre la seguridad alimentaria y nutricional no siempre se encuentra disponible al público en general, algo que es esencial para permitir la supervisión por parte de las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas.

Además, los mecanismos de supervisión podrían reforzarse a través de un uso más sistemático de indicadores y puntos de referencia basados en los derechos humanos.²⁵ En este sentido, el ACNUDH ha elaborado un marco conceptual y metodológico sobre los indicadores de la promoción y la efectividad de los derechos humanos, acompañado de listas con indicadores ilustrativos, inclusive sobre el derecho a la alimentación.²⁶ Igualmente, las Directrices Voluntarias FAO proporcionan orientación sobre el desarrollo y

la utilización de indicadores en la supervisión de la realización progresiva del derecho a la alimentación (véase la Directriz 17).

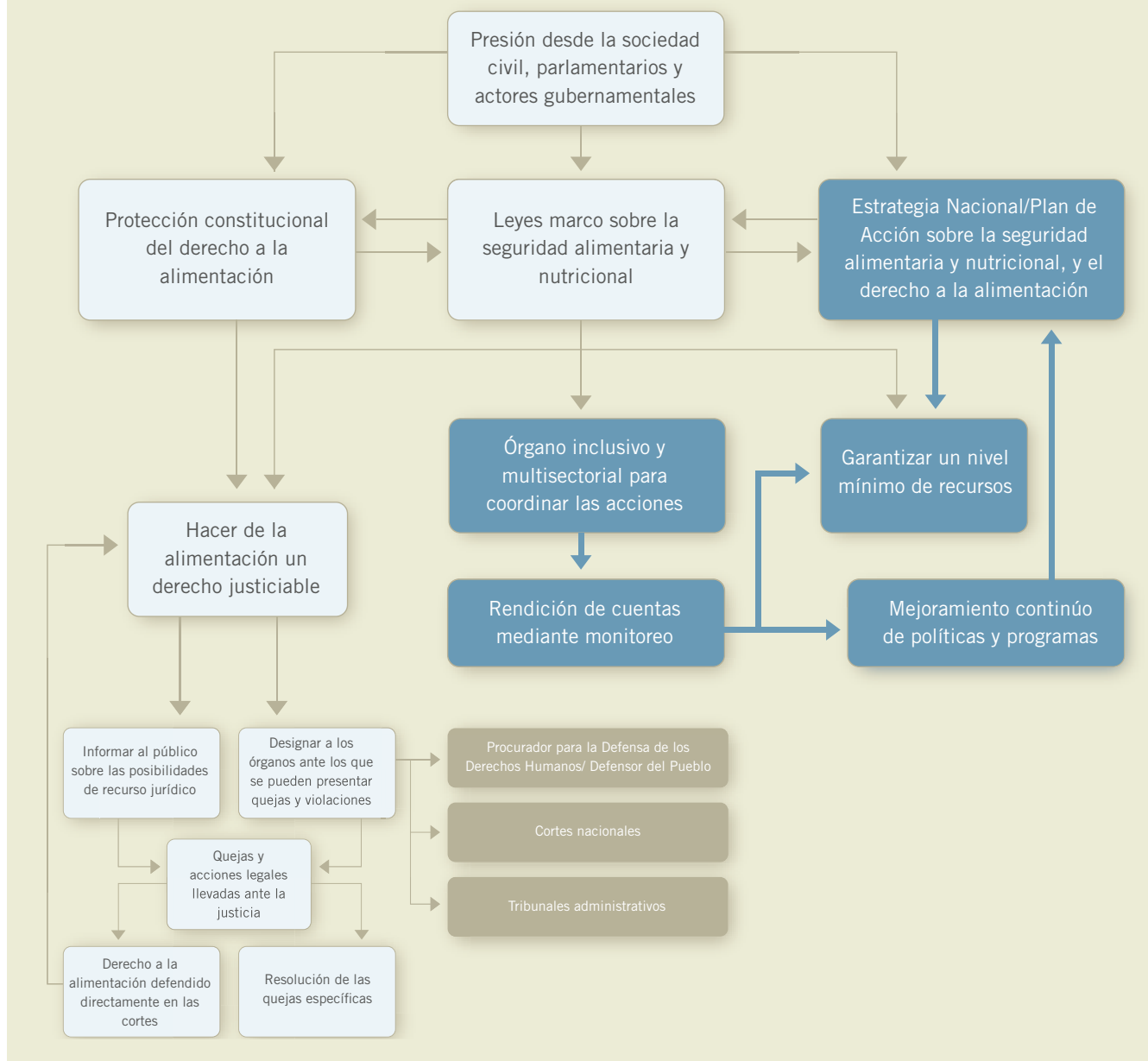
Finalmente, para garantizar la rendición de cuentas, los sistemas nacionales de SAN deben incluir mecanismos que sean independientes del Gobierno para supervisar la aplicación de políticas y estrategias, una tarea que podría confiarse a las instituciones nacionales de derechos humanos. Las comisiones parlamentarias también podrían desempeñar un papel importante en garantizar dicha supervisión independiente. Las leyes de SAN de Nicaragua y Guatemala establecen que el Procurador de Derechos Humanos debe supervisar y preparar informes periódicos sobre la aplicación de la ley SAN. Sin embargo, no existe ningún mecanismo para garantizar que se dé seguimiento a sus conclusiones y recomendaciones. La ley de SAN de Honduras establece una *Comisión de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional* que incluye al Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) y al Presidente o Presidenta de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso Nacional de la República. Sin embargo, su mandato se limita a vigilar la aplicación de las políticas de evaluación y monitoreo del sistema nacional SAN.

a. Supervisión legal

Asegurar la rendición de cuentas es una de las principales razones por las cuales el derecho a la alimentación debe ser consagrado en la legislación nacional. Para ser eficaces en garantizar la rendición de cuentas, las leyes necesitan ser exigibles ante órganos judiciales, cuasi-judiciales o administrativos independientes. Como las Directrices FAO destacan: “Los Estados que han establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales deberían informar al público en general de todos los derechos y recursos jurídicos disponibles que puedan invocar” (directriz 7).

El grado en que las leyes SAN actualmente vigentes o bajo consideración garantizan la justiciabilidad del derecho a la alimentación e incluyen mecanismos de rendición de cuentas varía mucho entre países. Aunque las leyes se refieren al derecho a la alimentación y a los principios de transparencia y rendición de cuentas, dan pocos detalles sobre cómo esa rendición de cuentas debe sustentarse en la práctica. Las leyes vigentes en México D.F., Ecuador y Nicaragua, así como el proyecto de ley bajo consideración en Paraguay, se refieren específicamente a la justiciabilidad del derecho a la alimentación, mientras que otras leyes (incluidas

Figura 2: Continuar el progreso en America Latina y el Caribe: posibles vías para operacionalizar el derecho a la alimentación



las de Argentina, Brasil, Guatemala, y Venezuela) no hacen tal referencia. Sin embargo, ninguna de las leyes establece mecanismos judiciales, cuasi judiciales o administrativos ante los cuales podrían presentarse denuncias en casos de violaciones del derecho.²⁷ Tampoco se establecen sanciones por incumplimiento de la legislación nacional. Esto es una de las deficiencias de los sistemas y marcos legales de SAN.

Las leyes de SAN de Guatemala y Nicaragua dan el mandato a las instituciones nacionales de derechos humanos de supervisar la aplicación de las políticas

de SAN a través de informes periódicos. Sin embargo, estas instituciones no tienen un mandato para recibir y examinar las denuncias sobre violaciones de la ley.

Los tribunales pueden desempeñar un papel importante para hacer efectivo el derecho a la alimentación, como lo ha demostrado la Corte Constitucional de Colombia y los tribunales de Argentina, Guatemala, Honduras y Paraguay.²⁸ Sin embargo, a pesar de que el derecho a la alimentación ha sido incluido en las leyes y las constituciones nacionales, hay muy pocos casos donde los tribunales han basado sus juicios en el derecho a

la alimentación. Uno de los pocos casos a mencionar es una sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de San Pedro Sula, Honduras, a favor de un recurso de amparo para evitar una orden de desalojo de un grupo de pequeños agricultores en el marco de un conflicto agrario. En su sentencia, la Corte reconoce el argumento del abogado actuando en nombre de los agricultores refiriéndose a la obligación del Estado de proteger el derecho a la alimentación y hace referencia al PIDESC y a la Observación General N° 7 (sobre los desalojos forzosos) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²⁹ También se debe notar un caso reciente en México, que hace referencia al derecho a la alimentación y a la ley de SAN del Distrito Federal, con una sentencia favorable de un tribunal en marzo de 2012 para garantizar el derecho a una alimentación adecuada en base a un “juicio de amparo.”³⁰

Un problema que se presenta es la falta de conocimiento entre los jueces y abogados del derecho a la alimentación y de su justiciabilidad, aun cuando este derecho está consagrado explícitamente en las leyes y constituciones nacionales de sus países. Por lo tanto, parece ser necesaria más capacitación y concientización entre los integrantes del Poder Judicial. En este sentido, la Oficina del ACNUDH en Guatemala ha facilitado recientemente capacitación sobre el derecho a la alimentación a los jueces y abogados. En algunos casos, los jueces han comenzado a incorporar el derecho a la alimentación en sus sentencias después de haber recibido formación específica sobre este derecho. También parece que la generación más joven de jueces y abogados están más dispuestos a usar las normas de derechos humanos en sus sentencias.

Se necesita presentar más litigios estratégicos por parte de asociaciones de abogados y ONG que defienden los derechos humanos para crear más jurisprudencia y potenciar a los titulares de derechos a reclamar sus derechos. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel crucial para facilitar el acceso a los mecanismos judiciales. Sin este apoyo, es poco probable que las personas que padecen hambre e inseguridad alimentaria, que generalmente se encuentran entre los grupos más débiles de la sociedad, se quejen ante las autoridades sobre su situación. Colombia, Argentina y México ofrecen buenos ejemplos donde a través del litigio estratégico se han ganado casos simbólicos que son beneficiosos para la sociedad en su conjunto.

b. Instituciones nacionales de derechos humanos

Muchos países han establecido instituciones nacionales de derechos humanos independientes, conformes con los Principios relativos al estatuto de las instituciones

nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los “Principios de París”) que aprobó la Asamblea General en 1993. Estas instituciones supervisan el cumplimiento del Estado con sus obligaciones en materia de derechos humanos y en algunos casos pueden recibir denuncias de particulares agraviados. Aunque estas instituciones se han enfocado tradicionalmente en los derechos civiles y políticos, actualmente prestan más atención a los derechos económicos, sociales y culturales. Así, tres instituciones nacionales de derechos humanos (Guatemala, El Salvador y Colombia) han emitido informes sobre el derecho a la alimentación y la aplicación de la política nacional de SAN. En Argentina, fue gracias a la acción del Defensor del Pueblo que la Corte Suprema decidió, en septiembre de 2007, que el Estado y el Gobierno de la provincia de Chaco debían proporcionar alimentos y agua potable a las comunidades indígenas de Toba; y en Brasil, el Ministerio público se compone de fiscales independientes que pueden exigir una rendición de cuentas a las autoridades públicas en la aplicación de programas relacionados con la alimentación y nutrición. También en Brasil, el Consejo Nacional para la Defensa de los Derechos del Ser Humano (CDDPH) supervisa las violaciones del derecho a la alimentación. Sin embargo, actualmente el CDDPH tiene un mandato limitado y sus decisiones no son jurídicamente vinculantes.³¹

La Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) de Guatemala tiene un mandato específico para supervisar la aplicación de la política nacional de SAN.³² En su cuarto informe de monitoreo de 2011, titulado “*La muerte por hambre... también es un crimen*”, la Procuraduría observa que “[n]i las recomendaciones del PDH vertidas en los tres informes anteriores ni las de otras instancias se han visto reflejadas en los planes y acciones de los miembros del [Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria] CONASAN”, y lamenta los continuos problemas de falta de coordinación de las políticas y programas a pesar de los esfuerzos del CONASAN. El informe de 2012, presentado recientemente, destaca el bajo nivel de asignaciones presupuestarias de fondos nacionales y como la Secretaría SAN es financiada principalmente por fondos externos de asistencia de desarrollo (más del 80%).³³

Igualmente, como parte de su deber de promover la defensa de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Colombia publicó en 2012 su primer informe sobre el derecho a la alimentación. El informe analiza las medidas adoptadas para hacer efectivo el derecho a la alimentación, tras la aprobación en 2008 de la nueva política nacional de SAN, e identifica como principales problemas la falta de un marco legal de Seguridad

Alimentaria y Nutricional en el país y la carencia de una acción articulada y coherente entre las autoridades responsables de la política pública alimentaria.³⁴

c. Monitoreo de derechos humanos a nivel regional y global

Por último, cabe mencionar el papel de los mecanismos de vigilancia regionales y globales. Por ejemplo, a nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto casos relativos al derecho a la alimentación. Por ejemplo, la Corte dictaminó que el Estado paraguayo había violado el derecho a la vida por no garantizar acceso a alimentos, agua y servicios de salud a 19 miembros de una comunidad indígena extremadamente pobre, “cuando sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, y no tomaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”.³⁵ El caso no se refiere específicamente al derecho a la alimentación, que no es reconocido como un derecho jurídicamente exigible en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), a pesar de estar contemplado en el artículo doce de este último. Más bien, el caso aborda el derecho a la alimentación indirectamente como parte integrante del derecho a una vida en dignidad y el derecho a la vida.

Con respecto a los mecanismos globales de supervisión de derechos humanos, la mayoría de los países de la región han ratificado los tratados de derechos humanos internacionales que garantizan el derecho a la alimentación, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La revisión periódica por los órganos creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, tales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, proporciona una importante ocasión para el debate público y la autoevaluación de cada Gobierno sobre el estado de aplicación del derecho a la alimentación.

El sistema de monitoreo internacional es utilizado activamente por las organizaciones no gubernamentales en toda la región para preparar “informes alternativos” con el objetivo de complementar los informes oficiales presentados por los Estados a los órganos de los tratados. Para reforzar la vigilancia internacional, se alienta a los Estados a aceptar al mecanismo de quejas

establecido en el Protocolo Facultativo al PIDESC. Los Estados de América Latina están bien representados entre los Estados que hasta la fecha han ratificado o firmado el Protocolo, mostrando la importancia que se da al derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales en la región.³⁶

Igualmente, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en particular promueven la rendición de cuentas a nivel nacional a través de comunicaciones a gobiernos sobre alegaciones de violaciones al derecho a la alimentación y a través de visitas oficiales a los países, que facilitan el debate público sobre el estado de realización del derecho a la alimentación.

d. Movilización social y protección de los defensores de los derechos humanos

Como demuestra la experiencia de América Latina y el Caribe, la movilización social y la participación activa de la sociedad civil son clave para llamar la atención sobre fallos en la aplicación de las leyes y arrojar luz sobre las situaciones donde otros mecanismos de rendición de cuentas fallan. En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil se han vuelto cada vez más activas en la supervisión de la protección y realización del derecho a la alimentación, como demuestra el creciente número de informes de la sociedad civil para apoyar el monitoreo continuo de este derecho a nivel nacional.³⁷ En algunos casos, participar en campañas para defender el derecho a la alimentación tiene graves costos para las personas involucradas, que pueden ser sometidas a amenazas físicas e intimidaciones. Por eso, asegurar la protección de defensores de los derechos humanos también es esencial para garantizar la rendición de cuentas.

5.2. Implementación efectiva

a. Coordinación entre diferentes sectores

Es necesario un enfoque multisectorial para promover la realización del derecho a la alimentación. Garantizar la realización del derecho a la alimentación va más allá de las disposiciones constitucionales y leyes de SAN, pues depende también de una serie de leyes y reglamentos relativos al acceso a la tierra, empleo, seguridad social, agua potable, etc. Por lo tanto, un desafío clave para la aplicación eficaz de políticas y estrategias de SAN es lograr una coordinación eficaz entre los diferentes sectores y ministerios.

Todas las leyes de SAN actualmente en vigor o bajo consideración establecen órganos intersectoriales para coordinar las acciones de los diversos ministerios. En la mayoría de los casos, un Consejo Nacional de SAN es creado como órgano rector del sistema, relacionado con el nivel más alto del Gobierno (Presidencia o Vicepresidencia) y formado por diferentes ministros y representantes de la sociedad civil. El estado de estos Consejos de SAN difiere de un país a otro. En el caso brasileño, el Consejo de SAN (CONSEA), aunque altamente representativo, tiene un carácter consultivo y hace recomendaciones a la cámara interministerial de SAN, el grupo de trabajo encargado de aplicar la estrategia de SAN nacional.³⁸ En otros países como Guatemala, Ecuador y Nicaragua, el órgano de coordinación puede tomar decisiones vinculantes, pero es menos representativo.

En cierto número de casos, los órganos de coordinación se han establecido a través de un decreto ejecutivo, en lugar de una ley de SAN, como es el caso del *Consejo Nacional de alimentación y Nutrición* (CONAN) en Bolivia, la *Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Nacional* (SENAPAN) en Panamá y el *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CONASAN) en El Salvador.³⁹ Estos órganos tienen un estatus jurídico más débil que el de las instituciones creadas por las leyes de SAN, pues los decretos ejecutivos son más fáciles de derogar que las leyes aprobadas por los Parlamentos.

Estos órganos de coordinación generalmente incluyen los ministerios de agricultura, salud, asuntos sociales, educación y en algunos casos tienen una secretaría técnica ubicada dentro de uno de estos ministerios. Por ejemplo, en Bolivia la secretaría de CONAN está ubicada dentro del Ministerio de Salud, mientras que en El Salvador el CONASAN está coordinado por el Ministerio de Inclusión Social.

b. Participación

Aparte de coordinar la aplicación de políticas y estrategias por diferentes sectores y ministerios, los órganos de coordinación deben servir para facilitar la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas, la identificación de prioridades y medidas específicas y el seguimiento mediante consultas continuas y diálogos para crear o ampliar programas que sean prioritarios para lograr el derecho a la alimentación.

Idealmente, los consejos de seguridad alimentaria nacional pueden permitir un diálogo permanente entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Actualmente, los consejos de seguridad alimentaria

nacional de Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua reservan asientos para los representantes de la sociedad civil, aunque la voz de la sociedad civil en estos órganos sigue siendo relativamente débil en comparación con los representantes del Gobierno. En este sentido, destaca el caso del Consejo de SAN de Brasil que tiene una representación mayoritaria de la sociedad civil (dos tercios de los miembros).⁴⁰ Sin embargo, contrariamente a otros consejos de SAN, el Consejo de SAN en Brasil no tiene poderes de toma de decisión. En todos los casos, el poder real de toma de decisión permanece en el Gobierno. Por ejemplo, el Consejo de SAN en Honduras toma decisiones por mayoría simple y está compuesto por 12 miembros, de los cuales 7 son reservados para los Ministros de Estado, Desarrollo Social, Agricultura, Medio ambiente, Salud, Finanzas, Planificación y cooperación externa, mientras que 5 lugares están reservados para la sociedad civil, representando a las organizaciones no gubernamentales, el Consejo Nacional de empresas privadas, la Federación Nacional de sindicatos nacionales de desarrollo y las organizaciones nacionales de agricultores.

También hay otros mecanismos mediante los cuales puede participar la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas de SAN. Por ejemplo, en Honduras la sociedad civil participa en las entidades locales supervisando la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. En Perú, la sociedad civil está representada en la *Comisión Interministerial de Asuntos Sociales*. En Venezuela, la sociedad civil puede participar a través de las *Asambleas Agrarias y los Consejos Comunales*.

Cabe señalar que los consejos de SAN en Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua también permiten la participación del sector privado, y se promueve la participación del sector privado en varios países, como Brasil, Guatemala, Perú, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Colombia y Honduras. La participación de representantes del sector privado podría idealmente favorecer un proceso de aprendizaje de todo el sistema alimentario, desde el productor al consumidor, permitiendo a los gobiernos la identificación de bloqueos y mejorando la sostenibilidad del sistema en su totalidad.

c. Focalización de los programas

Los programas para garantizar la realización del derecho a la alimentación deben dar prioridad a las personas y grupos más vulnerables que enfrentan los mayores obstáculos en el acceso a una alimentación adecuada. Los marcos jurídicos pueden facilitar esa orientación, identificando claramente los criterios que

deben cumplir para tener derecho a acceder a ciertos programas. Todas las leyes de SAN actualmente en vigor prevén explícitamente una focalización y priorización a los grupos vulnerables. Como una tendencia general, las políticas y programas de alimentación y nutrición en la Región deben dar prioridad a niños en edad escolar y pre-escolar, adolescentes, mujeres embarazadas y lactantes, grupos indígenas y familias que viven en pobreza extrema.

Sin embargo, la orientación general de leyes de SAN tiene que ser elaborada con más detalle en los programas específicos. Además, aunque las leyes pueden definir útilmente los criterios básicos que deben guiar la focalización de políticas y programas, el asegurar que los programas lleguen a los más necesitados en la práctica depende también de otros factores. Un elemento importante es que los gobiernos deben ser capaces de reunir suficiente información sobre la vulnerabilidad experimentada por las diferentes comunidades y localidades geográficas, tales como mapas de vulnerabilidad, basados en la información recopilada a nivel local. Además, debe haber mecanismos adecuados para supervisar y verificar la información recolectada y usada para identificar a los beneficiarios de los programas, para garantizar la transparencia y proteger contra el uso de criterios políticos en la selección de los beneficiarios.

d. Asignaciones de costos y presupuestas

El funcionamiento eficaz de los marcos institucionales y estrategias para la realización del derecho a la alimentación requiere que se asignen recursos suficientes para permitir un buen funcionamiento de los sistemas nacionales de SAN. Además, es fundamental que haya plena transparencia sobre el uso de los recursos públicos para los programas de SAN, en consonancia con la obligación de los Estados en virtud del PIDESC y otros tratados internacionales de derechos humanos de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Casi todas las leyes de SAN se refieren a la necesidad de asignar recursos suficientes a las políticas y programas para garantizar la realización progresiva del derecho a la alimentación. Sin embargo, sólo la ley de SAN de Guatemala aborda esta cuestión en detalle. En el caso de Nicaragua, la ley de SAN prevé el establecimiento de un fondo nacional de SAN, aunque este fondo no parece estar en operación todavía. Un fondo similar establecido en virtud de la ley SAN de 2003 en Ecuador nunca llegó a ser operacional. En el caso de

Guatemala, el artículo 38 de la ley de SAN establece/ dispone la asignación de un mínimo de 0,5 por ciento del presupuesto general del Estado a los programas de seguridad alimentaria y nutricional y proyectos para la población viviendo en pobreza y pobreza extrema, fondos que se canalizan hacia los ministerios e instituciones a través del *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CONASAN).

La ley de SAN de Guatemala es así la única que garantiza un nivel mínimo de recursos para la ejecución de programas de SAN. Sin embargo, como la Procuraduría de Derechos Humanos señala en su informe de seguimiento sobre la aplicación de la política nacional de SAN, incluso la referencia específica a una cantidad mínima (0,5 por ciento del presupuesto general) dirigida a un grupo específico de población, no es suficientemente sólida para asegurar su aplicación efectiva en la práctica. El informe también apunta a la falta de una metodología para el monitoreo eficaz de las asignaciones presupuestales a través de los ministerios que están involucrados en programas de SAN y resalta el problema de que las personas sólo son capaces de reclamar sus derechos si la información sobre el gasto del Gobierno en programas de SAN se hace accesible al público.⁴¹ Como se mencionó anteriormente, la Procuraduría de Derechos Humanos señala también el problema de una alta dependencia de las actividades de SAN de ayuda externa, que puede repercutir negativamente en las asignaciones del presupuesto nacional de fondos propios.

6. Lecciones aprendidas

La experiencia de los países de América Latina y el Caribe en el fortalecimiento de los marcos institucionales para la realización progresiva del derecho a la alimentación ofrece una serie de lecciones aprendidas para el mejoramiento de los sistemas SAN.

6.1. Voluntad política

Una experiencia común en toda la región es que las leyes y políticas por sí mismas no promueven la realización del derecho a la alimentación, y que a menudo hay una brecha entre las leyes y políticas en la letra y su implementación en la práctica. Para que las leyes y políticas basadas en los derechos humanos sean implementadas en la práctica deben ser acompañadas por un verdadero compromiso político, así como por mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas.

6.2. Recursos adecuados

Uno de los elementos que definen la voluntad política es la asignación de recursos financieros. Es preciso establecer en el presupuesto nacional las partidas necesarias para la implementación de las políticas y estrategias SAN y para asegurar su sostenibilidad financiera. La asignación inadecuada de recursos para la aplicación de las leyes SAN sigue siendo un problema significativo en toda la región y faltan mecanismos para asegurar que las asignaciones presupuestarias correspondan a las necesidades reales.

6.3. Evaluación de necesidades y de resultados

Las asignaciones presupuestarias y la focalización de los programas necesitan estar basados en una continua evaluación de necesidades y de los resultados de los programas SAN. En particular, deben establecerse mecanismos para reunir datos sobre la situación y las necesidades de los grupos vulnerables, incluyendo información recopilada a través de procesos participativos con las comunidades y personas interesadas. Dicha recopilación continua de datos es esencial para desarrollar estrategias y programas eficaces de SAN y para supervisar su aplicación en la práctica.

6.4. Una coordinación eficaz

Experiencias de la región subrayan la importancia y el reto de asegurar una coordinación adecuada de múltiples actores en la ejecución de los programas y políticas SAN. Para mejorar y garantizar la eficacia de los órganos de coordinación que se han establecido es esencial que sean asignados recursos y poderes suficientes y que sean incluyentes y abiertos a la participación de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil.

6.5. Inclusión y legitimidad de los procesos

Un problema común en la Región ha sido que los programas y estrategias de SAN a menudo no sobreviven a los cambios de Gobierno, menoscabando su sostenibilidad y eficacia. Anclar los programas en legislación específica debe servir para abordar este problema. Igualmente, es importante para la sostenibilidad de las estrategias de SAN garantizar que la sociedad civil, movimientos sociales y organizaciones de agricultores estén involucrados en el diseño y ejecución de programas para la realización del derecho a la alimentación. La presión ejercida por las organizaciones de la sociedad civil también sirve para garantizar la continuación de los programas y estrategias.

La experiencia de los países de la región subraya la importancia de formular leyes y programas a través de procesos inclusivos y participativos. Cuanto más amplia sea la participación política y el espacio dado a las partes interesadas de la sociedad civil, más probable será que la ley sea efectiva, sostenible y respetada por todas las partes interesadas.

6.6. Rendición de cuentas y justiciabilidad

A pesar del progreso realizado para incluir el derecho a la alimentación en las legislaciones nacionales, los mecanismos para supervisar la aplicación de este derecho siguen siendo débiles y se necesitan más esfuerzos para habilitar a los titulares de derechos a reclamar efectivamente su derecho a la alimentación. Aparte de garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los mecanismos de reparación, hay que crear conciencia sobre el derecho a la alimentación como un derecho real garantizado en virtud de leyes nacionales y tratados internacionales de derechos humanos. Las personas necesitan conocer sus derechos para poder exigir cambios y rendición de cuentas del Gobierno. Al mismo tiempo, los titulares de derechos humanos y aquellos facultados para supervisar la aplicación de las leyes y las políticas deben comprender las obligaciones que les impone el derecho a la alimentación.

La aplicabilidad de las leyes relacionadas con el derecho a la alimentación requiere algo más que mecanismos de aplicación: también requiere un cambio de mentalidad y la creación de una cultura de derechos. A pesar de los progresos realizados, programas para combatir el hambre y la malnutrición todavía tienden a ser percibidos como programas de solidaridad social en vez de programas de promoción de los derechos humanos. A fin de promover una cultura de derechos y rendición de cuentas, la información sobre las garantías de los programas específicos y sobre cuáles son las responsabilidades de los diferentes actores, debe estar disponible fácilmente. Mecanismos de rendición de cuentas, incluidos los mecanismos administrativos y judiciales que permitan a los beneficiarios quejarse si los derechos se les niegan arbitrariamente, deben ser integrados en esos programas.

Es necesario fomentar y potenciar a las cortes y tribunales nacionales así como las instituciones nacionales de derechos humanos (Defensores del Pueblo, Procuradurías de Derechos Humanos, etc.) para que puedan proporcionar una reparación por las violaciones del derecho a la alimentación. Varias instituciones nacionales de derechos humanos, tales como las de Guatemala, El Salvador y Colombia, han

comenzado a vigilar la aplicación del derecho a la alimentación. Las instituciones nacionales de derechos humanos en toda la región deberían tener el mandato para supervisar el derecho a la alimentación, incluso mediante el examen de casos concretos.

6.7. La necesidad de medidas adicionales

Se han logrado avances significativos en América Latina y el Caribe en los últimos años. Sin embargo, el progreso ha sido desigual y el derecho a una alimentación adecuada sigue siendo incumplido para una proporción significativa de la población en la Región. Además, a pesar de los avances en incluir el derecho a la alimentación en los marcos jurídicos nacionales,

todavía faltan mecanismos eficaces de monitoreo, supervisión y acceso a la justicia para el cumplimiento de ese derecho. Por lo tanto, los progresos realizados en la aplicación del derecho a la alimentación deben ser mantenidos y reforzados.

Es el rol de los gobiernos y legislaturas crear el marco legal que garantice el avance hacia la completa erradicación del hambre y la malnutrición, y el pleno goce del derecho a la alimentación adecuada. Deben establecerse objetivos claros y mecanismos de coordinación y monitoreo eficaces e institucionalizar el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil para identificar soluciones y garantizar la rendición de cuentas en la aplicación de las leyes, políticas y programas.

Referencias

1. La "Consulta de Expertos sobre la Aplicación del Derecho a la Alimentación: Experiencias de América Latina y el Caribe" se celebró los días 9 y 10 de junio de 2011 en Bogotá, Colombia, con la participación de unos 50 expertos, incluidos funcionarios públicos, miembros del Parlamento y el personal de las instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y organizaciones internacionales. La consulta fue convocada por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y organizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La consulta también fue organizada en coordinación con el Segundo Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre en América Latina y el Caribe que se celebró en Bogotá los días 7 y 8 de junio de 2011.
2. Desde el establecimiento del mandato del Relator Especial en el año 2000, se han realizado visitas oficiales a seis países en la región (Brasil, Guatemala, Bolivia, Cuba, Nicaragua y México). Los informes de las misiones están disponibles en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Annual.aspx>.
3. El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, interpretado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 12 (E/C.12/1999/5), así como en otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 24 y 27), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 12 y 14), o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 25 y 28). Por otra parte, algunos aspectos del derecho a la alimentación están cubiertos por el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, en particular con arreglo al artículo 6 (derecho a la vida). Como subraya el Comité de Derechos Humanos, el derecho a la vida, entre otras cosas, exige a los Estados adoptar todas las medidas posibles para eliminar la desnutrición. (Comité de derechos humanos, Observación General N° 6: derecho a la vida (artículo 6), párr. 5. A nivel regional, el derecho a la alimentación está consagrado en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el área de derechos económicos sociales y culturales (el "Protocolo de San Salvador"), de 1988.
4. Un ejemplo es la *Declaración de Salvador de Bahía*, aprobada en la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo en diciembre de 2008. Un compromiso similar subyace en la *Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre* lanzada por el Presidente de Guatemala Oscar Berger y el Presidente de Brasil Lula Da Silva en 2005 con el objetivo de erradicar el hambre en la región para el año 2025. Véase: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa>
5. Para obtener más información, consulte: <http://www.RLC.FAO.org/frente/PDF/PFH.pdf>. Cada vez más, se están estableciendo frentes parlamentarios a nivel nacional. Solo en el año 2011, se establecieron frentes parlamentarios nacionales en Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Antes ya estaba formado en Brasil.
6. Aprobado en Panamá en diciembre de 2009 en la XXV *Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano* reunida en Ciudad de Panamá el 3 de diciembre de 2009. El artículo 11 proclama que: "Los latinoamericanos tienen derecho a una alimentación que asegure un sano desarrollo físico y mental". Texto disponible en: <http://www.rlc.fao.org/frente/pdf/decladdhh.pdf>
7. CEPAL (2011), *Panorama Social 2011*, p. 4.
8. El Banco Mundial (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*. El Banco Mundial, Washington DC, p. 95.
9. Graziano da Silva, J., Gómez E., y Castañeda S. (2010), *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural*, p. 4. El informe se basa en los resultados del estudio de 8 casos, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (<http://faorlc.cgnet.com/es/prioridades/desarrollo/boom/pdf/boomen.pdf>)
10. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12, E/C.12/1999/5, párr. 6.

11. Sen, A. (1987), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Oxford University Press, p. 165-66.
12. Vivero, J.L. & P. Ramirez (2009), Leyes, políticas e instituciones contra el hambre en el contexto latinoamericano. In Vivero, J.L. & X. Erazo, eds. *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*, pp. 123-171. Serie Ciencias Humanas, LOM Editores, Santiago, Chile, p. 152. http://issuu.com/joseluisvivero/docs/cap_5_leyes_politicas_e_instituciones_san_en_alc_v
13. Knuth, L. and Vidar, M., *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World*, FAO Right to Food Unit, Rome, 2011, p. 13; y Vivero, J.L. & P. Ramirez (2009), op cit, pp. 152-153. Actualmente diez países reconocen el derecho a la alimentación como un derecho específico que se aplica a toda la población. Las constituciones de otros diez países estipulan el derecho a la alimentación de categorías específicas de la población, como niños o prisioneros. Cinco países tienen disposiciones constitucionales que estipulan el derecho a la alimentación como parte de otro derecho humano.
14. El Relator Especial aplaudió la adopción de las nuevas disposiciones constitucionales en un comunicado de prensa emitido el 13 de octubre de 2011, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11491&LangID=S>.
15. La reforma todavía (en agosto de 2012) tenía que ser ratificada por la nueva Asamblea para entrar en vigor.
16. Respectivamente en el artículo 16 (Bolivia), artículo 10 (Brasil), artículo 13 (Ecuador), artículo 99 (Guatemala), artículo 40 (Guyana), artículo 22 (Haití) y artículo 63 (Nicaragua).
17. Las Directrices fueron aprobadas por 187 Estados miembros del Consejo de la FAO en noviembre de 2004 y está disponible http://www.fao.org/righttofood/publi_01_es.htm
18. En Costa Rica, Colombia, Bolivia, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú y la República Dominicana.
19. La Iniciativa América Latina Sin Hambre es apoyada por la FAO con el apoyo financiero de Brasil, España y otros donantes. Para obtener más información, consulte: <http://www.rlc.fao.org/es/ialcsh/la-iniciativa>. Un objetivo principal de la Iniciativa es crear conciencia social sobre el derecho a la alimentación, incluyendo la preparación de informes nacionales, preparado en cooperación con organizaciones no gubernamentales. Los informes están disponibles en: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/infda.htm>.
20. Véase la nota 5 supra.
21. Véase: <http://www4.planalto.gov.br/consea/noticias/imagens-1/livro-plano-nacional-caisan>.
22. CDESC, Observación General N° 12, párr. 21.
23. Sobre las estrategias nacionales y las oportunidades que presentan para el empoderamiento, la participación y la rendición de cuentas, véase: FAO (2011). El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional; FAO (2006). El derecho a la dependencia alimentaria; y el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Nota informativa: Los países en lucha contra el hambre, con enfoque en el derecho a la alimentación. Avances significativos en la implementación del derecho a la alimentación a escala nacional en África, América Latina y el sur de Asia, mayo de 2010, disponible en <http://www.srfood.org/index.php/en/right-to-food>.
24. Véase, por ejemplo, las observaciones finales del CDESC sobre Uruguay (E/C.12/URY/CO/3-4) y Colombia (E/C.12/COL/CO/5).
25. Por ejemplo, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación recomendó que el sistema de información sobre seguridad alimentaria y nutricional establecido en la ley nicaragüense debía reforzarse mediante la adopción de un sistema unificado de indicadores, objetivos y referencia para vigilar el cumplimiento de la obligación del Estado para realizar progresivamente el derecho a la alimentación” (Informe del Relator Especial: misión a Nicaragua, A/HRC/13/33/Add.5, párr. 83 (d)).
26. Véase: HRI/MC/2008/3, p. 24, http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_en.pdf
27. Ver Vivero, J.L. (2010). El enfoque jurídico contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria. En X. Erazo, L. Pautassi & A. Santos, eds., *Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública*. Pp. 163-188. Editorial LOM, Santiago, Chile, p. 184.
28. Sobre la justiciabilidad del derecho a la alimentación y el papel de los tribunales, véase Courtis, C. (2007) “El derecho a la alimentación como un derecho justiciable: desafíos y estrategias”, *Anuario de Max Planck de derecho de las Naciones Unidas*, Volumen 11, pp. 317-337; Golay, C. (2009), *El derecho a la alimentación y el acceso a la justicia. Ejemplos en los planos nacionales, regionales e internacionales*, FAO, Roma; FIAN Internacional (2009), *Promover el derecho a la alimentación a nivel nacional. Algunas lecciones aprendidas*, Heidelberg; Vivero, J.L. (2011). Hambre de justicia en América Latina. La justiciabilidad de los derechos sociales en las democracias hambrientas. En: Martín López, M.A. & J.L. Vivero, eds., *Nuevos retos para el derecho a la alimentación*. CEHAP, Córdoba y Huygens Editorial, Barcelona. http://issuu.com/joseluisvivero/docs/hunger_for_justice_in_latin_america_jlv_huygens. Fo una lista comentada de casos en América Latina y el Caribbean ver también el sitio Web de desc: <http://www.escri-net.org/>
29. Vivero, J.L., Scholz Hoss, V., G. Cebolla, J.C. (2009). La Justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina. Documentos de trabajo, Iniciativa América Latina pecado Hambre, pp. 21-22.
30. Véase : <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/110851.html>
31. Recientemente, Brasil se ha comprometido a convertir al CDDPH en una institución nacional brasileña de derechos humanos, de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (“Principios de París”, Resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo). Esta nueva institución recibiría los recursos humanos, materiales y presupuestarios necesarios para su operación. Véase el segundo informe nacional de Brasil ante el mecanismo de examen periódico universal (UPR) del Consejo de los derechos humanos de las Naciones Unidas – 2012, disponible en: http://www.direitoshumanos.gov.br/cooperacao/revisao-periodica-universal/National%20Report_UPR%20Brazil%20_eng_FINAL%20VERSION.pdf
32. Con arreglo al artículo 15, inciso (j) del decreto legislativo de 32-2005, el Procurador emite informes anuales con recomendaciones

específicas sobre la situación de la aplicación de políticas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional que son dirigidas al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

33. Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala (2012). Seguridad Alimentaria y Nutricional: de la asistencia humanitaria a la erradicación de la pobreza. Quinto Informe. Guatemala. http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=185:pdh-entrega-informe-de-seguridad-alimentaria&catid=28:noticias&Itemid=57
34. Defensoría del Pueblo, Colombia (2012), *Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación*. <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/1InformDerAlimentacion.pdf>
35. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.
36. Hasta el día de 1 de julio de 2012, el Protocolo Facultativo ha sido ratificado por ocho Estados, cuatro de los cuales son de América Latina (Argentina, Bolivia, Ecuador y El Salvador), y firmado por otros 32 Estados, incluidos seis de América Latina (Chile, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela). El Protocolo entrará en vigor tras la décima ratificación.
37. Véase por ejemplo los informes disponibles en el sitio Web del *Observatorio de Derecho a la Alimentación de América Latina*: <http://www.oda-alc.org/front/documentos>.
38. Véase el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/33/Add.6, párr. 14 (misión a Brasil, 12-18 de octubre de 2009).
39. Respectivamente establecidos por Decreto Ejecutivo N° 27029 de 2003 (Bolivia), posteriormente modificado por el Decreto N° 28667 (2006) para abrirlo a la participación de la sociedad civil; Decreto de 18 de octubre de 2004 (Panamá); y el Decreto Ejecutivo No.63 de 2009 (El Salvador).
40. Aunque no totalmente asegurado aún, la participación de organizaciones de la sociedad civil se está estudiando con las coordinaciones de Bolivia (Consejo Nacional de la Alimentación y Nutrición), Argentina (la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación) y Colombia (Comité Nacional de Prevención y Control de Micronutrientes, CODEMI).
41. Procurador de los Derechos Humanos (2008), Unidad de Estudio y Análisis, Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala, Resumen Ejecutivo, pp. 63-69.

Agradecimientos

El Relator Especial quisiera agradecer a Barbara Ekwall, Cecilia Luna Lopez, Juan Carlos García y Cebolla, Silvia González, Flavio Valente, Jose Luis Vivero Pol, Irma Yolanda Nuñez, Julio Prudencio y a todos los participantes de la Consulta de expertos sobre La Implementación del derecho a la alimentación: experiencias de América Latina y el Caribe, celebrada los días 9 y 10 de junio de 2011 en Bogotá, Colombia, por sus contribuciones a la producción de este trabajo. El contenido de esta nota permanece, sin embargo, su sola responsabilidad.



Olivier De Schutter fue designado Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en mayo de 2008 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Él es independiente de cualquier gobierno u organización y presenta anualmente informes al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General. Para mayor información, véase: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx> o <http://www.srfood.org>.