

FIAN International, 2014. El derecho humano a una alimentación adecuada en el marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. Un consenso global¹

Adolfo Álvarez Macías²

Se presenta la reseña de un documento que, aunque sea pequeño (por su número de páginas), se considera relevante y estratégico por su contenido. Esta publicación documenta el consenso logrado en el Marco Estratégico Global para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (MEM), con el fin de delinear recomendaciones importantes para garantizar el derecho a la alimentación. Para su elaboración fue adoptado el lenguaje acordado por el mismo MEM como base para el trabajo de promoción e información. Dentro de su contenido se destacan las sugerencias a las partes interesadas de cómo traducir el consenso global a la práctica a nivel nacional, en particular, mediante la presentación de experiencias y estudios de casos que demuestran la importancia de un enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) basada en los derechos humanos. Además, en el documento se presentan recomendaciones orientadas a impulsar políticas específicas para grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional (INSAN).

¹ Departamento de Desarrollo Económico y Social, FAO, Roma, 26 pp.

² Personal Académico del Departamento de Producción Agrícola y Animal de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, e-mail: aalvarez@correo.xoc.uam.mx

En ese marco, el MEM reafirma lo acordado en su origen, en 2009, en el sentido de que la principal responsabilidad y apropiación de las políticas y estrategias nacionales dirigidas por los países es de los gobiernos nacionales. Se resalta que dichas políticas y programas deberían ser coherentes con los principios de derechos humanos, y deberían elaborarse de tal forma que sean participativas e inclusivas, como ocurre con los procesos del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA).

Lo anterior obliga a diferentes actores, entre ellas agencias intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentación (PMA) y los *Centros Internacionales de Investigación Agrícola del grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAI)* –así como iniciativas de otros foros internacionales e intergubernamentales–, a asegurar la coherencia de sus políticas y programas a nivel nacional, regional y mundial con el consenso alcanzado a través del proceso del MEM.

Durante las consultas sobre el MEM, los miembros del CSA decidieron, después de extensos debates, reconocer un principio fundamental: el papel esencial del enfoque basado en derechos humanos para la seguridad alimentaria y la nutrición, en particular el derecho a una alimentación adecuada e integrar de forma sistemática este enfoque en el documento. El derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria son los únicos dos conceptos incluidos en la sección de definiciones del MEM, pero se consideran como centrales y consensuados a nivel internacional.

En la sección sobre el derecho a una alimentación adecuada se hace referencia al reconocimiento de la existencia de este derecho en la legislación internacional de derechos humanos, así como en la definición propuesta por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General n° 12 de 1999: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en

común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

El MEM, explícitamente, presta atención prioritaria, en todo el documento a los productores de alimentos a pequeña escala, incluidos agricultores, trabajadores del sector agroalimentario, pescadores artesanales, pastores, pueblos indígenas, los sin tierra, mujeres y jóvenes, ya que se consideran entre los más vulnerables a la INSAN.

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

De manera importante, se argumenta que la sostenibilidad de los esfuerzos para erradicar el hambre solo puede alcanzarse cuando los que están en riesgo sean empoderados y tengan acceso, en todo momento, a instrumentos de rendición de cuentas que promuevan y protejan de forma efectiva su derecho humano a una alimentación adecuada.

El abanico de actores a los que se dirige el MEM no se limita a un pequeño grupo de profesionales de la seguridad alimentaria y la nutrición; todo lo contrario, se dirige a todas las partes interesadas que toman decisiones, con un impacto directo o indirecto, sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. En efecto, el MEM pone de relieve la coherencia de las políticas y está dirigido a las autoridades responsables de la adopción de las decisiones y políticas, tales como las comerciales, agrícolas, sanitarias, ambientales, de recursos naturales y económicas o de inversión, entre otras.

El MEM debería ser asimismo un instrumento importante para informar las medidas de los responsables de la adopción de políticas y decisiones, de los asociados en el desarrollo, de organismos de cooperación y humanitarios, así como de organizaciones internacionales y regionales, instituciones financieras, instituciones de investigación, organizaciones de la sociedad civil (OSC), el sector privado, las ONG, y todas las demás partes interesadas que se ocupan de las esferas de la seguridad alimentaria y la nutrición en los planos mundial, regional y nacional. Esta coordinación se ha revelado insuficiente en el pasado y pareciera un acierto que se valore e impulse.

En términos prácticos, el MEM incluye consejos detallados en *siete etapas*, mismas que los Estados pueden emprender para desarrollar e implementar políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutrición sobre la base de las *directrices* del derecho a la alimentación. Estas etapas han de entenderse en cada contexto y deberían aplicarse de forma flexible, dado que se ofrece un enfoque que construye los elementos fundamentales para la realización progresiva del derecho a la alimentación como objetivo último, usando los principios PANTHER para orientar los procesos de decisión, implementación y evaluación. Las etapas se desglosan a continuación:

Primera etapa: “Determinar cuáles son las personas que padecen inseguridad alimentaria, dónde viven y por qué sufren hambre. Analizar las causas subyacentes de su inseguridad alimentaria utilizando datos desglosados a fin de que los gobiernos puedan orientar más acertadamente sus iniciativas”. En ese sentido, en Brasil, el Sistema de Información sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición contiene una amplia página web de datos sociales creada por el Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre. Incluye datos e indicadores sobre SAN.

Segunda etapa: “Realizar una evaluación exhaustiva, en consulta con las principales partes interesadas, de las políticas, las instituciones, las leyes,

los programas y las asignaciones presupuestarias existentes con objeto de determinar de mejor manera tanto las limitaciones como las oportunidades para responder a las necesidades y los derechos de las personas que padecen inseguridad alimentaria". A través de las misiones en países del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una alimentación adecuada, se han hecho contribuciones importantes a las evaluaciones nacionales. Entre 2009 y 2013, se han llevado a cabo misiones en Benín, Brasil, Guatemala, Nicaragua, Siria, China, México, Sudáfrica, Madagascar, Canadá, Camerún y Malawi.

Tercera etapa: "Con apego a la evaluación, adoptar una estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutrición basada en los derechos humanos como un plano de ruta con objeto de coordinar las medidas gubernamentales encaminadas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Esta estrategia debería incluir objetivos, plazos, responsabilidades e indicadores de evaluación conocidos por todos, y debería sentar las bases para la asignación del presupuesto correspondiente".

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

Quinta etapa: "Considerar la posibilidad de integrar el derecho a la alimentación en la legislación nacional, como la Constitución, una ley marco o una ley sectorial, estableciendo así una norma vinculante a largo plazo para el gobierno y las partes interesadas". Así, por ejemplo, con la adopción de la ley LOSAN, Brasil ha desarrollado los marcos institucionales y legislativos más amplios para el decreto del derecho a una alimentación adecuada. Además de tener el objetivo específico de pro-

pugnar el derecho a una alimentación adecuada, entre otros, LOSAN crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan), y consolida el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea) como un órgano asesor bajo la Presidencia, que tiene dos tercios de representación de organizaciones de la sociedad civil, así como la responsabilidad de ofrecer orientación política al Sisan, evaluarlo y monitorear la implementación de las políticas y planes de SAN.

De 2004 a 2012, varios países han hecho lo mismo y han incluido una garantía explícita del derecho a la alimentación en su Constitución, incluidos Bolivia, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Kenia, Maldivas, México y Níger. Estos países se unieron a aquellos que ya tenían una garantía explícita para todos, así como a aquellos que la tenían para grupos sociales específicos.

Sexta etapa: “Supervisar las repercusiones y los resultados de las políticas, la legislación, los programas y los proyectos con vistas a medir los logros de los objetivos establecidos, subsanar las posibles deficiencias y mejorar constantemente las medidas gubernamentales”. Lo anterior podría incluir evaluaciones de los efectos de políticas y programas desde el punto de vista del derecho a la alimentación. Es preciso prestar especial atención a la vigilancia de la situación de la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional, en particular la prevalencia de carencias de micronutrientes.

En la actualidad, el compendio anual más amplio de este tipo de informes de monitoreo de la sociedad civil es el Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. Se trata de una iniciativa de la sociedad civil de un grupo diverso de 17 organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y redes internacionales y nacionales, que monitorea la implementación del derecho a una alimentación adecuada en todo el mundo desde 2008. Este informe anual ha examinado la

situación del derecho a una alimentación adecuada en más de 50 países en todos los continentes.

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

El MEM reconoce que los principios PANTHER, desarrollados por la FAO, deberían usarse como una herramienta práctica para ayudar a desarrollar políticas de seguridad alimentaria y nutrición de forma responsable: participación, responsabilidad, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho. En ese sentido, se sugieren medidas prácticas que pueden adoptarse sobre la base de las siete etapas, antes expuestas, para la implementación del derecho a la alimentación. En especial, se distinguen las siguientes políticas específicas que se deben privilegiar:

A) Políticas específicas para los trabajadores del sector agroalimentario.

El MEM hace una mención concreta de la falta de empleo digno y del insuficiente poder adquisitivo de los trabajadores con salarios bajos, y de los pobres rurales y urbanos, como algunas de las causas originarias del hambre, en razón de que las leyes laborales básicas, las políticas de salario mínimo y los regímenes de seguridad social, generalmente no abarcan a los trabajadores rurales.

B) Políticas específicas para asegurar los derechos de las mujeres.

El MEM también hace referencia a la discriminación jurídica y cultural como una causa estructural del hambre. Presta atención especial a abor-

dar las necesidades nutricionales de las mujeres y las niñas, y reconoce marcos jurídicos internacionales relevantes para lograr la seguridad alimentaria de las mujeres.

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

El MEM apoya plenamente los principios clave negociados en el proceso de las *directrices* voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, valorando lo siguiente:

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

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

En síntesis, el MEM contribuye al entendimiento de la primacía de los derechos humanos en el ámbito de políticas relevantes para la alimentación y la nutrición. También coadyuva a aumentar el reconocimiento de la coherencia de derechos humanos en el ámbito de la SAN.

En el mismo plano, el MEM indica claramente que los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas eficaces de políticas relevantes para la SAN han de basarse en los derechos humanos. Tal entendimiento implica la inclusión y aplicación consecuentes de los indicadores de derechos humanos en el monitoreo de los procedimientos de rendición de cuentas nacionales, regionales y mundiales. En este contexto, las plataformas o consejos nacionales garantizan que la participación de un amplio abanico de actores relevantes, como gobiernos, productores de alimentos a pequeña escala, sociedad civil, mundo académico, sector privado y organizaciones internacionales, desempeñen un papel central en estos objetivos.

