

LAS
DIRECTRICES SOBRE
EL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN

DOCUMENTOS INFORMATIVOS Y
ESTUDIOS DE CASOS



LAS
DIRECTRICES SOBRE
EL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN

DOCUMENTOS INFORMATIVOS Y
ESTUDIOS DE CASOS

Reimpresión 2007

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

ISBN 978-92-5-305512-8

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al

Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia
o por correo electrónico a:
copyright@fao.org

Los pedidos de esta publicación se han de dirigir al:

Grupo de Ventas y Comercialización
Dirección de Comunicación
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia

Correo electrónico: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 57053360
Sitio web: <http://www.fao.org/catalog/inter-e.htm>

© FAO 2006

PRÓLOGO

El último avance internacional importante en relación con el derecho a la alimentación se produjo en la FAO en noviembre de 2004, cuando su Consejo aprobó por unanimidad las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Se trató de un acontecimiento importante por diversas razones. Fue la primera vez en que se trató del contenido de los derechos humanos dentro de la FAO. Fue también la primera vez en que los países negociaron sobre lo que debería hacerse para aplicar y realizar un derecho económico, social y cultural reconocido. La FAO acogió favorablemente las Directrices Voluntarias como instrumento para lograr el objetivo de la reducción del hambre que es el primero de los objetivos de desarrollo del Milenio y para llegar a alcanzar la seguridad alimentaria en el mundo.


Las negociaciones duraron dos años. Las facilitó la Secretaría de la FAO. Surgieron incertidumbres y controversias sobre el derecho a la alimentación y sus repercusiones, así como preocupaciones por las consecuencias jurídicas de las Directrices Voluntarias. La Secretaría de la FAO produjo así una serie de documentos informativos sobre distintos temas para facilitar las negociaciones acerca de temas controvertidos.

Creemos que los documentos que se reproducen aquí facilitaron las negociaciones y siguen siendo pertinentes para la aplicación de las Directrices Voluntarias. Los países tienen necesidad de examinar las repercusiones de las Directrices Voluntarias y llegar a un consenso sobre las medidas apropiadas que han de adoptarse en cada caso para hacer realidad el derecho a la alimentación. Los estudios analizan cuestiones cruciales, tales como si el derecho a la alimentación puede y debe ser justiciable, si los acuerdos sobre comercio internacional son compatibles con el derecho a la alimentación, cuáles son las repercusiones de las Directrices Voluntarias para los Estados que no son partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y qué enseñanzas pueden extraerse de la experiencia de los países que han adoptado ya medidas para aplicar el derecho a la alimentación.

Con la adopción de las Directrices Voluntarias el mundo dispone ahora de recomendaciones concretas y prácticas sobre el modo de aplicar buenas políticas de seguridad alimentaria en el marco de los derechos humanos. El desafío para los Estados fue reconocer su obligación de terminar con el hambre y la pobreza y poner en práctica las Directrices Voluntarias. La FAO continuará apoyando a sus Estados Miembros en este empeño mediante el desarrollo continuo de los aspectos normativos y operacionales del derecho a la alimentación. Esperamos que esta publicación contribuya a una comprensión mejor del derecho a la alimentación y a su realización progresiva.



Hartwig de Haen
Subdirector General
Departamento Económico y Social



Giuliano Pucci
Asesor Jurídico

ÍNDICE

PRÓLOGO	iii
----------------------	------------

INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y FINALIDAD DE LOS DOCUMENTOS INFORMATIVOS	1
--	----------

DOCUMENTOS INFORMATIVOS

1. LA AYUDA ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

I. INTRODUCCIÓN	5
II. DONANTES, TIPOS Y CORRIENTES DE AYUDA ALIMENTARIA	6
III. ¿CÓMO PUEDE CONTRIBUIR LA AYUDA ALIMENTARIA A LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?.....	9
A. Protección en situaciones de urgencia	10
B. Habilitación del desarrollo.....	11
C. Protección de la población pobre frente a las variaciones de los precios.....	11
IV. ¿CONTRIBUYEN LAS ACTUALES PRÁCTICAS EN LA ESFERA DE LA AYUDA ALIMENTARIA A LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?.....	12
A. La repercusión de la ayuda alimentaria mediante programas en el aumento de la disponibilidad de alimentos.....	13
B. La repercusión de la ayuda en los déficit de urgencia	15
V. ¿CÓMO SE PUEDE AMPLIAR LA REPERCUSIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?.....	16
A. Cambio de prioridades: de las necesidades de los donantes a las necesidades de los beneficiarios	16
La importancia de la macroselección y la microselección	18
B. Utilización de mejores métodos de adquisición y desembolso	18
Implantación de sistemas de evaluación y seguimiento	20
C. Utilización de la ayuda alimentaria para habilitar el desarrollo.....	20
D. Utilización del socorro alimentario de urgencia para que contribuya al desarrollo económico a largo plazo.....	21
VI. CONCLUSIONES	22
VII. BIBLIOGRAFÍA SELECTA	25

2. VIGILANCIA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

I. INTRODUCCIÓN	27
II. LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS.....	29
III. ASPECTOS QUE DEBEN SOMETERSE A VIGILANCIA.....	30
IV. PROCEDIMIENTO DE VIGILANCIA	36
A. Consideraciones importantes en el marco de los procesos de vigilancia basada en derechos.....	37
B. Determinación y caracterización de los grupos vulnerables.....	38
C. Marco Institucional y jurídico.....	40
D. Puntos de referencia	41
E. Presentación de informes	42

V. INSTANCIAS DESTINATARIAS DE LA VIGILANCIA	44
VI. INSTANCIAS EJECUTANTES DE LA VIGILANCIA: ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	45
A. Responsabilidades y atributos institucionales.....	45
B. fomento de la Capacidad.....	48
VII. ESTRATEGIA DE APLICACIÓN, PROGRAMA Y PLAN DE TRABAJO	49
VIII. CONCLUSIÓN	51
BIBLIOGRAFÍA	52
ANEXO I - MARCO 1 PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES	54
ANEXO II - MARCO 2 PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES	55
ANEXO III - MARCO 3 PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES	57
ANEXO IV - USUARIOS Y USOS DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS.....	58
3. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES	
I. INTRODUCCIÓN	59
II. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.....	60
III. ANÁLISIS DE ACUERDOS SELECTOS DE LA OMC EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	63
A. El acuerdo sobre la agricultura.....	63
a) ¿Favorece el Acuerdo sobre la Agricultura la seguridad alimentaria, es decir, contiene elementos que fomenten la seguridad alimentaria en los países aquejados de inseguridad alimentaria?.....	65
b) ¿Limitan las normas comerciales la capacidad de los Estados aquejados de inseguridad alimentaria de adoptar enfoques de seguridad alimentaria basados en derechos?	67
B. La decisión de marrakech – protección frente a algunos riesgos de inseguridad alimentaria mediante un mecanismo multilateral de transferencia	72
C. El acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (acuerdo sobre los ADPIC)	73
D. Los acuerdos MSF y OTC.....	74
IV. CONCLUSIONES	74
4. JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	
I. INTRODUCCIÓN	77
II. DEFINICIONES Y CONCEPTOS.....	79
III. DIMENSIONES DE LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	81
A. Obligaciones expresas en virtud del PIDESC.....	82
1. Adopción de medidas	82
2. No discriminación	84
B. Niveles de obligación	85
1. Respetar	85
2. Proteger	87
3. Hacer efectivo (facilitar).....	88
4. Hacer efectivo (suministrar).....	89
IV. CUESTIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA JUSTICIABILIDAD.....	92
A. ¿Es diferente la índole de los derechos socioeconómicos?.....	93
B. ¿Es demasiado vago el derecho a la alimentación?.....	94
C. ¿Es compatible la justiciabilidad con la separación de poderes?.....	94
D. ¿Constituyen los recursos un impedimento para la justiciabilidad?	95
V. POSIBLES CONSECUENCIAS DE LAS DECISIONES JUDICIALES Y CUASI JUDICIALES.....	98
VI. CONCLUSIÓN	100

5. IMPLICACIONES DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LOS ESTADOS PARTES EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y PARA LOS QUE NO LO SON	
I. INTRODUCCIÓN	103
II. TRATADOS, DECLARACIONES Y EL DERECHO INTERNACIONAL CONSUECUDINARIO	104
A. El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.....	104
Observaciones generales.....	105
Función de la FAO en el PIDESC.....	107
B. La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos	107
C. El Derecho a la Alimentación como parte del Derecho Internacional Consuetudinario.....	109
III. BASE JURÍDICA DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS	113
A. La cumbre mundial sobre la alimentación.....	113
B. Mandato del GIGT	114
C. Carácter de las directrices voluntarias	115
IV. CONCLUSIÓN	116
6. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PLANO NACIONAL	
I. INTRODUCCIÓN	119
II. TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS	120
A. Ratificación	120
B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	121
C. Informes de los Estados al CDESC.....	122
D. Aplicabilidad del PIDESC en el plano nacional.....	124
III. CONSTITUCIONES NACIONALES	125
A. Dimensiones del derecho a la alimentación.....	125
B. Nivel de protección constitucional.....	128
IV. JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	128
A. Justiciabilidad	128
B. Suiza.....	129
C. India	130
D. Sudáfrica	132
V. CONCLUSIONES	133
ANEXOS	135
7. LAS REDES DE SEGURIDAD Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	
INTRODUCCIÓN	149
OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE VELAR POR LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	149
REDES DE SEGURIDAD SOCIAL Y REDES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	150
REQUISITOS EN RELACIÓN CON LAS REDES DE SEGURIDAD BASADAS EN LOS DERECHOS.....	151
OBJETIVOS GENERALES DE LAS REDES DE SEGURIDAD	152
CRITERIOS BÁSICOS PARA OPTAR POR UNA MODALIDAD CONCRETA	153
MODALIDADES ALTERNATIVAS.....	157
LA ELECCIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO Y DE ALIMENTOS.....	159
CONCLUSIONES	161
BIBLIOGRAFÍA	162

8. APLICACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA: RESULTADOS DE SEIS ESTUDIOS DE CASOS

A. INTRODUCCIÓN	163
B. LA ALIMENTACIÓN EN CUANTO DERECHO HUMANO	164
C. EL MARCO DE POLÍTICAS	165
D. EL MARCO JURÍDICO	171
E. EL MARCO INSTITUCIONAL	178
F. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: ALGUNAS CUESTIONES ESENCIALES.....	179
G. CONCLUSIONES	183

DIRECTRICES VOLUNTARIAS	187
--------------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y FINALIDAD DE LOS DOCUMENTOS INFORMATIVOS

1. COLMAR EL VACÍO ENTRE EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO Y LA REALIZACIÓN EFECTIVA

El derecho a la alimentación ha sido reconocido como un derecho humano desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en numerosos instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes, especialmente el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).¹ Sin embargo, no se dispuso de ninguna directriz sobre su aplicación hasta 2004 en que, tras dos años de negociaciones al amparo de la FAO, sus Estados Miembros adoptaron las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.²

Las Directrices voluntarias se prepararon para combatir el hambre y la utilización utilizando un enfoque basado en los derechos. La necesidad de una mejor realización del derecho a la alimentación es evidente, teniendo en cuenta la persistencia de la alta prevalencia de la subnutrición y el hambre. La FAO calcula que 852 millones de personas padecían subnutrición en todo el mundo en 2000-2002: 815 millones en países en desarrollo, 28 millones en países con economías en transición y 9 millones en países industrializados.³

2. LA PETICIÓN DE UN INSTRUMENTO VOLUNTARIO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El proceso hacia la adopción de las Directrices voluntarias comenzó en 1996 con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. La Declaración de Roma sobre la Seguridad

¹ Véase, Extractos de instrumentos y declaraciones internacionales y regionales y otros textos autoritativos relativos al derecho a la alimentación, FAO: Estudios Legislativos N° 68, Roma, 1999.

² <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>.

³ FAO, 2004, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI) 2004, Roma.

Alimentaria Mundial “reafirma el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.⁴ Además, en el Objetivo 7.4 del Plan de Acción que la acompaña se mencionó, por primera vez, “la posibilidad de establecer Directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos”.⁵ En el período entre las cumbres, tuvieron lugar importantes actividades de seguimiento del derecho a la alimentación que culminaron, en mayo de 1999, a la adopción de la Observación General 12 sobre el Derecho a una alimentación adecuada⁶ por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mecanismo supervisor del PIDESC. Cuando los Estados volvieron a reunirse en la FAO para celebrar la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, en junio de 2002, la idea de elaborar un instrumento voluntario sobre el derecho a la alimentación recibió un apoyo general: los Estados invitaron al Consejo de la FAO “a que, en su 123º período de sesiones, establezca un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con participación de los interesados ... con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.⁷

3. LA ELABORACIÓN DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS

El Consejo de la FAO estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) como órgano auxiliar del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el 29 de octubre de 2002. Participaron en sus reuniones alrededor de 90 Estados Miembros de la FAO y varios organismos de las Naciones Unidas. Se invitó a participar en los trabajos del GTI como observadores a instituciones internacionales y regionales pertinentes, así como a ONG, grupos de la sociedad civil, parlamentarios, instituciones académicas y fundaciones.

Tras casi dos años de debates y negociaciones, el GTI adoptó por consenso las Directrices voluntarias en su 4ª reunión celebrada el 23 de septiembre de 2004. Posteriormente fueron ratificadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y adoptadas por el Consejo de la FAO. Las Directrices constan de tres secciones: I. Prefacio e Introducción; II. Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas;

⁴ Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Declaración de Roma la Seguridad Alimentaria Mundial, FAO, Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma 13-17 de noviembre de 1996, Parte I, Apéndice, Roma, 1996, párr. 1.

⁵ Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Plan de Acción, FAO, Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma 13-17 de noviembre de 1996, Parte I, Apéndice, Roma, 1996.

⁶ Las Observaciones Generales las realizan todos los órganos del pacto y se consideran generalmente una interpretación autorizada de la disposición del tratado de que se trata.

⁷ Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, Parte I, Apéndice, puede consultarse en <http://www.fao.org/docrep/meeting/005/y7106e/y7106e09.htm>

y III. Medidas, acciones y compromisos internacionales. La Sección II contiene 18 directrices muy específicas que abarcan cuestiones desde la buena gestión pública y la necesidad de un marco jurídico hasta las redes de seguridad y el acceso a los recursos naturales (véase el Anexo).

La creación del GTI y sus trabajos representan un importante avance en la esfera de los derechos socioeconómicos. Por primera vez, un órgano de la FAO debatió sobre el derecho a la alimentación en su contenido y detalles, a la vez que los Estados estuvieron de acuerdo sobre el significado de este derecho.

4. LA FUNCIÓN DE LA FAO Y DE LOS DOCUMENTOS INFORMATIVOS

Durante el proceso de negociación, la FAO facilitó la labor del GTI proporcionando la asistencia técnica necesaria. El informe sobre los documentos informativos y estudios de casos que se reproduce aquí se preparó en este contexto. Los temas de los documentos de información reflejan las cuestiones que resultaron controvertidas entre los miembros del GTI o son cuestiones jurídicas complejas acerca de las cuales se pidieron aclaraciones. Además, se encargaron cinco estudios de casos de países para reunir información sobre las prácticas mejores en relación con el derecho a la alimentación. Sus conclusiones se comparten en el informe resumido de los estudios de casos.

Todos los documentos se publicaron inicialmente como documentos de reunión y pueden consultarse en www.fao.org/righttofood. Se reprodujeron también en el formato en que se publicaron sin la revisión. Como se elaboraron estos documentos en apoyo del proceso de negociación, son concisos y están redactados para lectores no especializados. La finalidad de publicar los documentos en esta colección es ofrecer una fuente de información sobre diversos aspectos del derecho a la alimentación destinada a los especialistas en desarrollo de los gobiernos y organismos de las Naciones Unidas, a la sociedad civil y a las instituciones académicas.

LA AYUDA ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

1

I. INTRODUCCIÓN

1. A principios del decenio de 1950, los países desarrollados empezaron a dirigir a países en desarrollo un volumen apreciable de corrientes de ayuda alimentaria, principalmente en forma de transferencias de ayuda alimentaria de un gobierno a otro con vistas a aumentar la disponibilidad de alimentos en el país beneficiario al tiempo que el país donante colocaba sus excedentes de alimentos. Esta modalidad, que puede calificarse como tradicional, planteó una serie de problemas en atención a los cuales se han incorporado cambios en los últimos años. En vista de la importancia en aumento de la ayuda alimentaria destinada a situaciones de urgencia de ámbito humanitario, se recurre más a las consignaciones de dinero y a la compra local de alimentos, mientras que los organismos multilaterales, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil han empezado a ocupar un lugar más destacado en la entrega de ayuda alimentaria. En particular, suscita más interés el objetivo de garantizar la contribución de la ayuda alimentaria a la seguridad alimentaria y a la realización del derecho a la alimentación.

2. Según se explica en la Observación General 12¹ sobre el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una alimentación adecuada "... impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo)

¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (20° período de sesiones). Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del Pacto).

ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole”.

3. El presente documento obedece a un triple objetivo. En primer lugar, se pretende describir la función y el alcance de la ayuda alimentaria en la realización del derecho a la alimentación. En segundo lugar, se procura evaluar la medida en que la ayuda alimentaria contribuye efectivamente a la realización del derecho. Por último, se describen algunos elementos de un consenso en ciernes en torno a la orientación de la reforma de las prácticas relativas a la ayuda alimentaria con vistas a intensificar los efectos en el derecho a la alimentación. Es importante precisar que con el presente documento informativo no se pretende emprender un análisis de la ayuda alimentaria en general, sino más bien evaluar la ayuda alimentaria desde la óptica del derecho a la alimentación.

II. DONANTES, TIPOS Y CORRIENTES DE AYUDA ALIMENTARIA

4. En esta sección se describen sucintamente los principales rasgos de la ayuda alimentaria para fundamentar el ulterior examen de su repercusión. Hasta mediados del decenio de 1960 los Estados Unidos eran prácticamente el único país donante de ayuda alimentaria. Desde mediados del decenio de 1980, la Unión Europea (es decir, la Comisión Europea y los Estados miembros de la, ahora, Unión Europea) se fue perfilando como donante destacado. En 2003, los países de América del Norte y la Unión Europea aportaban alrededor del 80 por ciento del volumen total de la ayuda alimentaria.²

5. La ayuda alimentaria se divide en tres tipos: ayuda alimentaria mediante programas, ayuda alimentaria para proyectos y socorro de urgencia. El Programa Mundial de Alimentos los define como sigue:

“La ayuda alimentaria mediante programas suele aportarse en forma de transferencia de recursos destinados a la balanza de pagos o a actividades de apoyo presupuestario. A diferencia de la mayor parte de la ayuda para proyectos o situaciones de urgencia, no va dirigida a grupos beneficiarios específicos. Se vende en el mercado libre y se entrega a título de préstamo o de donación.

La ayuda alimentaria para proyectos va dirigida a actividades concretas de reducción de la pobreza y prevención de catástrofes. Suele distribuirse gratuitamente a grupos beneficiarios seleccionados, pero también puede venderse en el mercado libre, en cuyo caso se denomina ayuda alimentaria “monetizada”. Este tipo de ayuda alimentaria se entrega a título de donación y se canaliza multilateralmente, mediante ONG o bilateralmente.

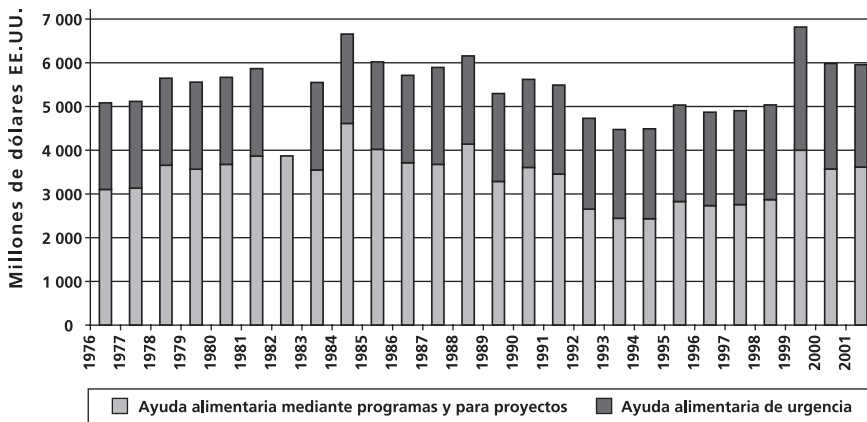
La ayuda alimentaria de urgencia está destinada a las víctimas de catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Se distribuye gratuitamente a grupos beneficiarios seleccionados, y suele entregarse a título de donación. Se canaliza multilateralmente, mediante ONG o, en ocasiones, bilateralmente”.

² PMA, *Food Aid Monitor*, mayo de 2004, sección 6.

6. Como se observa en los gráficos 1 y 2, las corrientes de ayuda alimentaria pueden estudiarse en función de su valor o de las cantidades materiales entregadas. Desde mediados del decenio de 1970, el valor de los envíos de ayuda alimentaria procedentes de países de la OCDE ha girado en torno a los 5 000 millones de dólares EE.UU. anuales a precios corrientes (Gráfico 1), lo cual viene a decir que ha disminuido en cifras

GRÁFICO 1

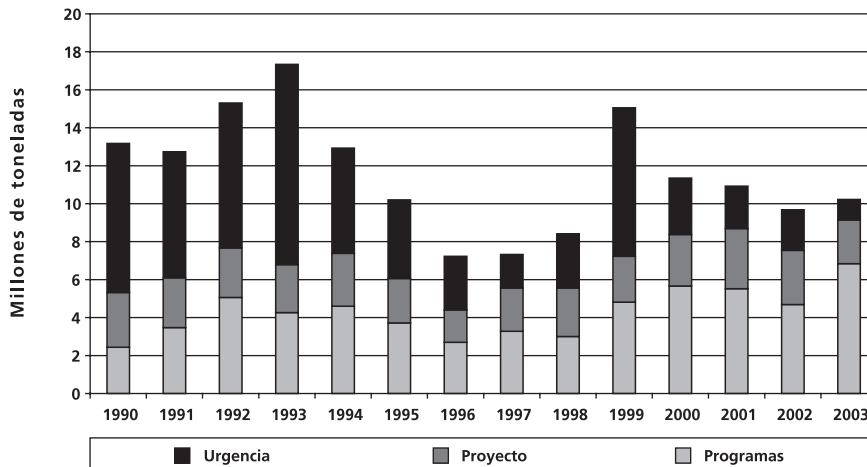
Valor de los envíos de ayuda alimentaria de la OCDE, por tipo



Fuente: OCDE, sistema de notificación por parte de los países acreedores. No se dispone de información sobre la ayuda alimentaria de urgencia para 1982.

GRÁFICO 2

Entregas de ayuda alimentaria a escala mundial, por tipo

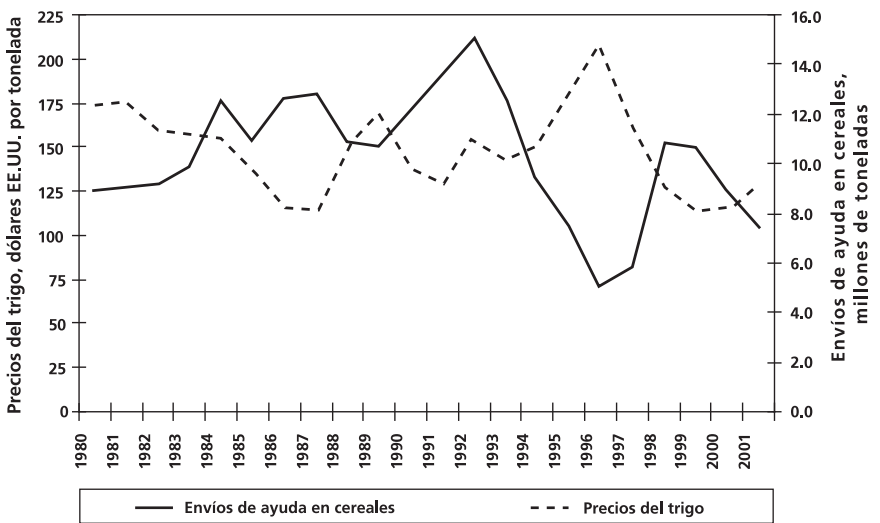


Fuente: PMA/Interfaís, mayo de 2004

reales. También ha sufrido un descenso en cuanto proporción del total de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, pasando de alrededor del 20 por ciento a mediados del decenio de 1960 a menos del 5 por ciento en el momento actual. La proporción de ayuda mediante programas o para proyectos se ha mantenido constante en general, a razón de aproximadamente el 60 por ciento del total, mientras que la ayuda alimentaria de urgencia constituía la diferencia. Aunque la proporción de la ayuda alimentaria de urgencia no ha aumentado globalmente, el Programa Mundial de Alimentos ha incrementado radicalmente la proporción de su asistencia destinada a situaciones de urgencia, pasando del 34 por ciento de su presupuesto en 1990 a un 87 por ciento en 2001. En el Gráfico 2 figuran desglosadas las entregas de ayuda alimentaria en toneladas de 1990 al momento actual. También se observa en este gráfico que la proporción media de las corrientes totales de ayuda correspondientes a ayuda mediante programas o para proyectos rondó el 60 por ciento en el decenio de 1990, si bien ha disminuido levemente en los cinco últimos años hasta situarse actualmente en el nivel más bajo jamás registrado, de 1 200 000 toneladas. Sin embargo, se aprecia una diferencia palpable: los envíos materiales de ayuda alimentaria han sufrido más variaciones que los valores, lo cual viene a señalar que los envíos de ayuda alimentaria están en relación inversamente proporcional a los precios internacionales de los alimentos.

7. El Gráfico 3 ilustra con mayor claridad lo antedicho. Por lo que se refiere a la ayuda en cereales, que constituye el grueso de la ayuda alimentaria, el volumen es alto cuando los precios internacionales de los cereales están bajos (en el gráfico se indican los precios del trigo a título ilustrativo). Un motivo destacado es que, cuando

GRÁFICO 3
Envíos de ayuda en cereales y precios del trigo



Fuente: Envíos de ayuda alimentaria registrados en FAOSTAT, precios del trigo, trigo duro de los Estados Unidos de clase 1, precio fob Golfo de México (anual), procedente del FMI

los gobiernos donantes determinan las asignaciones de alimentos en valor monetario, la cantidad material que se suministra es forzosamente inferior cuando los precios son más altos.³ No obstante, es probable que los países en desarrollo necesiten la ayuda alimentaria precisamente cuando los precios de los alimentos están altos.

8. ¿Quiénes son los principales beneficiarios de la ayuda alimentaria? Es fácil responder. En 2003, las entregas de ayuda alimentaria en cereales y otros productos ascendieron a un total aproximado de 10 millones de toneladas, de las cuales un 25 por ciento se adquirió mediante compras locales o triangulares.⁴ Alrededor del 75 por ciento del volumen total de 10 millones de toneladas se entregó en el África subsahariana y en Asia, otro 12 por ciento en países del Oriente Medio y África septentrional y el resto en países en transición y países de la región de América Latina y el Caribe. En 2003, la proporción de ayuda alimentaria suministrada por el Programa Mundial de Alimentos a países menos adelantados y países de bajos ingresos con déficit de alimentos fue de un 48,4 y un 92,4 por ciento, respectivamente, proporción apreciablemente superior a la parte de la asistencia oficial bilateral para el desarrollo asignada a los países más pobres.

9. ¿Cuál es el tamaño de las corrientes de ayuda alimentaria en comparación con las corrientes comerciales de alimentos? El valor de la ayuda alimentaria como porcentaje del valor de las exportaciones de alimentos ha descendido del 2,8 por ciento, máximo registrado a mediados del decenio de 1980, a un 1,4 por ciento en 1999-2001.

III. ¿CÓMO PUEDE CONTRIBUIR LA AYUDA ALIMENTARIA A LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

10. La ayuda alimentaria puede influir en el derecho a la alimentación fundamentalmente en tres planos.⁵ Permite salvar vidas humanas en situaciones de urgencia mediante el suministro directo de alimentos, con lo cual *realiza (hace efectivo)* el derecho a la alimentación. Contribuye a potenciar la capacidad de los segmentos más pobres de la población para crear medios de vida sostenibles, con lo cual *realiza (facilita)* el derecho a la alimentación. Por último, puede poner a los sectores pobres a salvo de las variaciones de los precios internacionales de los alimentos, con lo cual protege el derecho a la alimentación de los pobres frente a la actuación de instancias ajenas. Naturalmente, lo señalado no debe entenderse en el sentido de que la ayuda alimentaria provoca forzosamente estos efectos positivos, sino de que los efectos existen en potencia cuando se dan las circunstancias apropiadas.

³ Suponiendo que las asignaciones monetarias permanezcan a un mismo nivel a lo largo del año. Se tienen indicios de que las asignaciones de ayuda alimentaria de urgencia varían a lo largo del año en función de la necesidad, lo cual vendría a atenuar el efecto descrito.

⁴ Se entiende por compra triangular la financiación por un país A de la compra de alimentos a un país B para entregarlos en un país C.

⁵ Webb (2002). Los alimentos como ayuda, pág. 1.

A. Protección en situaciones de urgencia

11. Como la mayoría de la población pobre mundial vive en zonas rurales, su empleo y sus ingresos dependen directa o indirectamente de la agricultura. Habida cuenta de la acusada inestabilidad de la producción agrícola, sobre todo en las zonas en las que el riego no es posible, las cosechas desastrosas pueden dejar sin ingresos a la población pobre. Como los mercados del crédito no siempre funcionan bien, es posible que estas personas no puedan contraer empréstitos para sufragar su consumo y que se vean obligadas a vender sus activos, comprendidos activos productivos como el ganado, a escatimar en gastos médicos, con lo cual ponen en peligro el derecho a la salud, y, en ocasiones, a sacar a sus hijos de las escuelas, lo cual menoscaba el derecho de éstos a la educación. En la Observación General 12 se señala que no es aceptable que el goce de un derecho vaya en detrimento del goce de otro. Si un gran número de personas pobres trata de vender sus activos a la vez, es probable que los precios del mercado se vengán abajo, con lo cual la situación empeorará.

12. En tales circunstancias, las redes de protección social, que comprenden las de protección mediante seguridad alimentaria y redes de otro tipo, pueden proteger los medios de subsistencia de los pobres. Por ejemplo, pueden emplearse los alimentos, con independencia de si proceden del extranjero o del interior del país, para facilitar socorro a quienes no pueden trabajar, utilizando para ello, por ejemplo, un sistema de raciones alimentarias o programas de alimentos por trabajo creados para dar empleo a las personas aptas para el trabajo. La ayuda alimentaria puede resultar especialmente útil a este respecto en los países que carecen de suficientes divisas para adquirir alimentos en el mercado internacional.

13. Cuando estos programas funcionan bien, la población pobre no se ve obligada a vender sus activos productivos, no hay que sacar a los niños de la escuela y puede construirse infraestructura como caminos y redes de regadío que reducen las posibilidades de que las cosechas sean malas. También así se *realiza (facilita)* el derecho a la alimentación.

14. De este análisis se desprende que lo que de verdad importa es proteger las pretensiones a la alimentación a las que tiene derecho la población pobre. Las pretensiones se definen como un conjunto de productos diversos que una persona puede reclamar con arreglo a las disposiciones jurídicas, políticas, económicas y sociales de la comunidad en que vive. Tales recursos no tienen por qué ser exclusivamente monetarios, pues comprenden asimismo derechos tradicionales, como, por ejemplo, el derecho a una parte de los recursos comunes. Si se protegen las pretensiones de los pobres, el descenso de la disponibilidad de alimentos no tiene por qué desembocar en hambruna, mientras que si no se protegen puede que ése sea el resultado. A. K. Sen ha demostrado que la hambruna de Bengala de 1943, la de Bangladesh de 1974 y la de Etiopía de 1974 se declararon sin que la disponibilidad de alimentos disminuyese de forma notable.

15. Es fundamental observar que la ayuda alimentaria externa encaminada a paliar los déficit de urgencia resulta especialmente indicada para los casos en que la seguridad alimentaria de un amplio sector de población se ve afectada por unos mismos acontecimientos y el gobierno es incapaz de prestar asistencia o no está dispuesto a ello. Si una persona ve disminuida su seguridad alimentaria y otra la ve aumentada, la asistencia *externa* no es particularmente necesaria, pues la comunidad en su conjunto no registra un déficit global. Por todo ello, el objetivo principal en tales casos es garantizar la prestación de asistencia a escala interna.

B. Habilitación del desarrollo

16. La ayuda alimentaria dirigida a objetivos concretos puede emplearse en el marco de programas de habilitación del desarrollo del capital humano y físico de grupos vulnerables. Por ejemplo, se puede utilizar ayuda alimentaria para aumentar el capital humano suministrando comidas escolares que fomenten la asistencia escolar o respaldando la capacitación en técnicas de producción agrícola o de generación de ingresos o de otro tipo. La ayuda alimentaria también puede contribuir de forma importante a la mejora del nivel de nutrición, ya sea directamente, mediante alimentos básicos entregados a personas que carecen de acceso a una alimentación adecuada, ya sea indirectamente, combinando la ayuda con educación sobre nutrición o destinándola a la financiación de insumos sanitarios que complementan la ingestión de alimentos. La ayuda alimentaria también puede contribuir a la lucha contra el “hambre encubierta”, es decir, la insuficiencia de micronutrientes, en particular de hierro, yodo y vitamina A, trastorno que afecta a un número de personas tan alto como el de personas que padecen insuficiencias calóricas y tiene efectos graves en la salud y el desarrollo de las capacidades humanas. Es importante señalar que los alicientes *ofrecidos por la ayuda alimentaria* a efectos de participar en estos programas pueden revestir la misma importancia que la repercusión directa de los propios alimentos.

C. Protección de la población pobre frente a las variaciones de los precios

17. Los sectores en extrema pobreza de los países en desarrollo gastan en alimentos un 80 por ciento de sus ingresos, cuando no una proporción mayor. El traspaso de las variaciones de los precios internacionales de los alimentos al plano de los mercados locales puede tener consecuencias negativas en la población pobre, sobre todo si ésta se ve obligada a vender sus activos productivos para adquirir alimentos cuando los precios de los alimentos se disparan y ponen en peligro su capacidad de generar ingresos, que suele ser escasa. De hecho, se ha demostrado que las subidas pronunciadas de los precios de los alimentos pueden provocar hambre y mortandad en la misma medida que las malas cosechas.

18. Cabría sostener que un Estado que permite esto ha desatendido su obligación de *proteger* el derecho a la alimentación de su población frente a la actuación de otras empresas o particulares. La ayuda alimentaria puede ayudar a los gobiernos a cumplir

sus obligaciones. En ese sentido, puede combinarse con alimentos procedentes de otras fuentes, como compras comerciales, para acumular existencias reguladoras de cereales alimentarios que sirvan para paliar los efectos de la inestabilidad del suministro. De este modo, la ayuda alimentaria puede contribuir a la *protección* del derecho a la alimentación de sectores de la población pobres que de otro modo se quedarían sin acceso a una alimentación adecuada cuando los precios aumentasen.

19. Lo señalado explica cómo la ayuda alimentaria *puede* contribuir a la aplicación del derecho a la alimentación, pero no se afirma que contribuya efectivamente. De hecho, en la siguiente sección se demuestra que algunas características de la ayuda restan a los Estados capacidad para aplicar el derecho a la alimentación.

IV. ¿CONTRIBUYEN LAS ACTUALES PRÁCTICAS EN LA ESFERA DE LA AYUDA ALIMENTARIA A LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

20. En la presente sección se analizan las repercusiones que tienen en el derecho a la alimentación las actuales prácticas en la esfera de la ayuda alimentaria. Como se indicaba antes, son tres los tipos de ayuda alimentaria: ayuda mediante programas, ayuda para proyectos y ayuda de urgencia. En el caso de la ayuda mediante programas, que es la modalidad tradicional y la más empleada a lo largo de la historia, se envían al país beneficiario alimentos que se venden en los mercados nacionales sin destinarlos a ningún grupo concreto y se asignan los ingresos percibidos al gobierno del país beneficiario o a organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil. Su principal efecto es *aumentar la disponibilidad de alimentos* en el país beneficiario sin recurrir a una orientación precisa. La ayuda mediante programas consigue el mismo efecto cuando los alimentos se envían al país receptor y se suministran directamente a grupos beneficiarios seleccionados o se monetizan, salvo que en este caso la ayuda está más centrada en objetivos concretos. Por definición, la ayuda alimentaria destinada a paliar déficit de urgencia no aumenta la disponibilidad de alimentos al margen del volumen normalmente disponible.

21. Una segunda posibilidad consiste en aportar recursos para comprar alimentos en la zona afectada y distribuirlos a quienes los necesitan,⁶ lo cual estimula la demanda de alimentos locales y, con ello, fomenta la tendencia al alza de los precios de los alimentos y favorece a los productores de alimentos locales. Los donantes recurren cada vez más a esta opción.

22. En resumen, cuando los alimentos proceden del extranjero, la ayuda alimentaria puede *aumentar la disponibilidad de alimentos* en el país receptor, seleccionando grupos concretos o no seleccionándolos, o puede *paliar déficit de urgencia*. Cuando

⁶ Cabe concebir una tercera posibilidad, consistente en que el organismo donante entregue dinero a los sectores necesitados o remunere a personas para que trabajen en proyectos públicos, pero en ese caso no puede hablarse de ayuda alimentaria propiamente dicha.

se adquieren alimentos a escala local se incentiva a los agricultores del lugar. Las repercusiones de la ayuda alimentaria en el derecho a la alimentación dependen decisivamente de estos efectos básicos.

A. La repercusión de la ayuda alimentaria mediante programas en el aumento de la disponibilidad de alimentos

23. Según cifras de la FAO, el suministro medio de energía alimentaria en 30 países cuya población ascendía a 570 millones de personas era inferior a 2 200 kcal diarias por persona en 1997-1999. En gran parte de estos países, ni siquiera el máximo nivel del suministro de energía alimentaria registrado entre 1961 y 1999 era aceptable en lo más mínimo, pero ello no impidió que ulteriormente se registraran descensos, en algunos casos en picado. Si el suministro global bajo de alimentos contribuye en un país a la insuficiencia del acceso a los alimentos, el aumento del suministro global mediante ayuda alimentaria parece una medida acertada, pero ¿sirve efectivamente esta ayuda para aumentar la disponibilidad de alimentos en el país receptor? De ser así, ¿de qué forma repercute en el acceso a los alimentos?

24. La Ley de Engel, que es una de las generalizaciones empíricas con mayor predicamento en el estudio de la economía, es útil para responder a la pregunta. Según esta Ley, cuando los ingresos aumentan no todo el incremento se destina a la compra de alimentos. Por lo tanto, la proporción de los ingresos totales gastada en alimentos disminuye a medida que los ingresos suben. Habida cuenta de que una transferencia sin contrapartida, como es el caso de la ayuda alimentaria, equivale para el beneficiario a un aumento de los ingresos, el aumento de la demanda de alimentos no equivaldrá a un aumento de la oferta. La cuantía de la diferencia dependerá de si la ayuda alimentaria beneficia a la población paupérrima, es decir, de si la ayuda está debidamente orientada. De ser así, la diferencia será pequeña, pues la población paupérrima suele gastar en alimentos prácticamente todos los ingresos suplementarios percibidos. Con independencia de la cuantía de la diferencia, de lo señalado se desprende que los consumidores del país beneficiario no desearán consumir todos los alimentos suministrados a título de ayuda, con lo cual se instaurará la tendencia a recortar las importaciones comerciales de alimentos.

25. Para impedir que se produzca este efecto no deseado u otros semejantes, el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1999 exige a los países miembros que respeten determinadas normas al suministrar ayuda alimentaria. En primer lugar, los donantes de ayuda alimentaria tienen prohibido vincular la ayuda alimentaria con exportaciones comerciales de productos agropecuarios a los países beneficiarios. En segundo lugar, la ayuda alimentaria ha de concederse, en la medida de lo posible, en forma de donación (a razón de por lo menos el 80 por ciento del compromiso de un miembro). En tercer lugar, la ayuda alimentaria se facilitará de conformidad con los *Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta* y, en particular, con el sistema de Requisitos de Mercadeo Usual (RMU).

26. Los RMU exigen al país beneficiario seguir importando como mínimo al mismo nivel al que importaba por medio de canales comerciales normales antes de recibir ayuda alimentaria. Si un RMU se cumple estrictamente, la cantidad total de alimentos que existe en el país beneficiario superará la cantidad objeto de demanda a los precios vigentes de mercado. En consecuencia, hace falta una subvención a la importación para volver a situar las importaciones comerciales en el nivel que habría imperado de no haberse recibido ayuda alimentaria. No obstante, esto supone que los precios internos de los alimentos deben ser inferiores a los precios mundiales, lo cual va en detrimento de los intereses de los proveedores netos de alimentos, si bien favorece a los compradores netos. Un ejemplo de este problema se observa en Mozambique, donde se constató que los cuantiosos envíos de maíz amarillo a título de ayuda mediante programas provocaban un descenso abrupto de los precios de mercado del maíz blanco y el maíz amarillo. Se conocen otros ejemplos (uno de ellos es el gran volumen de las entradas de alimentos registradas en Rusia en 1999), pero hay que aclarar que se tienen pocos indicios empíricos pormenorizados del alcance de las repercusiones en los precios locales de los alimentos.

27. El quid de la cuestión es que las repercusiones en el acceso a los alimentos dependen del tamaño de las corrientes de ayuda alimentaria en relación con el de las corrientes comerciales, de la medida en que los mercados de alimentos locales están integrados con los mercados nacionales e internacionales y de la medida en que la ayuda alimentaria beneficia a la población pobre, es decir, de si la ayuda está debidamente orientada. Como se indicaba antes, la ayuda alimentaria constituye actualmente cerca del 1,4 por ciento del intercambio comercial de alimentos, pero es evidente que este porcentaje es apreciablemente superior en algunos países. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, relativa a la debida integración de los mercados locales con los mercados nacionales e internacionales,⁷ es probable que su repercusión en los precios locales de los alimentos sea mínima. En lo que respecta a la tercera, las repercusiones negativas pueden paliarse en gran medida si la ayuda puede orientarse a la población pobre y si es posible incorporar cierto grado de segmentación de los mercados, es decir, si los alimentos pueden suministrarse a la población pobre a precios económicos (mediante, por ejemplo, un sistema de racionamiento de víveres), mientras que se suministran a la población rica a precios superiores mediante ventas efectuadas en el mercado libre. De ese modo sería posible controlar las tendencias a la baja de los precios de mercado de los alimentos.

28. El presente análisis viene a indicar que la ayuda alimentaria mediante programas provoca un aumento de la disponibilidad de alimentos en un país y, sin duda alguna, mejora el acceso a los alimentos de los compradores netos (los agricultores marginales, los campesinos sin tierra y el proletariado urbano), pero, al reducir los precios de los

⁷ Suponiendo que el almacenamiento, los servicios de transporte por carretera o ferrocarril y las instalaciones de telecomunicaciones son adecuados y que los mercados funcionan debidamente.

alimentos, tal mejora va en detrimento de la obligación del Estado de *proteger* el derecho a la alimentación de los vendedores netos frente a las acciones de otros.⁸ Cabe también sostener que se ve afectada asimismo la obligación del Estado de *facilitar* el derecho a la alimentación a los productores que carecen de acceso a una alimentación adecuada o corren peligro de perderlo, pues el descenso de los precios para los productores repercute en sus medios de subsistencia. Este efecto puede paliarse en cierta medida comprando alimentos a escala local.

B. La repercusión de la ayuda en los déficit de urgencia

29. Las pruebas acumuladas vienen a indicar que las corrientes de ayuda alimentaria han resultado eficaces en las crisis a gran escala provocadas por malas cosechas, contiendas civiles o catástrofes naturales (inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, etc.), pero parece que la eficacia ha sido menor a la hora de combatir situaciones de urgencia a menor escala resultantes de variaciones del suministro de alimentos. Las pocas pruebas de que se dispone al respecto indican que la ayuda alimentaria no siempre estabiliza la disponibilidad de alimentos, sobre todo cuando se utiliza con fines de colocación de excedentes. En algunos casos, la ayuda alimentaria se dispensa mediante procedimientos burocráticos lentos e ineficaces, con lo cual la necesidad ya ha desaparecido cuando la ayuda se desembolsa.

30. Puede que el fortalecimiento de la capacidad nacional de producción agrícola y la reducción de su dependencia de la pluviosidad, combinados con un sistema de redes de protección social basado en reservas de estabilización, ofrezcan una alternativa superior. Lamentablemente, en los 20 últimos años las existencias reguladoras han sido objeto de reducción en muchos países, lo cual se justifica argumentando que eran “demasiado cuantiosas y demasiado caras” para garantizar su mantenimiento o que se habían constituido en función de consideraciones políticas y no por razones humanitarias. Se instó a los países a recurrir a los mercados internacionales de cereales alimentarios para compensar los déficit de la oferta imprevistos. Por desgracia, estas expectativas no se han materializado. La experiencia demuestra que las malas redes de transporte disponibles en los países en desarrollo, así como los retrasos en los pedidos y las entregas, impiden entregar puntualmente los alimentos a las zonas y poblaciones que padecen déficit de alimentos. Asimismo, muchos países en desarrollo carecen de conocimientos especializados para desenvolverse en los mercados internacionales de cereales alimentarios. Parece claro que las existencias reguladoras, constituidas, al menos en parte, por ayuda alimentaria, han de seguir ocupando un lugar destacado en los países donde un gran número de personas vive al filo de la inanición.

⁸ La reducción de los precios de los alimentos disminuye las pretensiones a las que tienen derecho los vendedores netos de alimentos. Los que se ven privados de acceso a una alimentación adecuada sufren una infracción de su derecho a la alimentación. No todos los vendedores netos de alimentos pertenecen a esta categoría.

31. Resumiendo, parece que las corrientes de ayuda alimentaria resultan bastante efectivas en las situaciones de urgencia a gran escala, pero menos efectivas para estabilizar la disponibilidad de alimentos cuando se producen variaciones de la disponibilidad de alimentos a menor escala. Con todo, es importante gestionar la ayuda alimentaria destinada al socorro de urgencia con arreglo a objetivos tanto de socorro como de desarrollo que sirvan para aumentar la capacidad local y nacional en la medida de lo posible.

V. ¿CÓMO SE PUEDE AMPLIAR LA REPERCUSIÓN POSITIVA DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

32. Como se indicaba antes, la ayuda alimentaria puede contribuir a que los Estados cumplan sus obligaciones de *proteger* y de *realizar* (tanto *facilitar* como *hacer efectivo*) el acceso a una alimentación adecuada de calidad. No obstante, la medida en que lo logre dependerá decisivamente de los usos a que se someta (destinándola a aumentar la disponibilidad de alimentos o a subsanar los déficit de urgencia), de la precisión con que vaya dirigida a los beneficiarios y del modo de adquirirla y desembolsarla.

33. De todo lo antedicho parece desprenderse que la ayuda alimentaria tiene que centrarse en la asistencia de urgencia y humanitaria con vistas a subsanar los déficit temporales de disponibilidad de alimentos, pues de ese modo se evitan los daños colaterales como los derivados de la ayuda mediante programas y para proyectos adquirida y desembolsada con arreglo a métodos convencionales. Tampoco se descarta el recurso a la ayuda mediante programas y para proyectos, siempre que la modalidades de adquisición y desembolso vayan encaminadas a habilitar el desarrollo.

34. En el resto de la presente sección se describen los elementos de un consenso en ciernes en torno a lo que debe hacerse para garantizar que la ayuda alimentaria contribuya a la realización del derecho a la alimentación. En la Declaración presentada durante la clausura de “Políticas contra el Hambre II: Taller internacional sobre Ayuda Alimentaria: Contribuciones y riesgos para la seguridad alimentaria sostenible”, celebrado en Berlín del 2 al 4 de septiembre de 2003, figuran algunos elementos de dicho consenso.

A. cambio de prioridades: de las necesidades de los donantes a las necesidades de los beneficiarios

35. Tradicionalmente, la ayuda mediante programas y la ayuda para proyectos se han suministrado sin estar dirigidas a grupos concretos y más en función de lo que conviniera a los donantes que de lo que conviniera a los beneficiarios. Estos tipos de ayuda alimentaria siguen siendo mecanismos de colocación de excedentes y obedeciendo a los objetivos de política exterior de los países donantes, motivos que no tienen que ver con las necesidades de los beneficiarios. Como se observa en la reciente tendencia a prestar menos atención a la ayuda alimentaria mediante programas y para

proyectos (véanse los gráficos 1 y 2), la comunidad internacional se va inclinando por suministrar ayuda alimentaria consonante con las necesidades de los beneficiarios. En segundo lugar, las entregas sufren retrasos que oscilan entre dos años, en el caso de la ayuda mediante programas, y hasta cinco meses en el caso de los envíos de urgencia. En tercer lugar, si la ayuda alimentaria se asigna en valor monetario, la consecuencia, apreciable en el Gráfico 3, es que los volúmenes descienden cuando los precios de los alimentos son altos, y ello pese a que la necesidad de ayuda es elevada precisamente en ese momento. Tampoco debe subestimarse el propio peso de la inercia burocrática: los países que tradicionalmente han recibido ayuda alimentaria mediante programas suelen seguir recibéndola aun cuando las necesidades son otras, mientras que otros candidatos con mayores merecimientos son desestimados.

36. Principios y normas de derechos humanos promueven una mayor atención a las necesidades de la gente y enfatizan las responsabilidades de los gobiernos. Sería útil que se produjesen dos modificaciones de gran calado. En primer lugar, es necesario reformar la gestión internacional de la ayuda alimentaria a fin de instaurar la previsibilidad y entregar la ayuda de forma oportuna. En la Declaración de Berlín figuran observaciones interesantes al respecto. Se propugna que se diferencie la ayuda alimentaria del intercambio comercial, que la ayuda alimentaria se suministre a los países menos adelantados exclusivamente en forma de donación, que la Convención sobre Ayuda Alimentaria se sustituya por un Pacto sobre Ayuda Alimentaria y que se promulgue un código de conducta internacional sobre ayuda alimentaria de cuyo seguimiento se encargaría un organismo independiente.

37. Una modificación que parece especialmente indicada es incrementar la proporción de ayuda alimentaria multilateral, pues de ese modo es menos probable que la ayuda venga lastrada por los caprichos de las políticas nacionales.

38. Otra modificación consiste en basar “la asignación de la ayuda alimentaria ... en la evaluación responsable de las necesidades, implicando tanto al país receptor como a los donantes, y óptimamente dirigida a los grupos vulnerables y más necesitados”.⁹ En los últimos años algunos donantes han reorientado notablemente sus estrategias de ayuda alimentaria abandonando la ayuda interna a la agricultura y la promoción de las exportaciones y empezando a prestar atención a las necesidades nutricionales a un costo mínimo. Por ejemplo, Dinamarca redujo en 1993 la utilización de productos animales elaborados, que son más caros, pasando a utilizar productos vegetales básicos menos costosos, con lo cual el país pudo aportar al Programa Mundial de Alimentos contribuciones que contenían una cantidad seis veces superior de calorías y tres veces superior de proteínas en comparación con la cesta de la ayuda alimentaria suministrada por Dinamarca en 1990, todo ello incurriendo en menos gastos.¹⁰

⁹ Declaración de Berlín.

¹⁰ Colding y Pinstrup-Andersen, 1999.

La importancia de la macroselección y la microselección

39. La ayuda alimentaria debe orientarse debidamente en dos planos. Por lo que se refiere a la macroselección, ha de dirigirse a los países y regiones donde la necesidad sea mayor, mientras que dentro de un mismo país ha de dirigirse a la población que padezca mayores necesidades. Por último, en lo que respecta al socorro de urgencia, debe entregarse puntualmente.

40. Existen indicios de que, hoy en día, la ayuda alimentaria se dirige fundamentalmente a países de bajos ingresos y con déficit de alimentos y de que las corrientes están, aunque débilmente, en relación inversamente proporcional a la disponibilidad de alimentos procedentes de otras fuentes (nacionales y extranjeras). Sin embargo, estos efectos son débiles por diversas razones antes expuestas.

41. El paso siguiente es garantizar que la ayuda alimentaria beneficie a la población del país que padece inseguridad alimentaria y, es de esperar, a nadie más. No obstante, también debe reconocerse que no es posible una orientación perfecta de la ayuda alimentaria, pues la inseguridad alimentaria sólo puede medirse mediante otros indicadores que no guardan forzosamente una correlación perfecta con el concepto. De los posibles errores en la orientación, los principales no consisten en suministrar ayuda a quien no se debe (en muchas comunidades que reciben alimentos, hasta los sectores de población que perciben ingresos medios son sumamente pobres y no gozan plenamente del derecho a la alimentación), sino en facilitar a la población vulnerable asistencia relativamente ineficaz.

42. Uno de los mayores problemas es establecer criterios de selección adecuados. La determinación de la orientación basada en las comunidades, solución que se propone con frecuencia, no funcionará si las “comunidades” están fracturadas. A diferencia de lo que ocurre con el suministro de dinero que proponen algunos, el suministro de alimentos a título de ayuda presenta una ventaja apreciable: como, en general, los alimentos son menos codiciados que el dinero, es más probable que la ayuda suministrada en forma de productos alimenticios esté mejor dirigida a los sectores pobres, pues es más improbable que las personas que no son pobres deseen estos productos y se hagan con ellos.

43. La elaboración e implantación de sistemas de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y mapas de la pobreza o de un sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentaria (SICIVA) forman parte fundamental de la buena orientación de la ayuda. La previsión del momento en que se va a declarar una crisis es decisiva para la entrega puntual de la ayuda alimentaria.

B. Utilización de mejores métodos de adquisición y desembolso

44. Lo principal es determinar si es posible que la adquisición de los alimentos repercuta en el derecho a la alimentación al menos en la misma medida que su distribución.

45. La adquisición de alimentos dentro del país beneficiario es recomendable en muchos sentidos. Ofrece la ventaja de que estimula la producción local, al tiempo que suministra a las personas necesitadas alimentos que cuentan con muchas más posibilidades de ser culturalmente aceptables que los alimentos procedentes del exterior. En atención a estas ventajas, el Programa Mundial de Alimentos y la Unión Europea han incrementado el recurso a las compras locales y las transacciones triangulares para adquirir alimentos. En 2003, el 21 por ciento de la ayuda alimentaria a escala mundial se adquirió en países en desarrollo o territorios en transición, según cifras provisionales. Ese mismo año, el 70 por ciento de las compras de alimentos del PMA se efectuó en países en desarrollo y en transición, lo cual representa el 33 por ciento del total de los alimentos suministrados por el Programa. La Unión Europea ha ampliado la utilización de las compras locales y las transacciones triangulares, que han pasado del 16 por ciento del total de las entregas en 1989-91 a aproximadamente el 65 por ciento en 2003.

46. Sin embargo, esta modalidad de adquisición puede ir en menoscabo de la obligación de suministrar alimentos de calidad, pues las instalaciones de producción y almacenamiento y la capacidad de evaluación de normas alimentarias y de seguridad biológica deben ampliarse y perfeccionarse en muchos países en desarrollo si se pretende que suministren alimentos de calidad e inocuidad suficientes. Se tienen indicios de que los donantes de ayuda alimentaria, en particular los donantes multilaterales, se preocupan de suministrar alimentos de calidad. La modalidad plantea otros problemas, como el costo, a menudo elevado, de transportar los alimentos por caminos malos¹¹ y las dificultades derivadas de negociar con un gran número de pequeños agricultores dispersos para comprarles alimentos. También existe el riesgo de que los precios de los alimentos se disparen cuando los mercados locales de alimentos son frágiles y los organismos donantes compran un gran volumen de alimentos.

47. También quedan por explotar las posibilidades de utilizar los ingresos derivados de la venta de alimentos suministrados a título de ayuda mediante programas o para proyectos. La inversión de los fondos facilitados a los receptores en, por ejemplo, medicinas, mosquiteros y otras intervenciones puede resultar más útil a la población beneficiaria que una asignación suplementaria de cereales, pues la buena nutrición necesita de insumos complementarios al margen de los alimentos. De hecho, varias ONG proceden de ese modo. Otra posibilidad es que los gobiernos destinen los ingresos percibidos a la construcción o mejora de instalaciones de enseñanza primaria, atención sanitaria u otros servicios semejantes, al desarrollo de la infraestructura en las zonas rurales y a otras medidas encaminadas a la reducción de los costos de producción y el aumento de la competitividad de los productores locales. De ese modo podrían reducirse las repercusiones negativas que sufren los productores. Lamentablemente, resultaría difícil demostrar que la renta general suplementaria percibida por un gobierno se destina efectivamente a tales medidas.

¹¹ Los costos que supone enviar cereales alimentarios por mar suelen ser muy inferiores a los costos del transporte por camión o por tren.

Implantación de sistemas de evaluación y seguimiento

48. La mayor contribución de un buen sistema de evaluación y seguimiento consiste en determinar si los alimentos constituyen la modalidad de asistencia más efectiva. Estos sistemas han de responder a preguntas como ésta: ¿en qué circunstancias y situaciones supera la distribución de alimentos a la distribución de dinero en lo que respecta a las repercusiones en el bienestar de los hogares que padecen inseguridad alimentaria? Naturalmente, también deben cumplir su función habitual de determinar si un programa de asistencia alimentaria ha funcionado como estaba previsto, es decir, si ha establecido quiénes eran los beneficiarios previstos y determinado si se les ayudó efectivamente mediante el programa. En todo esto, la participación de los propios beneficiarios y la rendición de cuentas, dos principios clave de derechos humanos, juegan un papel destacado.

C. Utilización de la ayuda alimentaria para habilitar el desarrollo

49. Sólo deben suministrarse alimentos en forma de ayuda cuando ésta sea la manera más económica de cumplir objetivos de desarrollo. A tales efectos, deberán efectuarse evaluaciones de las necesidades de desarrollo antes de decidir si la alternativa más eficaz consiste en aportar alimentos o asistencia financiera general, determinando, por ejemplo, si no se dispone de alimentos en el lugar o la oferta local es escasa (en cuyo caso, ni el dinero ni los cupones para alimentos facilitarían a la población acceso a los alimentos) o si la infraestructura financiera o de mercado es deficiente o no existe, lo cual dificulta el transporte y la distribución a las zonas remotas de grandes sumas de dinero. Ha de señalarse que las “fugas” de recursos monetarios suelen ser más fáciles de ocultar que las “fugas” de grandes volúmenes de recursos materiales. La ayuda alimentaria puede resultar especialmente útil para proteger los activos de los pobres e impedir que la población vulnerable se vea sumida en la indigencia. También puede ser útil para generar capital humano y crear infraestructura, aparte de facilitar el proceso de ajuste a las perturbaciones económicas contribuyendo a la mitigación de los correspondientes costos mediante redes de protección social basadas en alimentos.

50. Por ejemplo, si se utiliza ayuda alimentaria en el marco de un programa de alimentos por trabajo mediante el que se construyen carreteras, puentes, escuelas y sistemas de riego, cabe afirmar que la ayuda sirve para “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos ... y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios” (párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). También existen indicios empíricos de que la ayuda alimentaria promueve la producción agrícola al reducir las limitaciones de capital de explotación. De este modo, puede empoderarse a la población para que se sustente por cuenta propia. Por otra parte, la promoción del desarrollo humano y la ulterior capacidad de percibir ingresos mediante, por ejemplo, comidas escolares que estimulen la asistencia o programas de nutrición centrados en las necesidades de los grupos vulnerables también puede empoderar a la población para sustentarse por cuenta propia.

D. Utilización del socorro alimentario de urgencia para que contribuya al desarrollo económico a largo plazo

51. Siempre habrá personas incapaces de sustentarse por cuenta propia, entre ellos niños, personas de edad avanzada y minusválidos. Las víctimas de las catástrofes naturales, lo cual comprende las malas cosechas, y de otras situaciones de urgencia, como por ejemplo guerras civiles, tampoco pueden sustentarse por cuenta propia; a ese respecto, el socorro de urgencia mediante ayuda alimentaria puede resultar útil. El suministro de alimentos a las personas que los necesitan en el momento en que los necesitan y del modo más apropiado es fundamental, pues la necesidad de alimentos es impostergradable. Cuando una persona, en particular un niño en ciertas fases vitales, pasa demasiado tiempo sin consumir alimentos suficientes, su salud puede sufrir daños irreparables. Para adquirir alimentos, los hogares se ven obligados a vender sus activos productivos y a abstenerse de realizar inversiones potencialmente lucrativas, aunque más arriesgadas, pues temen las consecuencias de que no salgan bien. Al respecto, la ayuda alimentaria canalizada mediante una estrategia de protección social en forma de red puede resultar especialmente útil.

52. En este sentido, reviste especial importancia el impacto del VIH/SIDA. El problema fundamental es que las epidemias de SIDA destruyen el segmento central de la pirámide de edades de un país, pues siegan la vida de personas que están en lo mejor de la edad de trabajar sin afectar a los sectores de muy poca edad o de edad muy avanzada. Esta circunstancia puede tener repercusiones catastróficas en la producción agrícola y en el desarrollo económico general, no sólo en cuanto reduce la mano de obra que se dedica a la agricultura, sino también en la medida en que impide la transmisión de técnicas agrícolas a las nuevas generaciones. En consecuencia, en los hogares donde hay enfermos de SIDA los ingresos son inferiores, a lo cual se suman mayores necesidades de alimentos y medicamentos. Los huérfanos presentan necesidades especiales.

53. En estas circunstancias, “la ayuda alimentaria puede proporcionar una red de seguridad que proteja a las familias para que no caigan en la miseria, y, en consecuencia, aumente su riesgo de infección. Además puede ser una vía para auxiliar a las necesidades de los huérfanos y acoger a las familias que se ven disueltas a causa del SIDA”.¹² Para no estigmatizar a estas personas, tal vez sea mejor orientar la asistencia en función de la seguridad alimentaria y no del estado serológico.

54. Al crear una red de protección, la asistencia alimentaria garantiza la conservación del potencial productivo y la integridad de los medios de subsistencia. Por desgracia, las necesidades son enormes, ascendiendo en el caso de África a una cantidad de 50 millones de toneladas anuales de cereales alimentarios, según algunas estimaciones.

¹² Berlin Statement, International Workshop on Food Aid – Contributions and Risks to Sustainable Food Security. Berlin, 2-4 September 2003.

VI. CONCLUSIONES

55. Es importante recalcar que no cabe esperar que la ayuda alimentaria pueda respetar, proteger y realizar por sí sola el derecho a la alimentación, aunque sí debe formar parte de una estrategia integrada. En cualquier caso, la ayuda alimentaria puede contribuir de forma destacada a la realización del derecho a la alimentación, lo cual dependerá de si está debidamente orientada y de cuál sea la modalidad de desembolso, es decir, mediante programas, para proyectos o como ayuda de urgencia. Cuando la ayuda alimentaria mediante programas no está debidamente orientada, los precios de los alimentos suelen disminuir al generarse un exceso de oferta de alimentos. Como el descenso de los precios de los alimentos beneficia a los compradores netos de alimentos y perjudica a los vendedores netos, es normal que se busquen soluciones de compromiso entre la obligación del Estado de hacer efectivo el derecho a la alimentación y la obligación de realizarlo en el sentido de facilitarlos, pues los medios de subsistencia de los vendedores netos se ven afectados, y algunos de ellos se verán privados de acceso a una alimentación adecuada.

56. El marco normativo de los derechos humanos ofrece importantes incentivos para asegurar efectos positivos de la ayuda alimentaria en la realización del derecho a la alimentación al enfatizar los derechos y necesidades de las personas y los deberes de los gobiernos, así como las responsabilidades de los gobiernos donantes. En los últimos años se observa una notable reorientación de la ayuda alimentaria dirigiéndola a proyectos y situaciones de urgencia, pues este tipo de ayuda está mejor orientada y existen indicios de que es mayor su repercusión positiva en el derecho a la alimentación. Parece que se va conformando un consenso en el sentido de que esta tendencia debe fomentarse en mayor medida para fortalecer la repercusión en el derecho a la alimentación. Para ello habrá que actuar en diversos frentes guiándose por los cuatro principios básicos siguientes: i) la ayuda alimentaria ha de obedecer a las necesidades nutricionales de los beneficiarios, no debiendo utilizarse como mecanismo de colocación de excedentes, ii) deben emplearse métodos mejorados de adquisición y desembolso, iii) la ayuda alimentaria debe utilizarse, en la medida de lo posible, para habilitar el desarrollo y, en particular, iv) la ayuda alimentaria de urgencia debe estar orientada al socorro, pero a la vez ha de promover el desarrollo.

57. En lo que respecta al primer principio, tanto la macroselección como la microselección son aspectos fundamentales de la buena orientación de la ayuda. La ayuda alimentaria no sólo debe dirigirse a los países y regiones que más la necesitan, sino que, dentro de un mismo país, ha de dirigirse a los grupos más necesitados. Así pues, la ayuda alimentaria debe obedecer a una evaluación adecuada de las necesidades en la que participen tanto los donantes como los beneficiarios. La capacidad de reembolso también ha de ocupar un lugar destacado en esa evaluación. Por ejemplo, se ha propuesto que la ayuda alimentaria destinada a países menos adelantados se suministre exclusivamente en forma de donaciones, pues su capacidad de reembolso es limitada. También se ha propuesto reformar la gestión internacional de la ayuda alimentaria a fin de mejorar su previsibilidad y la entrega oportuna. Según la Declaración de Berlín, este

objetivo podría cumplirse diferenciando con mayor claridad la ayuda alimentaria del intercambio comercial, sustituyendo la Convención sobre Ayuda Alimentaria por un Pacto sobre Ayuda Alimentaria y promulgando un código de conducta internacional sobre ayuda alimentaria de cuyo seguimiento se encargaría un organismo independiente. Desde 1996 existe en la Comunidad Europea y sus Estados miembros un código de este tipo. Una modificación que parece especialmente indicada es incrementar la proporción de ayuda alimentaria multilateral, pues es menos probable que ésta venga lastrada por los caprichos de las políticas nacionales de los países donantes.

58. En cuanto al segundo principio, se han presentado varias propuestas de mejora. Una consiste en que la ayuda alimentaria esté “desvinculada”, es decir, en aportar recursos financieros mediante los cuales se financien importaciones de alimentos (procedentes, por ejemplo, de países vecinos) o incluso se adquieran alimentos en el propio país beneficiario. Esta opción ofrece la posibilidad de aumentar en gran medida la eficiencia, de estimular la agricultura de los países en los que se adquieren los productos y de suministrar alimentos culturalmente apropiados cuando éstos se compran en el propio país o en países vecinos. No obstante, también existen inconvenientes. En primer lugar, habida cuenta de que muchos países consideran políticamente más aceptable suministrar ayuda en forma de alimentos, exigir que la ayuda alimentaria se aporte de este modo puede provocar un descenso de su suministro, pero este efecto puede evitarse si el aumento de la eficiencia derivado de la “desvinculación” de la ayuda alimentaria es suficientemente cuantioso,¹³ pues en ese caso sería probable que tal aumento compensase los efectos de la reducción del valor total de la ayuda alimentaria, con lo cual la disponibilidad de alimentos no se vería afectada. Un problema conexo es que de ese modo podría agravarse el problema de que los envíos de ayuda alimentaria son escasos cuando los precios de los alimentos son altos y viceversa, pues mediante una suma de dinero fija se adquiriría un volumen de alimentos variable. Además, la calidad de los alimentos adquiridos en el lugar suele ser problemática, aparte de que no es fácil comprar la cantidad de alimentos necesaria cuando se negocia con un gran número de pequeños agricultores. Por todos estos motivos, está más que justificado seguir suministrando alimentos en forma de ayuda, experimentando con alternativas cuando sea apropiado. Otra posibilidad consiste en utilizar los ingresos derivados de la venta de alimentos suministrados a título de ayuda mediante programas o para proyectos para financiar intervenciones sanitarias, como, por ejemplo, la adquisición de mosquiteros, pues, al prevenir enfermedades, estas intervenciones pueden tener mayores repercusiones acumuladas en la nutrición que una asignación suplementaria de cereales. No está de más insistir en la importancia fundamental que tienen los sistemas de evaluación y seguimiento en un buen programa de ayuda alimentaria.

59. Por lo que se refiere al tercer principio, se va formando un consenso en el sentido de ver en la ayuda alimentaria un instrumento habilitador del desarrollo. La ayuda puede ser útil para generar capital humano y crear infraestructura, en el marco, por ejemplo,

¹³ No cabe duda de que este supuesto no es totalmente inverosímil.

de un programa de alimentos por trabajo mediante el que se construyan carreteras, puentes, escuelas y sistemas de riego. También puede facilitar el proceso de ajuste a las perturbaciones económicas contribuyendo a la mitigación de los correspondientes costos mediante redes de protección social basadas en alimentos. Igualmente, se tienen indicios empíricos de que la ayuda alimentaria promueve la producción agrícola al reducir las limitaciones de capital de explotación. De este modo, puede empoderarse a la población para que se sustente por cuenta propia. Por otra parte, la promoción del desarrollo humano y la ulterior capacidad de percibir ingresos mediante, por ejemplo, comidas escolares que estimulen la asistencia o programas de nutrición centrados en las necesidades de los grupos vulnerables también puede empoderar a la población para sustentarse por cuenta propia.

60. Del principio anterior se sigue que el socorro de urgencia ha de contribuir particularmente al desarrollo. Al respecto ha de prestarse atención a una serie de cuestiones. En las situaciones de urgencia, lo cual comprende las malas cosechas, las personas no pueden sustentarse por cuenta propia, en cuyo caso la ayuda alimentaria canalizada mediante una estrategia de protección social en forma de red puede resultar útil para hacer efectivo el derecho a la alimentación, así como para evitar daños irremediables que afectan a la capacidad productiva y la subsistencia de las víctimas, con lo cual se contribuye a realizar (facilitar) el derecho. Cuando están debidamente concebidas y orientadas, las redes de protección social basadas en alimentos pueden servir para que los hogares no se vean obligados a vender sus activos productivos con fines de adquisición de alimentos y realicen inversiones potencialmente lucrativas, aunque más arriesgadas, sin miedo a que no salgan bien. También sirven para que el desarrollo físico y mental de los niños no sufra daños irreparables, con lo cual éstos podrán llevar una vida sana y productiva. Debe prestarse especial atención a las necesidades de los enfermos del VIH/SIDA y los huérfanos de la enfermedad. La ayuda alimentaria puede proporcionar una red de seguridad que proteja a las familias para que no caigan en la miseria, y, en consecuencia, aumente su riesgo de infección. Además, puede ser una vía para auxiliar a las necesidades de los huérfanos y acoger a las familias que se ven disueltas a causa del SIDA.

61. Resumiendo, la ayuda alimentaria cumple funciones importantes en la realización del derecho a la alimentación, siempre que se suministre en forma de ayuda para proyectos o de urgencia y que esté debidamente orientada. Parece que se conforma un consenso en torno a la mecánica de la ayuda alimentaria derivada de este principio. Fundamentalmente, hace falta que los organismos multilaterales entreguen más ayuda alimentaria destinada a proyectos que promuevan el desarrollo al tiempo que alivian las aflicciones inmediatas. Los programas de ayuda alimentaria han de llevar incorporados mecanismos sólidos de seguimiento y evaluación que garanticen la aplicación de estos principios.

VII. BIBLIOGRAFÍA SELECTA

Barrett, C. B. (1999). *Does Food Aid Stabilize Food Availability?* Departamento de Economía y Gestión Aplicadas, Universidad de Cornell. Versión procesada.

Barrett, C. B. (2002). *Food Aid And Commercial International Food Trade.* Departamento de Economía y Gestión Aplicadas, Universidad de Cornell. Versión procesada.

Bezuneh, M., B.J. Deaton y G.W. Norton (1988), Food Aid Impacts in Rural Kenya, *American Journal of Agricultural Economics* 70,1: 181-191.

Clay, D.C., D. Molla y D. Habtewold (1999), "Food Aid Targeting in Ethiopia: A Study of Who Needs It and Who Gets It," *Food Policy* 24,3: 391-409.

Clay, E. J., S. Dhiri y C. Benson (1996), *Joint Evaluation of European Union Programme Food Aid: Synthesis Report* (Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar).

Colding, B. y P. Pinstrup-Andersen (1999), "Denmark's contribution to the World Food Programme: A success story," *Food Policy* 24, 1: 93-108.

Dearden, P.J. y P.J. Ackroyd (1989), "Reassessing the Role of Food Aid," *Food Policy* 14, 3: 218-231.

DECLARACIÓN DE BERLÍN: Taller internacional sobre Ayuda Alimentaria: Contribuciones y riesgos para la seguridad alimentaria sostenible. Berlín, 2 al 4 de septiembre de 2003.

Donovan, C., R. Myers, D. Tschirley y M. Weber (1999), "The Effects of Food Aid on Maize Prices in Mozambique," en G.H. Peters y J. von Braun, eds., *Food Security, Diversification and Resource Management: Refocusing the Role of Agriculture?* Actas del 23º Congreso de la Asociación Internacional de Economistas Agrícolas. Brookfield, VT: Ashgate.

Dorosh, P., C. Ninno y D. Sahn (1995), "Poverty Alleviation in Mozambique: A Multimarket Analysis of the Role of Food Aid," *Agricultural Economics* 13, 1: 89-99.

Fitzpatrick, J. y A. Storey (1989), Food aid and agricultural disincentives, *Food Policy* 14 (3): 241-247.

Hoddinott, J., M. J. Cohen y M. S. Bos (2003), *Food aid in the 21st century: current issues and food aid as insurance.* Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Programa Mundial de Alimentos (2003). *Avances realizados hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio: ¿Conseguimos ayudar de veras a las personas que padecen hambre?* Roma, PMA.

Programa Mundial de Alimentos (2004). *Informe Anual de las Realizaciones del PMA de 2003.* Roma, PMA.

Srinivasan T. N. (1989). Food Aid: A Cause of Development Failure or an Instrument for Success? *World Bank Economic Review*, Vol. 3, Nº 1, 39-65.

Tschirley, D., C. Donovan, y M. T. Weber, (1996), Food Aid and Food Markets: Lessons from Mozambique, *Food Policy*, 21 (1): 189-209.

Webb, P. (2002). *Los alimentos como ayuda: tendencias, necesidades y retos en el siglo XXI.* Roma, Documento Especial nº 14 del Programa Mundial de Alimentos.

VIGILANCIA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

2

I. INTRODUCCIÓN

1. La voluntad internacional de erradicar el hambre quedó inequívocamente expresada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, con ocasión de la cual los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron

*“el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.*¹

2. Posteriormente, en 2002, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.²

3. Las Directrices voluntarias resultantes, instrumento práctico basado en los derechos humanos y dirigido a todos los Estados, se aprobaron con ocasión del 127º período de sesiones del Consejo de la FAO, celebrado en noviembre de 2004. Su objetivo expreso es el siguiente:

“... proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación ...”

4. Las Directrices voluntarias exponen una amplia gama de actividades que los Estados deben llevar a cabo para lograr la realización del derecho a una alimentación adecuada. La vigilancia es uno de los puntos concretos que se recogen en las Directrices.

¹ Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. El derecho a una alimentación adecuada se expresa igualmente en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

² Párrafo 10 de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, de 2002.

DIRECTRIZ 17: VIGILANCIA, INDICADORES Y PUNTOS DE REFERENCIA

17.1 Los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de las presentes directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad y aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información.

17.2 Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo “evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación” a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias.

17.3 Los Estados tal vez deseen asimismo elaborar un conjunto de indicadores del proceso, los efectos y los resultados, aprovechando los indicadores ya en uso y mecanismos de vigilancia como los SICIAV, con miras a evaluar la marcha de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados tal vez deseen establecer puntos de referencia adecuados que se hayan de conseguir a corto, medio y largo plazo, directamente relacionados con la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza y el hambre como mínimo, así como de otros objetivos nacionales e internacionales, con inclusión de los establecidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en la Cumbre del Milenio.

17.4 En este proceso de evaluación, los indicadores del proceso podrían determinarse o diseñarse de manera que registren y reflejen explícitamente el uso de instrumentos de política específicos y la realización de intervenciones concretas, cuyos resultados sean compatibles con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esos indicadores permitirían a los Estados aplicar medidas jurídicas, normativas y administrativas, detectar las prácticas y los resultados discriminatorios y determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización de ese derecho.

17.5 Los Estados deberían, en particular, vigilar la situación con referencia a 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.

17.6 En este proceso de evaluación, los Estados deberían asegurarse de que la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con un enfoque participativo.

5. El presente documento tiene por objeto facilitar a los Estados orientación práctica en torno a la vigilancia de la aplicación del derecho a una alimentación adecuada sobre la base de las Directrices voluntarias. Presta especial atención al fortalecimiento e institucionalización de un enfoque basado en derechos por lo que se refiere a la vigilancia del derecho a una alimentación adecuada a escala nacional.

II. LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS

6. Los sistemas de vigilancia basada en derechos se distinguen de otros sistemas de vigilancia en que deben abordar lo esencial del desarrollo basado en derechos en cuanto proceso global económico, social, cultural y político. Todo enfoque basado en derechos que se aplique al desarrollo incorporará las normas, los estándares y los principios del sistema internacional de derechos humanos en los planes, políticas y procesos de desarrollo. Las normas y estándares son los que figuran en los tratados e instrumentos internacionales. Por definición, los enfoques basados en derechos son incompatibles con toda política, proyecto o actividad de desarrollo que comporte algún tipo de violación de derechos; tampoco admiten “acomodos” entre el desarrollo y los derechos.

7. Todo sistema de vigilancia basada en derechos que se inspire en un enfoque basado en derechos aplicado al desarrollo incorporará las ventajas, o valor añadido, de tal enfoque y procurará promover su integridad. A continuación se describen algunas ventajas importantes.³

- > Facilitación del consenso, aumento de la transparencia y reducción del “bagaje político” en el marco de los procesos nacionales de desarrollo. Los objetivos, indicadores y planes relacionados con el desarrollo pueden basarse en las normas universales convenidas en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y no en modelos importados del extranjero, soluciones preceptivas, enfoques partidistas o políticas arbitrarias.
- > Un análisis más efectivo y completo. Los análisis tradicionales de la pobreza fundaban sus conclusiones exclusivamente en indicadores económicos o relativos a los ingresos. Un análisis basado en los derechos humanos rastrea otras cuestiones que preocupan a la propia población pobre, comprendidos fenómenos como la falta de poder y la exclusión social.
- > Mayor autoridad por lo que se refiere a la promoción y la legítima demanda de recursos en vista que las obligaciones jurídicas de ámbito internacional y compromisos nacionales confieren poder efectivo a los defensores del desarrollo.

8. Las partes interesadas en un sistema de vigilancia basada en derechos, que se describen con más detenimiento a continuación, son los titulares de los derechos (en particular, la población pobre y vulnerable) y las instancias responsables (en

³ Consúltese <http://www.ohchr.org/development/approaches-07.html>.

particular, el Estado). Por lo general, un sistema de vigilancia basada en derechos facilita información que permite a los titulares de los derechos exigir a las instancias responsables la rendición de cuentas y fortalece la capacidad de actuación autónoma de dichos titulares.

9. Por lo general, el proceso de vigilancia consta de cuatro componentes principales, que son reunión de información procedente de fuentes primarias y secundarias (datos), preparación, organización y transformación de la información (indicadores), análisis e interpretación de la información y difusión (presentación de informes). Todos ellos sirven de base a la implantación de sistemas de vigilancia basada en derechos orientados a la aplicación del derecho a una alimentación adecuada con arreglo a la descripción que se presenta en el presente documento bajo los siguientes epígrafes: aspectos que deben someterse a vigilancia, procedimiento de vigilancia e instancias destinatarias y ejecutantes de la vigilancia. Esta última sección se centra en aspectos de orden institucional. Asimismo, se recogen diversas sugerencias para la preparación de estrategias generales, un programa de aplicación y un plan de trabajo.

III. ASPECTOS QUE DEBEN SOMETERSE A VIGILANCIA

Tres dimensiones del derecho a una alimentación adecuada: adecuación, disponibilidad y accesibilidad

10. Las Directrices voluntarias abarcan tres atributos o dimensiones sustantivos importantes del derecho a una alimentación adecuada: la adecuación, la disponibilidad y la accesibilidad. Tales dimensiones, que se describen a continuación, sirven de base sólida a la preparación de indicadores en los marcos correspondientes.

- > El concepto de alimentación “*adecuada*” consta de tres componentes.⁴ En primer lugar, debe disponerse de alimentos en cantidad y calidad nutricional suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos. En segundo lugar, los alimentos deben ser inocuos para el consumo humano y estar exentos de sustancias nocivas, lo cual comporta un elemento de protección del consumidor. En tercer lugar, los alimentos deben ser aceptables para una cultura determinada.
- > La “*disponibilidad*” de los alimentos tiene que ver con el suministro sostenible de alimentos adecuados en el marco de sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico. La sostenibilidad es índice de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo en lo que respecta a una alimentación adecuada. En las Directrices voluntarias figuran los ámbitos decisivos de la mejora general de la disponibilidad de alimentos, como, por ejemplo, las tierras, el agua, la agricultura, la tecnología, la extensión y la disponibilidad de crédito. La cooperación internacional también contribuye al incremento de la disponibilidad de alimentos.

⁴ Inspirado en el párrafo 8 de la Observación General 12, aprobada en 1999 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas.

- > La “*accesibilidad*” a los alimentos supone un acceso estable a una alimentación adecuada. Se refiere al acceso a los alimentos, tanto físico como económico, en el marco de la subsistencia de un hogar. También comporta una accesibilidad a los alimentos que no dificulte el goce de otros derechos, y se corresponde con las Directrices voluntarias encaminadas a mejorar la gestión de los recursos.

11. Estas tres dimensiones presentan diferencias claras y puntos de contacto. El objetivo general es separar las dimensiones relativas a la cantidad y la disponibilidad de los aspectos del derecho a la alimentación que tienen un carácter fundamentalmente cualitativo. Las dimensiones de adecuación y accesibilidad son decisivas para entender el alcance del contenido normativo del derecho a la alimentación; no obstante, la adecuación presenta atributos cuantitativos y cualitativos, mientras que la accesibilidad da idea de atributos más materiales y económicos. Por su parte, la disponibilidad guarda relación con la cantidad, aunque al mismo tiempo establece las obligaciones de las instancias responsables por lo que se refiere a aumentar la disponibilidad de los alimentos en el país. Asimismo, ofrece la posibilidad de vigilar algunas de las obligaciones y responsabilidades más operativas que se recogen en las Directrices voluntarias.

Elaboración de indicadores

12. La vigilancia de la aplicación del derecho a una alimentación adecuada puede efectuarse con arreglo a un marco de vigilancia definido con precisión. A continuación figuran unos cuantos ejemplos. Lo primero que debe hacerse al establecer el marco es determinar los aspectos que deben someterse a vigilancia. A ese respecto, la elaboración de indicadores apropiados que sirvan para determinar tales aspectos es un componente fundamental del proceso de vigilancia.

13. Aunque son diversos los ejemplos y categorías de indicadores que pueden emplearse con fines de vigilancia, es imprescindible garantizar que se basen en derechos y no estén orientados sin más al desarrollo general. Mientras que este último tipo de indicador se centra en la situación general de las condiciones y capacidades humanas y comprende normalmente todos los grupos de población, los indicadores basados en derechos

- > guardan relación con instrumentos, normas y principios normativos pertinentes de derechos humanos;
- > determinan si las instancias responsables han cumplido sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos, y la medida en que las han cumplido;
- > comportan el desglose de los datos para centrarse en los grupos de la sociedad más vulnerables y desfavorecidos.

14. Los indicadores han de ser tanto cualitativos (descriptivos) como cuantitativos (numéricos), pero los cualitativos se presentan a veces en formato numérico.

15. La selección de indicadores apropiados para vigilar el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada variará de un país a otro y de una situación a otra. Para

que la tarea no resulte confusa y no quede reducida a un catálogo de alternativas, podrá empezarse por elaborar un marco general por el que se rija la selección de los indicadores. Este marco también contribuiría al análisis de los efectos y a la vinculación entre los instrumentos de política, los mecanismos de aplicación y los efectos que se persiguen. El marco de selección y diseño de los indicadores podrá abordar cuestiones como éstas:

- > Debe indicarse expresamente la vinculación con los instrumentos, normas y principios normativos pertinentes de derechos humanos,⁵ así como con las Directrices voluntarias.
- > Los atributos del “contenido básico” del derecho a una alimentación adecuada han de adaptarse al contexto de las necesidades y prioridades locales.
- > El marco ha de permitir el desglose de los indicadores en niveles que resulten apropiados para el país.
- > El marco ha de guardar relación con un enfoque común para la vigilancia de otros derechos humanos y contribuir al mismo. A ese respecto, deberán tenerse en cuenta las tres categorías básicas de indicadores que se describen a continuación: estructurales, de procesos y de efectos o repercusiones.⁶
- > Los principios de participación, rendición de cuentas y reparación han de ser aplicables a todas las categorías de indicadores.

Ejemplos de marcos por los que puede regirse la elaboración y la selección de indicadores

16. En los Anexos I, II y III figuran marcos complementarios para la elaboración de indicadores. Se presentan a título exclusivamente ilustrativo, siendo ejemplos de tipos de marco que los distintos Estados tal vez deseen elaborar y ajustar a su situación concreta para orientar en consecuencia la selección de su conjunto de indicadores.

17. En el Anexo I figura un marco para la elaboración de indicadores útiles con vistas a evaluar el cumplimiento por las instancias responsables de las obligaciones que les incumben en relación con la seguridad alimentaria de los hogares. Este ejemplo toma como indicadores las obligaciones del Estado, descritas en los instrumentos de derechos humanos,⁷ de respetar, proteger y realizar (facilitar y hacer efectivo) el derecho. En concreto,

- > Los Estados han de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada, no adoptando medidas que tengan por resultado impedir ese acceso.

⁵ Comprendidos el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1996, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996, la Observación General 12 y la Declaración de 2002 de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, así como instrumentos y legislación sobre derechos humanos de ámbito nacional.

⁶ El Relator Especial sobre el derecho a la salud también ha adoptado estas categorías.

⁷ Estas obligaciones figuran en la Observación General 12 del PIDESC y en las Directrices voluntarias.

- > Los Estados han de proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
- > Los Estados han de promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria. Los Estados deberían establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad u otros mecanismos de asistencia para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos.

18. Las obligaciones de los Estados establecidas por este marco en el ámbito de los derechos humanos guardan relación con las tres dimensiones descritas de la seguridad alimentaria de los hogares (adecuación, disponibilidad y accesibilidad), que son los principios normativos del derecho a una alimentación adecuada.

19. En el Anexo II figura un ejemplo de marco para la elaboración de indicadores útiles con vistas a evaluar el grado de realización del derecho a una alimentación adecuada por lo que se refiere a los efectos o repercusiones. Tales indicadores son también útiles en relación con un enfoque de violaciones orientado a analizar e interpretar la información y los datos y presentar informes. Dicho enfoque sirve para determinar los casos en que no se respeta, no se protege o no se hace efectivo un derecho. No obstante, el enfoque suscita cierta preocupación. Aunque presenta ventajas, como poner de relieve los derechos y obligaciones, establecer vínculos evidentes con la rendición de cuentas y aplicar con mayor claridad el enfoque basado en derechos, también plantea dificultades importantes. Una de ellas tiene que ver con las imprevisibles ramificaciones del término “violaciones” en las esferas política y moral.⁸ Además, los parámetros y normas con arreglo a los cuales se establecen tales violaciones tampoco están definidos, comprendido el concepto de no retrocesión (protección del nivel de realización de los derechos).

20. Este marco pone en relación las tres dimensiones del derecho a una alimentación adecuada (adecuación, disponibilidad y accesibilidad) con las tres categorías básicas de indicadores que se describen a continuación: estructurales, de procesos y de efectos o repercusiones. Consta de una lista ilustrativa de cuestiones, algunas de las cuales (indicadas en cursiva) demuestran que hace falta examinar información cualitativa (descriptiva) antes de evaluar los indicadores cuantitativos (numéricos). Es frecuente que estas cuestiones señalen la vinculación con instrumentos o normas de derechos humanos pertinentes.

- > Los **indicadores estructurales** sirven para acopiar información general relativa al marco jurídico e institucional correspondiente a la realización del derecho humano en cuestión. La información reunida indica lo siguiente:

⁸ Expresiones alternativas serían “incumplimiento”, “falta de cumplimiento” o “falta de plasmación efectiva”.

- > si el país ha ratificado o refrendado de otro modo los tratados e instrumentos internacionales pertinentes;
 - > si se han adoptado medidas para incorporar sus disposiciones en la legislación nacional; y
 - > si se dispone de mecanismos institucionales para aplicar las disposiciones.
- > Los **indicadores de procesos** generan información que pone en relación un instrumento normativo o programático con un “efecto decisivo” consonante con la realización progresiva del derecho. Estos indicadores han de facilitar a los Estados orientación clara sobre la aplicación de medidas jurídicas, normativas y administrativas y han de servir para detectar prácticas y efectos discriminatorios y para determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización del derecho a una alimentación adecuada.

Los indicadores de procesos útiles comprenden medidas normativas empleadas para mejorar la disponibilidad de alimentos, como por ejemplo la elaboración de reglamentación sobre importaciones de alimentos o el apoyo a servicios de extensión agrícola. Ejemplos de indicadores de procesos que contribuyen a la vigilancia de las mejoras en la disponibilidad de alimentos y su accesibilidad son los que determinan el acceso de los agricultores a recursos genéticos con fines de producción de alimentos, el acceso a la ayuda alimentaria y el número de escolares participantes en programas de suplementos nutricionales.

- > Los **indicadores de efectos o repercusiones** aportan información resumida sobre el estado en que se encuentra la realización del derecho humano. Pueden describir la repercusión combinada de dos o más indicadores de procesos. Posibles ejemplos de indicadores de efectos útiles son los que calculan la proporción del gasto de los hogares destinada a comprar alimentos o los que determinan el estado nutricional de los niños a partir de medidas antropométricas.⁹

21. Estas tres categorías de indicadores contribuyen a poner de relieve el valor “añadido” de la vigilancia basada en derechos. La selección de indicadores de procesos apropiados puede fomentar la responsabilidad en lo que se refiere a la aplicación y la vigilancia del derecho. Además, la combinación de los indicadores estructurales, de procesos y de efectos permite evaluar las obligaciones del Estado, entendido como principal instancia responsable, a efectos de respetar, proteger y hacer efectiva la realización de los derechos humanos. El acierto en la selección de los indicadores de efectos permite determinar a escala individual el grado de goce de los derechos humanos o de su violación o negación.

22. Cabe señalar que las dimensiones y categorías que aparecen en el Anexo II no dividen los indicadores en grupos mutuamente excluyentes. Por ejemplo, un indicador de la disponibilidad de alimentos también puede utilizarse para determinar la accesibilidad a los alimentos. El principal objetivo es simplificar el marco normativo para facilitar el

⁹ Estas medidas consisten en pesar y medir a los niños, pero no tienen en cuenta los alimentos consumidos.

análisis y la selección de los indicadores y hacer posible una determinación sistemática y completa de los indicadores pertinentes. Este enfoque presenta las siguientes ventajas:

- > simplifica la selección de indicadores;
- > fomenta el empleo de información contextualmente pertinente;
- > facilita un tratamiento más completo de los distintos atributos o aspectos de la realización del derecho; y
- > probablemente, reduce el número total de indicadores necesario para vigilar en un contexto cualquiera la realización del derecho a la alimentación.

23. En concreto, la reducción del número de indicadores no sería posible si se adoptara un enfoque alternativo, como, por ejemplo, la selección de indicadores correspondientes a cada una de las Directrices voluntarias. Tal enfoque también se vería limitado por el hecho de que no siempre es posible establecer un indicador único que sirva para vigilar el cumplimiento de una directriz en particular. A veces podrá considerarse que un solo indicador es adecuado para abordar más de una directriz, mientras que en otros casos tal vez sean necesarios varios para abordar una sola directriz.

24. Las categorías de indicadores estructurales, de procesos y de efectos presentan otras ventajas; con ellas se pretende apreciar la “fluctuación” y la “acumulación” del proceso de transformación y desarrollo social subyacente a la protección y la promoción del derecho humano. Mediante un indicador de “fluctuación” se pueden vigilar las transformaciones pasajeras, como por ejemplo la disponibilidad per cápita de cereales alimenticios de un año para otro. Un indicador de “acumulación” muestra los efectos resultantes de la combinación de esas transformaciones con el paso de los años, como ocurre con las medidas antropométricas de los escolares. La combinación adecuada de los dos tipos de indicadores puede servir para superar algunas limitaciones derivadas de la disponibilidad de información adecuada y de la falta de datos.

25. En algunos casos, la utilización de un indicador dependerá de factores contextuales. Por ejemplo, un indicador sobre reformas agrarias servirá para determinar, según el contexto, la evolución de la concentración parcelaria o de la distribución de tierras a la población que carece de ellas.

26. Por último, en el Anexo III figura un ejemplo de marco para la elaboración de indicadores útiles con vistas a vigilar programas nacionales de gran tamaño. A diferencia de los dos anteriores, este ejemplo no guarda relación directa con las tres dimensiones del derecho a una alimentación adecuada, sino que se centra más bien en los insumos, los procesos, los resultados, los efectos intermedios y los efectos definitivos o repercusiones. Está orientado a las obligaciones; la información sobre el nivel de recursos y procesos indica el nivel de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado.

Otros criterios para seleccionar indicadores

27. Los Estados podrán aplicar los siguientes criterios cuando seleccionen y elaboren su conjunto de indicadores.

- > **Medición del cambio:** la vigilancia sirve para medir las transformaciones en el curso del tiempo. Un indicador ha de medir tales diferencias con un mínimo de errores aleatorios en la medición.
- > **Desglose:** el indicador ha de tener la misma validez para todas las categorías o clases que conforman el análisis desglosado. Esta propiedad es importante para establecer comparaciones entre distintos grupos de población.
- > **Facilidad de elaboración:** los datos deben generarse por medio de técnicas de medición sencillas que los sometan a transformaciones mínimas y, de ser posible, empleen los datos disponibles.
- > **Facilidad de uso:** el indicador ha de aportar información clara y transparente que entiendan los usuarios previstos.
- > **Pertinencia para la adopción de medidas:** la información generada por el indicador ha de contribuir a la formulación de medidas y a la adopción de decisiones con mayor conocimiento de causa.
- > **Aplicación general:** el indicador ha de ser pertinente en general a la vez que “sensible” a distintos entornos sociales y culturales.
- > **Especificidad:** el indicador ha de ser específico en relación con un determinado fenómeno y evitar así la diversidad de interpretaciones.

28. Con todo, el proceso de selección se ve dificultado por el hecho de que son pocos los indicadores que cumplen sistemáticamente todos estos criterios. Por eso, al escoger los indicadores tal vez convenga sacrificar algunos aspectos secundarios para seleccionar los mejores indicadores posibles.

IV. PROCEDIMIENTO DE VIGILANCIA

29. El procedimiento de vigilancia del derecho a una alimentación adecuada en el marco de un sistema de vigilancia basada en derechos se funda en principios de derechos humanos como la responsabilidad, el empoderamiento, la participación, la no discriminación y la atención a los grupos vulnerables. Su componente central es el análisis y la interpretación de información a partir de un proceso claro de reunión, gestión y difusión de información. Sirve para examinar las transformaciones efectivas en comparación con las previstas y explica por qué se produjeron o no se produjeron transformaciones. También conlleva la fijación de objetivos delimitados temporalmente, o puntos de referencia, y la difusión de la información (presentación de informes) a grupos de usuarios concretos. En las directrices pormenorizadas que figuran a continuación se abordan estos elementos, junto con los principios pertinentes relativos a los derechos humanos.

A. Consideraciones importantes en el marco de los procesos de vigilancia basada en derechos

Preguntas analíticas claras y concretas

30. Para que el análisis y la interpretación sean adecuados, lo primero que hay que hacer es preparar preguntas analíticas claras y concretas. De ser posible, deben formularse de modo que la respuesta sea “sí” o “no”.

Conclusiones transparentes

31. Asimismo, las conclusiones han de ser transparentes para que los usuarios previstos las entiendan bien. La información y los resultados analíticos deberán ser comprensibles por los titulares de derechos provistos de gran diversidad de conocimientos técnicos, procedentes de distintos entornos culturales y étnicos y marcados por variadas experiencias sociales.

Aplicación de métodos estadísticos

32. Puede buscarse información sencilla o compleja. Se pueden preparar preguntas que se respondan aplicando técnicas estadísticas sencillas a un indicador o más de uno; otras podrán ser más complejas y referirse a varios indicadores. No obstante, no tienen que aplicarse métodos estadísticos a todos los análisis. Lo importante es disponer de criterios claros para que la interpretación sea precisa.

Proceso analítico participativo y basado en el empoderamiento

33. El propio proceso analítico ha de ser participativo y basarse en el empoderamiento. En el proceso de vigilancia deben participar directamente los titulares de los derechos, sin discriminación alguna. La recopilación de datos y la reunión de información han de efectuarse en los idiomas del lugar. Los sistemas de información deben incorporar conocimientos autóctonos. Ha de garantizarse el acceso a la información a las personas que no saben leer.

34. Debe fortalecerse la capacidad de los grupos de titulares de derechos y de las instancias responsables a efectos de facilitar métodos de vigilancia sencillos y participativos. La reunión de información a escala local ha de ofrecer a los grupos de titulares de derechos la oportunidad de indicar sus prioridades y aspiraciones. Una vez reunida, esta información se remitirá a tales grupos para que la interpreten (con ayuda, si es preciso) en función de tales prioridades y aspiraciones. La información deberá medir resultados concretos que puedan compararse con resultados y objetivos convenidos, lo cual servirá de base al diálogo que mantendrán los grupos de titulares de derechos y las instancias responsables.

Aspectos prioritarios que deben analizarse en el marco de la vigilancia basada en derechos del derecho a la alimentación

35. A continuación figuran ejemplos de casos en que la información y los datos pueden perfilar aspectos prioritarios que deben analizarse en el marco de un proceso de vigilancia basada en derechos centrado en la aplicación del derecho a una alimentación adecuada.

B. Determinación y caracterización de los grupos vulnerables

36. En la Directriz 17 se insta en particular a los Estados a vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional. La vulnerabilidad comprende una amplia gama de factores, tanto de factura humana como naturales, que exponen a una población al riesgo de padecer inseguridad alimentaria. El grado de vulnerabilidad de las personas, los hogares o los grupos de personas vendrá determinado por la medida en que estén expuestas a ciertos factores de riesgo y por su capacidad de afrontar o resistir situaciones de precariedad resultantes de su exposición a los riesgos. Normalmente, puede determinarse la vulnerabilidad de distintos grupos de población en relación con diversos atributos del derecho a una alimentación adecuada en función del tipo de riesgo al que estén expuestos y de sus estrategias de subsistencia. Por ejemplo, los niños pequeños pueden padecer insuficiencias dietarias como consecuencia de las prácticas de distribución de los alimentos en el seno de su hogar, mientras que los grupos de personas desplazadas en el interior de un país pueden ser vulnerables al acceso inadecuado a la alimentación como consecuencia de la falta de activos productivos.

LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA DE LAS COMUNIDADES Y LOS HOGARES - KENYA

En un estudio reciente de la vulnerabilidad a la pobreza de las comunidades y los hogares de Kenya, llevado a cabo por el Instituto Internacional de Investigaciones Ganaderas, se analizan cinco tipos de activos empleados por los individuos para garantizar su subsistencia (capital natural, social, humano, físico y financiero) con arreglo a un enfoque integral e intersectorial. El empleo de teleobservación y otros instrumentos permitió reunir información desglosándola a un nivel suficiente para analizar las variaciones espaciales de la vulnerabilidad en las comunidades y los hogares, entender los factores que determinan estas variaciones y determinar y caracterizar a los grupos vulnerables.

Fuente: Para un mejor entendimiento de las estrategias de subsistencia y la pobreza mediante la cartografía de los activos empleados con fines de subsistencia: estudio piloto en Kenya, Proyectos de colaboración entre el Instituto Internacional de Investigaciones Ganaderas y SICIAY, Informe final, junio de 2004.

37. Todo análisis encaminado a determinar y caracterizar los grupos vulnerables debe responder a tres preguntas básicas: quién, dónde y por qué. ¿Quiénes conforman los grupos de población vulnerables que padecen inseguridad alimentaria y cómo pueden determinarse? ¿Dónde están ubicados? ¿Por qué son vulnerables o padecen inseguridad alimentaria? En este sentido, deben entenderse y respetarse las estrategias y actividades de subsistencia de cada grupo. Saber por qué esta población es vulnerable o padece

inseguridad alimentaria servirá para determinar medidas gracias a las cuales se haga efectivo el derecho a una alimentación adecuada en cada grupo.

38. En el marco de la vigilancia son características preguntas como las siguientes:

- > ¿qué evolución ha seguido la exposición al riesgo de grupos concretos?
- > ¿están los grupos vulnerables mejor preparados para resistir los efectos de los riesgos habituales o de otro tipo?

Cuando disminuye la vulnerabilidad, aumentan las probabilidades de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada.

39. Al aplicar las Directrices, la evaluación inicial de la vulnerabilidad podrá basarse inicialmente en los medios de subsistencia de los hogares, prestando especial atención a la situación de las mujeres, los niños y los ancianos de los hogares vulnerables. Convendría determinar los principales grupos vulnerables de cada país desglosándolos por segmentos de población y por región.

40. El proceso de determinación de grupos vulnerables con arreglo a criterios apropiados ha de basarse en principios fundados en los derechos humanos como la participación y la transparencia, que permiten a los hogares o los individuos autoseleccionarse en función de la vulnerabilidad que a su juicio padecen.

41. La Directriz 13 pone en relación el “quién”, el “dónde” y el “por qué” instando a los Estados a que establezcan sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV) a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello.

ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DE GRUPOS VULNERABLES - BENIN

Los medios de subsistencia de los pescadores artesanales en Benin se han caracterizado en función de una serie de bienes de subsistencia (*capital humano, físico, social, natural y financiero*) y de estrategias de supervivencia y actividades generadoras de ingresos durante la estación de lluvias (*trabajo asalariado precario, producción de alimentos destinados al mercado*) y durante la estación seca (*conservación y venta de pescado y transferencias de dinero entre miembros de la familia*). Los principales factores de riesgo identificados tienen que ver con la salud (*paludismo, diarrea e infecciones respiratorias*), el endeudamiento y la falta de capital y el desmoronamiento de los métodos tradicionales de gestión de la pesca.

Fuente: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2000*

42. Puede que las medidas normativas y programáticas generales afecten de forma desigual a distintos grupos de población o que, al no estar orientadas de forma efectiva

a los grupos vulnerables, su calado no sea satisfactorio. Para remediar esta situación, puede llevarse a cabo un análisis de los efectos distributivos de las políticas y programas basado en información y datos desglosados y en factores que deben vigilarse, como la discriminación de los grupos vulnerables o el impacto de los programas especiales de promoción de grupos postergados.

43. Esta manera de proceder coincidiría con la Directriz 13, en la cual se invita a los Estados a realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad. En ese sentido, deberá prestarse particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella, o en una mayor prevalencia de la malnutrición entre grupos específicos de la población, o ambas cosas, con vistas a eliminar y prevenir las causas.

C. Marco Institucional y jurídico

44. El establecimiento y funcionamiento a escala nacional de sistemas de vigilancia exige una base jurídica y administrativa adecuada. En la Directriz 7 se invita a los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Podrían contemplarse mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables.

45. La importancia de la solidez de la base administrativa se pone de relieve en la Directriz 13, en la que se indica que para impedir malversaciones y prevenir la corrupción son esenciales sistemas administrativos y de rendición de cuentas eficaces. La Directriz 5 propone algo semejante instando a los Estados a que tomen medidas, en caso necesario, para formular normas y políticas eficaces de lucha contra la corrupción.

46. En consecuencia, tal vez sea prioritario efectuar un análisis para determinar la idoneidad del marco jurídico y administrativo vigente en relación con la vigilancia basada en derechos. Habría que estudiar si están jurídicamente establecidos un mandato y facultades institucionales a efectos de reunir información y efectuar análisis y evaluaciones, así como la prescripción de presentar informes. La legislación también debe garantizar el acceso a la información y el intercambio de información entre distintos organismos. Podría examinarse la necesidad o la efectividad de la legislación de lucha contra la corrupción, y podría evaluarse el proceso de recurso administrativo, al igual que su efectividad.

47. La efectividad de los sistemas de vigilancia basada en derechos depende en gran medida de las disposiciones institucionales, comprendidas las operaciones y las políticas. En la Directriz 5 se sugiere que los Estados, cuando convenga, deberían evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y,

de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura. También se indica que los Estados tal vez deseen velar por la coordinación de los esfuerzos de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes. Más adelante se examinan con mayor detenimiento los aspectos institucionales de la vigilancia.

48. Podría efectuarse un análisis de las estructuras y políticas institucionales existentes encaminadas a aplicar medidas normativas y programáticas relativas a la seguridad alimentaria, comprendida la prestación de servicios básicos. Podrían tenerse en cuenta la existencia o la necesidad de un organismo coordinador provisto de un mandato claro, y podría determinarse el grado de coordinación de las actividades emprendidas por los organismos oficiales pertinentes y por sectores distintos. También puede analizarse la medida en que las instituciones pertinentes dan cabida a la participación plena y transparente del sector privado y la sociedad civil, en particular por lo que se refiere a los representantes de los grupos que padecen mayor inseguridad alimentaria.

49. Los objetivos serían determinar si las instituciones se prestan a ayudar a la población que padece mayor vulnerabilidad e inseguridad alimentaria y presentar a los titulares de los derechos garantías de buena gestión de los asuntos públicos y de rendición de cuentas.

D. Puntos de referencia

50. El establecimiento de puntos de referencia nacionales, que son objetivos temporalmente delimitados en relación con los cuales se evalúan los avances registrados, es un mecanismo que impone la rendición de cuentas a las instancias responsables. El nivel al que se establecen tales puntos de referencia es importante, pues indica si se han cumplido o no se han cumplido las obligaciones. No obstante, puede que el nivel de tales puntos deba ajustarse constantemente, sobre todo si se procedió de forma poco realista estableciéndolos a un nivel muy alto o muy bajo. El proceso de establecimiento de puntos de referencia nacionales o subnacionales ha de contar con la participación directa de los grupos de titulares de derechos y de las instancias responsables, debiendo complementarse con un análisis pormenorizado de los datos de que se dispone en relación con las condiciones y tendencias alimentarias y nutricionales del país a escala subnacional.

51. En la Directriz 17 se propone el establecimiento de puntos de referencia que se hayan de conseguir a corto, medio y largo plazo.

52. Los objetivos y los puntos de referencia han de formularse de modo que las sucesivas mediciones efectuadas arrojen conclusiones claras sobre los progresos realizados. A ese respecto, debe precisarse qué se entiende por progreso. Por ejemplo, si se adopta un punto de referencia consistente en reducir en 10 000 el número de personas malnutridas en el plazo de cinco años, puede que un promedio anual de reducción cifrado en 1 000 personas a lo largo de los tres primeros años no represente un verdadero progreso.

53. Al plantearse si van a emplearse puntos de referencia y con qué fin se van a emplear, tal vez resulte apropiado seleccionar puntos que tengan presentes compromisos internacionales. Los puntos de referencia podrán recibir otros usos en función de las necesidades y procesos de cada país, y en todo caso han de estar íntimamente ligados a mecanismos de rendición de cuentas.

E. Presentación de informes

54. La difusión de la información y los análisis, es decir, la presentación de informes en el marco de un sistema de vigilancia basada en derechos, obedece a la necesidad de que todas las partes interesadas, y en particular los titulares de los derechos, puedan acceder a la información y los datos de que se dispone con respecto a la realización del derecho. La información deberá estar disponible sin discriminación alguna, y los distintos grupos de titulares de derechos deberán entenderla con claridad. Como la plasmación del derecho es una tarea continua, la información y los datos deben estar disponibles en distintos momentos o en forma de serie cronológica, lo cual facilitaría la vigilancia de la realización progresiva del derecho y, cuando se dé el caso, de su incumplimiento, además de respetar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

55. El marco para la presentación de informes ha de llevar incorporado un calendario de publicación y difusión de la información pertinente. Al respecto, puede que previamente haya que analizar con detenimiento las necesidades de información de distintos grupos de usuarios para garantizar que la información es oportuna, pertinente y accesible en relación con cada grupo. Este análisis también debe servir para determinar los mecanismos de distribución que se van a emplear en relación con cada grupo de usuarios seleccionado. Por ejemplo, si va a emplearse como instrumento de promoción, la información generada mediante actividades de vigilancia basada en derechos deberá cumplir funciones como las siguientes:

- > aumentar la sensibilidad en torno a los derechos y obligaciones;
- > ayudar a los titulares de los derechos a articular las correspondientes demandas;
- > facilitar la vigilancia del progreso realizado por las instancias responsables en el cumplimiento de sus obligaciones.

56. Además, en la Sección III de las Directrices voluntarias se invita a los Estados a que, con carácter voluntario, informen al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO de las actividades pertinentes y los progresos realizados respecto de la aplicación de las Directrices.

57. Una estrategia de comunicaciones orientada a la presentación y difusión de la información contribuiría al cumplimiento de las obligaciones relativas a la presentación de informes. Se podrían abordar las responsabilidades y los mecanismos de difusión y las distintas modalidades de comunicación de la información. Podría asignarse la responsabilidad a una institución concreta, mientras que los medios pueden ser publicaciones, redes y organizaciones determinadas, así como el empleo de medios de información.

Cartografía

58. Los mapas han resultado sumamente útiles como instrumentos de difusión que sirven para vigilar los progresos registrados en la realización del derecho a una alimentación adecuada y presentar informes al respecto. En las Directrices voluntarias se menciona esta técnica como mecanismo para determinar los grupos y hogares vulnerables, así como las razones de que padezcan inseguridad alimentaria.

59. Los mapas presentan ventajas como las siguientes:

- > ponen de relieve las cuestiones y dificultades relativas a la aplicación del derecho a una alimentación adecuada;
- > facilitan la representación espacial;
- > son fáciles de entender;
- > muestran con claridad la evolución temporal de la aplicación;
- > se dispone sin dificultad de programas informáticos fáciles de usar.

60. Los mapas pueden trazarse sobre la base de una serie de indicadores directamente relacionados con el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada, como es el caso de la desigualdad geográfica y la incidencia de la pobreza. Además, pueden contribuir a la elaboración de estrategias, la asignación de presupuestos, la medición de los progresos y la orientación de los programas. En el cuadro que sigue figuran ejemplos de utilización de la cartografía.

EJEMPLOS DE UTILIZACIÓN DE MAPAS DE LA POBREZA		
UTILIZACIÓN	INDICADOR	PAÍS
Evaluación de la desigualdad geográfica	Distancia a las carreteras	Brasil: Parà y São Paulo
Servicios prestados a la población más necesitada	Incidencia de la pobreza frente al número de personas pobres	Viet Nam
Servicios prestados a la población más necesitada	Orientación geográfica de los programas oficiales destinados a la población pobre	México
Vigilancia de los efectos a escala subnacional	Modificaciones de la incidencia de la pobreza	Ecuador

61. La cartografía del hambre y de la pobreza es un mecanismo útil para las evaluaciones llevadas a cabo en el marco de la vigilancia basada en derechos. Los actuales programas informáticos¹⁰ pueden combinar información procedente de distintos mapas y contribuir a la definición de aspectos como la ubicación de la población pobre que

¹⁰ Son ejemplos de programas informáticos de cartografía el Sistema de información geográfica (SIG), que puede combinar datos procedentes de distintos tipos de mapas, y ArcGIS y ArcView, que pueden adquirirse comercialmente.

padece hambre, así como las causas de la pobreza y el hambre (a efectos, por ejemplo, de saber si la población dispone de acceso a mercados o cultivos).

62. Muchos países han preparado mapas de la pobreza cuya utilización puede ser importante para vigilar el derecho a una alimentación adecuada, pues la pobreza es un posible indicador indirecto que sirve para determinar y ubicar grupos que padecen vulnerabilidad o inseguridad alimentaria. Además, los mapas de la pobreza pueden contribuir a la elaboración de estrategias pertinentes, a la planificación presupuestaria y a la orientación de destacados programas de seguridad alimentaria centrados en el desarrollo, la protección social u otras cuestiones.

V. INSTANCIAS DESTINATARIAS DE LA VIGILANCIA

Instancias responsables

63. Las instancias responsables de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada operan a escala nacional, subnacional y comunitaria y tienen distintas necesidades de información. Como se indicaba antes, la principal instancia responsable es el Estado, integrado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Otras instancias responsables son organismos encargados de la seguridad pública, empresas que defienden intereses públicos, organismos reguladores o de protección del consumidor e instituciones privadas que prestan servicios públicos, como abastecimiento de agua, servicios sanitarios, comunicaciones públicas o servicios industriales.

64. Para las instancias responsables en la esfera de la aplicación de políticas (como, por ejemplo, funcionarios públicos, parlamentarios, magistrados, fiscales y agentes de policía), la información relacionada con la vigilancia basada en derechos es fundamental para afirmar o reafirmar su responsabilidad de hacer todo lo posible por cumplir sus obligaciones, contribuir a detectar las posibles deficiencias de capacidad de las instituciones públicas y preparar recomendaciones con vistas a subsanar tales deficiencias.

65. En el caso de las instancias responsables en la esfera de la planificación y la adopción de decisiones, la información se utiliza para evaluar la adecuación de la planificación y para que sirva de base a posibles reorientaciones de la planificación y la aplicación de políticas. De ese modo, se garantiza la efectividad en la asignación y la utilización de los fondos con vistas al cumplimiento de los objetivos y puntos de referencia pertinentes y a la vigilancia de los progresos pertinentes realizados en el plazo públicamente convenido.

Titulares de los derechos

66. Los titulares de derechos humanos son todas las personas. Las Directrices voluntarias, basadas en el principio de igualdad y no discriminación, indican que un enfoque de este tipo debería tener en cuenta la necesidad de prestar especial atención a las personas pobres y vulnerables, que a menudo resultan excluidas de los procesos

que determinan las políticas de promoción de la seguridad alimentaria. También mencionan la necesidad de crear sociedades incluyentes libres de discriminación en lo que se refiere al cumplimiento por el Estado de sus obligaciones de promover y respetar los derechos humanos.¹¹

67. En el caso de los titulares de derechos concretos y de las organizaciones y grupos de interés que los representan, la información vinculada con la vigilancia basada en derechos es fundamental para afirmar o reafirmar y aclarar las distintas dimensiones de su derecho a una alimentación adecuada y las obligaciones que corresponden a las instancias responsables. También se les puede facilitar información fáctica para propiciar la movilización o participación social, ejercer presión y presentar directamente sus reclamaciones y demandas ante las instituciones públicas que corresponda, comprendidas instancias legislativas, judiciales, ejecutivas y encargadas de la vigilancia.

Órganos de vigilancia de los derechos humanos

68. Los órganos de vigilancia de los derechos humanos son instituciones fundamentales en el proceso de vigilancia que comprenden comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo a escala nacional. Su mandato consiste normalmente en vigilar el cumplimiento por parte de los organismos públicos de la legislación nacional y las obligaciones internacionales en la esfera de los derechos humanos, encargándose a veces expresamente de vigilar los derechos económicos y sociales, comprendido el derecho a una alimentación adecuada. Por lo general, cumplen lo establecido en los Principios de París de 1991, que establecen la necesidad de que los órganos de derechos humanos sean autónomos respecto del Gobierno e imparciales, cualidades básicas para garantizar una vigilancia efectiva.¹²

VI. INSTANCIAS EJECUTANTES DE LA VIGILANCIA: ASPECTOS INSTITUCIONALES

A. Responsabilidades y atributos institucionales

69. La principal tarea de las instituciones designadas para que formen parte de un sistema de vigilancia basada en los derechos humanos es agrupar a las partes interesadas en torno a un proceso participativo. El propio sistema puede aprovechar instituciones y sistemas de vigilancia existentes. De hecho, la mayoría de los países cuenta actualmente con instituciones y sistemas de vigilancia apropiados para hacer efectivo el derecho a la alimentación, como, por ejemplo, bases de datos agrícolas creadas por el ministerio de

¹¹ Párrafo 19.

¹² Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, aprobados por la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General en virtud de su resolución A/RES/48/134, de fecha 20 de diciembre de 1993.

agricultura, sistemas de vigilancia sanitaria implantados en el ministerio de sanidad y estudios estadísticos nacionales realizados por la oficina de estadísticas en relación con los gastos e ingresos y con las condiciones sanitarias, nutricionales o ambientales del país.

70. Al preparar un sistema de vigilancia basada en derechos, es importante empezar por determinar las partes interesadas que podrían intervenir en el proceso de vigilancia o depender de éste. Las partes interesadas, que pueden ser institucionales o extrainstitucionales, se pueden agrupar en tres categorías: fuentes de información, intérpretes independientes de la información disponible (“usuarios intermedios”) y usuarios ulteriores de la información con vistas a formular sus reclamaciones y vigilar la realización del derecho a la alimentación (“usuarios finales”).

71. En este proceso pueden participar, entre otras instancias, los ministerios de agricultura, alimentación, salud pública y bienestar familiar (con inclusión de mujeres y niños), la institución nacional de derechos humanos, organizaciones pertinentes de la sociedad civil encargadas de vigilar los derechos humanos, grupos de consumidores, otros grupos sociales, comités parlamentarios y titulares de derechos en general. La información contenida en un sistema de vigilancia basada en derechos tiene distintos usos para las distintas partes interesadas. A efectos de aclaración, en el Anexo IV se presenta un cuadro en el que se indican los usuarios y los usos de la información relacionada con la vigilancia basada en derechos. Como las instituciones ocupan un lugar decisivo en el acopio, el análisis y la difusión de esa información en el marco de los sistemas de vigilancia basada en derechos, deberán aplicarse los principios de *participación, transparencia y rendición de cuentas* al determinar las instituciones, sus responsabilidades y los métodos que han de aplicar para reunir información.

72. Un mecanismo válido para aplicar estos principios consiste en reunir a las distintas partes interesadas en la vigilancia en torno a un proceso participativo. Sus respectivas competencias y perspectivas, centradas en distintos aspectos del derecho a una alimentación adecuada, y sus distintos métodos de acopio de información conformarían un colectivo para la vigilancia del derecho a una alimentación adecuada. Tal colectivo podría designar una institución independiente que dirigiera la interpretación de la información disponible desde la perspectiva de los derechos humanos y, cuando procediera, coordinara las evaluaciones de otros asociados. Podría designarse, por ejemplo, el organismo nacional de derechos humanos o una organización no gubernamental dedicada a los derechos humanos.

73. Al estructurar un sistema de vigilancia basada en derechos hay que distinguir entre instituciones que representan mecanismos de vigilancia independientes e instituciones encargadas de ejecutar programas y facilitar información sobre los progresos registrados en el cumplimiento de las obligaciones con vistas a la realización de los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de un sistema de vigilancia orientado al cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada, una comisión de derechos humanos y un ministerio de agricultura o de sanidad y bienestar familiar cumplirían funciones distintas aunque complementarias.

74. Es importante que cada país asuma y dirija el proceso de selección de las instituciones que van a participar en la vigilancia basada en derechos. La descentralización y la capacidad de integración deberán ser suficientes para dar cabida a las preocupaciones de las distintas partes interesadas.

75. A continuación se enumeran algunos criterios que pueden seguirse para seleccionar instituciones nacionales encargadas de la vigilancia basada en derechos o para fortalecer instituciones existentes, habiéndose de tener presente que puede que ninguna institución concreta cumpla todos los criterios. La lista sirve para abordar problemas existentes, como los mandatos limitados, la escasez de capacidad para entender y vigilar las cuestiones relativas al derecho a la alimentación, las metodologías incompatibles o inadecuadas de los distintos ministerios y organismos y las limitaciones en el acceso a la información y los datos, cuando no la insuficiencia o la falta de intercambio de éstos. Los criterios indican los atributos que deben reunir las instituciones para que la vigilancia basada en derechos resulte efectiva.

- a) un mandato claro de vigilancia del derecho a la alimentación, refrendado por instancias superiores (por el Parlamento, por ejemplo) y debidamente conocido y entendido por las principales partes interesadas;
- b) recursos humanos y financieros disponibles y adecuados para emprender tareas que garanticen una vigilancia sostenible y de calidad;
- c) un plan de trabajo preciso de vigilancia basada en derechos que sirva para determinar las responsabilidades en cuanto a los efectos y los resultados obtenidos;
- d) un alto grado de credibilidad frente a las instancias responsables y los titulares del derecho; la imagen de la institución ha de ser la de un agente objetivo e independiente provisto de un programa preciso de promoción y facilitación de la plasmación del derecho a la alimentación de toda la población;
- e) vínculos estrechos con los agentes, instituciones y organizaciones más destacados, tanto los de ámbito oficial como los de la sociedad civil, a fin de que la información y el análisis relacionados con la vigilancia basada en derechos se traduzcan en decisiones concretas y en medidas plurisectoriales efectivas;
- f) acceso efectivo a toda la información relacionada con la vigilancia basada en derechos que generen las instituciones oficiales y las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual se aprovecharán las redes de información existentes, aunque se dispondrá de un mandato y capacidad a efectos de verificar la validez de la información;
- g) en el marco de su mandato, la institución creará comités consultivos especializados en aspectos técnicos y de derechos humanos relacionados con la vigilancia del derecho a la alimentación;
- h) establecimiento de una buena estrategia de comunicación y promoción que propicie abiertamente la efectividad del derecho a la alimentación y empodere a sus titulares.

76. Al plantearse las responsabilidades y los atributos institucionales en relación con la vigilancia basada en derechos, las tareas más delicadas son decidir qué institución o instituciones serían más efectivas, asignar un orden de prioridades a las

responsabilidades y los atributos en función de las circunstancias del país y atender las posibles necesidades de asociación institucional en el marco del proceso de vigilancia. Podría estudiarse la posibilidad de forjar asociaciones de ese tipo con instituciones académicas y coaliciones o asociaciones de organizaciones de la sociedad civil.

B. Fomento de la Capacidad

Fomento de la capacidad de vigilancia basada en derechos

77. Es evidente que, en el marco de un sistema de vigilancia basada en derechos, las instancias responsables deben estar debidamente capacitadas para cumplir su cometido. Para alcanzar los objetivos de la vigilancia, puede que haya que fortalecer la capacidad, en cuyo caso habría que empezar por evaluar las necesidades en este ámbito. Tal evaluación tendría en cuenta los componentes de la capacidad en un marco de derechos humanos:

- > responsabilidad, motivación y liderazgo;
- > autoridad;
- > acceso y control en relación con los recursos humanos, financieros e institucionales;
- > capacidad de comunicación y de forja de asociaciones (véase el recuadro titulado “Fomento de la capacidad en los mecanismos de difusión”);
- > capacidad de adoptar decisiones racionales.

78. Aunque el presente documento se centra en el fomento de la capacidad a escala institucional, la cuestión también incumbe a los individuos, los grupos, los hogares, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil.

FOMENTO DE LA CAPACIDAD EN MECANISMOS DE DIFUSIÓN

Los medios de comunicación pueden contribuir de forma importante a la alerta temprana de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad garantizando una amplia difusión de la información que generan regularmente las autoridades locales. En 2003, el Grupo Directivo para la Seguridad Alimentaria de Kenya organizó un taller de dos días de duración sobre información pública y mecanismos de difusión dirigido a los principales responsables de adoptar decisiones y a posibles portavoces encargados de informar a los medios de comunicación. El taller sirvió para mejorar las relaciones entre el Grupo Directivo y los medios de comunicación a fin de conseguir que las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria recibieran una cobertura informativa más equilibrada y constructiva, mejorar la interacción de los miembros con los medios de comunicación y determinar las principales cuestiones y estrategias encaminadas a mejorar las relaciones con estos medios.

Fuente: Actas del taller sobre información pública y mecanismos de difusión, Grupo Directivo para la Seguridad Alimentaria de Kenya, marzo de 2004

79. Las instancias responsables han de estar provistas de la capacidad técnica y directiva necesaria para desempeñar su cometido. Otras cualidades que deben fomentarse mediante el fortalecimiento de la capacidad de las instancias responsables son la motivación y un claro entendimiento de la pertinencia y la importancia de su tarea. A escala institucional, se les debe conferir poder, deben gozar de cierto grado de autonomía sobre la base de las facultades en ellas delegadas, y deben disponer de acceso adecuado a los recursos.

80. Puede que también haga falta fomentar la capacidad nacional de diseño de análisis integrados y desglosados, de métodos estadísticos apropiados, de interpretación estadística y de métodos de difusión, como por ejemplo mapas.

Fomento de la capacidad de reunión y desglose de datos

81. En el marco de la vigilancia basada en derechos son necesarias capacidad institucional y metodologías indicadas para reunir y analizar datos. Los datos empleados en la vigilancia de los derechos humanos pueden proceder de fuentes diversas y basarse en distintos métodos de reunión, cada uno de los cuales impondrá metodologías concretas de recopilación y análisis. Por ejemplo, los datos empleados en la vigilancia pueden ser datos basados en acontecimientos y testimonios, sobre todo en lo que respecta a las violaciones de los derechos humanos, estadísticas socioeconómicas reunidas por los ministerios y organismos con vistas a vigilar los programas públicos, encuestas de opinión efectuadas en los hogares y análisis y dictámenes de expertos en el tema.

82. Además, uno de los elementos más importantes del enfoque de la vigilancia basada en derechos prescribe que la información o los datos disponibles han de estar desglosados a un nivel que dé cuenta de los grupos de población vulnerable del país. Para que así ocurra, debe disponerse de datos desglosados por sexo, por principales grupos de edad, por regiones (distinguiendo entre rurales y urbanas) y, cuando sea posible, por grupos demográficos como grupos raciales, étnicos o religiosos, minorías, refugiados, personas desplazadas en el interior del país y emigrantes.

83. Al preparar un sistema de vigilancia basada en derechos deben determinarse las insuficiencias de la capacidad de aportar datos pertinentes y los mecanismos adecuados para complementar esa falta de información.

VII. ESTRATEGIA DE APLICACIÓN, PROGRAMA Y PLAN DE TRABAJO

84. La orientación práctica que figura en las Directrices voluntarias para plasmar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada sirve de base al establecimiento de un sistema de vigilancia basada en derechos. Las descripciones que figuran en el presente documento en torno a los aspectos que deben tenerse en cuenta al vigilar la plasmación del derecho, el procedimiento y la dimensión institucional de tal proceso se inspiran en esta base. En un plano más general, y en lo que respecta al

futuro, esos aspectos han de consolidarse a efectos de planificación en una estrategia general de aplicación, un programa de aplicación y un plan de trabajo. A continuación se exponen directrices a ese respecto.

85. La estrategia general de aplicación orientada a la elaboración de un sistema basado en derechos para la vigilancia de la realización del derecho a una alimentación adecuada podría centrarse en los aspectos antes señalados relativos a la información y los derechos humanos.

86. Por lo que se refiere a la información, la estrategia podría tener en cuenta y aprovechar los sistemas existentes de información con fines de vigilancia de las situaciones de urgencia y de la inseguridad alimentaria y la malnutrición estructurales. Debe incorporarse información de ámbito local o comunitario, y debe prepararse un marco de vigilancia basada en derechos a fin de detectar las faltas mínimas de información y la necesidad de reajustar los sistemas de información ya existentes.

87. La vigilancia de la seguridad alimentaria y la pobreza debe incorporar principios relativos a los derechos humanos. En un plano más general, hay que garantizar que el propio proceso de vigilancia se base en derechos, es decir, que sea participativo, confiera poder y sea transparente, aparte de posibilitar la rendición de cuentas a las instancias responsables.

88. Bajando a un plano más práctico, hay que preparar un programa de aplicación y un plan de trabajo. El establecimiento o fortalecimiento de un mecanismo de vigilancia basada en derechos que esté centrado en la realización del derecho a una alimentación adecuada puede guiarse por las siguientes consideraciones y fases, todas ellas relacionadas con lo que se ha señalado en torno a los aspectos que deben tenerse en cuenta, el procedimiento, los agentes y la dimensión institucional de tal proceso de vigilancia.

- > **Institucionalización.** Esta condición exige establecer mandatos en el marco de la vigilancia basada en derechos, asignar recursos y fortalecer capacidades. También podría designarse una institución independiente que dirigiera la interpretación de la información disponible desde la perspectiva de los derechos humanos y, tal vez, coordinara las evaluaciones de otros asociados.
- > **Preparación y ensayo de métodos.** Deben prepararse y ensayarse métodos de ejecución de la vigilancia basada en derechos, comprendida la utilización de indicadores y la reunión, análisis y difusión de información.
- > **Determinación de las partes interesadas en la vigilancia.** Han de determinarse las partes interesadas, institucionales y extrainstitucionales, que contribuirían al proceso de vigilancia.
- > **Determinación de los principales grupos vulnerables.** Deben aplicarse criterios basados en principios de derechos humanos, como la participación y la transparencia, para determinar y caracterizar a los grupos cuya subsistencia es vulnerable.
- > **Datos iniciales y puntos de referencia.** Han de reunirse datos iniciales y establecerse puntos de referencia.

- > **Normalización de los principios en que se funda el derecho a la alimentación.** Debe prepararse una estrategia de promoción y comunicaciones para incorporar el derecho a una alimentación adecuada en las actividades generales del Estado, comprendidas las intervenciones orientadas al desarrollo y la ayuda humanitaria.
- > **Fomento de la capacidad, comprendida la de reunión y desglose de datos.** Puede que haya que fomentar la capacidad y la cooperación institucionales para llevar a cabo las tareas relativas a la vigilancia basada en derechos, comprendidos la reunión de datos y su desglose a un nivel que dé cuenta de los grupos de población vulnerable del país.
- > **Normalización de la vigilancia basada en derechos.** En el sistema de vigilancia basada en derechos deberán incorporarse iniciativas normativas y programáticas pertinentes, proyectos de ámbito local e intervenciones a nivel de las bases.
- > **Presentación de informes periódicos, publicación, acceso a la información y actividades complementarias.** El constante acceso de todas las partes interesadas a información y datos pertinentes es un elemento decisivo de la vigilancia basada en derechos.

89. Estas fases no agotan todas las posibilidades, pero pueden contribuir a la preparación de los mecanismos necesarios para la vigilancia basada en derechos y a la detección de las deficiencias de capacidad concretas que deben subsanarse.

VIII. CONCLUSIÓN

90. Las normas y valores inspirados en el derecho humano y un enfoque de desarrollo basado sobre derechos, contribuyen a desarrollar y consolidar los planteamientos que subyacen a la mayoría de los enfoques actuales centrados en el desarrollo, y en la erradicación de la pobreza.

91. En esencia, todo enfoque de lucha contra la pobreza basado en derechos humanos pasa por el empoderamiento de la población pobre. Tal emancipación se ve facilitada cuando se acepta el concepto de derechos, que reconoce su exigibilidad jurídica por parte de los correspondientes titulares (la población que padece hambre y malnutrición, en el caso del derecho a una alimentación adecuada) y la existencia de obligaciones jurídicas con respecto a tales titulares por parte de las instancias responsables. Las Directrices voluntarias recogen estos principios, comprendidos aspectos fundamentales como las políticas, las estrategias, el acceso a los recursos y bienes, la nutrición y el apoyo a los grupos vulnerables. La especial atención que se presta a la emancipación de la población pobre y necesitada queda ampliamente ilustrada en llamamientos orientados a aumentar los gastos destinados a la población que padece hambre y malnutrición, a dirigir mejor los beneficios a quienes los necesitan, a conseguir que la población seleccionada contribuya a determinar la modalidad de la prestación de los servicios y a poner en manos de las comunidades pobres los medios de controlar el modo en que se gastan los fondos que se les destinan. A ese respecto, está claro que el diseño y el funcionamiento de un sistema

efectivo de vigilancia basada en derechos centrado en el derecho a una alimentación adecuada contribuirían a la realización progresiva de tal derecho.

92. Las Directrices voluntarias tienen el valor de ir más allá del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada para centrarse en una interpretación más práctica del concepto. Sirven de marco para iniciar la plasmación efectiva del derecho a la alimentación, comprendido el establecimiento de mecanismos de vigilancia. En un plano más general, sientan también un marco basado en derechos que sirve para abordar la seguridad alimentaria y objetivos y enfoques de mayor alcance relacionados con el desarrollo. Ofrecen en todos los niveles ventajas importantes, como por ejemplo definir los objetivos, las responsabilidades y las obligaciones, proteger la coherencia de los sucesivos intentos de mejorar la seguridad alimentaria y garantizar la vigilancia efectiva de los progresos realizados. Un enfoque basado en derechos que se centre en la seguridad alimentaria confiere poder tanto a los titulares del derecho como a las instancias responsables. Sobre todo, expresa sin ambigüedad alguna la voluntad de acabar con el hambre, para lo cual es fundamental la vigilancia de la aplicación del derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Andreassen, B.A. y Sano, H-O. *What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment.* Research Notes 02/2004. Centro Noruego de Derechos Humanos, Universidad de Oslo, 2004.

CAC/SCN. *Monitoring the Realization of Rights to Adequate Food, Health and Care for Good Nutrition. A way forward to identify appropriate indicators?* Informe previo de un Grupo de Trabajo CAC/SCN. Abril de 2001.

Chapman, Audrey R. *Indicators and Standards for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights.* Washington, D.C. AAAS, sin fecha.

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el 127º período de sesiones del Consejo de la FAO, 22 a 27 de noviembre de 2004.

FAO. *Resumen: Simposio Científico Internacional (ISS) sobre Medición y Evaluación de la Carencia de Alimentos y la Subnutrición.* Roma, junio de 2002.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Workshop Report on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples.* Nueva York, 19-21 de enero de 2004.

Immink, Maarten. *Monitoring the Progressive Realization of the Right to Food.* Ponencia presentada ante la Mesa del Grupo de Trabajo Intergubernamental relacionado con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Roma, 12 de junio de 2003.

Mokhiber, Craig C. *Towards a Measure of Dignity: Indicators for Rights-Based Development.* ACNUR, septiembre de 2000.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual.* Nueva York y Ginebra, 2004.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000.* Nueva York, 2000.

Riedel, Eibe. *Measuring Performance on the Right to Food: Indicators, Benchmarks, Scoping and Assessments (IBSA)*. Mannheim, 15 de octubre de 2003.

S. Mahendra Dev. *Right to Food in India*. Documento de trabajo N° 50. Hyderabad, Centre for Economic and Social Studies, agosto de 2003.

Schokkenbroek, Jeroen. *What Kind of Information Do We Need for Monitoring the Implementation of Fundamental Rights of Minorities? - A Council of Europe Experience*. ACNUR, septiembre de 2000.

Sin autor. *Right to Health Indicators: An Incremental Approach*. (mimeografía, sin fecha)

Valente, Flavio. *Methodological guidelines on monitoring the progressive realization of the right to adequate food*. Proyecto de informe, FAO, Roma, noviembre de 2003.

ANEXO I

MARCO 1 PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

Principios normativos		SEGURIDAD ALIMENTARIA				
		ALIMENTACIÓN ADECUADA			SUMINISTRO SOSTENIBLE DE ALIMENTOS ADECUADOS	ACCESO ESTABLE A ALIMENTOS ADECUADOS
		Adecuación dietética (cantidad, calidad nutricional)	Inocuidad para el consumo humano	Culturalmente aceptable	Sistemas alimentarios ambiental y económicamente sostenibles	Acceso material y económico a los alimentos para la subsistencia del hogar
Nivel de las obligaciones del Estado						
RESPETAR						
PROTEGER						
REALIZAR	Facilitar					
	Hacer efectivo					

ANEXO II

MARCO 2

PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

I. ADECUACIÓN DE LOS ALIMENTOS

ATRIBUTO/ ASPECTO DE LA REALIZACIÓN	INDICADORES - ESTRUCTURA, PROCESO, EFECTOS
ADECUACIÓN DIETÉTICA/ NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>¿Se ha ratificado e incorporado en el ordenamiento jurídico nacional el derecho a una alimentación adecuada?</i> ■ <i>¿Existen a escala nacional una política nutricional y normas culturalmente sensibles por lo que se refiere a los nutrientes que debe consumir la población?</i> ■ Proporción de administraciones locales que aplican esa política <ul style="list-style-type: none"> ■ Proporción de la población que no puede ingerir una dieta adecuada que contenga las necesidades de calorías normativas estipuladas ■ Proporción de la población que padece malnutrición o carencia de nutrientes relacionadas con el contexto ■ Aporte calórico medio de los tres deciles inferiores (ingresos/ consumo) en forma de proporción de los tres deciles superiores de la población ■ Aporte calórico o proteínico medio del grupo de población vulnerable identificado, en forma de proporción del total de la población ■ Proporción de niños menores de cinco años cuyo peso es inferior al normal <ul style="list-style-type: none"> ■ Proporción de la población vulnerable (niños que asisten a la escuela, embarazadas, población de edad avanzada que no trabaja u otros grupos sociales) cubierta por programas públicos o sociales que complementan el aporte nutricional ■ Proporción de la población y de las mujeres expuesta a información y a educación públicas sobre nutrición
INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>¿Existe legislación nacional adecuada sobre inocuidad de los alimentos (preparación y distribución) y protección del consumidor?</i> ■ <i>¿Velan los tribunales por el cumplimiento de la legislación sobre protección del consumidor e inocuidad de los alimentos?</i> <ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de resolución y tiempo medio de duración de los casos presentados en la esfera de la protección del consumidor ■ Número de personas enjuiciadas con arreglo a la legislación sobre inocuidad de los alimentos y protección del consumidor ■ Número de registros de incidencias y fallecimientos por intoxicación alimentaria en relación con el consumo de alimentos adulterados <ul style="list-style-type: none"> ■ Proporción del gasto público social destinado a la promoción de la protección del consumidor, a la educación al respecto y a la aplicación de las leyes y reglamentos pertinentes
ACEPTACIÓN CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>¿Son las políticas sobre producción agrícola, fijación del precio de los alimentos y disponibilidad alimentaria sensibles a las preferencias y necesidades locales?</i> ■ Indicadores que sirven para vigilar las modificaciones de las pautas de consumo en relación con factores distintos de la asequibilidad

II. DISPONIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS

ATRIBUTO/ ASPECTO DE LA REALIZACIÓN	INDICADORES - ESTRUCTURA, PROCESO, EFECTOS
DISPONIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios de consumo local ■ Proporción de la disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios que se atiende mediante producción nacional ■ Proporción de la disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios atendida mediante ayuda alimentaria internacional ■ <i>¿Lleva a cabo o patrocina el Estado operaciones de manejo de reservas de estabilización de los principales productos alimenticios?</i> ■ Proporción del promedio de existencias reguladoras en relación con la producción anual nacional <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>¿Se han llevado a cabo reformas agrarias y del régimen de tenencia de la tierra contextualmente apropiadas (concentración parcelaria, concesión de títulos a labradores, redistribución, etc.) necesarias para mejorar la capacidad nacional de producción agrícola?</i> ■ <i>¿Contribuye la legislación sobre propiedad, sucesiones u otras reglamentaciones a la mejora de la capacidad de producción agrícola?</i> ■ Proporción de los hogares encabezados por mujeres en los que éstas están provistas de un título claro de propiedad de tierras laborables ■ Cobertura de los servicios de extensión agrícola públicos, comprendidos sectores conexos como la ganadería, la silvicultura y la pesca ■ Proporción del presupuesto público para el desarrollo asignado a la extensión agrícola, el riego y la infraestructura de comercialización ■ Disponibilidad media de crédito agrícola por unidad de tierra cultivada

III. ACCESIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS

ATRIBUTO/ ASPECTO DE LA REALIZACIÓN	INDICADORES - ESTRUCTURA, PROCESO, EFECTOS
ACCESIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incidencia del hambre en el país/proporción de la población que no toma dos comidas completas al día ■ Incidencia de la pobreza en el país/proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza ■ Proporción de la población que tiene acceso a agua potable ■ Promedio del gasto que destina un hogar a la compra de alimentos, para los tres deciles inferiores de la población ■ Proporción del gasto medio destinado por un hogar a la compra de alimentos en los tres deciles inferiores de la población (grupo vulnerable) en comparación con los tres deciles superiores. <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>¿Existe un programa de distribución financiado con fondos públicos cuyo objeto sea mejorar la accesibilidad de la población a los alimentos?</i> ■ Proporción del consumo de los principales productos alimenticios en los hogares de grupos vulnerables atendida mediante el sistema de distribución pública ■ Proporción del gasto público total en subsidios alimentarios destinada a la seguridad alimentaria <ul style="list-style-type: none"> ■ Índice de desempleo de los sectores vulnerables de la fuerza laboral, a saber, trabajadores no calificados y trabajadores agrícolas sin tierra ■ Promedio del nivel salarial efectivo (actualizado con arreglo a la inflación) percibido por los sectores vulnerables de la fuerza laboral ■ Índice de participación en el trabajo, desglosado por género y por sectores vulnerables de la población ■ <i>¿Existe una política nacional sobre disponibilidad y accesibilidad de los alimentos durante catástrofes naturales y situaciones de urgencia?</i> ■ <i>¿Se vigilan las variaciones de las relaciones de intercambio de productos agrícolas a escala nacional e internacional por lo que se refiere a su incidencia en los grupos vulnerables de productores agrícolas y consumidores?</i>

ANEXO III

MARCO 3

PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

INSUMOS	Asignación y disponibilidad de recursos humanos, financieros y de otro tipo. Condiciones en las que los recursos se ponen a disposición de las instituciones ejecutantes.
PROCESOS	Procedimientos y mecanismos operacionales que se aplican en las intervenciones relacionadas con el derecho a la alimentación, comprendidos procedimientos de ordenación de los recursos, vínculos institucionales, participación de las partes interesadas en la adopción de decisiones y mecanismos de rendición de cuentas. Entornos normativos y reglamentarios.
RESULTADOS	Resultados inmediatos de las intervenciones y actividades relacionadas con el derecho a la alimentación, como, por ejemplo, aumento del nivel de conocimientos prácticos, incrementos en la producción de alimentos y mayor conocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.
EFFECTOS INTERMEDIOS	Modificaciones de los niveles de ingresos, mejores condiciones sociales y en la administración pública, mayor acceso a servicios públicos de mayor calidad, subidas del nivel de instrucción, mejora del estado sanitario y nutricional y otros efectos que repercuten directamente en el bienestar de la población pobre.
EFFECTOS DEFINITIVOS (REPERCUSIONES)	Mejoras en el bienestar de la población Menos violaciones del derecho a una alimentación adecuada.

ANEXO IV

USUARIOS Y USOS DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS

USUARIOS DE LA INFORMACIÓN (INSTANCIAS RESPONSABLES Y TITULARES DE DERECHOS)	USOS DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA VIGILANCIA BASADA EN DERECHOS
<p>Particulares, familias y distintos grupos sociales (titulares de derechos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reafirmación de sus derechos ■ Base para reclamar la realización de derechos incumplidos ■ Informar a representantes de la sociedad civil de la participación en mecanismos de control social ■ Participación efectiva en debates públicos sobre derechos ■ Movilización y control políticos y sociales a nivel de las bases ■ Mayor conocimiento de la relación entre los alimentos, la nutrición, los derechos y cuestiones más generales relativas al desarrollo
<p>Organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y comunitarias, sindicatos, asociaciones de profesionales, organismos de protección del consumidor)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulación de proyectos y planes de acción ■ Promoción de políticas ante autoridades centrales y locales y organismos de cooperación técnica ■ Movilización social ■ Formación y capacitación extraacadémicas
<p>Personal técnico del sector público (a escala nacional y subnacional [provincias, distritos, nivel local])</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reafirmación de sus obligaciones como instancias responsables ■ Reconocimiento de las deficiencias de capacidad del servicio ■ Orientación para las intervenciones técnicas ■ Preparación y vigilancia de planes de acción ■ Análisis y formulación de posibles políticas y programas ■ Vigilancia de programas y proyectos de ámbito local y objetivos concretos ■ Promoción de políticas ante autoridades centrales y organismos de cooperación técnica
<p>Autoridades de la administración local</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Determinación de las deficiencias de capacidad y las necesidades de capacitación de los servicios públicos de ámbito local ■ Formulación y vigilancia de políticas y planes locales ■ Administración y asignación de los recursos financieros ■ Promoción de políticas ante las autoridades centrales
<p>Encargados de adoptar decisiones sobre políticas y programas públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Estado (objetivos, puntos de referencia, etc.) ■ Planificación presupuestaria ■ Formulación y vigilancia de planes y programas sectoriales ■ Formulación de estrategias y planes de desarrollo ■ Planificación de servicios públicos ■ Presentación de informes periódicos sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, a escala nacional e internacional
<p>Legisladores</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulación de proyectos de ley sobre política social y económica ■ Asignación de recursos públicos ■ Vigilancia de las políticas y programas públicos ■ Vigilancia de la utilización efectiva de los fondos públicos
<p>Instancias operativas integrantes del sistema jurídico</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vigilancia del acceso de distintos grupos sociales a la justicia y los derechos ■ Vigilancia de las repercusiones de las decisiones judiciales en la promoción de los derechos
<p>Medios de comunicación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Preparación de artículos impresos y reportajes de radio y televisión sobre seguridad alimentaria y nutrición, debates de política y temas de actualidad
<p>Investigadores/analistas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estudios y análisis centrados en cuestiones y políticas relativas a los alimentos y la nutrición
<p>Instituciones de capacitación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluaciones de las necesidades de capacitación ■ Preparación de iniciativas de fomento de la capacidad
<p>Donantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulación y vigilancia de proyectos de cooperación técnica ■ Asignación de recursos