

INFORME DEL TALLER:

Monitoreo del uso y la aplicación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación

Aportación para el acto temático mundial del CSA sobre las Directrices del derecho a la alimentación

23 de marzo de 2018

En este taller informal de media jornada, celebrado con la vista puesta en el próximo acto temático mundial durante el CSA 45, se examinó de qué forma se han utilizado las Directrices para aplicar el derecho a una alimentación adecuada a nivel nacional, así como los actores y medios dedicados a la promoción de su uso. Además, se presentaron las lecciones aprendidas sobre la función de los organismos de las Naciones Unidas, y en particular los organismos con sede en Roma (OSR), en relación con el uso y la aplicación de las Directrices. En ese contexto, el diálogo sirvió para recabar experiencias y aportaciones de los gobiernos, la sociedad civil y los organismos con sede en Roma con el fin de analizar los logros y las carencias en el uso y la aplicación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación, comentar y examinar las distintas metodologías participativas para la creación y el monitoreo de políticas sobre el derecho a la alimentación, ponderar de qué modo han contribuido las Directrices sobre el derecho a la alimentación a fomentar la rendición de cuentas de los gobiernos y la creación de políticas dirigidas a las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria y la malnutrición y, por último, crear un entendimiento común sobre el tipo de apoyo que resultará eficaz y necesario en el futuro para reforzar la aplicación de los marcos del derecho a la alimentación.

El acto fue organizado en Roma por el grupo informal de «Amigos del derecho a la alimentación» y el Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) del CSA. El grupo de «Amigos del derecho a la alimentación» en Roma lo crearon en 2018 delegados acreditados de los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma con el objetivo de promover un posicionamiento sobre el derecho a una alimentación adecuada en los procesos de toma de decisiones de los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma y ayudar a difundir las Directrices sobre el derecho a la alimentación.

Los miembros fundadores de este grupo informal son delegados de Alemania, Argentina, Brasil, Costa Rica, Egipto, Francia, Hungría, Italia, Noruega, Sudáfrica y Suiza. Entre los 90 participantes del taller se contaron representantes de los Estados miembros, de las organizaciones de la sociedad civil, de los organismos con sede en Roma, del ACNUDH y del CDESC, así como la Relatora especial sobre el derecho a la alimentación.

Primera mesa redonda: Intercambio de experiencias sobre la aplicación de políticas en favor del derecho a la alimentación

- *Preguntas orientativas: ¿Cuáles han sido los logros, los retos y las carencias a la hora de usar las Directrices sobre el derecho a la alimentación en los distintos contextos? ¿Cómo se ha garantizado la participación en la formulación y el monitoreo de políticas sobre el derecho a la alimentación? ¿Cómo ha contribuido lo anterior a fomentar la rendición de cuentas?*

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación han servido de base a muchas iniciativas legislativas y constitucionales en los contextos nacionales, pero esas iniciativas también se han visto muy influenciadas por las experiencias en los países. Esta bipolaridad también se apreció en relación con las políticas específicas destinadas a realizar el derecho a la alimentación, como por ejemplo políticas de compras públicas que den prioridad a los productores de alimentos a pequeña escala, y a respaldar el desarrollo de sistemas alimentarios locales sostenibles y la generación de oportunidades económicas, en especial para las personas más vulnerables. Se presentaron ejemplos significativos a

partir de las experiencias actuales de Brasil y Costa Rica, lo que sirvió para hacer hincapié en la importancia de los procesos de consulta abiertos y democráticos.

Las presentaciones destacaron la importancia de crear marcos legales y espacios de gobernanza —como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) en Brasil— u otras instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) para actuar como mecanismos de apoyo de cara al diseño de las políticas y el monitoreo de los resultados. También se comentaron las experiencias de Malawi y Nepal.

Lo que resultó evidente a partir de las experiencias compartidas es la importancia del **apoyo técnico de los organismos especializados de las Naciones Unidas, y en particular de la FAO**. Este apoyo técnico especializado puede resultar fundamental para ayudar a los países en sus iniciativas destinadas a integrar el derecho a una alimentación adecuada en sus políticas nacionales.

Uno de los retos principales es el de garantizar el apoyo financiero para los programas sobre el derecho a la alimentación, y no solo mediante contribuciones voluntarias, sino también como parte de los presupuestos ordinarios, conforme al mandato de la FAO de erradicar el hambre y la malnutrición. Se constató que la FAO ya no destina recursos financieros al equipo individual sobre derecho a la alimentación, pese a que es de sobra conocido que **una financiación deficiente trae consigo un apoyo fragmentado y limitado al corto plazo**.

En relación con la necesidad del apoyo técnico constante está la cuestión de garantizar que todos los actores implicados entiendan qué es el derecho a la alimentación. En estos momentos, hay mucha confusión y muchas concepciones erróneas sobre el derecho a la alimentación desde un punto de vista de beneficencia, en vez de entenderlo como un derecho que genera obligaciones para los Estados. Siguen en el aire algunas cuestiones sobre lo que constituye exactamente el derecho a la alimentación, mientras que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas ofreció en su Observación General n.º 12 una interpretación autorizada de su contenido normativo¹.

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación, así como otros productos normativos del CSA, pueden ofrecer orientaciones de importancia de cara a los debates emergentes y populares sobre pérdidas y desperdicio de alimentos, inocuidad de los alimentos y derechos de los consumidores. Estos últimos debates emergentes sobre políticas suelen fallar a la hora de reflejar el marco normativo de derechos humanos y, por lo tanto, a la hora de dar prioridad a la voz y las necesidades de las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria, o incluso cuando se trata de crear espacios de rendición de cuentas en los que las personas puedan reclamar sus derechos.

El derecho a la alimentación implica un enfoque en el que el Estado, a través de sus obligaciones de proteger, respetar y hacer valer, crea un entorno propicio para la realización progresiva de este derecho. Legislar el derecho a la alimentación brinda la oportunidad de conectar actores y ámbitos normativos que suelen estar separados, generando así una convergencia y la aparición de soluciones que satisfagan las necesidades de las personas.

Las experiencias de los países han puesto de manifiesto que la participación es el factor fundamental para tener éxito en el diseño y la aplicación de leyes y políticas que favorezcan la realización del derecho a la alimentación. Se incluye en lo anterior la creación de espacios para la participación de las bases, así como garantizar que todos los ministerios, departamentos y actores correspondientes se impliquen en el proceso. De lo contrario, resulta difícil hacer avanzar el proceso y garantizar que

¹ CDESC, Observación General n.º 12, *El derecho a una alimentación adecuada*, 1999, ECOSOC E/C.12/1999/5, véase: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf

los resultados sean significativos. **La FAO ha desempeñado una labor importante de facilitación del diálogo participativo** para la formulación satisfactoria de políticas sobre el derecho a la alimentación, al igual que las organizaciones de la sociedad civil.

Garantizar la rendición de cuentas y un monitoreo eficaz de las leyes y políticas también exige trabajar con equipos de apoyo jurídico. **Además de la FAO, el ACNUDH lleva a cabo una función importante al respaldar los procesos normativos nacionales y ayudar con los marcos nacionales de monitoreo**, como ha sido el caso de Nepal. En otros países como la India y Malawi, los procesos de monitoreo a través de resoluciones judiciales nacionales y la exigibilidad judicial del derecho a la alimentación han sido el catalizador para la formulación de leyes nacionales sobre el derecho a la alimentación, además de ofrecer un marco importante para que otros países sigan esa vía.

Segunda mesa redonda: El camino a seguir para aplicar el derecho a la alimentación

- *Preguntas orientativas: ¿Cómo debería reforzarse la aplicación del derecho a la alimentación y cómo deberían abordarse las carencias al respecto? Además, ¿qué tipo de apoyo resultará necesario por parte de los organismos con sede en Roma y los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas para seguir reforzando la aplicación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación?*

En el taller se subrayó **la importancia de los ejercicios de monitoreo y rendición de cuentas a nivel nacional e internacional**, extrayendo lecciones de las experiencias nacionales, regionales e internacionales, así como en el seno de los distintos organismos de las Naciones Unidas que promueven el derecho a la alimentación.

Debería aprovecharse para crear más vínculos entre los espacios normativos en Ginebra y los marcos de políticas en Roma. Los órganos de los tratados de derechos humanos, los procedimientos especiales y el examen periódico universal (EPU) proporcionan el marco general de compromisos y obligaciones, así como la **indivisibilidad de todos los derechos humanos** que queda de manifiesto en las interrelaciones entre el derecho a la alimentación y los derechos de la mujer, los derechos de los pueblos indígenas o los de otros grupos sociales que siguen exigiendo sus derechos y luchando contra la discriminación.

No obstante, **el CSA tiene la función fundamental de promover las ideas sobre cómo aplicar estas normas** en lo tocante al derecho a la alimentación mediante la elaboración de orientaciones técnicas y normativas sobre temas específicos relacionados, así como la función de servir de espacio para evaluar los éxitos, las carencias y los retos en materia de aplicación de las políticas relacionadas. También se apuntó que, al abordar temas relacionados con el derecho a la alimentación, existe la posibilidad de crear sinergias con la IDLO, por ejemplo, en vista de la experiencia y los conocimientos que pueden aportar sobre cuestiones jurídicas y de estado de derecho.

La riqueza mostrada en el desarrollo del mecanismo innovador de monitoreo refleja vínculos no solo con Ginebra y Roma, sino también con los debates sobre los ODS en Nueva York. En este momento, los ODS se erigen como un marco general dentro del sistema de las Naciones Unidas que incluye objetivos y metas que pueden favorecer la realización del derecho a la alimentación y complementar el trabajo normativo de monitoreo que se lleva a cabo en Ginebra y ahora también en Roma. Los debates en Nueva York en torno a los ODS se centran en resultados y avances a nivel nacional, por lo que brindan la oportunidad de crear procesos participativos específicos a nivel nacional para todos los objetivos relacionados con el derecho a la alimentación que podrían **fomentar un diálogo incluyente a nivel nacional y hacer hincapié en la indivisibilidad de todos los derechos humanos**.

El representante del CDESC explicó muy bien la **división de tareas en el seno del sistema de las Naciones Unidas** durante el taller: los indicadores estructurales del derecho a una alimentación

adecuada se pueden monitorear mejor a través de los órganos de derechos humanos de Ginebra, en especial el CDESC en su calidad de órgano autorizado para supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los indicadores de los resultados se monitorean mejor en el examen de los ODS en Nueva York a través del Foro Político de Alto Nivel del ECOSOC; mientras que los indicadores de proceso se pueden monitorear mejor en el examen de políticas que lleva a cabo el CSA en Roma mediante la evaluación del uso y la aplicación de los instrumentos normativos en el marco de su contribución a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. La Relatoría Especial sobre el derecho a una alimentación adecuada abarca los tres grupos de indicadores de monitoreo en sus detallados informes nacionales o temáticos para la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos.²

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación forman parte de la visión y las funciones del CSA y son un instrumento interrelacionado con muchos sectores y temas, por lo que todos los productos del CSA deberían incluir un enlace y una referencia a las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Las **Directrices sobre el derecho a la alimentación deberían reforzarse y generalizarse** en la labor de los OSR. Los OSR deberían **dar a conocer mejor las Directrices sobre el derecho a la alimentación y otros productos del CSA entre su propio personal**, en especial en las divisiones relacionadas y a nivel nacional. Debería impartirse **capacitación continua** al personal sobre cómo ayudar a los gobiernos a aplicar las Directrices sobre el derecho a la alimentación y otros productos del CSA.

Para seguir trabajando en pos de una aplicación satisfactoria, **los Estados miembros necesitan apoyo técnico continuo**. En su función de custodio de las Directrices sobre el derecho a la alimentación, la FAO se encuentra en una posición preponderante y única para prestar apoyo a los Estados miembros a nivel nacional, por lo que debería renovar su compromiso con este mandato. No obstante, **hacen falta recursos humanos y financieros específicos para llevar a cabo esa labor**. La cooperación bilateral entre la FAO y algunos gobiernos comprometidos como los de Alemania, Noruega y Suiza es un buen ejemplo de creación de mecanismos de apoyo para el trabajo en materia de derecho a la alimentación. Esa cooperación ha dado frutos importantes y ha generado instrumentos concretos para avanzar hacia la realización del derecho a la alimentación en muchos países. Para expandir y fortalecer esta labor, se requiere de un equipo multidisciplinar permanente para el derecho a la alimentación en la FAO dentro del presupuesto ordinario, con el fin de garantizar que **los Estados miembros y el personal y los departamentos especializados de los OSR a nivel nacional puedan solicitar ese apoyo, lo que podría generar un proceso de asistencia a largo plazo**.

Recomendaciones principales surgidas en el debate:

- Aumentar la cooperación en materia de derecho a la alimentación entre los organismos con sede en Roma, en particular la FAO, y el ACNUDH en Ginebra.
- Reforzar el papel de liderazgo de la FAO para la aplicación a nivel mundial del derecho a la alimentación. Este fortalecimiento exige un mayor apoyo continuo a nivel político y financiero para el establecimiento duradero de un equipo especializado en la sede central de la FAO y en sus oficinas regionales a fin de impulsar el trabajo a nivel nacional y regional en materia de derecho a la alimentación.
- Analizar la posibilidad de que el FIDA y el PMA incluyan en sus programas de trabajo el derecho a una alimentación adecuada.
- Crear un espacio permanente en el período anual de sesiones del CSA para que la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación haga una presentación, así como proporcionar los

² La distinción entre los indicadores estructurales, de proceso y de resultados para el monitoreo y la aplicación de derechos humanos se explica en la Guía del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que se puede consultar en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

medios para que la Relatora Especial (o su representante) participe en las reuniones conjuntas de la Mesa y el Grupo Asesor del CSA y en las reuniones de los grupos de trabajo de composición abierta.

- Sesiones de capacitación sobre el derecho a la alimentación para los Estados miembros y el personal de los OSR destinadas a comprender mejor el contenido de las Directrices sobre el derecho a la alimentación.
- Reforzar el uso y la aplicación del Marco Estratégico Mundial del CSA, que incluye todas las directrices y recomendaciones pertinentes para la realización del derecho a una alimentación adecuada y para los procesos de monitoreo en Ginebra, así como en relación con el monitoreo actual del ODS n.º 2.
- Los actos de monitoreo del CSA brindan la oportunidad de generar coherencia y convergencia entre las políticas a nivel nacional y se pueden armonizar con otros exámenes nacionales realizados en Ginebra y Nueva York.
- Examinar la posibilidad de colaborar con otros organismos especializados, como por ejemplo la IDLO, las comisiones regionales de derechos humanos y las INDH, para avanzar de forma conjunta hacia la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada para todo el mundo.
- Ampliar e intensificar el compromiso a largo plazo con el derecho a la alimentación a nivel nacional y mundial; elaborar planes, objetivos y calendarios de aplicación y procesos de monitoreo.
- Crear plataformas de múltiples partes interesadas a nivel nacional al estilo del CSA en las que se incluya a las personas más afectadas por el hambre y la malnutrición.