

Guía orientativa: Integración del
**DERECHO A UNA
ALIMENTACIÓN ADECUADA**
en los programas de
seguridad alimentaria y nutricional



EL
DERECHO
A LA
ALIMENTACIÓN



Guía orientativa: Integración del
DERECHO A UNA
ALIMENTACIÓN ADECUADA
en los programas de
seguridad alimentaria y nutricional

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 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 FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-307441-9 (edición impresa)

E-ISBN 978-92-5-307515-7 (PDF)

© FAO 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

ÍNDICE

PREFACIO	v
AGRADECIMIENTOS	vii
1. ANTECEDENTES Y FINALIDAD DE LA GUÍA ORIENTATIVA	1
2. ENTENDIENDO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	5
2.1 Marco jurídico	5
2.2 Marco conceptual	6
2.3 Marco operativo	8
3. INTEGRADO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	13
3.1 Puntos de partida para los técnicos de programas	16
3.2 Comprendiendo los roles y responsabilidades de los actores	17
3.3 Integrando aspectos jurídicos en los programas de seguridad alimentaria y nutricional	26
3.4 Incorporando el derecho a la alimentación en el seguimiento de programas SAN	34
3.5 Integrando mecanismos de recurso y reclamación a nivel de programa	41
4. OBSERVACIONES FINALES	47
ANEXOS: BUENAS PRÁCTICAS	49
1 Escuelas de campo y de vida para jóvenes agricultores (JFFLS) en Mozambique	49
2 Programa desnutrición cero en el Estado Plurinacional de Bolivia	52
3 Programa de alimentación escolar en Brasil	55
4 Estrategia acción nutrición de Ecuador	57
5 Programa oportunidades de México	61
BIBLIOGRAFÍA	65

PREFACIO

Existe un amplio consenso en el sentido de que cada mujer, hombre, niña y niño tiene derecho a una alimentación adecuada, derecho que está consagrado en varios instrumentos internacionales, y que se reafirma una y otra vez en los documentos finales de las principales conferencias y cumbres internacionales. También existe un acuerdo generalizado de que es necesario un enfoque basado en el derecho a la alimentación y en una buena gobernanza para hacer frente a las causas estructurales del hambre y para reducir el número tan elevado de personas que padecen hambre y malnutrición. En consecuencia, las cuestiones fundamentales son las siguientes: ¿de qué manera se pueden traducir los compromisos internacionales en una realidad para la población? y ¿cómo puede marcar la diferencia un enfoque basado en el derecho a la alimentación?

La presente Guía Orientativa proporciona una visión práctica sobre cómo integrar el derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional, concentrándose en varios puntos de partida, identificados por los técnicos de programas como los más pertinentes a su trabajo. Mediante la revisión de casos concretos, la publicación comparte buenas prácticas y destaca algunas de las dificultades encontradas, ofreciendo así elementos importantes para responder a las preguntas planteadas en el párrafo anterior.

En la Guía Orientativa se consolida el derecho a la alimentación como objetivo y al mismo tiempo como instrumento para conseguir la seguridad alimentaria para todos. Se pone de manifiesto que el derecho a la alimentación puede proporcionar un marco general que oriente los esfuerzos para hacer frente al hambre y la malnutrición. Al mismo tiempo, adoptar un enfoque basado en el derecho a una alimentación adecuada en la formulación, implementación y seguimiento de los programas aumenta las posibilidades de mejorar la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de los esfuerzos.

La presente publicación es el resultado de dos años de colaboración entre el Servicio de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria (TCSF) y el Equipo del Derecho a la Alimentación de la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA), ambos departamentos de la FAO. Se basa en la información obtenida y las recomendaciones formuladas por técnicos y personal de la FAO durante un taller conjunto celebrado en noviembre de 2011. Es el resultado de un proceso participativo consistente en varias rondas de consultas con los participantes del taller y el personal de la FAO en la Sede y en el terreno.

Este instrumento establece un puente entre las dimensiones normativas del derecho a la alimentación y el trabajo práctico de formulación, implementación y seguimiento de los programas a nivel de país. No se trata de un modelo, ni de recetas concretas para conseguir resultados rápidos. A medida que los países avancen en la integración de este derecho humano en sus programas de seguridad alimentaria y nutricional, se generarán nuevos conocimientos y se extraerán aprendizajes.

Así pues, este instrumento es el primer paso de un proceso prolongado, y habrá que adaptarlo a la situación específica de cada país y perfeccionarlo posteriormente a medida que se avance hacia la integración del derecho a la alimentación en los programas de seguridad alimentaria y nutricional.

En el momento de finalizar la presente publicación, la labor de la FAO de asistencia a las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional está sufriendo cambios importantes con miras a conseguir una integración mayor de los esfuerzos, mejorar la eficacia, aumentar la apropiación de los países y conseguir resultados duraderos. Animamos a que se utilice esta Guía Orientativa y confiamos que constituya un instrumento valioso para los gobiernos, la sociedad civil y el personal que interviene en programas de seguridad alimentaria y nutricional en sus esfuerzos renovados por promover la seguridad alimentaria y nutricional para todos.

Roma, octubre de 2012



Kostas Stamoulis
Director
División de Economía
del Desarrollo Agrícola (ESA)



Richard China
Director
División de Apoyo a la Elaboración
de Políticas y Programas (TCS)

AGRADECIMIENTOS

La Guía Orientativa: Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas SAN es el resultado de un proceso participativo y de estrecha colaboración entre el Servicio de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria (TCSF) y el Equipo del Derecho a la Alimentación de la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA), ambos departamentos de la FAO, con numerosas contribuciones de profesionales y expertos del terreno y de la sede. Fue escrita por Carmen Lahoz y Enrique de Loma-Ossorio del Instituto de Estudios del Hambre (IEH) con sede en Madrid. Un grupo directivo coordinado por Barbara Ekwall proporcionó orientación al proceso; el grupo estaba compuesto de Juan Carlos García Cebolla (ESA), Karel Callens (TCSF), José Valls Bedeau (TCSF) y Serena Pepino (ESA). Barbara Ekwall tenía la responsabilidad general de la elaboración de la presente Guía, mientras que la coordinación técnica estuvo a cargo de Serena Pepino y José Valls Bedeau.

Un taller organizado conjuntamente por la ESA y TCSF en noviembre de 2011 fue fundamental para el desarrollo de esta publicación. Profesionales de 19 países diferentes compartieron experiencias y lecciones aprendidas en la integración del derecho a la alimentación en los programas de seguridad alimentaria y nutricional, intercambiaron información sobre su aplicación práctica, e identificaron los puntos de partida clave para integrar el derecho a la alimentación en el contexto de sus trabajos.

Este taller proporcionó una plataforma para interesantes discusiones sobre los aspectos más críticos de la aplicación práctica del derecho a la alimentación y representó una experiencia única de aprendizaje para todos los participantes. La FAO desea agradecer a las siguientes personas que, en su calidad de organizadores, especialistas, participantes, revisores y presentadores de casos de estudio - y a menudo en varias de las funciones mencionadas - han contribuido al éxito de este taller y su seguimiento: Medinat Oluwatoyin Adetunji, Sherry Ajemian, Carolin Anthes, Eleni Asmare, Madhy Bamba, Joseph Saidu Bangura, Dubravka Bojic, Dominique Bordet, Raquel Cabello, Rasik Chávez, Francisco Chimuco, Luisa Cruz, Vanessa Curcio, Enrique De Loma-Ossorio, Micheline Detraux, Barbara Ekwall, Juan Carlos García Cebolla, Stefano Gavotti, Blanca Gil Antuñano, Ceren Gurkan, Fathi Hadhri, Franssen Jean, Carmen Lahoz, Delmy Linares, Luis Lobo, Cecilia Luna Lopez, Margarida Marques, Jose Alegria Afonso Matsinhe, Frank Mischler, Christian Moscoso, Alick Nkhoma, Nidup Peljor, Serena Pepino, Ricardo Rapallo, Mauricio Rosales, Luisa Samayoa, Sanginboy Sanginov, Dieudonné Simon Savou, Biju Kumar Shrestha, Amélie Solal-Céligny, Vera Solís, Carolin Stevens, Jaap Van De Pol, Daniela Verona, Margret Vidar, Rista Yunana Yakubu, Yuan Yuegui, Deng Zhengrui.

Sisay Yeshanew y Simon Blondeau revisaron el borrador final de la Guía Orientativa, garantizando la calidad técnica y la coherencia. Anna Doria Antonazzo, Annamaria Ausania y Carina Glendening proporcionaron apoyo administrativo durante todo el proceso, mientras que Tomaso Lezzi aseguró el formato y diseño gráfico de la publicación, que fue editada por Jane Shaw.



1

ANTECEDENTES Y FINALIDAD DE LA GUÍA ORIENTATIVA

En esta sección se presenta la Guía Orientativa como una herramienta práctica para profesionales y técnicos que deseen integrar el derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional.

Existe un acuerdo general en el sentido de que todos los hombres, mujeres, niñas y niños tienen derecho a una alimentación adecuada.¹ Este acuerdo se ha plasmado en declaraciones políticas a nivel mundial, regional y nacional. Las cumbres y declaraciones mundiales sobre alimentación reflejan el compromiso global en relación con el derecho a la alimentación, que ha pasado a ser parte de los debates internacionales sobre la pobreza, la economía y el medio ambiente, como se señaló en el documento final de Río+20.²

Son muchos los Estados que han aceptado el derecho a la alimentación como una obligación jurídicamente vinculante, incluidos los 160 Estados Partes (a septiembre de 2012) en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Cada vez hay más países que han integrado el derecho a la alimentación en sus constituciones y legislaciones nacionales, dando así un paso fundamental hacia la realización de este derecho. El derecho a la alimentación se está integrando cada vez más en las leyes y políticas relativas a la seguridad alimentaria y nutricional.

Sin embargo, a pesar de este acuerdo internacional sigue habiendo una laguna importante entre el reconocimiento oficial del derecho a la alimentación en los marcos legislativos y de seguridad alimentaria y nutricional, y su aplicación práctica. Aunque en la legislación y las políticas se plasman con claridad los derechos correspondientes, los programas de seguridad alimentaria y nutricional (a partir de ahora "programas SAN") tienen dificultades para transformar esos compromisos en acciones de desarrollo. La experiencia en la formulación, implementación y seguimiento de programas SAN demuestra que poner el derecho a la alimentación en práctica es una cuestión compleja y que se necesitan nuevos instrumentos para facilitar este proceso.

1 En la presente Guía Orientativa se utiliza la expresión abreviada "derecho a la alimentación" para referirse al derecho humano a una alimentación adecuada consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ACNUDH, 1966) y expuesto con mayor detalle en la Observación general n° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, 1999). El glosario de la FAO sobre el derecho a la alimentación se puede consultar en www.fao.org/righttofood/kc/glossary_en.htm

2 www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html

El objetivo de la presente Guía Orientativa es proporcionar algunas orientaciones prácticas y compartir experiencias exitosas sobre la manera de integrar el derecho a la alimentación en los programas SAN, tanto los programas globales de carácter general como las iniciativas de un alcance amplio en el sector. No se pretende que sea un conjunto de reglas para integrar el derecho a la alimentación en los programas SAN, sino que proporcionar a los técnicos de programas orientaciones y asesoramiento sobre determinadas cuestiones, permitiéndoles participar con eficacia en la realización progresiva del derecho a la alimentación. La Guía Orientativa tiene como finalidad facilitar la labor de los funcionarios públicos encargados de la formulación, implementación y seguimiento de los programas SAN en los ámbitos local y nacional; del personal de la FAO³ que presta asistencia técnica a estos funcionarios, y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan en seguridad alimentaria y nutricional.

La Guía Orientativa comienza con una breve sección en la que se explican las distintas dimensiones del derecho a la alimentación, en particular sus aspectos conceptual, jurídico y operativo. En la sección siguiente se presentan las herramientas, instrumentos y experiencias exitosas en relación con la utilización de estos elementos; se identifica e ilustra el valor añadido de la integración del derecho a la alimentación en los programas SAN, y se señalan las maneras de conseguir esta integración. Buenas prácticas de programas SAN en América Latina, África y Asia proporcionan la base para identificar cuatro puntos de partida, que con frecuencia se ignoran en la formulación e implementación de los programas SAN: entender los roles y responsabilidades de los actores, integrar aspectos jurídicos en los programas SAN, incorporar el derecho a la alimentación en los sistemas de seguimiento, e integrar mecanismos de recurso y reclamación en los programas. Por último, en la Guía Orientativa se resumen las principales medidas y recomendaciones para integrar el derecho a la alimentación en los programas SAN.

³ Responsables de los programas que trabajan en el Marco de programación por países, cuyo ciclo programático está en consonancia con la planificación nacional y uno de cuyos principios fundamentales es el enfoque basado en los derechos humanos.





2

ENTENDIENDO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Esta sección explica las diferentes dimensiones del derecho a la alimentación, concretamente los marcos conceptuales, jurídicos, políticos y operativos.

2.1 MARCO JURÍDICO

De conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, el derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos inherentes a todos los seres humanos. La primera referencia oficial a este derecho se hizo en el artículo 25 de la Declaración, que dice lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, tanto a ella como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”.

En 1966 se estableció en el PIDESC el derecho a la alimentación como un derecho jurídicamente vinculante. En el artículo 11 del Pacto se estipula este derecho en dos párrafos: el derecho a una alimentación adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11.1); y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (artículo 11.2) (Recuadro 1).

Durante los 30 años que siguieron a la aprobación del PIDESC, se realizaron escasos progresos hacia la aplicación de este derecho. En 1996, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se pidió al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) que clarificase qué se entendía por derecho a la alimentación y las maneras de aplicarlo. En 1999, el CDESC publicó la Observación General nº 12, que contiene una interpretación autorizada del derecho a una alimentación adecuada. Posteriormente se complementó con la Observación General nº 15 sobre el derecho al agua, que está intrínsecamente relacionado con el derecho a la alimentación (CDESC, 2002: 3).

La Observación General nº 12 ayuda a los gobiernos a comprender los distintos componentes del derecho a la alimentación y sus principales obligaciones. Según el CDESC, el derecho a la alimentación se realiza “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a los medios para conseguirla” (CDESC, 1999: 6). Se pone de relieve el alcance de este derecho humano, que “no debe interpretarse de manera limitada o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros nutrientes específicos”. El CDESC considera que el contenido fundamental del derecho a la alimentación implica “la disponibilidad de

**RECUADRO 1. El derecho a la alimentación como derecho jurídicamente vinculante:
Artículo 11 del PIDESC**

- ◆ **Artículo 11.1** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de vida. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento.
- ◆ **Artículo 11.2** Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluyendo programas concretos, que se necesitan para:
 - ◆ Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición, y el perfeccionamiento o la reforma de los sistemas agrarios para conseguir una utilización más eficaz de los recursos naturales;
 - ◆ Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto en los países importadores como exportadores de alimentos.



alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, con alimentos inocuos, y culturalmente aceptables; la accesibilidad a esos alimentos de forma sostenible y que no interfiera con el goce de otros derechos humanos” (CDESC, 1999: 8). También se explican las obligaciones de los Estados y se recomienda la adopción de estrategias nacionales “que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y la formulación de las políticas y los indicadores correspondientes” (CDESC, 1999: 21).

2.2 MARCO CONCEPTUAL

El derecho a la alimentación, como cualquier otro derecho humano, impone ciertas *obligaciones* a los Estados (Recuadro 2). Los Estados Partes en el PIDESC deben adoptar medidas encaminadas a la realización progresiva del derecho a la alimentación. La obligación de “realizar progresivamente” significa que los Estados pueden no estar en condiciones de garantizar la plena realización de manera inmediata, debido al carácter multisectorial del derecho o a limitaciones de recursos. Por consiguiente, cada Estado Parte está obligado a adoptar medidas concretas, utilizando el máximo de los recursos disponibles, para avanzar con la mayor rapidez y eficacia hacia la realización del derecho a la alimentación (CDESC, 1990: 9).

Capítulo 2 – Entendiendo el derecho a la alimentación

Los Estados que estén vinculados por un instrumento que protege el derecho a la alimentación o que hayan incorporado este derecho a su marco jurídico interno tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo este derecho:

- ◆ La obligación de **respetar** el acceso existente a alimentos y recursos requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan como resultado impedir este acceso. Como ejemplo cabe mencionar los programas SAN que obligan a respetar la cultura y la diversidad alimentarias existentes.
- ◆ La obligación de **proteger** requiere que los Estados adopten medidas para velar por que las empresas, las organizaciones y los individuos no priven a otros individuos o grupos del acceso a una alimentación y unos recursos adecuados. Son ejemplo de ello los programas SAN que promueven el apoyo jurídico a la propiedad de la tierra.
- ◆ La obligación de **hacer efectivo** incorpora el deber de facilitar y proporcionar el derecho a la alimentación que solamente se puede hacer realidad progresivamente mediante la asignación del máximo de los recursos disponibles:
 - ◆ La obligación de **hacer efectivo (facilitar)** significa que los Estados deben procurar iniciar acciones 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. Se requiere que el Estado adopte medidas para identificar los grupos marginados y desfavorecidos, y diseñe políticas y programas que mejoren el acceso a los recursos o ingresos por parte de estos grupos. Cabe mencionar como ejemplos los servicios de extensión para los pequeños agricultores, los sistemas de protección social y los programas de alimentación escolar.
 - ◆ La obligación de **hacer efectivo (proveer)** significa que siempre que un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapan a su control, de disfrutar el derecho a la alimentación por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de hacer efectivo ese derecho directamente, proporcionando recursos que garanticen el acceso de las personas a los alimentos o suministrándoles productos alimenticios (o dinero para comprarlos). Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes y conflictos naturales o provocados por el hombre. Es una medida que se aplica como último recurso, cuando han fracasado todas las demás intervenciones encaminadas a respetar, proteger y realizar. Un ejemplo de ello es la distribución de ayuda alimentaria cuando es necesaria.

La obligación de garantizar la **no discriminación** es inherente a todos los derechos humanos. Se ha de aplicar inmediatamente y no debe depender de la disponibilidad de recursos. Los Estados nunca deben discriminar *de iure* o *de facto* a ninguna parte de su población de manera que afecte al disfrute de los derechos de las personas. En los programas SAN se puede contemplar la aplicación de una discriminación afirmativa o positiva en beneficio de los grupos –sobre todo grupos marginados y grupos de mujeres – que han sufrido discriminación a lo largo de la historia.

Dado que los derechos humanos son interdependientes, indivisibles y relacionados entre sí, la realización del derecho a la alimentación puede reforzar el disfrute de otros derechos humanos, como el derecho a la salud, la educación o la vida.

RECUADRO 2. Comprendiendo las obligaciones de los Estados

Cuando oyen hablar por primera vez del derecho a una alimentación adecuada, muchas personas suponen que significa que los gobiernos tienen la obligación de distribuir alimentos gratuitos a todos los que los deseen. En otras palabras, entienden el derecho a una alimentación adecuada como el derecho a ser alimentados. Se trata de un malentendido. El derecho a una alimentación adecuada es primordialmente el derecho a alimentarse con dignidad.

Las obligaciones de los Estados no significan que tengan que dar alimentos gratuitos a toda la población, sino que el Estado debe:

- ◆ garantizar –como mínimo– que nadie padezca hambre o malnutrición grave;
- ◆ proporcionar suficientes alimentos que sean inocuos y nutritivos a quienes no pueden alimentarse por sí mismos, mediante la compra de los excedentes de alimentos en otras partes del país o bien solicitando ayuda internacional;
- ◆ adoptar medidas inmediatas para poner fin a la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos para producirlos, por ejemplo la tierra;
- ◆ adoptar medidas progresivas, utilizando el máximo de los recursos disponibles, para garantizar que todos los individuos puedan alimentarse y alimentar a su familia con dignidad (Amnistía Internacional, 2010: 15).

Las obligaciones de los Estados significan que la eliminación o el alivio del hambre no pueden considerarse un asunto de beneficencia, sino una cuestión de derecho jurídico, en el que las medidas dejan de ser actuaciones discrecionales de los gobiernos, los donantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los beneficiarios, para convertirse en relaciones entre los titulares de obligaciones y los titulares de derechos (De Schutter, 2012).

*Para más información, véase el curso de aprendizaje electrónico de la FAO titulado *A primer to the right to adequate food* www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm*

2.3 MARCO OPERATIVO

El objetivo de elaborar un instrumento para proporcionar a los Estados orientaciones prácticas sobre la realización progresiva del derecho a la alimentación se planteó durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2002. En consecuencia, el Consejo de la FAO creó un Grupo de Trabajo Intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, encargado de formular, debatir y negociar dicho instrumento. Las **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** (Directrices sobre el derecho a la alimentación) se aprobaron por consenso en el período de sesiones del Consejo de la FAO en 2004 (FAO, 2005).

Capítulo 2 – Entendiendo el derecho a la alimentación

Aunque las Directrices sobre el derecho a la alimentación no son jurídicamente vinculantes, se basan en legislación internacional y sirven de orientación sobre el cumplimiento de las obligaciones existentes en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional. La responsabilidad primordial de la implementación de las directrices recae en los Estados, incluidos todos los órganos del Estado, las personas que desempeñan cargos públicos y los funcionarios, pero a ella deben contribuir todos los miembros de la sociedad civil, incluyendo a las ONG y el sector privado. La aprobación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación refleja un consenso entre los Estados para fomentar su aplicación al desarrollar estrategias, políticas, programas y actividades.

La experiencia adquirida durante los últimos años demuestra que las Directrices sobre el derecho a la alimentación son un instrumento útil para transformar los principios del derecho a la alimentación en recomendaciones prácticas en relación con las políticas, las instituciones y la legislación. Las directrices potencian la coherencia de las políticas abarcando 19 sectores y aclarando las distintas funciones que desempeñan las instituciones públicas y los diferentes actores en la realización del derecho a la alimentación. La transversalización⁴ e implementación del derecho a la alimentación son áreas relativamente nuevas de trabajo para la mayor parte de las organizaciones regionales y nacionales que trabajan en programas SAN.

La Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas de 2003 sobre el enfoque basado en los derechos humanos fue uno de los primeros esfuerzos realizados para garantizar que las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas aplicaran un enfoque coherente basado en los derechos humanos en la cooperación y programación para el desarrollo. Se ha convertido en una referencia importante en los planes operativos relativos al derecho a la alimentación, y la FAO la ha plasmado en el “modelo de las tres lentes” para la transversalización del derecho a la alimentación:

- ◆ Conseguir los derechos humanos como **objetivo** global explícito: Los programas SAN deben promover las normas sobre derechos humanos y concentrarse en las causas estructurales de la inseguridad alimentaria al determinar sus prioridades.
- ◆ Garantizar que en el **proceso** del ciclo de programa (formulación, implementación, seguimiento y evaluación) se respeten los principios de los derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho (PANTHER, Recuadro 3) para mejorar la eficacia y la calidad de los resultados.
- ◆ Promover los **derechos**, las obligaciones, las responsabilidades y los mecanismos de rendición de cuentas concentrándose en el empoderamiento y desarrollo de capacidades de los titulares de obligaciones para que las cumplan y de los titulares de derechos para que los exijan.

En una perspectiva del derecho a la alimentación hay que tener presentes algunos aspectos únicos a la hora de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos. Estos aspectos son los siguientes:

- ◆ análisis de la situación para identificar las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de los problemas de desarrollo;
- ◆ programas que se concentren en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos y que estén encaminados a reducir la desigualdad;

⁴ La incorporación del derecho a la alimentación supone la integración consciente y sistemática de los principios de dicho derecho y de los derechos humanos a todos los aspectos del ciclo de los programas.

- ◆ participación como medio y como meta;
- ◆ programas que respalden la rendición de cuentas a todos los actores;
- ◆ seguimiento y evaluación tanto de los resultados como de los procesos.

RECUADRO 3. Principios PANTHER

Participación: Todos los actores, en particular los más vulnerables, tienen derecho a participar en el diagnóstico, toma de decisiones, implementación y seguimiento de las estrategias, políticas y programas que afectan a su seguridad alimentaria y nutricional. Para satisfacer los principios de los derechos humanos, la participación debe ser plena, libre y significativa.

Rendición de cuentas: Los gobiernos deben rendir cuentas a la población a la que prestan servicios. Los derechos solamente se pueden hacer realidad cuando se aplican con eficacia. El logro de una rendición de cuentas efectiva en relación con el derecho a la alimentación constituye tanto un desafío, ya que es necesario impedir la impunidad de las violaciones de ese derecho, como una oportunidad, puesto que aumenta la eficacia de la lucha contra el hambre.

No discriminación: La discriminación por razón de raza, idioma, religión, sexo o de otra índole está prohibida en virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos. Este principio se debe aplicar en las leyes, políticas y programas que tienen como objetivo realizar el derecho a la alimentación.

Transparencia: La transparencia está estrechamente relacionada con el derecho a la libertad de información. Todos los actores, en particular los más vulnerables, tienen derecho a recibir del Estado toda la información relativa a los procesos de toma de decisiones acerca de las políticas y programas que puedan tener efectos positivos o negativos en la realización de su derecho a la alimentación.

Dignidad humana: Se supone que los derechos humanos han de proteger la dignidad humana. La implementación y el ejercicio del derecho a la alimentación deben estar en consonancia con la dignidad humana.

Empoderamiento: El empoderamiento es el proceso consistente en aumentar las capacidades de los titulares de derechos, especialmente de los más vulnerables, para exigir y ejercer sus derechos de manera eficaz y hacer responsables a los titulares de obligaciones.

Estado de derecho: El principio del estado de derecho mantiene que el gobierno debe acatar la ley de la misma manera que los ciudadanos, y que cualquier institución pública que adopte alguna medida debe tener autoridad jurídica para hacerlo. El principio también está relacionado con la disponibilidad de mecanismos de recurso administrativo, judicial y cuasi-judicial, la independencia del poder judicial y la compatibilidad de las leyes internas con los derechos humanos.







3 INTEGRANDO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Esta sección es la parte central de la Guía Orientativa. Se analizan las ventajas de adoptar un enfoque basado en el derecho a la alimentación y se examinan los cuatro puntos de partida identificados por los técnicos de los programas: los roles y responsabilidades de los actores, aspectos jurídicos, sistemas de seguimiento, y mecanismos de recurso y reclamación en el marco de los programas SAN. Se ofrece una gran cantidad de información, casos, orientaciones y recomendaciones clave.

Aunque el derecho a la alimentación está plasmado –en cierta medida– en la legislación y en las políticas públicas, no siempre se pone en práctica suficientemente por medio de estrategias y programas. Los tomadores de decisión y los responsables de los programas únicamente integran el derecho a la alimentación y otros derechos humanos en los programas cuando perciben que hay una justificación clara para hacerlo o se deriva de ello alguna ventaja. Por consiguiente, se hacen las siguientes preguntas: ¿Cuál es el valor añadido de la integración del derecho a la alimentación de los programas SAN? Y ¿cuál es la diferencia de aplicar el enfoque basado en los derechos humanos en los programas SAN?

La principal justificación para integrar el derecho a la alimentación en los programas SAN es que constituye una manera importante de garantizar la aplicación práctica de este derecho humano. Si en los programas SAN no se tienen en cuenta los elementos fundamentales del derecho a la alimentación, el compromiso en relación con los derechos humanos y el derecho a la alimentación probablemente quedará en un elemento retórico en lugar de llevar a su implementación. La incorporación de estos elementos en los programas SAN permite pasar de la teoría a la práctica.

Otra justificación importante para la aplicación del derecho a la alimentación es de carácter práctico. La integración de un enfoque basado en los derechos humanos a los programas SAN da lugar a unos resultados de desarrollo mejores y más sostenibles. El valor añadido de carácter práctico se puede resumir como sigue:

- ◆ **Adhesión a los compromisos adquiridos en el ámbito de marcos jurídicos internacionales:** La integración del derecho a la alimentación en los programas SAN ayuda a los Estados a transformar las normas consagradas en los marcos internacionales en resultados nacionales con plazos establecidos y posibles de alcanzar.
- ◆ **Enfoque holístico:** La integración del derecho a la alimentación permite tener un enfoque holístico de los contextos de los programas en relación con los hogares, las comunidades, la sociedad

civil y las autoridades locales y nacionales, teniendo en cuenta los marcos sociales, políticos y jurídicos que determinan las relaciones entre estas entidades y las reclamaciones, derechos y responsabilidades correspondientes.

- ◆ **Participación y empoderamiento:** El enfoque basado en los derechos humanos para los programas SAN trata de: i) contribuir a la formulación participativa del programa, dando voz a quienes padecen inseguridad alimentaria; y ii) garantizar que los procesos participativos y democráticos estén institucionalizados a nivel local y nacional, para aumentar el acceso y poder de la población en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan a su vida y su trabajo.
- ◆ **Transparencia y rendición de cuentas:** La integración del derecho a la alimentación en los programas SAN ayuda a identificar no solo lo que se debe hacer, sino también quién es responsable de hacerlo, garantizando así que estén disponibles las capacidades necesarias (o los recursos para adquirir las capacidades que faltan). El enfoque basado en los derechos humanos contribuye a aumentar la transparencia del proceso de formulación de los programas y empodera a la población y a las comunidades para exigir que rindan cuentas quienes tienen la obligación de actuar, garantizando la adopción de medidas correctoras eficaces cuando no se presten los servicios estipulados en el programa o se violen los derechos.
- ◆ **Reconocimiento de las obligaciones y responsabilidades plasmadas en las estrategias y programas SAN:** Fortalecimiento de la voluntad y la disponibilidad de toda la población –tanto los titulares de derechos (particulares y grupos con reclamaciones válidas) como los titulares de obligaciones (el Estado y actores no estatales con obligaciones correlativas)– para asumir sus responsabilidades y cumplir sus obligaciones recíprocas.

En resumen, la integración del derecho a la alimentación permite obtener resultados más sostenibles de los programas SAN mediante:

- ◆ la participación de los actores en el diálogo, ayudándolos así a comprender y asumir sus responsabilidades respectivas y exigir responsabilidades a los servicios públicos pertinentes;
- ◆ la búsqueda de consenso mediante procesos participativos y concentrando la asistencia en los más vulnerables y marginados;
- ◆ la integración de los derechos en relación con la alimentación en un marco legislativo e institucional;
- ◆ la institucionalización de los procesos democráticos;
- ◆ el fortalecimiento de las capacidades de las personas y las instituciones responsables para cumplir sus obligaciones expresadas en las leyes, políticas y programas locales, nacionales e internacionales.

Hay algunas cuestiones que se pueden tomar como guía para examinar los programas SAN desde la perspectiva del derecho a la alimentación, y buscar la manera de integrar este derecho en los programas. En Brasil, por ejemplo, la Comisión Permanente sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada ha preparado una lista de preguntas clave, que se resume en el Recuadro 4.

RECUADRO 4. Criterios para revisar los programas SAN desde la perspectiva del derecho a la alimentación

Al revisar un programa SAN desde la perspectiva del derecho a la alimentación, es necesario responder y analizar las siguientes preguntas:

- ◆ ¿Qué derechos hay previstos en el programa y cuáles son los componentes de estos derechos?
- ◆ ¿Quiénes son los titulares de derechos en el programa? ¿Saben que tienen el derecho de reclamar sus derechos?
- ◆ ¿Que agentes públicos (titulares de obligaciones) son responsables de hacer efectivos los derechos incluidos en el programa- y los componentes de esos derechos? Debe quedar claro qué obligaciones entran en el ámbito de la competencia de los funcionarios, como por ejemplo la obligación de la no discriminación.
- ◆ ¿Con qué grado de eficacia puede promover el programa principios como la equidad, la universalidad, la dignidad, la rendición de cuentas y la participación activa e informada de los titulares de derechos?
- ◆ ¿Hay metas, indicadores y calendarios claramente definidos?
- ◆ ¿Es el lenguaje utilizado para difundir información sobre los programas sencillo y accesible a los titulares de derechos, especialmente a los grupos más marginados?
- ◆ ¿Incluye el programa acciones de formación continua sobre los derechos humanos para los gestores y otros actores encargados del programa, con objeto de garantizar que sus actuaciones estén basadas en una perspectiva de derechos humanos?
- ◆ ¿Se utilizan mecanismos administrativos, cuasi-judiciales y judiciales para fortalecer la implementación del derecho a la alimentación, apoyando la actuación de los gobiernos, proporcionando soluciones eficaces y aclarando los derechos y obligaciones de los titulares de derechos y obligaciones?
- ◆ ¿Hay en el ámbito del programa mecanismos accesibles de reclamación administrativa? ¿Hay necesidad de crear nuevos instrumentos o fortalecer los existentes?
- ◆ ¿Existen otros mecanismos de reclamación para hacer frente a las violaciones del derecho a la alimentación? ¿Están debidamente informados los titulares de derechos sobre la manera de utilizar estos mecanismos, como por ejemplo el acceso a los consejos de políticas públicas, los defensores del pueblo, los ministerios públicos y otras instituciones de protección de los derechos?

Fuente: Adaptado de FAO, 2011.



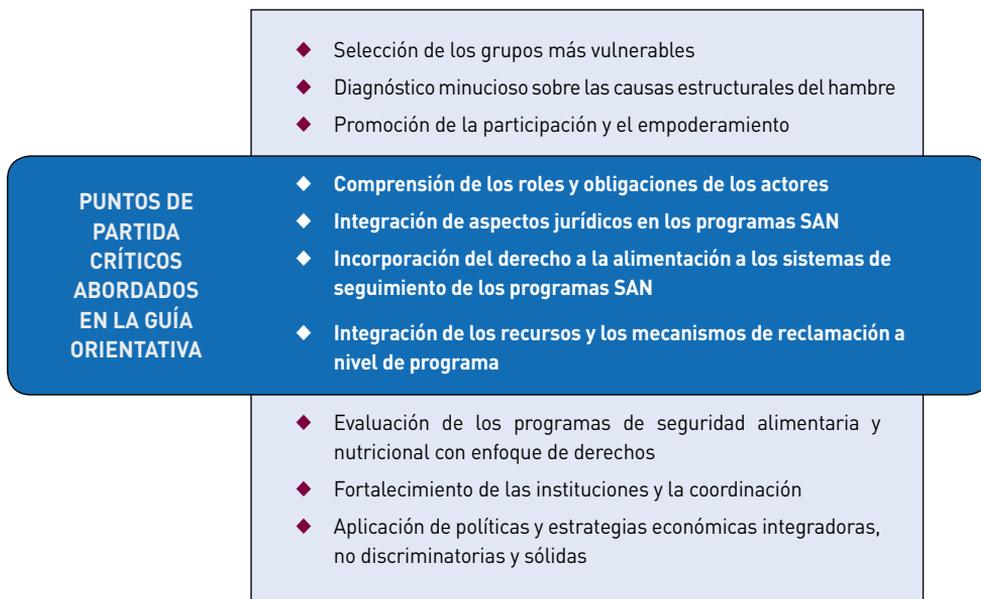
3.1 PUNTOS DE PARTIDA PARA LOS TÉCNICOS DE PROGRAMAS

Las Directrices sobre el derecho a la alimentación contienen recomendaciones prácticas para los Estados sobre la manera de integrar el derecho a la alimentación en las políticas, las instituciones y la legislación. Estas recomendaciones se pueden traducir en elementos concretos (Figura 1) que ayuden a los profesionales a integrar el derecho a la alimentación en sus programas SAN.

Al formular e implementar un programa SAN se suelen tener en cuenta varios de estos componentes. Sin embargo, con frecuencia se ignoran algunos elementos críticos debido a que no se tiene suficiente experiencia en su implementación o porque no hay instrumentos prácticos que faciliten su integración. Tomando como base las lecciones aprendidas de una revisión de programas SAN, en la presente Guía Orientativa se abordan cuatro de estos elementos críticos –o puntos de partida– para promover una mejor integración del derecho a la alimentación en los programas SAN (Figura 1).

Cada punto de partida se analiza tomando como referencia los principios pertinentes de las Directrices sobre el derecho a la alimentación,⁵ y se presenta en cuatro secciones principales: i) marco conceptual; ii) acciones concretas; iii) resumen de buenas prácticas; y iv) pistas para conseguir la integración.

FIGURA 1. Elementos y puntos de partida básicos



⁵ Aunque en las Directrices se habla de lo que los Estados deben hacer y de sus responsabilidades y capacidades, las instituciones estatales y su personal no son los únicos protagonistas en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas SAN.

3.2 COMPRENDIENDO LOS ROLES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES

Marco conceptual

Para integrar el derecho a la alimentación en los programas SAN es necesario un conocimiento apropiado de los roles y responsabilidades de los actores, así como su participación activa e inclusiva en todas las fases del ciclo del programa (formulación, implementación, seguimiento y evaluación), de manera que puedan contribuir a la consecución de los resultados deseados. Durante la primera fase de formulación del programa es preciso identificar los diferentes actores y sus roles en los programas SAN.

Identificación de los actores: Cuando una persona tiene un derecho humano, algún otro, primordialmente el Estado, tiene la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho. Identificar los actores y comprender sus roles, obligaciones y responsabilidades, y las relaciones entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones debe ocupar un lugar central en los programas SAN.

Reconociendo la responsabilidad primaria de los Estados respecto de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, se alienta a los Estados a aplicar un enfoque basado en la existencia de numerosas partes interesadas a la seguridad alimentaria nacional para identificar las funciones y fomentar la participación de todos los interesados directos, comprendidos la sociedad civil y el sector privado, a fin de aprovechar sus capacidades especializadas con vistas a facilitar el uso eficiente de los recursos.

Directriz 6.1

¿Quiénes son los titulares de derechos? Todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada. Sin embargo, teniendo en cuenta los principios de igualdad y no discriminación consagrados en el derecho internacional relativo a los derechos humanos y en las Directrices sobre el derecho a la alimentación, los programas SAN se deben concentrar principalmente en las personas y grupos más vulnerables que suelen estar excluidos de los procesos de toma de decisiones sobre las políticas relativas a dichos programas. Muy a menudo estas personas no tienen conciencia de sus propios derechos.

¿Quiénes son los titulares de obligaciones? El principal titular de obligaciones es el Estado, ya que tiene la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada. El Estado debe adoptar medidas legislativas, institucionales, presupuestarias, administrativas y de otra índole, que sean apropiadas para la realización progresiva del derecho a la alimentación, utilizando para ello el máximo de sus recursos disponibles.

Como titular de obligaciones, el Estado abarca todas sus funciones, como el parlamento, los departamentos/ministerios del gobierno, las autoridades locales, los tribunales, la policía, los extensionistas agrarios, el personal de enfermería, el personal docente y cualquier otro trabajador que preste un servicio en nombre del Estado. El Estado también puede tener una obligación hacia personas que viven en otro Estado, ya que la realización del derecho a la alimentación puede verse afectada por la conducta de agentes estatales o no estatales procedentes del extranjero.

El Estado es también el último titular de obligaciones en lo que respecta al derecho a la alimentación, aunque hay otras instituciones, grupos y personas que tienen responsabilidades intermedias; por ejemplo, los padres tienen la responsabilidad de cuidar a sus hijos y proporcionarles alimentos adecuados. Sin embargo, si los padres no pueden cumplir con sus responsabilidades debido a que no tienen acceso a los medios para cuidar a sus hijos o proporcionarles alimentos, el Estado está obligado a garantizar que los niños tengan acceso a una alimentación adecuada.

Al formular un programa, es importante identificar a los principales titulares de derechos y de obligaciones en todos los niveles. Las responsabilidades incluyen las que se tienen en el hogar (padres), en la comunidad (ancianos, dirigentes religiosos, responsables de la asistencia sanitaria), a nivel local (funcionarios municipales, funcionarios de la administración local), a nivel nacional (ministros, presidentes) y a nivel internacional (donantes, ONG internacionales, organismos de las Naciones Unidas y Estados extranjeros).

Mejora de los roles y responsabilidades de los actores: Como titulares de obligaciones, los Estados tienen el deber de adoptar medidas –utilizando al máximo sus recursos disponibles – para realizar progresivamente el derecho a la alimentación. Tienen la obligación inmediata de respetar este derecho y garantizar que se ejerza sin discriminación. Los Estados tienen que fortalecer sus capacidades para cumplir esta y otras obligaciones, mientras que todos los titulares de obligaciones deben: i) tener conciencia de sus responsabilidades para cumplirlas; ii) tener atribuciones para llevarlas a cabo; y iii) tener acceso a los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones y tener control sobre ellos. Los titulares de derechos han de tener las capacidades necesarias para reclamarlos. Se ha de informar y empoderar a las personas para que puedan participar plenamente en el ejercicio de su derecho a la alimentación.

Acciones concretas

Algunos elementos críticos requieren una atención específica durante la planificación e implementación de un programa SAN, a fin de mejorar los roles y responsabilidades de los titulares de obligaciones y los titulares de derechos.

Sensibilización

La sensibilización sobre el derecho a la alimentación se debe llevar a cabo desde el comienzo del ciclo del programa, y debe continuar a lo largo de todas sus fases, *como parte de las actividades y de los resultados previstos durante la implementación.*

Los Estados deberían incrementar el conocimiento de las presentes directrices por parte de sus ciudadanos, así como proporcionar y mejorar continuamente el acceso a las mismas y a las leyes y los reglamentos pertinentes sobre derechos humanos, especialmente en las zonas rurales y alejadas.

Directriz 11.10

Se alienta a los Estados a promover la concienciación sobre la importancia de los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Directriz 11.8

Tanto los titulares de derechos como los de obligaciones necesitan sensibilizarse con respecto al derecho a la alimentación, a fin de que los titulares de obligaciones las conozcan mejor, al tiempo que se ayude a las comunidades y los titulares de derechos a exigir responsabilidades.

Los titulares de obligaciones tienen que comprender lo que significa el derecho a la alimentación en la práctica, las causas estructurales del hambre y las maneras apropiadas de abordarlas. Una vez que sean plenamente conscientes, los titulares de obligaciones pueden estar más motivados para adoptar medidas y aceptar sus responsabilidades.

Los titulares de derechos necesitan saber que tienen derechos y que han de ejercerlos. Deben conocer la manera de conseguir que los titulares de obligaciones (normalmente el gobierno) asuman su responsabilidad con respecto a los resultados de sus decisiones, la gestión de los recursos y programas públicos y el respeto del estado de derecho.

Los titulares de derechos necesitan estar empoderados para poder exigir sus derechos y participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones relativos a su situación alimentaria y nutricional.

La sensibilización sobre los derechos, obligaciones y responsabilidades debe ser parte integrante de los programas SAN. Las estrategias de sensibilización y las actividades correspondientes se deben formular específicamente para cada programa, teniendo en cuenta su contexto particular, las causas de la inseguridad alimentaria que se han de abordar y las características específicas de los actores, especialmente de los más vulnerables. Por consiguiente, en la formulación de un programa SAN se deben incluir suficientes actividades, recursos y tiempo para la sensibilización. Mediante la información y la transparencia en relación con los roles de los actores en el programa, los criterios para la selección de los beneficiarios y las normas operativas se conseguirá que tanto las instituciones como los beneficiarios sean más conscientes de sus responsabilidades y derechos.

Análisis de los roles y desarrollo de capacidades

Una vez que los titulares de derechos conozcan sus derechos, necesitarán contar con las capacidades necesarias para reclamarlos y adoptar medidas que les permitan mejorar su situación en la medida de lo posible con los medios y los bienes de que disponen.

Cuando los titulares de obligaciones conozcan sus obligaciones, necesitarán desarrollar las capacidades para analizar las causas profundas de la situación de inseguridad alimentaria, formular un programa eficaz y adoptar las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones utilizando el máximo de los recursos disponibles.

El análisis de roles y capacidades⁶ (RCA por sus siglas en inglés) es un instrumento recomendado para identificar y organizar de manera sistemática los roles y capacidades de los actores con responsabilidades en el marco de un programa SAN. Mediante el análisis de las funciones, se trata de identificar a los titulares de obligaciones pertinentes, definir las obligaciones que tienen y evaluar el desempeño en su cumplimiento. El incumplimiento total o parcial de las obligaciones puede ser debido a la falta de capacidad por parte de los titulares de obligaciones. El concepto de capacidad aplicado aquí es multidimensional y tiene cinco componentes principales (Recuadro 5 y Figura 2). El análisis de capacidades tiene por objeto investigar por qué los titulares de obligaciones no cumplen con sus deberes, tal vez debido a uno o varios de estos componentes. En cada uno de los componentes se deben identificar y evaluar las lagunas que impiden a los titulares de obligaciones cumplirlas, de manera que se puedan proponer medidas correctoras.

La FAO recomienda la siguiente lista de comprobación como guía para las dos partes del análisis de roles y capacidades (FAO, 2008).

Los Estados deberían proporcionar una formación adecuada a los funcionarios encargados de llevar a cabo la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Directriz 11.9

Los Estados tal vez deseen dotar a la sociedad civil de los medios necesarios para que participe en la aplicación de las directrices, por ejemplo, mediante la creación de capacidad.

Directriz 11.11

⁶ El Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas propuso el análisis de las funciones y la capacidad como instrumento para elaborar indicadores de procesos con el objetivo de supervisar la realización del derecho a la alimentación, la salud y la asistencia (FAO, 2008).

RECUADRO 5. Análisis de la capacidad de los titulares de obligaciones y los titulares de derechos

En un enfoque de derechos humanos, la mayoría de las personas que intervienen en un programa tienen tanto derechos como obligaciones. Por consiguiente, todas las personas necesitan tener capacidades tanto para reclamar sus derechos como para cumplir sus obligaciones. Los siguientes componentes pueden ayudar a identificar las lagunas en las capacidades y a definir maneras eficaces para crear las necesarias:

- ◆ **Responsabilidad/motivación/compromiso:** Esta capacidad se refiere al reconocimiento por una persona (o una organización) de que debe hacer algo en relación con un problema específico. Entraña la aceptación e internalización de una obligación y a menudo está justificada desde el punto de vista jurídico o moral.
- ◆ **Autoridad:** Esta capacidad se refiere a la legitimidad de una actuación, cuando una persona o un grupo sabe que puede llevar a cabo esa actuación. Las leyes, las normas oficiales y no oficiales, las tradiciones y la cultura determinan en gran medida lo que es o no permisible. La estructura de la autoridad refleja las relaciones de poder de una sociedad.
- ◆ **Acceso a los recursos y su control:** El hecho de tener esta capacidad significa que la persona u organización puede actuar, debido a que tiene los recursos necesarios para hacerlo:
 - ◆ **recursos humanos:** habilidades, motivación, capacidad de decisión, conocimiento, experiencia, tiempo, etc.;
 - ◆ **recursos económicos:** tierra, recursos naturales, herramientas, tecnología, ingresos, crédito, etc.;
 - ◆ **recursos organizativos:** organizaciones oficiales y no oficiales, como familia, OSC, ONG, estructuras administrativas, instituciones, etc.
- ◆ **Comunicación:** Es la capacidad para conseguir tener acceso a sistemas de información y comunicación, y es decisiva para que las personas y las organizaciones puedan desempeñar sus responsabilidades y conectarse a redes funcionales que les permitan abordar las cuestiones fundamentales de desarrollo.
- ◆ **Adopción racional de decisiones y aprendizaje:** Esta capacidad conlleva la posibilidad de realizar diagnósticos basados en la evidencia y análisis lógicos de las causas de un problema. Las actuaciones se deben basar en decisiones fundamentadas en un análisis.

Mediante una serie de matrices en las que se analizan estos componentes para los distintos titulares de obligaciones y de derechos, es posible evaluar e identificar sistemáticamente las lagunas en las capacidades que es necesario abordar a fin de garantizar su impacto en la realización del derecho a la alimentación.

Para más información, véase Johnson, 2003.



Análisis de los roles:

- ◆ ¿Quiénes son los titulares de obligaciones en la realización de un derecho humano específico en una situación concreta? Para la identificación de los titulares de obligaciones hay que tener presentes los actores a todos los niveles, desde el titular de obligaciones individual hasta la autoridad estatal, que es el último titular de obligaciones en relación con la legislación de los derechos humanos. No hay un número establecido de titulares de obligaciones que se deban incluir; la selección varía de una situación a otra.
- ◆ ¿Cuáles son las obligaciones y responsabilidades específicas de los titulares de obligaciones? Esta parte del análisis debería generar una lista de obligaciones y responsabilidades para cada grupo de titulares de obligaciones. Mientras que el Estado tiene obligaciones jurídicas en virtud del derecho internacional relativo a los derechos humanos, los agentes no estatales también tienen responsabilidades, que pueden estar o no oficializadas en la legislación y la reglamentación nacionales. Las obligaciones de los Estados se han clasificado tradicionalmente como respetar, proteger y hacer efectivo (facilitar y proveer).
- ◆ Los titulares de obligaciones, ¿las cumplen suficientemente? Tomando como base las listas de obligaciones, es necesario investigar si se cumplen o no.

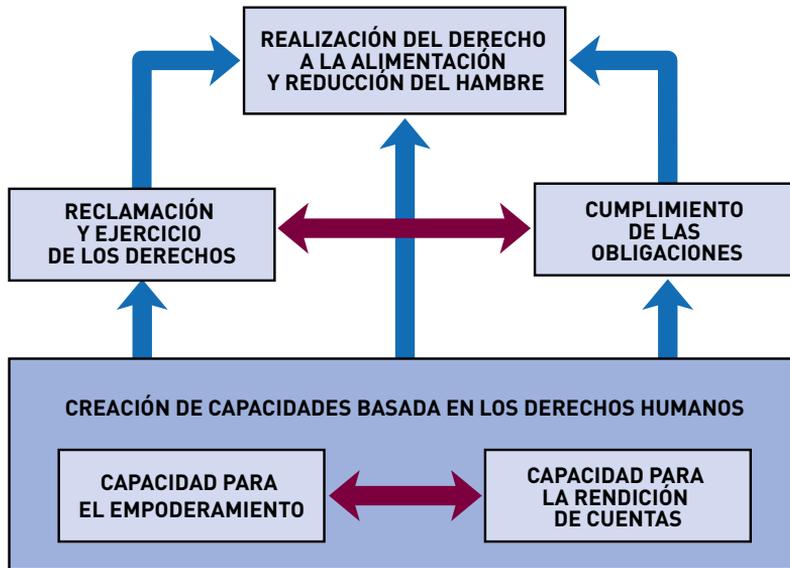
Análisis de capacidades:

- ◆ ¿Por qué los titulares de obligaciones identificados no cumplen sus responsabilidades? El motivo o los motivos pueden estar en uno de los cinco componentes de las capacidades. Se puede preparar un conjunto de indicadores para cada elemento. Mientras que algunos indicadores son universales, muchos son muy específicos de un contexto determinado y su elaboración debe basarse en un buen conocimiento de la situación local. Por ejemplo, en un programa de alimentación escolar, un indicador de la capacidad de motivación puede ser el número de maestros que comprenden cómo funciona el programa y reconocen sus beneficios. Para medir la capacidad de comunicación en un programa de alimentación escolar, los indicadores podrían ser el número y la calidad de los materiales elaborados para difundir los beneficios del programa y el número de reuniones celebradas con los padres para debatir sobre los problemas encontrados durante su implementación.
- ◆ ¿Cuáles son las lagunas relacionadas con las capacidades que impiden que los titulares de obligaciones cumplan con sus obligaciones y responsabilidades? Mediante la utilización de los indicadores, se identifican las lagunas en las capacidades cuando la capacidad observada (real) se desvía de la normativa (deseada). El objetivo primordial del análisis es poner de manifiesto estas lagunas en las capacidades para guiar la planificación de un programa de desarrollo de capacidades orientado al cambio, destinado a titulares de obligaciones específicos.

Participación

La participación en el proceso del ciclo del programa, incluyendo los padres, las mujeres y los grupos discriminados y excluidos, es uno de los principios de los derechos humanos que hay que tener presente en los programas SAN. Las personas que son pobres y están marginadas tienen derecho a ser consultadas – incluso a través de sus propias instituciones representativas – para obtener su consentimiento libre, previo y fundamentado. También tienen derecho a participar en la identificación de sus problemas, analizar la manera de abordarlos y tomar las decisiones necesarias. Los procesos de consulta, participación y toma de decisiones no deben ser intimidatorios y se deben llevar a cabo en un clima de confianza.

FIGURA 2. Análisis de la capacidades para la realización del derecho a la alimentación



Adaptado del documento del PNUD
"Human rights-based analytical tools for a common country assessment"

Aunque la participación forma parte del trabajo de desarrollo desde hace varios decenios, la diferencia en una perspectiva de derechos humanos es que la participación debe ser libre y significativa, y debe estar basada en los derechos, en lugar de ser meramente un elemento adicional de una buena programación del desarrollo. La participación de los titulares de derechos y de obligaciones se debe considerar tanto una parte necesaria del proceso de desarrollo, ya que garantiza la apropiación nacional/local del proceso, como un resultado prioritario. La facilitación del diálogo entre los actores y su participación en los procesos de toma de decisiones es un objetivo en sí mismo.

Si las administraciones locales, regionales y nacionales abordan las demandas de los titulares de derechos en sus esferas de competencia, sus políticas y sus planes de desarrollo, se puede conseguir una participación significativa. También es necesario fortalecer las estructuras locales y de ámbito comunitario que facilitan la participación de los titulares de derechos.

Los Estados deberían proporcionar información a los ciudadanos con objeto de fortalecer su capacidad para participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar y para impugnar las decisiones que amenacen sus derechos.

Directriz 11.5

Hay ocasiones en las que la participación significativa en los programas SAN se basa en aspectos pequeños, pero críticos, que los responsables de los programas necesitan detectar y promover. Cabe citar como ejemplos de estos aspectos la utilización de medios adecuados y accesibles (lingüísticos, culturales, etc.) para difundir el programa entre los beneficiarios potenciales, o la organización de reuniones frecuentes con los más vulnerables para que puedan intervenir y exponer sus necesidades e intereses.

Buenas prácticas

La presente Guía Orientativa incluye dos buenas prácticas que ilustran la importancia de comprender los roles y responsabilidades de los titulares de derechos y obligaciones. La primera es la de las Escuelas de Campo y de Vida para Jóvenes Agricultores (JFFLS por sus siglas en inglés) de Mozambique, que constituye un buen ejemplo de participación y empoderamiento de huérfanos y adolescentes vulnerables que viven en comunidades que se han visto muy afectadas por el VIH/SIDA (Recuadro 6 y Anexo 1). La segunda ilustra el papel de las municipalidades en la implementación del Programa Malnutrición Cero en el Estado Plurinacional de Bolivia como ejemplo exitoso de titulares de obligaciones que cumplen con sus deberes (Recuadro 7 y Anexo 2).

El programa de las JFFLS tiene por objetivo la creación de capacidades y el empoderamiento de los titulares de derechos, en particular los jóvenes vulnerables de ambos sexos, y su participación en todas las etapas del ciclo del programa. El programa identificó las necesidades de creación y fortalecimiento de capacidades de los huérfanos y jóvenes vulnerables de ambos sexos y se desarrollaron programas de sensibilización y

RECUADRO 6. Escuelas de campo y de vida para jóvenes agricultores (JFFLS) en Mozambique – empoderamiento de niños y jóvenes vulnerables

La iniciativa de las escuelas de campo y de vida para jóvenes agricultores tiene por objetivo empoderar a huérfanos y jóvenes vulnerables que viven en comunidades en las que el VIH/SIDA ha tenido graves efectos en la seguridad alimentaria y nutricional.

Las JFFLS ofrecen un programa de aprendizaje sobre agricultura y otras habilidades prácticas que proporciona a los niños y los jóvenes vulnerables los conocimientos teóricos y prácticos que necesitan para mejorar sus oportunidades en el futuro. En este proceso se empodera a los niños, mejorando de esta manera su autoconfianza y permitiéndoles adquirir valores positivos en relación con las cuestiones de género y derechos humanos.

Entre los principios rectores de las escuelas de campo y de vida para jóvenes agricultores figuran los principios de derechos humanos, como la protección de los niños, la equidad de género, la no discriminación, la participación, la inclusión y la rendición de cuentas. También se basan en gran medida en la Convención sobre los Derechos del Niño y otros tratados sobre derechos humanos.

Las escuelas de campo y de vida para jóvenes agricultores son un buen ejemplo de una iniciativa que empodera a los miembros de un grupo extremadamente vulnerable – huérfanos y otros niños y jóvenes vulnerables – para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a su propio futuro. Las opiniones de los niños se tienen en cuenta, no solo en la planificación e implementación de las actividades mientras están en la escuela, sino también en la construcción de sus futuros medios de vida y la reducción de su inseguridad económica. En las escuelas, los niños aprenden sus derechos y se los capacita para reclamarlos.

Este estudio de caso se analiza en el Anexo 1.



RECUADRO 7. Programa Desnutrición Cero en el Estado Plurinacional de Bolivia – las municipalidades cumplen su obligación de afrontar la desnutrición

El Gobierno boliviano ha adoptado medidas concretas a fin de cumplir sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación mediante la aprobación de nuevas leyes, el fortalecimiento de la participación y la creación de una gran variedad de programas de seguridad alimentaria.

Una de las medidas más importantes es la reciente reforma del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), que dirige el Presidente del país con la participación de nueve ministerios y la sociedad civil, y cuyo objetivo es promover una política de seguridad alimentaria y nutricional y programas nacionales concentrados en la realización del derecho a la alimentación. El CONAN tiene un Comité Técnico formado por delegados de los nueve ministerios y representantes de la sociedad civil, y una Secretaría Técnica bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud y Deportes. La coordinación se ha descentralizado a los consejos departamentales y municipales (CODAN y COMAN).

Una iniciativa importante del CONAN es el Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMDC), que trata de eliminar la desnutrición en los niños menores de cinco años, prestando particular atención a los menores de dos. Una estrategia del CONAN para la aplicación del Programa es fortalecer la función de los COMAN mediante actividades específicas relativas a la seguridad alimentaria y nutricional y ayuda financiera destinada a los municipios (50 000 USD) para su inversión en proyectos municipales, dando prioridad a los que abordan las causas estructurales de la desnutrición.

Los principales resultados obtenidos son una mayor sensibilización en los municipios sobre las dimensiones y las repercusiones de la desnutrición, el compromiso de las autoridades municipales con el Programa, la asignación de presupuestos municipales al Programa y a otras actividades de seguridad alimentaria, la aprobación de reglamentos y planes de acción de los COMAN basados en los principios PANTHER y la incorporación de los COMAN a la estructura institucional de los municipios.

En este contexto, la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia (ACOBOL) estableció una alianza con el CONAN para: i) garantizar que en las evaluaciones de la desnutrición local se incluyera un análisis del derecho a la alimentación y de género; ii) impartir capacitación a las concejalas para garantizar la prioridad del Programa en los procesos de planificación y asignación de recursos de sus municipios; y iii) fomentar la sensibilización de sus colegas masculinos sobre la importancia de afrontar la desnutrición materno-infantil.

Las municipalidades tienen una capacidad limitada para reducir la desnutrición, pero la creación de capacidades ha contribuido de manera significativa a la implementación del Programa Multisectorial Desnutrición Cero y ha establecido la base para la futura formulación de una nueva política alimentaria y nutricional coordinada por el Comité Técnico del CONAN en el marco de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley n° 144).

Este estudio de caso se analiza en el Anexo 2.



capacitación para subsanar estas deficiencias. El programa busca aumentar los conocimientos teóricos y prácticos de los beneficiarios a fin de proporcionarles oportunidades económicas en el futuro y valores positivos en relación con el derecho a la alimentación y otros derechos humanos.

Los Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición (COMAN) del Estado Plurinacional de Bolivia desempeñan una función decisiva a la hora de hacer frente a la desnutrición infantil y materna en las municipalidades. La mayoría de los COMAN reconocen que la desnutrición afecta a los niños de sus municipios, aceptan sus responsabilidades y asignan un volumen creciente de fondos a los sectores relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional: agricultura, salud y agua y saneamiento.

Pistas para los técnicos de programas SAN

En el Recuadro 8 se enumeran algunas pistas para aumentar el conocimiento de los roles y responsabilidades de los actores.

RECUADRO 8. Pistas para aumentar el conocimiento de las funciones y responsabilidades de los actores

- ◆ Identificar los titulares fundamentales (o primarios) de derechos y de obligaciones en la formulación del programa.
- ◆ Integrar expresamente la sensibilización, la creación de capacidades y la participación de los titulares de derechos y de obligaciones en el marco de resultados (incluidos los objetivos, los resultados, las actividades y los indicadores), proporcionando suficientes recursos y tiempo para hacerlo dentro del programa.
- ◆ Incorporar el análisis de los roles y capacidades como parte del análisis de los problemas en la formulación del programa, a fin de identificar las intervenciones necesarias para crear capacidad en los titulares de derechos y mejorar la actuación de los titulares de obligaciones.
- ◆ Garantizar el intercambio de información y la transparencia en relación con las funciones de las partes interesadas en las estructuras de los programas.
- ◆ Asegurar que las personas y los grupos más vulnerables participen en todas las etapas del ciclo del programa.



3.3 INTEGRANDO ASPECTOS JURÍDICOS EN LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL⁷

El derecho a la alimentación complementa los programas SAN no solo mediante la adopción y aplicación de principios de derechos humanos, sino también por medio de los aspectos jurídicos de estos derechos. En esta sección se explican los motivos por los que la integración de aspectos jurídicos en los programas SAN es tan importante y de qué manera se puede hacer en la práctica.

Marco conceptual

La integración de aspectos jurídicos en los programas SAN es importante y tiene repercusiones prácticas, como se indica en la Tabla 1.

TABLA 1. Importancia e implicaciones prácticas de la integración de aspectos jurídicos en los programas SAN

<p style="text-align: center;">La integración de aspectos jurídicos en los programas de seguridad alimentaria y nutricional es importante porque</p>	<p style="text-align: center;">En la práctica, esto significa que hay que</p>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los programas necesitan estar familiarizados con el marco normativo, ya que pueden beneficiarse de las disposiciones de la legislación o verse afectados por ellas de alguna otra manera; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Conocer los marcos jurídicos y las leyes consuetudinarias (diagnósticos jurídicos);
<ul style="list-style-type: none"> ◆ La protección legislativa del derecho a la alimentación puede ser un instrumento para consolidar un programa o una institución; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Incorporar actuaciones específicas para apoyar las nuevas normativas (apoyo jurídico);
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los programas SAN pueden influir en las nuevas normativas con miras a crear un entorno propicio para otras iniciativas sobre dicha seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Afianzar los programas SAN por medios jurídicos, por ejemplo su fortalecimiento convirtiéndolos en leyes.

La eficacia de un programa SAN depende a menudo del entorno jurídico a nivel nacional y de la influencia que ejercen las leyes consuetudinarias. Por consiguiente, es importante conocer desde el principio de qué manera se ven afectados los programas SAN por los marcos jurídicos (evaluación jurídica). A su vez, los programas SAN pueden influir en los marcos jurídicos, integrando actuaciones específicas para abordar cuestiones jurídicas o afianzándose por medios jurídicos.

⁷ En esta Guía Orientativa no se incluyen orientaciones para los redactores y examinadores de textos jurídicos para desarrollar y fortalecer los marcos jurídicos e institucionales nacionales para el derecho a la alimentación. Sobre este tema, véase FAO, 2009.

Acciones concretas y buenas prácticas

Evaluación de los marcos jurídicos: Un marco jurídico está formado por componentes relacionados entre sí, como los tratados internacionales, la constitución y la legislación estatutaria y consuetudinaria. En los programas SAN es necesario evaluar y analizar todos estos componentes y determinar en qué medida influye el marco jurídico (de manera positiva o negativa) en la situación de la seguridad alimentaria, y de qué manera responde a las necesidades de los grupos vulnerables afectados. Dicha evaluación se debe llevar a cabo durante la formulación del programa, con el fin de establecer la base para definir los resultados y actividades, y algunas veces para identificar las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos.

La evaluación del marco jurídico determina si dicho marco facilita o dificulta la implementación de un programa determinado de seguridad alimentaria y nutricional, y ayuda a identificar las áreas que requieren más estudio e investigación, originando propuestas de cambios legislativos y reformas institucionales⁸

Las leyes consuetudinarias también desempeñan una función importante y en ocasiones interaccionan con las leyes estatutarias en sectores que son pertinentes al derecho a la alimentación. En particular, el acceso a recursos como la tierra y el agua puede estar reglamentado por leyes consuetudinarias. En la evaluación del marco jurídico se debe analizar también en qué medida influyen las leyes consuetudinarias en la realización de este derecho.

Análisis de las obligaciones internacionales y su incorporación a nivel nacional: Este análisis consiste en una descripción general de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos relativas al derecho a la alimentación, y la aplicabilidad de estas obligaciones al país en el que se va a llevar a cabo el programa SAN. Debe comprender los siguientes elementos:

- ◆ un resumen de los tratados mundiales y regionales de derechos humanos ratificados por el Estado, incluida información sobre los artículos que protegen de manera explícita o implícita el derecho a la alimentación en las áreas de atención del programa SAN. Por ejemplo, para un programa que se concentre en los niños es pertinente la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que se reconoce el derecho de los niños a alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre;
- ◆ conocimiento de la aplicabilidad directa de la legislación internacional a nivel nacional, la manera en que el derecho a la alimentación consagrado en los tratados internacionales está protegido en la legislación interna e incorporado a ella y la forma en que las personas pueden reclamar sus derechos. Por ejemplo, en un programa SAN que se concentre en la nutrición infantil se debe analizar la integración en la legislación interna y el nivel de aplicación del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, aprobado por la Organización Mundial de la Salud en 1981, en el que se afirma “el derecho de todo niño y de toda mujer embarazada y lactante a una alimentación adecuada”.

8 Entre los elementos básicos del diagnóstico del derecho a la alimentación definidos en FAO, 2009a, la presente Guía Orientativa se concentra en los siguientes: i) comprender el entorno jurídico e institucional en el que se han de aplicar las medidas normativas y programáticas y los posibles riesgos que pueden poner en peligro el disfrute por la población del derecho a una alimentación adecuada; y ii) comprender los procesos de aplicación y las repercusiones de las medidas normativas y programáticas existentes (o propuestas) y apreciar la necesidad de una reformulación de las políticas y programas para facilitar la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Análisis de la legislación nacional y consuetudinaria: El derecho a la alimentación puede estar reconocido en la constitución, pero normalmente se garantiza una protección más específica a nivel estatutario, sobre todo por medio de legislación sectorial. Sin embargo, la legislación de los sectores relacionados con la SAN es a menudo compleja y de amplio alcance. Así pues, el análisis tiene que basarse en un conjunto de leyes y normas, identificando las más pertinentes, que variarán en función del contenido y las metas del programa SAN. En el Recuadro 9 se presenta una serie de criterios a los que hay que prestar atención durante la evaluación.

RECUADRO 9. Definiendo la relación de leyes relevantes que afectan a los programas SAN

- ◆ Seleccionar las leyes más directamente relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional (que la promueven o la obstaculizan).
- ◆ Examinar los vínculos entre el programa SAN y las leyes y reglamentos sectoriales.
- ◆ Comenzar por las leyes que están más directamente relacionadas con el contenido central del programa SAN.
- ◆ Realizar sesiones de lluvia de ideas con informadores clave de los principales ministerios relevantes, instituciones de derechos humanos y la oficina del defensor del pueblo para preparar una relación inicial de leyes y reglamentos o validar el inventario final.
- ◆ Examinar diagnósticos similares realizadas en otros países y adaptar los procesos y resultados al ámbito del país pertinente.

Una vez identificados los marcos normativos, quienes intervienen en la elaboración del programa deben prever cuatro situaciones posibles:

- ◆ No existen leyes.
- ◆ Existen leyes, pero abordan el derecho a la alimentación o las cuestiones relacionadas solo de manera parcial; por ejemplo, no se ocupan de los grupos más vulnerables, de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, etc.
- ◆ Existen leyes basadas en principios relativos a los derechos, pero no se aplican plenamente o con eficacia, debido a la falta de voluntad política, instituciones, capacidad, recursos financieros, etc.
- ◆ Se están aplicando leyes que obstaculizan la realización del derecho a la alimentación, por ejemplo mediante sistemas administrativos que excluyen a determinados grupos del acceso a los beneficios.

Además hay que analizar otras dos cuestiones:

- ◆ el proceso de elaboración de la legislación, para conocer en qué medida se incorporan los principios de los derechos humanos. En el Recuadro 10 se describe una experiencia interesante de Filipinas;
- ◆ el proceso de aprobación del presupuesto del gobierno, puesto que afecta a los fondos asignados para abordar la inseguridad alimentaria y nutricional en el país, y la función de los poderes políticos en la gobernanza del presupuesto.

El análisis permite a los actores detectar lagunas en la legislación, y los aspectos jurídicos que podrían interferir con la implementación de los programas SAN para la realización del derecho a la alimentación.

RECUADRO 10. Evaluación de los principios de los derechos humanos mediante un diagnóstico jurídico en Filipinas

En el diagnóstico del marco jurídico que rige el derecho a la alimentación en Filipinas, realizado en 2008, se incluyó un análisis del proceso de formulación de las leyes sobre la alimentación y la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos.

Se consideraba que la manera de redactar las leyes era tan importante como lo estipulado en ellas, debido a que el proceso de creación de una ley ejerce una gran influencia en algunos de sus aspectos esenciales.

En la evaluación se analizaron 37 leyes para determinar en qué medida se habían aplicado los principios de los derechos humanos durante su formulación. Tomando como base los principios PANTHER, se seleccionaron los siguientes indicadores:

- ◆ **Participación:** Número de reuniones del comité legislativo, número de miembros del comité y participación de grupos de interés (gobierno, OSC, medios de comunicación, etc.).
- ◆ **Rendición de cuentas:** Asistencia de los miembros a las reuniones del comité y duración de las reuniones.
- ◆ **No discriminación:** Inclusión de mujeres en las reuniones del comité.
- ◆ **Transparencia:** Disponibilidad pública de los proyectos de ley y los documentos del comité redactados en un lenguaje y con una terminología apropiados.
- ◆ **Dignidad humana:** Consideración de las repercusiones de los proyectos de ley en los grupos más vulnerables.
- ◆ **Empoderamiento:** Fomento de la participación de los grupos más vulnerables en el proceso de elaboración de las leyes.
- ◆ **Estado de derecho:** Disposiciones relativas a las infracciones y sanciones.

En general, en el proceso de elaboración de leyes de Filipinas no se tuvieron en cuenta estos principios de los derechos humanos.

Fuente: FAO, 2008a.



Las leyes consuetudinarias son difíciles de evaluar debido a que se requiere un conocimiento apropiado del entorno social y cultural a nivel local. A ser posible se deben identificar las tensiones entre las leyes consuetudinarias y los principios de los derechos humanos: las leyes consuetudinarias pueden ser discriminatorias. En la evaluación de estas leyes se debe examinar si los problemas en relación con el derecho a la alimentación tienen su origen en el contenido de dichas leyes o su conexión con las leyes estatutarias, y si estos problemas requieren o no actuaciones específicas en el marco del programa SAN con el fin de garantizar la seguridad alimentaria para todos.

Apoyo jurídico en los programas SAN: En varias etapas de la formulación e implementación de un programa SAN se tienen que abordar las cuestiones relativas al derecho a la alimentación. Los especialistas jurídicos pueden prestar un apoyo importante durante la fase de formulación para evaluar el contexto jurídico, con el propósito de definir los objetivos, los resultados, las actividades y las hipótesis para que la formulación del programa se realice adecuadamente.

Durante la fase de implementación también se necesitan conocimientos especializados sobre derechos humanos y asistencia jurídica. El tipo o tipos de conocimientos especializados que se requieren dependen del ámbito del programa SAN (nacional o local), las lagunas en las capacidades de los titulares de obligaciones y titulares de derechos, y las causas estructurales de las violaciones del derecho a la alimentación.

Por ejemplo, a *nivel nacional*, los expertos en derechos humanos y jurídicos pueden:

- ◆ ayudar en la elaboración o modificación de la legislación nacional para cumplir los acuerdos internacionales relativos a la seguridad alimentaria y nutricional;
- ◆ asesorar sobre la coherencia entre las leyes sectoriales y generales que afectan a las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y nutricional;
- ◆ proponer cambios en las leyes relativas a la seguridad alimentaria y nutricional que no tengan incorporados los principios que se refieren al derecho a la alimentación;
- ◆ apoyar en la redacción de legislación que tenga en cuenta las realidades sociales y culturales.

A *nivel local* pueden:

- ◆ ayudar a prevenir conflictos mediante negociaciones entre los actores;
- ◆ apoyar a la sociedad civil y las comunidades en las negociaciones con las administraciones públicas y las empresas privadas, por ejemplo sobre cuestiones relativas a la tierra y el agua, y sobre el acceso a programas y servicios gubernamentales, semillas, subvenciones y programas de protección social;
- ◆ contribuir a establecer conexiones entre las leyes consuetudinarias y estatutarias, y a introducir leyes sobre el derecho a la alimentación en las que se reconozcan las realidades sociales y culturales a nivel local.

En las zonas remotas de muchos países en desarrollo, las personas y las comunidades carecen de conocimientos acerca de legislación y derechos, y del acceso a mecanismos de reclamación. A pesar de los compromisos nacionales en relación con los derechos humanos, hay problemas que siguen sin resolverse debido a que los más pobres no siempre tienen acceso a los sistemas judiciales.

Si en el programa SAN se prevén conflictos o controversias que afecten a la protección, el respeto y el cumplimiento del derecho a la alimentación, se necesitará apoyo jurídico (o paralegal). La obtención de dicha asistencia debe ser prioritaria en las comunidades y los ámbitos territoriales en los que haya probabilidad de que surjan tales conflictos, como manera de prevenirlos y solucionarlos.

El estudio monográfico de Sierra Leona del Recuadro 11 demuestra el valor del apoyo paralegal, la importancia de crear mecanismos de solución de disputas a nivel comunitario, la función del personal paralegal en la mediación en conflictos con terceros y la contribución de este personal para garantizar el respeto y la protección del derecho a la alimentación.

RECUADRO 11. Creación de mecanismos de solución de disputas de ámbito comunitario para la mediación y la solución de problemas relativos a la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en Sierra Leona

La prestación de servicios paralegales gratuitos a una comunidad en Sierra Leona permitió dar soluciones locales a diversos problemas, fortaleciendo al mismo tiempo la rendición de cuentas y la transparencia. La experiencia liderada por el Centro Jurídico de Acceso a la Justicia ha demostrado ser una forma alternativa de resolver controversias entre ciudadanos o comunidades y funcionarios de la administración pública cuando los litigios oficiales son demasiado costosos, inaccesibles o inaceptables desde el punto de vista cultural.

La experiencia se llevó a cabo en cuatro etapas:

1. sensibilización sobre los derechos e información sobre la función del personal paralegal en la comunidad;
2. establecimiento de juntas de seguimiento comunitarias formadas por voluntarios, cuyos miembros actúan como vía de acceso a la comunidad y canal de comunicación entre el personal paralegal móvil del centro jurídico y la comunidad;
3. identificación y debate de casos y mediación por medio del personal paralegal;
4. envío de las cuestiones complejas o sin resolver al abogado encargado de el seguimiento del centro jurídico.

En la mediación intervinieron miembros de la comunidad, terceros vinculados al Estado y actores que actuaban en el distrito. Entre los 11 casos notificados en los que se veía afectada la seguridad alimentaria cabe mencionar los siguientes:

- ◆ un caso en el que el personal paralegal pudo resolver una controversia entre un propietario de tierras y el Instituto de Investigaciones Agrícolas de Sierra Leona;
- ◆ una causa contra una empresa de la construcción que se había apropiado de tierras pertenecientes a tres miembros de la comunidad y destruido los cultivos que había en ellas depositando grava, sin compensar a los propietarios de la tierra; este caso permite albergar la esperanza de obtener resultados positivos mediante la intervención de personal paralegal; se involucró a la Dirección de Carreteras de Sierra Leona y fue necesaria la cooperación del Consejo del Distrito de Kambia.

Se ha empoderado a los miembros de la comunidad para notificar cuestiones que afectan a sus medios de vida y que de otra manera quedarían desatendidas. Se ha iniciado un proceso en el que las comunidades asumen el control para abordar estas cuestiones mediante el establecimiento de juntas de fiscalización comunitaria encargadas de supervisar las actividades del personal paralegal y evaluar si dichas actividades aportan beneficios; suministrar información a la comunidad; y crear un entorno de aprendizaje para una mediación pacífica en las controversias relacionadas con la alimentación, mediante la sensibilización sobre los derechos.



Los conocimientos prácticos y las capacidades que necesita el personal de los programas SAN para ocuparse de la asistencia jurídica son distintos entre los niveles nacional y local. Mientras que a nivel nacional son esenciales los conocimientos especializados sobre documentación jurídica, procedimientos y sensibilización en relación con las políticas, a nivel local se requiere capacidad de negociación, una base sociológica y conocimiento de la cultura. Los programas tienen que invertir en la formación de personal paralegal para mejorar su conocimiento de las cuestiones jurídicas y permitirle resolver situaciones complejas con la ayuda de abogados.

Vincular los programas SAN a los marcos jurídicos: La planificación e implementación de los programas SAN están a menudo a cargo del poder ejecutivo, de manera que se consideran iniciativas del gobierno más que del Estado. Esto puede tener efectos adversos en la participación de los titulares de derechos y en la rendición de cuentas de los titulares de obligaciones. La intervención de los órganos legislativos en los programas SAN establece la base para garantizar la gobernanza presupuestaria e institucional que se necesita para una actuación pública, mientras que los parlamentarios desempeñan una función esencial en la asignación de recursos para la aplicación de dichos programas.

RECUADRO 12. Programa de alimentación escolar en el Brasil – creación de un marco jurídico para un programa SAN

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) de Brasil se implementa desde el decenio de 1950. Comenzó como una campaña de alimentación escolar en un número pequeño de centros, respaldada por donantes internacionales, y ahora presta asistencia a 46 millones de niños y niñas, se financia totalmente con cargo al presupuesto nacional.

El PNAE ha mejorado progresivamente en cuanto a eficacia, apoyo (por estudiante), ámbito (niveles de enseñanza y número de escuelas), orientación (mayor apoyo a los grupos indígenas), diversidad y calidad de los alimentos (aceptabilidad cultural), seguimiento de la adquisición y distribución de los alimentos y contribución al desarrollo local y nacional. El programa también ha aumentado de manera gradual los recursos, concentrándose en grupos específicos y aprendiendo de la experiencia, la participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones y la rendición de cuentas.

El PNAE es un ejemplo muy interesante que pone de manifiesto cómo puede un programa aumentar progresivamente su ámbito y complejidad, aprendiendo y teniendo en cuenta las experiencias positivas y negativas registradas en todo el país. El proceso culminó en la aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en 2009 (Ley nº 11.947), que recoge todas estas experiencias en un marco jurídico.

Esta evolución siguió un enfoque basado en los derechos que respetaba los principios del derecho a la alimentación (participación, rendición de cuentas, no discriminación, etc.), obteniendo como resultado mecanismos sólidos e instituciones fuertes para la aplicación del derecho a la alimentación, plasmados ahora en un marco jurídico eficaz. La ley establece la alimentación escolar como un derecho. Se considera que este proceso es uno de los mejores ejemplos de aplicación intersectorial y práctica de un enfoque del derecho a la alimentación.

Este estudio de caso se analiza en el Anexo 3.



La vinculación de los programas SAN a la legislación fortalece la función de los poderes legislativo y ejecutivo en la toma de decisiones y clarifica sus mandatos en programas complejos, asegura un espacio para una planificación y seguimiento eficaces, facilita la preparación de instrumentos para la canalización de los recursos necesarios y garantiza la sostenibilidad de las disposiciones institucionales.

Sin embargo, la experiencia demuestra que es poco probable que los procesos de seguridad alimentaria y nutricional se mantengan a lo largo del tiempo, y que las leyes correspondientes no se cumplen –y en consecuencia pierden su eficacia– a menos que las políticas e instituciones reciban un apoyo político firme y la sociedad civil participe en la redacción de las leyes y políticas, estableciendo de esta manera su legitimidad.

Las leyes que consiguen hacer realidad el derecho a la alimentación se derivan a menudo de la unificación de procesos apoyados inicialmente por instrumentos normativos de un ámbito reducido que han obtenido más recursos y crecido con el paso de los años gracias a un aumento de la participación y la capacidad institucional. Así ha ocurrido con el programa nacional de alimentación escolar de Brasil (Recuadro 12 y Anexo 3), que tras un prolongado proceso de aprendizaje está reglamentado por una ley eficaz que consagra los principios de los derechos humanos.

Este ejemplo demuestra cómo la implementación del derecho a la alimentación es un proceso progresivo que requiere mucho tiempo y de qué manera un programa SAN puede conseguir objetivos a largo plazo cuando se establecen hitos y metas a corto plazo y se van alcanzando de manera gradual.

Pistas para los técnicos de programas SAN

En el Recuadro 13 se enumeran algunas pistas para la integración de aspectos jurídicos en los programas SAN.

RECUADRO 13. Pistas para integrar aspectos jurídicos en los programas SAN

- ◆ Incluir diagnósticos jurídicos en la formulación de los programas SAN para:
 - ◆ detectar qué aspectos jurídicos (por ejemplo leyes consuetudinarias) podrían interferir con la implementación del programa;
 - ◆ definir si el cambio del marco jurídico debería ser un elemento prioritario.
- ◆ Identificar el apoyo jurídico necesario para la implementación del programa –expertos jurídicos, negociadores, personal paralegal capacitado, etc.– teniendo en cuenta el ámbito del programa, las lagunas de capacidades de los titulares de obligaciones y de derechos, y las causas de las violaciones del derecho a la alimentación.
- ◆ Definir hitos claros y metas a corto plazo, que se han de alcanzar progresivamente, en el camino de conseguir el objetivo a largo plazo de integrar el programa SAN en una base jurídica.



3.4 INCORPORANDO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS SAN

En la mayoría de los programas SAN se aplican sistemas de seguimiento que cuentan con instrumentos e indicadores para proporcionar a los gestores del programa información sobre los principales problemas, así como sobre el nivel de realización de actividades y obtención de resultados. Más que en un seguimiento habitual, la presente sección de la Guía Orientativa se centra en los aspectos adicionales que deberían tenerse en cuenta en un programa SAN al integrar el derecho a la alimentación en el seguimiento. Las cuestiones que se proponen en esta sección se han de incluir en los marcos existentes de seguimiento de programa.

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.

Directriz 17.1

Marco conceptual

Para integrar el derecho a la alimentación en el seguimiento de un programa SAN hay que complementar los sistemas de seguimiento existentes con dos perspectivas adicionales.

En el seguimiento orientado a los derechos humanos se analiza lo siguiente: i) los procesos –decisiones, actuaciones y comportamiento– durante la implementación del programa que se espera que tengan impacto en la realización del derecho a la alimentación; y ii) los resultados, para determinar si han aumentado o no el respeto y la protección de los derechos humanos y si se están haciendo efectivos en la práctica. Por ejemplo, en un programa de alimentación escolar esto

significaría analizar si el programa llega a los niños más necesitados, si discrimina a los niños de determinados grupos de población, si se implementa con la participación de los padres y la comunidad, y si los funcionarios de la escuela y las autoridades locales tienen que rendir cuentas de unos resultados deficientes o una utilización indebida de los recursos públicos.

En el seguimiento basado en los derechos humanos se analiza el propio proceso de seguimiento y si respeta y es consistente con los derechos humanos, garantizando así que en el ciclo de gestión del programa se mantengan los principios de participación, rendición de cuentas, transparencia y no discriminación. En la práctica, significa garantizar la participación de los titulares de obligaciones y de derechos en la definición de los marcos de resultados y los sistemas de seguimiento (o su contribución a ellos con aportaciones sustanciales) para medir el éxito del programa. Como agentes del cambio, los titulares de derechos deben contribuir al establecimiento de los criterios para medir los progresos mediante su participación en la elaboración de indicadores. Al comienzo de la formulación del programa se deben realizar consultas oficiales con el gobierno y la sociedad civil sobre los indicadores, y destinando tiempo y recursos a estas consultas. Cuando se cuenta con información sobre el marco de resultados y los indicadores, los titulares de derechos pueden participar en el seguimiento de los procesos proporcionando retroalimentación al programa SAN, por ejemplo mediante el acceso a la información sobre el proyecto en tableros de anuncios y folletos, la radio y mecanismos de retroalimentación como los grupos de seguimiento de ámbito comunitario, las líneas telefónicas directas y las encuestas (PNUD, 2008).

Los transparencia y la rendición de cuentas permiten a los titulares de derechos tener acceso a los resultados del seguimiento, ya que con esta información pueden exigir cuentas sobre la prestación de los servicios a los titulares de obligaciones. La información sobre el seguimiento del programa también permite a los titulares de obligaciones actuar en consecuencia, facilitando así la toma de decisiones basada en la evidencia.

Acciones concretas

En esta sección se describen los elementos prácticos que se deben tener presentes al integrar el derecho a la alimentación en el seguimiento de los programas SAN, centrándose en el establecimiento de indicadores.

En el Recuadro 14 se resumen los tres tipos principales de indicadores para el seguimiento de los derechos humanos a nivel de programa. Los sistemas tradicionales de seguimiento de los programas SAN se orientan principalmente a los indicadores de resultados, que con frecuencia no consiguen captar las dimensiones de derechos humanos de la realización del derecho a la alimentación. La integración del derecho a la alimentación en el seguimiento de los programas obliga a reformular los indicadores de resultados existentes y elaborar indicadores adicionales para analizar los procesos que se han llevado a cabo, y medir los progresos hacia la realización del derecho a la alimentación

Al establecer indicadores en un marco de seguimiento del derecho a la alimentación se deben integrar tanto las perspectivas *orientadas* a los derechos humanos como las *basadas* en ellos. Para integrar el seguimiento *orientado* a los derechos humanos, los programas SAN necesitan indicadores que midan:

- 1. Los cambios en los marcos políticos, institucionales y legislativos que afectan al programa:** Para una seguimiento orientado a los derechos humanos se necesitan puntos de referencia y metas verificables y con plazos definidos que permitan medir e informar de los progresos en la realización del derecho a la alimentación. Tales metas y puntos de referencia deben orientar los programas y ayudar a mejorarlos. Por ejemplo, los indicadores deben servir para investigar lo siguiente:
¿Qué relación tiene un programa de alimentación escolar con las prioridades políticas? ¿Qué mandato legislativo existe para el programa? ¿Qué presupuesto se asigna, y si procede del presupuesto ordinario o de un presupuesto especial? ¿Cuáles son las contribuciones presupuestarias, las obligaciones o los compromisos en relación con el programa de los distintos niveles de la administración?
- 2. El logro de objetivos, resultados e impacto:** El seguimiento orientado a los derechos humanos permite hacer un seguimiento del impacto de los programas y conocer la manera de conseguir alcanzarlo. Por ejemplo:
¿Está diseñado un programa de alimentación escolar para abordar uno o varios de los problemas más importantes de nutrición que afectan a la mayoría de los niños? ¿De qué manera contribuye al programa a reducir los problemas de nutrición entre los niños en edad escolar? ¿Llega el programa a los niños más afectados por problemas de alimentación y nutrición y enfermedades relacionadas con la alimentación, como la enfermedad celíaca y la diabetes? ¿Con qué eficacia llega el programa a grupos de población

Los Estados tal vez deseen asimismo elaborar un conjunto de indicadores del proceso, los efectos y los resultados... 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.

Directriz 17.3

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.

Directriz 17.4

RECUADRO 14. Indicadores para el seguimiento de los derechos humanos

Los indicadores para el seguimiento de los derechos humanos *miden las dimensiones contextuales* en las que se implementa un programa SAN (mediante indicadores estructurales), para identificar no solo *lo que está ocurriendo* (utilizando los indicadores de resultados medidos tradicionalmente en los programas SAN), sino también *por qué/cómo está ocurriendo* (por medio de indicadores del proceso, que es necesario incorporar a la mayoría de los programas mencionados).

Los **indicadores estructurales** miden el grado de incorporación del derecho a la alimentación a los marcos jurídicos e institucionales y las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza que afectan a la implementación de medidas de carácter normativo y a los resultados relativos a la seguridad alimentaria y nutricional. Los indicadores estructurales están integrados en los programas SAN que tienen por objetivo introducir cambios en las políticas, leyes o estrategias nacionales. Por ejemplo, un programa SAN puede tener como objetivo conseguir el acceso jurídico de las mujeres a la tierra o la concesión de prioridad a los más necesitados en las estrategias de desarrollo.

Los **indicadores de resultados** permiten realizar el seguimiento de los progresos hacia las metas y alertar cuando no se están alcanzando los niveles previstos. En el plano de los programas, si el seguimiento se limita a los indicadores de resultados –y no examina también el proceso para alcanzarlos– no habrá información acerca de las medidas correctoras necesarias para aumentar los progresos.

Los **indicadores de procesos** proporcionan información encaminada a verificar el ámbito y la calidad de los servicios del programa para las comunidades, las familias y los individuos; garantizar que se preste asistencia a los más vulnerables; e informar sobre la manera en que se presta el apoyo. Estas indicadores permiten identificar la necesidad de medidas correctoras de carácter normativo, jurídico, administrativo y/u operativo para mejorar la implementación del programa y ajustarlo a los principios y enfoques relativos a los derechos humanos. También se denominan indicadores de conducta, ya que informan sobre la actuación de los titulares de obligaciones en el cumplimiento de sus responsabilidades respectivas.

Esta clasificación de los indicadores no es muy precisa. Es importante señalar que se puede utilizar el mismo indicador como de procesos en una labor de seguimiento y de resultados en otra. Por ejemplo, el indicador de resultados para un programa de extensión agraria puede ser el aumento de la productividad de los cultivos alimentarios de los pequeños agricultores, que también puede utilizarse como indicador de procesos para la realización del derecho a la alimentación, midiendo el grado de eficacia del servicio de extensión agraria en relación al logro de los resultados relativos a la seguridad alimentaria y nutricional.

Para más información, véase FAO, 2008.



específicos dentro de la población con inseguridad alimentaria y vulnerable? ¿Qué criterios e indicadores se utilizan para la focalización del programa (individuales, geográficos, situación nutricional, etc.)? ¿Son discriminatorios los criterios de elegibilidad para las prestaciones del programa o se aplican de manera discriminatoria? ¿Tiene el programa efectos negativos? En caso afirmativo, ¿quién se ve afectado?

- 3. El impacto del programa en las capacidades de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y de los titulares de obligaciones para cumplirlas,** y a ser posible en las relaciones entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones (HREA, 2007; PNUD, 2008): Esto incluye evaluar la manera en que el programa ha producido cambios en las actuaciones entre los titulares de derechos y de obligaciones, y la manera en que ha influido en la calidad de los mecanismos para garantizar una rendición de cuentas mutua, por ejemplo la existencia de mecanismos que obliguen a los tomadores de decisiones a explicar sus decisiones, el nivel de compromiso, y la existencia de influencias desde la base sobre el plan y la elaboración del programa. En un programa de alimentación escolar, por ejemplo, se pueden hacer las siguientes preguntas para evaluar la capacidad de los titulares de derechos a través de la evidencia de que los participantes poseen conocimientos teóricos y prácticos para tener acceso a información sobre el programa y aumentar la rendición de cuentas: ¿Qué mecanismos existen para la toma conjunta de decisiones sobre las directrices de la alimentación escolar y su seguimiento? ¿Son eficaces? ¿De qué manera se mantiene una comunicación constante entre los titulares de obligaciones y la comunidad? ¿Hay un mecanismo de control social, por ejemplo un comité del programa o un consejo comunitario, para realizar el seguimiento de la implementación y calidad del programa? ¿Hay evidencia de que se ha pedido al personal del programa que rinda cuentas de su desempeño? Para evaluar la capacidad de los titulares de obligaciones, se pueden hacer las siguientes preguntas: ¿Conocen los distintos titulares de obligaciones sus diferentes responsabilidades en relación con el programa? En caso afirmativo, ¿hay evidencia de que actúan en consecuencia? ¿Se evalúa habitualmente en el programa la capacidad de los titulares de obligaciones para asumir sus responsabilidades y se hacen esfuerzos para fortalecer esa capacidad? En caso afirmativo, ¿quién ve fortalecida su capacidad y qué evidencia hay de que esto lleva a un rendimiento mayor?

La integración de el seguimiento *basada* en los derechos humanos implica lo siguiente:

1. Que el establecimiento de indicadores se ajuste a los principios de los derechos humanos de tres maneras prácticas (HREA, 2007):
 - ◆ siendo participativos y transparentes, y empoderando a quienes intervienen;
 - ◆ involucrando a los afectados por el programa (especialmente los grupos vulnerables);
 - ◆ contribuyendo a garantizar la rendición de cuentas sobre la programación.

Por ejemplo: ¿De qué manera participan los titulares de derechos en la toma de decisiones relativas a la formulación e implementación de un programa de alimentación escolar? ¿Se formula o se altera el programa basándose en consultas técnicas con los titulares de derechos? ¿Se tiene en cuenta en el programa la retroalimentación de los niños en relación con su eficacia?

2. Que los indicadores acordados se examinen y actualicen periódicamente, en caso necesario, en consulta directa con los titulares de derechos.

3. Que los indicadores:

- ◆ estén desglosados para detectar desigualdades y discriminación entre características como el sexo, la edad, el nivel de educación, la etnia y la raza, el lugar, el quintil de ingresos y otros criterios sociales pertinentes;
- ◆ permitan identificar las formas y la calidad de la participación mediante los mecanismos a disposición de las comunidades y de los que estas tengan conciencia; la regularidad de la participación; las tasas de asistencia; y la composición de la participación;
- ◆ permitan detectar la respuesta del gobierno mediante su actuación en relación con las recomendaciones;
- ◆ permitan percibir los niveles de satisfacción de las comunidades afectadas en relación con los servicios del programa;
- ◆ sean fáciles de comprender por parte de las personas sin cualificaciones técnicas, como padres, maestros y niños, en un programa de alimentación escolar.

Para determinar la medida en que los programas reflejan los principios de los derechos humanos se requieren tanto indicadores cuantitativos, como el número de consultas con los niños y de mecanismos para fomentar la participación de los padres en el programa, como indicadores cualitativos, como las opiniones de los titulares de derechos (por ejemplo los niños) y los titulares de obligaciones (por ejemplo el Ministerio de Educación y los municipios). La información cualitativa destaca las percepciones sobre el programa de las personas y grupos destinatarios. Este tipo de información a menudo no se encuentra disponible fácilmente y podría ser necesario recopilar datos primarios mediante encuestas, entrevistas y debates en grupos con las comunidades afectadas. Por ejemplo, en una encuesta se puede observar que un porcentaje determinado de un grupo concreto está satisfecho o no con la variedad de los alimentos suministrados en un programa de alimentación escolar o con la calidad del servicio.

Acciones concretas

En el Recuadro 15 se expone una iniciativa innovadora de seguimiento que se ha puesto en práctica recientemente en Ecuador en el marco de la Estrategia Acción Nutrición, y se describe con más detalle en el Anexo 4. Aunque todavía no se ha evaluado, esta iniciativa ya está consiguiendo logros importantes. Uno de los elementos clave de su éxito es su sistema de seguimiento, que incluye los principios de los derechos humanos. Sin embargo, hay que realizar esfuerzos para superar las limitaciones, especialmente la importancia de considerar el establecimiento de un enfoque basado en los derechos en el seguimiento como un proceso largo y continuo en el que se debe promover la sensibilización de los encargados de la formulación de políticas, la capacitación del personal sobre los derechos humanos y la participación de los titulares de derechos y de obligaciones en la definición del proceso de seguimiento.

Pistas para los técnicos de los programas SAN

En el Recuadro 16 se enumeran las pistas para incorporar el derecho a la alimentación a el seguimiento de los programas SAN.

RECUADRO 15. Estrategia Acción Nutrición de Ecuador – participación y rendición de cuentas mediante un sistema de seguimiento basada en derechos

Tras la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) en 2008, el Gobierno de Ecuador formuló la Estrategia Acción Nutrición (EAN) para facilitar la restitución del derecho a la nutrición. La EAN es una estrategia nacional para la reducción sostenible de la desnutrición infantil basada en la coordinación intersectorial, que requiere la participación activa de las instituciones públicas, la sociedad civil y el sector privado. El principal objetivo es la erradicación de la desnutrición y la anemia de los niños menores de cinco años para 2015. La estrategia comprende varios programas y proyectos y alienta la cooperación mediante la formulación de políticas nacionales y locales orientadas a abordar los problemas de nutrición en 29 comunidades prioritarias (comunidades indígenas de territorios montañosos).

Aunque solo lleva funcionando cuatro años, esta iniciativa ya está consiguiendo resultados interesantes. Uno de los elementos fundamentales de su éxito es su sistema de seguimiento basado en los derechos, que se elaboró para supervisar la implementación de los programas de la EAN. Hay dos características que diferencian este sistema de seguimiento: i) supervisa el cumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares de obligaciones para facilitar la participación de la social civil, y las responsabilidades de los titulares de derechos en la aplicación de la EAN; y ii) se concibió para crear un valor público mediante la transparencia y la rendición de cuentas en relación con las actuaciones públicas.

El seguimiento regular a nivel local se realiza por las instituciones públicas y la sociedad civil, que evalúan y examinan conjuntamente los progresos hacia la consecución de las metas. Se ha preparado un sistema de alerta, basado en un método de semáforos, para mantener informadas a los tomadores de decisión de los logros del programa.

El éxito de este sistema de seguimiento se debe a su carácter participativo, en el que los resultados locales se utilizan para facilitar y mejorar la adopción de decisiones a nivel nacional. Esto ha contribuido considerablemente a mejorar las políticas de gestión y coordinación entre las instituciones en el sector social. El sistema promueve la creación de capacidades, el aprendizaje y la mejora de la rendición de cuentas.

Las limitaciones del sistema de seguimiento están relacionadas con las capacidades y la cultura de los participantes; la complejidad del sistema; la participación desigual de las instituciones estatales a nivel local y nacional; y la necesidad de hacer un mayor uso de las lecciones aprendidas en la formulación de políticas públicas. Hay que hacer mayores esfuerzos para incorporar un enfoque de derechos mediante la elaboración de indicadores de procesos, una concentración mayor en los grupos más vulnerables y su participación, la rendición de cuentas de los titulares de obligaciones y la inclusión de mecanismos de reclamación para los titulares de derechos.

Este estudio de caso se analiza en el Anexo 4.



RECUADRO 16. Pistas para incorporar el derecho a la alimentación en el seguimiento de programas SAN

- ◆ Complementar los sistemas de seguimiento de programas SAN tradicionales con un análisis de los impactos de los procesos y resultados sobre la realización del derecho a la alimentación (seguimiento orientada a los derechos humanos) y sobre la medida en que el proceso de seguimiento es consistente con los principios relativos a los derechos humanos (seguimiento basada en los derechos humanos).
- ◆ Dedicar tiempo y recursos a promover la participación de los titulares de derechos y de obligaciones en la elaboración del sistema de seguimiento en el comienzo, en particular garantizando su intervención en la elaboración de indicadores y su acceso a los resultados de el seguimiento.
- ◆ Incorporar metas y puntos de referencia verificables y con plazos fijos en las políticas, las instituciones y las leyes, para medir y notificar los progresos en la realización del derecho a la alimentación.
- ◆ Proporcionar indicadores que midan los logros de los programas SAN, concentrándose en las maneras en que los resultados contribuyen a la realización del derecho a la alimentación, por ejemplo mediante la focalización, la discriminación positiva o las funciones específicas de distintos agentes.
- ◆ Integrar indicadores que midan los cambios en las capacidades de los titulares de derechos para reclamarlos y la capacidad de los titulares de obligaciones para cumplirlas.
- ◆ Garantizar que haya indicadores concertados para:
 - ◆ detectar las desigualdades y la discriminación (mediante el desglose de los datos);
 - ◆ identificar las formas de participación;
 - ◆ detectar la respuesta del gobierno a las demandas de los participantes;
 - ◆ percibir los niveles de satisfacción;
 - ◆ garantizar una comprensión fácil por parte de las personas no técnicas.



3.5 INTEGRANDO MECANISMOS DE RECURSO Y RECLAMACIÓN A NIVEL DE PROGRAMA

Un derecho es inútil si no se puede reclamar. Para hacer efectivo el derecho a la alimentación es necesario establecer mecanismos de recurso que permitan a los titulares de derechos exigir responsabilidades a los gobiernos e instituciones públicas en relación con la implementación de leyes, políticas, estrategias y programas.

Marco conceptual

Los mecanismos de recurso pueden ser judiciales (o cuasi-judiciales), políticos o administrativos:

- ◆ Los mecanismos **judiciales** consisten en recurrir a los tribunales, mientras que los mecanismos *cuasi-judiciales* comprenden procedimientos y actuaciones adoptados por medio de instituciones como los defensores del pueblo o las comisiones de derechos humanos con el mandato de supervisar la realización de los derechos humanos y de recibir quejas. Los programas SAN pueden contribuir a la realización del derecho a la alimentación fortaleciendo los roles y actuaciones de estas instituciones judiciales y cuasi-judiciales, de manera que puedan presentar las demandas de los titulares de derechos y la sociedad civil a los poderes del Estado.
- ◆ Los mecanismos **políticos** se refieren a la manera de presentar reclamaciones en el ámbito de la política local, regional o nacional, especialmente cuando las cuestiones aumentan de importancia para formar parte del discurso político. El potencial de las elecciones para sustituir a los políticos es el último instrumento. Cabe mencionar como ejemplo de mecanismos de reclamación política la creación de organizaciones de la sociedad civil para promover el derecho a la tierra en el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) de Brasil en 1979, o el movimiento social de Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) para luchar por el derecho al agua durante el período 2000–2005. Los programas SAN pueden contribuir al empoderamiento de tales grupos mediante el fortalecimiento de su capacidad técnica (jurídica) y sus dotes de negociación. Estos mecanismos también incluyen la participación de grupos sociales en el seguimiento de las políticas y los programas SAN, como por ejemplo el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) de Brasil (Anexo 3).
- ◆ Los mecanismos **administrativos** son los sistemas prácticos y operativos por medio de los cuales se pueden reclamar los derechos. Los programas SAN vinculan las políticas gubernamentales con las demandas de la sociedad civil o de los beneficiarios y pueden contribuir considerablemente a la realización del derecho a la alimentación mediante el uso de estos vínculos con los mecanismos administrativos. Por consiguiente, estos programas deberían servir no solo para implementar políticas eficaces de seguridad alimentaria y nutricional, sino también para presentar a los gobiernos las demandas y reclamaciones de los ciudadanos en relación con la realización de sus derechos.

Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y de políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en sus leyes internas, que pueden incluir sus constituciones, declaraciones de derechos o legislación, con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. 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.

Directriz 7.2

Acciones concretas

Los programas SAN pueden incorporar a sus metas y actividades actuaciones específicas para fortalecer los mecanismos de recurso político, judicial y extrajudicial. La integración de instrumentos de reclamación en los programas SAN suele implicar la *incorporación de mecanismos de recurso administrativo a nivel de implementación* para garantizar que las autoridades adopten medidas correctoras, por ejemplo en la prestación de servicios como las redes de protección social o los programas de alimentación escolar (FAO, 2011). Entre los procedimientos administrativos concebidos para regular un programa figuran el registro y la clasificación de las reclamaciones, su investigación y seguimiento y las respuestas oficiales a los reclamantes.

Otro aspecto importante a nivel de programa es que un derecho solamente se puede reclamar cuando los ciudadanos, las comunidades y las familias comprenden tanto el derecho como los mecanismos de reclamación correspondientes. Por consiguiente, en los programas SAN es necesario informar a los ciudadanos sobre las políticas y reglamentos del programa y sobre la manera de utilizar los mecanismos de reclamación.

Para incorporar mecanismos de recurso a un programa SAN, es necesario:

- ◆ garantizar que el programa proporcione a los participantes información clara acerca de: i) su ámbito y sus actividades; y ii) los derechos y obligaciones de todos los actores en su implementación;
- ◆ proporcionar mecanismos administrativos de reclamación accesibles que permitan a los titulares de derechos exigirlos por medio de los responsables del programa;
- ◆ asegurarse de que el personal del programa conozca estos mecanismos y que los titulares de derechos estén debidamente informados sobre la manera de utilizarlos;
- ◆ garantizar que se adopten medidas correctoras sin demora.

Buenas prácticas

Oportunidades, un programa nacional de transferencia de efectivo de México, constituye un ejemplo interesante y práctico de la manera de integrar un mecanismo de reclamación administrativa en un programa SAN (Recuadro 17 y Anexo 5). Esta experiencia pone de relieve la complejidad del mecanismo, el largo proceso que requiere y la importancia de contar con una estructura bien definida del programa operativo con funciones claramente identificadas para los distintos niveles.

RECUADRO 17. Programa *Oportunidades* de México – integración de un mecanismo de reclamación en un programa SAN

Oportunidades, inicialmente denominado Progresá cuando se puso en marcha por primera vez en 1997, es el principal programa de México contra la pobreza, y se centra en el alivio a la pobreza mediante la ayuda a las familias pobres de las comunidades rurales y urbanas. El programa invierte en capital humano, por ejemplo educación de los niños, salud y nutrición, mediante una transferencia condicionada de dinero a los hogares. En una evaluación realizada en 2011 se comprobó que en los 10 últimos años, el programa había multiplicado el número de hogares asistidos, alcanzando 5,8 millones de familias (unos 30 millones de personas).

Inicialmente el programa adoptó un enfoque muy centralizado para la selección de comunidades y beneficiarios, a fin de evitar intermediarios locales y garantizar la selección de los grupos más pobres. Esto dio al programa una transparencia “ascendente” hacia los encargados de la formulación de políticas, pero no “descendente” hacia los beneficiarios. Entre 2000 y 2003 cambió de manera sustancial, adoptando un nuevo enfoque en el que se ponían de relieve los derechos de los ciudadanos. Se creó un servicio de atención al ciudadano para permitirles registrar consultas y presentar quejas sobre la prestación de servicios. En 2003 el programa recibió 72 000 comunicaciones de los ciudadanos, en la mayoría de los casos solicitudes de información sobre las operaciones del programa, aunque más del 15 % fueron quejas e informes de abusos de poder por parte del personal de *Oportunidades* o del personal de salud y docente. Entre 2004 y 2008, la actividad del Servicio de Atención al Ciudadano aumentó progresivamente tanto en el número de consultas recibidas (un 300 %) como en la proporción de quejas e informes de malas prácticas, lo que indica que se produjo una mejora en la difusión y credibilidad del programa.

Desde 2008, *Oportunidades* ha mejorado de manera significativa sus mecanismos para facilitar a los ciudadanos información sobre la manera de reclamar sus derechos como beneficiarios (potenciales) del programa y de cumplir sus responsabilidades, y ha fortalecido los sistemas de seguimiento y reclamación para aumentar la transparencia y la claridad de las normas operativas.

Oportunidades reconoce el derecho de los participantes a intervenir y les ofrece la posibilidad de señalar problemas y abusos en las operaciones. Sin embargo, a fin de evitar un uso político indebido, el programa sigue estando fuertemente centralizado, de manera que la participación de los beneficiarios en los procesos de adopción de decisiones es limitada. *Oportunidades* necesita más tiempo para consolidarse y superar estas limitaciones.

Este estudio de caso se analiza en el Anexo 5.



Pistas para los técnicos de los programas SAN

En el Recuadro 18 se exponen las pistas para integrar mecanismos de recurso y reclamación a nivel de programa.

RECUADRO 18. Pistas para integrar mecanismos de recurso y reclamación a nivel de programa

- ◆ Durante las primeras etapas de la aplicación:
 - ◆ establecer un mecanismo de recurso administrativo;
 - ◆ garantizar que el mecanismo sea accesible a los participantes;
 - ◆ asegurar que el personal del programa comprenda el mecanismo;
 - ◆ proporcionar a los participantes información sobre sus derechos y responsabilidades en el marco del programa.
- ◆ Durante la implementación, garantizar que se adopten medidas correctoras sin demora.
- ◆ Definir estructuras y funciones operativas claras para los distintos niveles del programa involucrados en la implementación de los mecanismos de recurso.







4

OBSERVACIONES FINALES

En esta última sección se resumen las principales recomendaciones y acciones necesarias para integrar el derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional.

A pesar del amplio acuerdo en el sentido de que toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, de la ratificación o adhesión por la mayoría de los Estados al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de la incorporación creciente del derecho a la alimentación en las leyes y políticas internas, sigue habiendo lagunas en la implementación práctica de este derecho.

Poner el derecho a la alimentación en práctica mediante su integración en los programas SAN es una cuestión compleja que requiere un compromiso político, conocimientos teóricos y prácticos para la implementación del derecho, instituciones sólidas, participación de la sociedad civil y acceso a la justicia y a los mecanismos de recurso por parte de los titulares del derecho. Merece la pena invertir tiempo y recursos en esta empresa, ya que los programas SAN en los que se aplica un enfoque basado en el derecho a la alimentación tienen resultados mejores y más sostenibles en la reducción de la inseguridad alimentaria y la mejora de la nutrición.

Los funcionarios gubernamentales encargados de formular, implementar y realizar el seguimiento de programas SAN a nivel local y nacional aplican a veces los principios del derecho a la alimentación mediante la focalización en los grupos más vulnerables, el análisis de las causas estructurales del hambre, la elaboración de políticas y estrategias que integran el derecho a la alimentación, promoviendo la participación y el empoderamiento, etc. Estos elementos son esenciales para integrar el derecho a la alimentación en los programas SAN. Sin embargo, existen otros elementos clave que con frecuencia se ignoran, debido tanto a la falta de conocimiento y orientaciones sobre la manera de incorporar estos elementos, como a la falta de instrumentos prácticos para facilitar esta integración. En la presente Guía Orientativa se examinan cuatro puntos de partida que a menudo se olvidan o se ignoran, y se identifican buenas prácticas y acciones concretas para ayudar a los responsables de los programas a incorporar el derecho a la alimentación en la formulación e implementación de los programas SAN. Las lecciones aprendidas de los estudios monográficos y las pistas proporcionadas en esta Guía Orientativa se deberían adaptar siempre a cada contexto particular.

Como ya se mencionó al principio, la Guía Orientativa no se ha elaborado como un modelo o conjunto de reglas para integrar el derecho a la alimentación en los programas SAN, sino que

más bien ofrece orientaciones sobre la manera de incorporar elementos importantes al ciclo de dichos programas. Sus indicaciones se basan en el conocimiento de las dificultades que se enfrentan para la realización de este derecho a corto plazo, y se pone de relieve que si integración en los programas SAN mediante un proceso de aprendizaje a más largo plazo, con la participación activa de todas las partes interesadas, contribuirá de manera definitiva a hacer efectivo el derecho a la alimentación.

La presente Guía Orientativa es un primer paso en la elaboración de un instrumento dinámico que se beneficiará de una retroalimentación constante, del intercambio de experiencias, de la documentación sobre buenas prácticas, de la identificación de nuevos puntos de partida y de la elaboración de instrumentos y mecanismos innovadores.

¡Todos juntos podemos conseguirlo!

ANEXOS: BUENAS PRÁCTICAS

ANEXO 1: ESCUELAS DE CAMPO Y DE VIDA PARA JÓVENES AGRICULTORES (JFFLS) EN MOZAMBIQUE – EMPODERAMIENTO DE NIÑOS Y JÓVENES VULNERABLES

La iniciativa de las Escuelas de campo y de vida para jóvenes agricultores (JFFLS) tiene por objetivo empoderar a huérfanos y adolescentes vulnerables de ambos sexos (de 12 a 18 años) que viven en comunidades en las que el VIH/SIDA ha tenido un gran impacto en la seguridad alimentaria y nutricional. Estos niños crecen sin la posibilidad de aprender de sus padres técnicas agrícolas y otras habilidades para la supervivencia - habilidades que podrían permitirles ganarse la vida y evitar conductas arriesgadas que aumentan su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Las JFFLS buscan mejorar los medios de vida de los jóvenes vulnerables de ambos sexos y ofrecerles oportunidades para el futuro, reduciendo al mismo tiempo al mínimo el riesgo de comportamientos de supervivencia negativos. En ellas se imparten conocimientos de agricultura y otras habilidades útiles para la vida a fin de mejorar la autoestima de los niños y jóvenes vulnerables, y sus perspectivas en cuanto a los medios de vida.

En las JFFLS se aplica un programa de aprendizaje práctico, fuera de las aulas, sobre agricultura y otras áreas prácticas. Los conocimientos y las nuevas habilidades no solo empoderan económicamente a los niños y jóvenes, sino que también contribuyen a mejorar la confianza en sí mismos y a convertirlos en ciudadanos responsables con valores positivos en relación con las cuestiones de género y los derechos humanos.

La formación agrícola en las JFFLS abarca prácticas de agricultura tanto tradicionales como modernas. Además de conocimientos de agricultura modernos, los jóvenes también aprenden técnicas agrícolas indígenas para mantener los conocimientos tradicionales sobre los cultivos locales, las plantas medicinales y la biodiversidad.

En las JFFLS se imparten también conocimientos y destrezas empresariales básicas para proporcionarles alternativas económicas en el futuro. Se alienta a los jóvenes de ambos sexos a mejorar su capacidad para resolver problemas y tomar decisiones, algo que es necesario a la hora de ganarse la vida.

En las JFFLS se hace hincapié en las aptitudes para la vida, porque muchos de los niños que asisten a ellas no tienen padres que los ayuden a llevar una vida sana y equilibrada. Se abordan cuestiones como la sensibilización sobre el VIH/SIDA y su prevención, la equidad de género, la protección de los niños, la educación nutricional, la higiene adecuada y la prevención y tratamiento de las enfermedades. Se están haciendo esfuerzos para garantizar que se identifiquen y satisfagan las diferentes necesidades de desarrollo de capacidades para la vida de los jóvenes de ambos sexos.

Los principios rectores de las JFFLS se basan en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y comprenden los aspectos siguientes:

Protección y seguridad del niño: En la Convención sobre los Derechos del Niño se afirma que los niños necesitan cuidados y protección especiales porque con frecuencia son muy vulnerables. En consecuencia, los gobiernos deben adoptar medidas para garantizar el respeto, la protección y la realización de los derechos del niño. Uno de los objetivos de las JFFLS es respaldar y proteger a los niños proporcionándoles un entorno de aprendizaje seguro, apoyo social y alivio para las preocupaciones y el estrés cotidianos. La protección de los niños y niñas frente a la indigencia y la amenaza del VIH/SIDA mientras se están convirtiendo en adultos crea las condiciones para que sean conscientes de su potencial.

Equidad de género: En las JFFLS, la equidad de género significa que los jóvenes de ambos sexos tienen las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos humanos, alcanzar su potencial, contribuir al desarrollo económico, sociocultural y político y beneficiarse de los resultados. Este principio se basa claramente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada para garantizar y fortalecer los derechos humanos de las mujeres. En la Convención se establece el derecho de las mujeres a “recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento” (párrafo 2g del artículo 14).

Participación: La participación es el proceso de comunicación entre los agentes de desarrollo y los hombres, mujeres y jóvenes de ambos sexos de la localidad, en el que la población local (incluidos los jóvenes de ambos sexos) tiene una función primordial en el análisis de la situación existente y en la planificación, implementación y evaluación de las actividades de desarrollo. En el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, los niños tienen derecho a contribuir a la toma de las decisiones que les afectan y a que sus opiniones se tengan en cuenta.

Abordar la vulnerabilidad: En las JFFLS se abordan la vulnerabilidad de los jóvenes de ambos sexos a la infección por el VIH y las necesidades específicas de las comunidades ya afectadas por el VIH/SIDA. En los hogares afectados por esta u otras enfermedades crónicas, hay menos adultos sanos que se hagan cargo de las personas más dependientes y la carga de su asistencia suele recaer en las mujeres y las niñas. Los adultos y los niños que carecen de seguridad alimentaria y de ingresos recurren con frecuencia a estrategias de supervivencia perjudiciales y de alto riesgo, como la venta de tierras o el intercambio de sexo por alimentos o dinero. Los niños son quienes corren un riesgo especial, por lo que representan preocupaciones y desafíos específicos.

Eliminación del estigma y la discriminación: Uno de los principios rectores de todas las convenciones sobre derechos humanos es la no discriminación, lo que significa que los niños no deben ni beneficiarse ni sufrir por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, origen, opiniones personales, casta, situación económica, discapacidad, nacimiento o cualquier otra condición social, como los niños seropositivos o con padres o cuidadores infectados. Todos los niños tienen derecho a la igualdad de acceso a la enseñanza, la alimentación, la salud y los servicios sociales, así como a una participación plena en la vida comunitaria.

Derecho a la alimentación: En la iniciativa de las JFFLS se anima a los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes a respaldar el derecho a una alimentación adecuada de los jóvenes vulnerables de ambos sexos que asisten a las escuelas. Aunque los Estados y las organizaciones internacionales, sobre todo el Programa Mundial de Alimentos (PMA), proporcionan ayuda alimentaria directa a los niños en las escuelas, cumpliendo de esta manera su obligación de suministrar, las JFFLS proporcionan capacitación, formación y más medios de vida para mejorar en el futuro el acceso de los niños a los recursos y los ingresos.

Las escuelas proporcionan a los estudiantes autoconfianza y conocimientos prácticos para solucionar problemas, permitiéndoles decidir por su cuenta las medidas que consideran necesarias, por ejemplo para hacer frente a las plagas o las enfermedades de los cultivos, y para defender estas decisiones ante sus colegas mediante un debate abierto.

La iniciativa de las JFFLS es un ejemplo muy bueno de empoderamiento de un grupo extremadamente vulnerable –huérfanos y otros niños y jóvenes vulnerables– en los procesos de toma de decisiones que afectan a su futuro. Las opiniones de los niños se tienen en cuenta no solo en la planificación e implementación de las actividades mientras están en la escuela, sino también en la construcción de sus medios de vida futuros y la reducción de su inseguridad económica. En las JFFLS, los niños aprenden sus derechos y son empoderados para reclamarlos.

ANEXO 2: PROGRAMA DESNUTRICIÓN CERO EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA – LOS MUNICIPIOS CUMPLEN SU OBLIGACIÓN DE HACER FRENTE A LA DESNUTRICIÓN

Desde su llegada al poder en enero de 2006, el actual Gobierno boliviano ha demostrado un fuerte compromiso político con respecto a la realización de los derechos humanos y la erradicación del hambre. La nueva Constitución, aprobada en 2009, incluye la protección de una serie de derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación. Se hacen 16 referencias a los alimentos en artículos relativos a la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación. El Gobierno ha adoptado medidas concretas a fin de cumplir sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación mediante la aprobación de nuevas leyes, el fortalecimiento de los espacios participativos y la creación de una gran variedad de programas dedicados a la mejora de la seguridad alimentaria.

Por ejemplo, las reformas del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) realizadas en abril de 2006 y junio de 2012,⁹ abrieron el camino a nuevos objetivos que buscaban promover y coordinar la participación de las instituciones del sector público y la sociedad civil en la formulación de una política alimentaria y nutricional, así como fomentar la elaboración, la difusión y el seguimiento de programas nacionales orientados a impulsar el derecho humano a la alimentación. Al frente del CONAN está el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y sus miembros son los Ministros de la Presidencia; Planificación del Desarrollo; Economía y Finanzas Públicas; Salud y Deportes; Desarrollo Rural y Tierras; Educación; Desarrollo Productivo y Economía Plural; Medio Ambiente y Aguas; y Justicia.

El CONAN tiene una Secretaría Técnica que depende del Ministerio de Salud y Deportes, y un Comité Técnico Multisectorial formado por delegados de los nueve ministerios y representantes de la sociedad civil, fundamentalmente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIQB BS). El Comité Técnico se encarga de la elaboración y seguimiento de las políticas establecidas por el Consejo Nacional.

La coordinación institucional se ha descentralizado a nivel departamental y municipal.

La creación de los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición (CODAN) y los Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición (COMAN) fortalece la implementación amplia y de carácter multisectorial de los programas y proyectos en estos niveles.

Los COMAN son instancias de coordinación entre las administraciones municipales y las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de mejorar los progresos en la realización del derecho a la alimentación a nivel municipal. Tienen las funciones de asesorar, analizar, planificar y apoyar la implementación de los programas SAN que promueven los conocimientos y las prácticas tradicionales, y de formular estrategias de seguimiento y evaluación. El Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMDC) es una de las iniciativas más importantes del CONAN y está incluido en el Plan Nacional de Desarrollo de 2007. El programa adopta

⁹ Decretos 2866 y 1254.

un enfoque basado en el derecho a la alimentación y busca eliminar la desnutrición en los niños menores de cinco años, prestando particular atención a los menores de dos. El programa llega a los 166 municipios con las tasas más elevadas de inseguridad alimentaria y desnutrición. El fortalecimiento de los COMAN es una de las estrategias del CONAN para la implementación del PMDC, tomando como base tres iniciativas principales:

- ◆ promoción del derecho a la alimentación mediante proyectos implementados por el Comité Técnico del CONAN con el apoyo de la FAO (equipo del derecho a la alimentación);
- ◆ programa Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (ISAN), promovido por el Fondo de las Naciones Unidas para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM);
- ◆ ayuda financiera a los municipios para mejorar y conseguir la sostenibilidad de las actividades del PMDC mediante una asignación de 50 000 USD para los municipios (Incentivo Municipal), destinadas a la inversión en proyectos, sobre todo los que abordan las causas estructurales de la desnutrición.

Los principales resultados obtenidos son los siguientes:

- ◆ mayor sensibilización en los municipios con un número elevado de niños afectados por la desnutrición y con posibles repercusiones negativas en el futuro del municipio;
- ◆ compromiso de las autoridades municipales con el PMDC;
- ◆ asignación de presupuestos municipales a las actividades del PMDC y a otras prioridades en relación con la seguridad alimentaria, por ejemplo el agua, la agricultura en pequeña escala y la educación;
- ◆ aprobación de los reglamentos y planes de acción de los COMAN basados en los principios PANTHER;
- ◆ incorporación de los COMAN a la estructura institucional de los municipios;
- ◆ mayor conocimiento de las funciones de los COMAN y los mecanismos que requieren;
- ◆ difusión de los principios relativos al derecho a la alimentación mediante guías destinadas a las autoridades municipales y los dirigentes sociales, y una guía para el fortalecimiento de los COMAN.

Además de estas actividades, la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia (ACOBOL) estableció una alianza con el CONAN con el fin de implementar el PMDC en los municipios y garantizar que en las diagnósticos de la desnutrición a nivel local se incluyera el derecho a la alimentación y el análisis de género.

La ACOBOL comenzó impartiendo capacitación a las concejalas para garantizar que se concediera prioridad al PMDC en los procesos de planificación y asignación de recursos de sus municipios¹⁰. Los miembros de la ACOBOL fomentaron luego la sensibilización de sus colegas masculinos sobre la importancia de afrontar la desnutrición materno-infantil en sus comunidades.

Sin embargo, los municipios tienen una capacidad limitada para reducir la desnutrición: financiación insuficiente, personal escaso y con poca formación, planificación concentrada en las infraestructuras, y burocracia municipal. Numerosas personas interesadas señalaron problemas para garantizar la

¹⁰ Con el apoyo del Gobierno del Canadá por medio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

asistencia de los departamentos y ministerios del Gobierno o la comunidad internacional. Las causas de estos problemas son: una burocracia farragosa, políticas que no reflejan las necesidades y los intereses de la población y falta de asistencia para abordar estas necesidades e intereses. A pesar de los muchos obstáculos que socavan la capacidad de los agentes municipales para ocuparse de las inquietudes comunes, los municipios han logrado una planificación municipal más integrada y participativa, financiación externa focalizada, recaudación dinámica de fondos y promoción de enfoques únicos que mejoran los resultados y la sostenibilidad de los proyectos.

La creación de capacidades para los municipios ha contribuido de manera significativa a la aplicación del PMDC y ha servido de base para la formulación de una nueva política alimentaria y nutricional coordinada por el Comité Técnico del CONAN en el marco de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley nº 144), aprobada en junio de 2011.

ANEXO 3: PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL BRASIL – CREACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO PARA UN PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

El programa de alimentación escolar es uno de los programas de alimentos más antiguos de Brasil, remontándose su origen a una propuesta formulada por Josué de Castro en el decenio de 1940. Es uno de los programas de alimentación escolar más importantes del mundo en cuanto a su alcance –beneficia a 46 millones de niños– ya que tiene cobertura universal, y se considera una de las principales formas de garantizar el acceso a los alimentos de las familias de bajos ingresos de Brasil (IBASE, 2008). Durante medio siglo, el programa de alimentación escolar de Brasil ha mejorado progresivamente su eficacia en cuanto al apoyo (por estudiante), el ámbito (niveles de enseñanza y número de escuelas), la focalización (mayor apoyo a los grupos indígenas), la diversidad y calidad de los alimentos (aceptabilidad cultural), el seguimiento de la adquisición y distribución de los alimentos y la contribución al desarrollo local y nacional.

La aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en 2009 fue el resultado de un proceso considerado como uno de los mejores ejemplos de implementación intersectorial y práctica de un enfoque basado en el derecho a la alimentación. Entre los principios rectores de la ley figuran el acceso universal a los alimentos, la diversidad cultural y la atención a las deficiencias nutricionales de los grupos vulnerables (artículo 2 de la Ley nº 11947 del 16/06/09).

La ley establece la alimentación escolar como un derecho de los alumnos de las escuelas públicas, creando al mismo tiempo un vínculo institucional entre los alimentos que se ofrecen y la agricultura familiar en las regiones vecinas. La ley y las negociaciones que precedieron su aprobación en el Congreso Nacional fueron fruto de una amplia experiencia en la implementación del programa de alimentación escolar y de una amplia participación en su formulación (CONSEA, 2009).

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) es un ejemplo de cómo un programa puede asumir progresivamente más responsabilidades. El marco jurídico que lo sustenta se basa en las lecciones aprendidas de las experiencias positivas y negativas en todo el país. En los siguientes párrafos se presenta un resumen de este proceso.

Desde sus comienzos en 1955 y hasta 1993 –primero bajo la tutela del Ministerio de Salud y luego, a partir de 1981, la del Ministerio de Educación– el PNAE fue un programa centralizado, en el que las administraciones locales tenían una función marginal o nula en la adquisición, distribución, control de calidad y gestión de los alimentos y en la planificación de los menús.

En 1994 se definieron en la Ley 9.913 (12/07/94) las funciones de las administraciones municipales en el PNAE a fin de abordar las deficiencias de las operaciones centralizadas de alimentación escolar, por ejemplo su incapacidad para garantizar productos de calidad o respetar los hábitos y los gustos alimentarios de los estudiantes locales. Esta ley obligó a las administraciones municipales y estatal a crear un Consejo de Alimentación Escolar, como el principal órgano para la implementación del PNAE a nivel local.

En 1997 se creó el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) encargado de suministrar recursos financieros destinados a la alimentación escolar en todos los municipios. En 1998, las transferencias financieras del FNDE a las administraciones locales comenzaron a ser automáticas (0,07 USD/estudiante/día), facilitando a los municipios la adquisición de alimentos localmente.

En 2001, en la Ley Provisional 2178 (28/06/2001) se decretó que estas transferencias se pagasen en 10 plazos al año, esperando cubrir con cada plazo las necesidades de alimentos de 20 días lectivos. Las administraciones locales estaban obligadas a destinar el 70 % de las cantidades transferidas a productos alimenticios

básicos, adquiriéndolos preferiblemente a los productores locales para fomentar la economía de la zona. Como consecuencia de este proceso de descentralización, los participantes de las comunidades elaboraron procedimientos para el suministro de alimentos en los que intervenían instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, y contribuyendo al establecimiento del programa actual de alimentación escolar y de la ley que lo rige.

Cuando en 2003 comenzó la iniciativa Hambre Cero, la asignación del PNAE se elevó a 0,08 USD/estudiante/día para las guarderías municipales o estatales, los centros de educación preescolar, las escuelas de enseñanza primaria y las filantrópicas y a 0,12 USD al día para las escuelas de las reservas de población indígena y los *quilombos*. A partir de 2003 y hasta la aprobación de la ley actual en 2009, hubo un aumento gradual de la cuantía de la ayuda, subiendo a 0,15 y 0,30 USD/estudiante/día en las reservas de población indígena y los *quilombos*. Los recursos globales del PNAE aumentaron de unos 500 millones de USD en 2003 a 1170 millones de USD en 2009.

En 2006 se promulgó la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) y se enunció con claridad el derecho humano a una alimentación adecuada. El enfoque basado en el derecho a la alimentación fortaleció las actividades de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil mediante la introducción de una base jurídica y los principios de los derechos humanos. En la ley se exige la implementación de un sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, que coordine las políticas para garantizar que toda la población tenga acceso a alimentos de calidad, de manera regular y en cantidad suficiente. En la ley se obliga a las administraciones de los estados a participar en la producción, comercialización y almacenamiento de alimentos y en la educación, y a garantizar el acceso al agua y los alimentos. Se pide asimismo que los estados participen, entre otras actividades, en el establecimiento y el funcionamiento de programas de alimentación escolar.

La Ley Orgánica se aprobó en 2009 y se amplió en ella el PNAE para incluir a los estudiantes de enseñanza secundaria y de formación de jóvenes y adultos –elevando el número de estudiantes beneficiarios de 36 millones a un número estimado en 46 millones– y al mismo tiempo se impuso la obligación de que la compra del 30 % por lo menos de los alimentos utilizados por el PNAE se realizase directamente en explotaciones familiares locales o regionales (Maluf, 2010).

Mediante este proceso, el PNAE ha superado las dificultades encontradas en su formulación y ha aprendido de sus errores y sus logros. La presencia de los consejos de alimentación escolar en los estados y municipios es el mecanismo primordial para la transferencia de recursos de la administración federal. Estos consejos han influido de manera importante en la reducción de la malversación de fondos. Sus objetivos son los siguientes:

- ◆ controlar las asignaciones de recursos destinado a la alimentación escolar, evitando las oportunidades de corrupción;
- ◆ verificar que las compras realizadas por el consejo local lleguen a las escuelas;
- ◆ analizar la calidad de los alimentos adquiridos;
- ◆ garantizar que los alimentos suministrados se almacenen y mantengan de manera correcta.

El PNAE de Brasil representa un caso en el que un programa se hace progresivamente más complejo y de ámbito más amplio y finalmente está apoyado por un marco jurídico. El programa ha mejorado de manera gradual, aumentando los recursos, concentrándose en grupos específicos y aprendiendo de la experiencia, con una participación amplia de la sociedad civil en la toma de decisiones. Este proceso, en el que se aplica un enfoque basado en los principios de los derechos humanos (participación, rendición de cuentas, etc.), ha dado lugar a mecanismos sólidos e instituciones fuertes para la implementación del derecho a la alimentación, que se refleja en un marco jurídico eficaz.

ANEXO 4: ESTRATEGIA ACCIÓN NUTRICIÓN DE ECUADOR – PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS MEDIANTE UN SEGUIMIENTO BASADA EN DERECHOS

Tomando como base la nueva Constitución de 2008, que contiene varias disposiciones relativas a los derechos humanos,¹¹ Ecuador aprobó en 2009 la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), firmemente enraizada en los principios del derecho a la alimentación. Por ejemplo, la ley se concentra en la población más vulnerable, estableciendo los plazos y las obligaciones para que el Gobierno realice el derecho a la alimentación de la población indígena. Uno de los aspectos más importantes de la LORSA es su atención al principio de los derechos humanos relativo a la participación (Capítulo V). Las personas solo pueden realizar su derecho a la alimentación cuando pueden participar de manera significativa y libre en las decisiones que les afectan actualmente y en el futuro.

La LORSA ha facilitado la integración del derecho a la alimentación en las políticas y programas SAN. En la nutrición, las actuaciones se concentran en la restitución del derecho a la nutrición (SENPLADES, 2009) mediante la Estrategia Acción Nutrición (EAN). En la EAN se aplica un enfoque intersectorial y participativo, involucrando a las administraciones central y locales, y a la sociedad civil. Basándose en la capacidad local, la EAN se centra en mejorar la situación nutricional en 29 cantones de territorios montañosos indígenas rurales mediante una actuación pública intersectorial, fortaleciendo las capacidades de las administraciones locales, y fomentando la participación de la sociedad civil y el sector privado. El principal objetivo es erradicar la desnutrición y la anemia de los niños menores de cinco años para 2015.

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) está al frente de la EAN, y colaboran en ella los Ministerios de Salud Pública, Vivienda, Inclusión Económica y Social, Educación y Agricultura y Pesca, el Consejo Nacional de la Niñez, las administraciones provinciales y municipales, los concejos cantonales, las asambleas de las iglesias y las ONG.

Según la Oficina Regional de la FAO para América Latina, aunque esta estrategia no se evaluará hasta 2013 ya está dando algunos resultados interesantes con miras a la consecución de indicadores de nutrición. Uno de los elementos clave es su sistema de seguimiento basado en los derechos humanos. Hay dos características que diferencian este sistema de los procesos de seguimiento tradicionales:

- ◆ El programa tiene cinco componentes relativos a la seguridad alimentaria y nutricional: acceso al agua, salud y nutrición de los niños, educación nutricional, embarazo y lactancia e inocuidad de los alimentos. Un sexto componente, relacionado con la participación, es el ejercicio de los derechos de los ciudadanos por parte de las comunidades y las organizaciones involucradas en las intervenciones regionales y locales. Este componente define lo que tienen que hacer los titulares de obligaciones para aumentar la participación de la sociedad civil en la EAN y las responsabilidades de los titulares de derechos en la implementación de la estrategia.
- ◆ Además de los resultados previstos en un proceso de seguimiento normal –es decir, mejora del desempeño, asignación de recursos y extracción de las lecciones aprendidas para su implementación – este sistema basado en los derechos humanos está concebido para crear un valor público, es decir, poner de relieve la transparencia y la rendición de cuentas en relación con las actuaciones públicas.

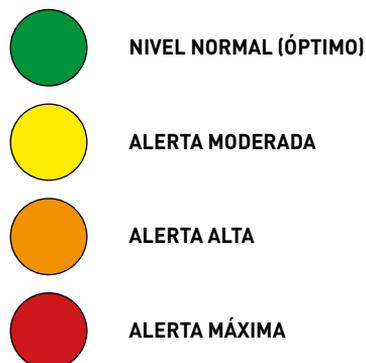
¹¹ En la Constitución se declara que el derecho a la alimentación es “el derecho a tener acceso libre y permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para una alimentación sana, de calidad, de acuerdo con la cultura, tradiciones y costumbres de los pueblos”.

En los cantones donde se implementa la EAN se han diseñado dos mecanismos de seguimiento: los planes de acción (PAC) y una estructura de acceso a la información. Ambos mecanismos contribuyen a la implementación de un proceso de seguimiento en tres fases:

- ◆ **Recopilación de información/datos:** La información recopilada a nivel local se compila y analiza para el PAC del cantón, cuya implementación está a cargo de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.
- ◆ **Análisis de la información:** En las evaluaciones del desempeño de los PAC participan expertos sectoriales (ministerios), personal local, representantes de la sociedad civil y gestores de los programas.
- ◆ **Comunicación y difusión de información** a los ciudadanos y rendición de cuentas de las instituciones públicas sobre la implementación y los logros del programa.

Se ha preparado un sistema de alerta, basado en un instrumento de semáforos, para informar a los tomadores de decisión sobre la implementación del PAC (Figura 3).

FIGURA 3. Sistema de alerta



En el seguimiento regular a nivel cantonal y provincial se involucra a los actores públicos y la sociedad civil en la evaluación conjunta y el debate de los logros en relación con las metas del PAC. El seguimiento se realiza en dos niveles: técnico, con expertos de los ministerios y los municipios que trabajan con los dirigentes comunitarios; y político, con la participación de las autoridades provinciales y locales y los dirigentes comunitarios.

En los 22 indicadores de proceso definidos por la EAN se da prioridad a dos cuestiones:

- ◆ la demanda social como expresión de las necesidades de los titulares de derechos;
- ◆ los servicios ofrecidos por los ministerios en el marco de los seis componentes de la EAN.

Como ejemplo de estos indicadores cabe mencionar los siguientes:

- ◆ número de miembros del personal sanitario con capacitación en nutrición;
- ◆ número de municipios que aprueban normas y reglas para la incorporación de la EAN a las políticas cantonales;
- ◆ número de instituciones que participan en la EAN para el cumplimiento de sus compromisos;
- ◆ número de oficinas comunitarias que funcionan como defensoras del niño a nivel comunitario y que ejercen un control social.

El seguimiento basada en los derechos humanos ha mejorado la transparencia y la cooperación entre los diferentes ministerios y los programas oficiales sobre nutrición infantil, y ha proporcionado normas comunes para el análisis de los logros y las limitaciones. Gracias a este mecanismo de seguimiento, la EAN puede verificar los progresos y los resultados de una política pública intersectorial e interterritorial, garantizando la participación de la sociedad civil y las comunidades como norma básica del seguimiento. El sistema también ha contribuido a mejorar las capacidades de los ministerios y del personal local.

Entre las dificultades encontradas en la implementación de este sistema de seguimiento figuran las siguientes:

- ◆ Aunque el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social desempeñó un papel esencial en la armonización del uso del mecanismo de seguimiento, todavía no hay acuerdo entre los ministerios sobre la implementación del sistema.
- ◆ La falta de capacidad para el uso de las metodologías de seguimiento (plataforma tecnológica, marco logístico, PACs) obligó a llevar a cabo un programa de capacitación para el personal de los ministerios.
- ◆ Para hacer frente a la falta de una cultura de seguimiento se necesitará un proceso prolongado de cambio de comportamiento.
- ◆ El complejo sistema de información no está adaptado a las necesidades de los tomadores de decisión.
- ◆ La participación de los municipios en la implementación del sistema de seguimiento ha sido desigual, dependiendo de los intereses políticos, las capacidades del personal y los recursos. En general, es poco probable que las autoridades políticas utilicen el sistema de seguimiento para tomar decisiones, ya que no reconocen sus ventajas. La institucionalización del sistema ha sido más débil en los municipios sin afinidad política con el gobierno nacional.
- ◆ Aunque las partes interesadas de algunos municipios mantienen una relación dinámica entre sí en la utilización de mecanismos de seguimiento, la influencia de los resultados de el seguimiento a nivel político (nacional/provincial) ha sido limitada. En el seguimiento basada en los derechos humanos hay que identificar las necesidades y las lecciones aprendidas de los niveles locales y utilizar estas necesidades para influir en la formulación de las políticas públicas.
- ◆ Los indicadores de seguimiento de la EAN ponen de manifiesto que se han realizado esfuerzos para abordar las causas multisectoriales de la desnutrición. Sin embargo, hay que esforzarse aún

más para transversalizar la perspectiva de los derechos humanos mediante los indicadores de proceso que miden la atención a los grupos vulnerables, su participación, la rendición de cuentas de los titulares de obligaciones y la inclusión de mecanismos de reclamación para los titulares de derechos.

Estas limitaciones ponen de manifiesto que la formulación e implementación de un enfoque basado en los derechos se deben considerar como un proceso largo y continuo en el que es necesario promover la sensibilización de los encargados de la formulación de políticas, la capacitación del personal con respecto a los derechos y la participación de los titulares de derechos y de obligaciones en el desarrollo del proceso de seguimiento.

ANEXO 5: PROGRAMA OPORTUNIDADES DE MÉXICO – INTEGRACIÓN DE UN MECANISMO DE RECLAMACIÓN EN UN PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Oportunidades es el programa más importante del Gobierno mexicano contra la pobreza y se centra en aliviar la pobreza mediante la ayuda a las familias pobres de las comunidades rurales y urbanas. Oportunidades invierte en capital humano –mejorando la educación, la salud y la nutrición de los niños – proporcionando transferencias en dinero, condicionadas a la asistencia regular de los niños a la escuela y a las visitas de la familia a los centros de salud. Según una evaluación de 2011, el programa ha aumentado el número de hogares asistidos en los 10 últimos años, alcanzando 5,8 millones de familias (unos 30 millones de personas).

La experiencia de Oportunidades pone de manifiesto de qué manera se pueden establecer de manera gradual por medio de un programa SAN mecanismos de reclamación administrativa y sistemas de recurso para prevenir y solucionar los conflictos relacionados con los servicios del programa. Tras 15 años de funcionamiento, estos mecanismos de reclamación y recurso se han consolidado en torno a tres componentes principales:

- ◆ información y comunicación del programa a los beneficiarios;
- ◆ un sistema de seguimiento para identificar las deficiencias del programa y las reclamaciones de los beneficiarios;
- ◆ evaluaciones periódicas del programa.

Oportunidades, denominado inicialmente Progresá, comenzó en 1997 como un programa de apoyo a la educación, la salud y la alimentación en las zonas rurales. Hasta el año 2000 no había un sistema en el que se examinasen las reclamaciones de los beneficiarios y se abordasen sus demandas.

Entre 2000 y 2003, el programa cambió sustancialmente: adoptó el nombre de Oportunidades, aumentó el número de beneficiarios, llevó a cabo distribuciones en gran escala de suplementos alimentarios, amplió los beneficios a zonas periurbanas (2001) y urbanas (2002), y estableció comités de promoción comunitaria (CPC) como facilitadores. Estos comités se crearon para evitar abusos de poder por parte de los intermediarios que previamente habían actuado como facilitadores en la toma de decisiones. Los CPCs están formados por especialistas en salud, educación y alimentación y por facilitadores comunitarios.

Durante estos años se incorporó al programa como elemento fundamental un servicio de atención al ciudadano, además de incluir mecanismos de focalización, certificación de elegibilidad y procedimientos de pagos.

En 2003, la estructura administrativa de atención a los beneficiarios se componía de 10 funcionarios a nivel central y un funcionario en cada uno de seis estados. Se preparó un manual de procedimientos que incluía la descripción de las funciones y responsabilidades en el ámbito del sistema de prestación de servicios, las necesidades, las maneras de abordar esas necesidades, los procedimientos de investigación de reclamaciones y otros elementos. El sistema se concibió para evitar el uso de intermediarios y responder directamente a los ciudadanos. En esa época el programa había recibido 72 000 consultas de los ciudadanos.

Entre 2004 y 2008, el programa se concentró en la consolidación del sistema de prestación de servicios y en la descentralización del procedimiento a nivel de los estados. En 2008, el sistema tenía personal exclusivo en los 32 estados, con representación en 130 centros de servicios y registro. Durante este período las consultas de los ciudadanos aumentaron un 300 por ciento y se consiguieron mejoras significativas en el registro, la respuesta a las reclamaciones telefónicas y la confidencialidad de los procedimientos.

Se concedió prioridad a la capacitación de personal y la difusión de información sobre el programa entre los beneficiarios. Aunque se registraron cambios importantes en la Administración Federal Mexicana, el sistema de prestación de servicios no sufrió modificaciones significativas, puesto que los nuevos gestores respaldaron los procedimientos existentes y estaban de acuerdo sobre el valor público del sistema, su legitimidad y su capacidad operativa.

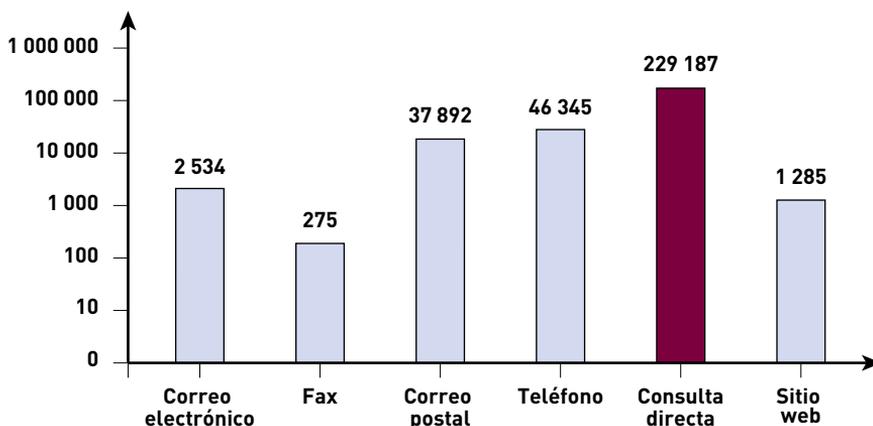
Desde 2008, los mecanismos perfeccionados han llevado al fortalecimiento de la difusión de la información, la transparencia y la claridad de las normas operativas y a la mejora de los sistemas de seguimiento y de reclamación.

Información: El programa facilita información y orientaciones a las familias, permitiéndoles reclamar sus derechos como beneficiarios (potenciales) del programa y hacer efectivas sus responsabilidades.

El componente de información se refuerza con un componente de capacitación sólida y continua para el personal y los portavoces de los comités de promoción comunitaria, y una estructura de administración del programa bien definida con funciones y normas operativas claras para el personal (beneficiarios previstos, criterios de elegibilidad, planes de ayuda y sus cantidades, procedimientos y criterios de distribución, etc.). Uno de los principales desafíos reside en superar las barreras del idioma que marginan a los grupos indígenas monolingües, mediante la contratación de personal indígena y portavoces que conocen las lenguas indígenas.

Recopilación, investigación y respuesta a las consultas de los ciudadanos: Estos mecanismos están ideados para evitar conflictos y solucionar los problemas relacionados con la aplicación del programa. Las consultas han aumentado a lo largo de los 10 últimos años, habiendo alcanzado las 317 558 en 2010. Los canales tradicionales para recibir las consultas eran el correo postal, el teléfono y las reuniones. Progresivamente se han tenido en cuenta y añadido otros sistemas, como el correo electrónico y una página web. En la Figura 4 se explican los canales utilizados por los ciudadanos en 2010 para plantear sus consultas al programa.

FIGURA 4. Canales utilizados para presentar informes al programa



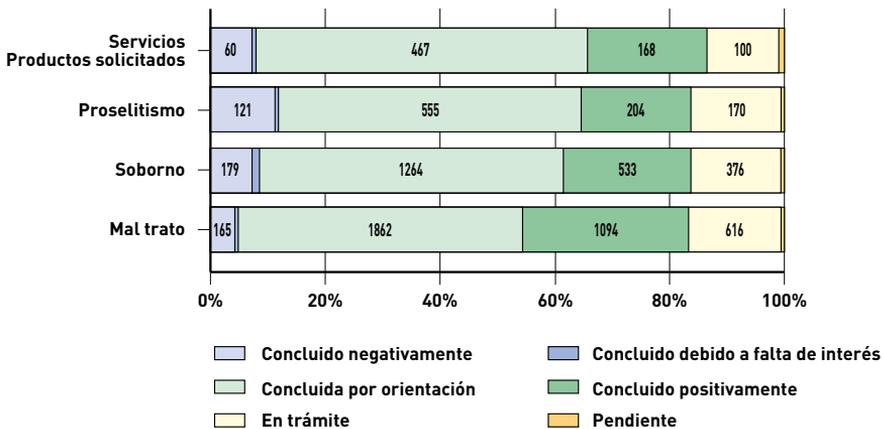
Fuente: SEDESOL, 2011.

Alrededor del 10 % de estas consultas (30 411) fueron reclamaciones o quejas relacionadas con los derechos de los beneficiarios o de otros ciudadanos (no necesariamente beneficiarios). Cuando se recibe una reclamación, se somete al siguiente procedimiento (SEDESOL, 2012):

- ◆ registro inicial, identificando el asunto y la fecha con un número de registro;
- ◆ análisis y clasificación;
- ◆ investigación (documental o sobre el terreno, en función del asunto) y consulta con otros sectores interesados de la administración pública;
- ◆ seguimiento mediante mecanismos de control para supervisar la situación;
- ◆ respuesta oficial, que debe ser clara, breve, concreta, sencilla y comprensible;
- ◆ conclusión y registro final, que puede ser:
 - ◆ positiva: favorable al reclamante;
 - ◆ negativa: no favorable al reclamante;
 - ◆ informativa: cuando se facilita información adicional al reclamante;
 - ◆ sin interés: cuando se solicitan datos adicionales al reclamante y no se reciben en un plazo de tres meses.

El análisis de las reclamaciones y las quejas presentadas entre 2005 y 2009 pone de manifiesto que los casos más frecuentes se debían a errores por inclusión/exclusión, seguidos de equivocaciones relacionadas con el apoyo operativo y económico. Las quejas relativas a abusos o proselitismo (quejas sobre situaciones extremas) representan solo el 9,2 por ciento de las reclamaciones totales.

FIGURA 5. Respuestas a las quejas, 2005-09



Fuente: Hevia et Gruenberg, 2010.

Los criterios normativos proporcionan instrucciones específicas para el análisis de las reclamaciones y las quejas. En casos de posible conflicto, abuso por parte de las autoridades y de funcionarios, proselitismo o situaciones con consecuencias graves para la población, las demandas se consideran “urgentes” y se han de solucionar con rapidez.

La Figura 5 muestra las respuestas del programa a las quejas presentadas durante el período 2005–2009. En los casos de malos tratos hubo un porcentaje más elevado de resultados positivos y se concentraron en el sector de la salud. Las quejas de proselitismo giraron fundamentalmente en torno a los portavoces de los comités de promoción comunitaria.

Aunque esta información sobre los mecanismos de recurso del programa es muy valiosa, es necesario recopilar más datos y desglosarlos para saber si las actuaciones de recurso han tenido resultados duraderos o no; por ejemplo, si se han producido sanciones a los médicos o enfermeras autores de los abusos o su alejamiento del sector sanitario.

Seguimiento: Para el seguimiento del sistema hay dos mecanismos principales:

- ◆ cartas de compromiso de ciudadanos, que vigilan si el personal del programa ha facilitado o no información sobre la manera en que se deben presentar las reclamaciones, que incluye dos mecanismos: i) sesiones iniciales cuando los ciudadanos se incorporan por primera vez al programa; y ii) encuestas de los beneficiarios al final de las sesiones de integración;
- ◆ puntos centinela, que recopilan información de los beneficiarios mediante cinco encuestas semestrales; en estos mecanismos se recurre a preguntas para investigar las impresiones de los beneficiarios con respecto a las operaciones del programa y la calidad de los servicios prestados y tienen por objeto mejorar el proceso de toma de decisiones.

Estos mecanismos y medidas de carácter preventivo y correctivo del programa deben estar integrados en los mecanismos existentes a nivel local, por ejemplo en los comités de promoción comunitaria o las asambleas comunitarias.

Se considera que la fuerte centralización del programa es uno de los factores de su eficacia, evitando un uso político indebido generalizado mediante el control central de los recursos. Sin embargo, la participación de los beneficiarios en los procesos del programa y el fortalecimiento del capital social y la gobernanza democrática siguen siendo limitados. Esto es particularmente importante en las comunidades indígenas, donde la acción colectiva mediante las instituciones locales autónomas es un factor esencial para su desarrollo.

Este estudio monográfico pone de manifiesto que en los programas a veces hay que elegir, por ejemplo entre promover la rendición de cuentas y el empoderamiento de los beneficiarios y aumento de su participación. Sin embargo, el mecanismo de reclamación representa un paso hacia adelante en la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en un programa nacional, aunque todavía se necesita tiempo para su consolidación y para superar sus limitaciones.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ◆ **Albrecht, K., Germann, J. & Ratjen, S.** 2007. *How to use the voluntary guidelines on the right to food: A manual for social movements, community-based organisations and non-governmental organisations.* Heidelberg, Alemania, Foodfirst Information and Action Network (FIAN) International.
www.fian.org/resources/documents/others/how-to-use-the-voluntary-guidelines-on-the-right-to-food/pdf
- ◆ **Amnistía Internacional & FIAN.** 2010. *Haki Zetu ESC rights in practice: The right to adequate food.* Special Programme on Africa (SPA) Handbook Series. Amsterdam, Países Bajos, Amnesty International Netherlands.
www.hrbaportal.org/wp-content/files/right_to_adequate_food_light_haki_zetu.pdf
- ◆ **CEDAW.** [Se aprobó el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981] 19 ILM 33 (1980).
www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm
- ◆ **CDESC.** 1990. *Observación general n° 3: Índole de las obligaciones de los Estados Partes.* Quinto período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Ginebra, 14 de diciembre de 1990. E/1991/23.
www.unhcr.org/refworld/docid/4538838e10.html
- ◆ **CDESC.** 1999. *Observación general n° 12: Derecho a una alimentación adecuada.* 20º período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Ginebra, 26 de abril-14 de mayo de 1999, tema 7 del programa. E/C.12/1999/5.
www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9o
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/g99/420/12/pdf/g9942012.pdf?openelement>
- ◆ **CDESC.** 2002. *Observación general n° 15: Derecho al agua.* 29º período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Ginebra, 11-29 de noviembre de 2002, tema 3 del programa. E/C.12/2002/11.
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/g03/402/29/pdf/g0340229.pdf?openelement>
- ◆ **CDN.** [Se aprobó el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990], 28 ILM 1456 (1989).
www2.ohchr.org/english/law/cdn.htm
- ◆ **De Schutter, O.** 2012. *From charity to entitlement. Implementing the right to food in Southern and Eastern Africa.* Nota informativa n° 05, junio de 2012. Roma, Alianza contra el Hambre y la Malnutrición (ACHM).
http://www.theaahm.org/fileadmin/user_upload/aahm/docs/from%20charity%20to%20entitlement_en.pdf

- ◆ **FAO.** *A primer to the right to adequate food.* Roma. (Curso de aprendizaje electrónico sobre el derecho a la alimentación)
www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm
- ◆ **FAO.** 2005. *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 Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004. Roma.
www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm
- ◆ **FAO.** 2011. *Exigibilidad: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil.* V. Burity, L. Cruz y T. Franceschini. Roma.
www.fao.org/righttofood/publi11/exigibility-2011_en.pdf
- ◆ **PIDESC.** (Se aprobó el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976) 6 ILM 360 (1967), se puede consultar en
www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm
- ◆ **ACNUDH.** 2010. *The right to adequate food.* Folleto informativo sobre los derechos humanos n° 34. Ginebra.
www.fao.org/righttofood/publi10/factsheet34en.pdf
- ◆ **DUDH.** (Aprobada el 10 de diciembre de 1948), res. 217A (III) de la A.G., Doc A/810 en 71 (1948), se puede consultar en
www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx

PUNTO DE PARTIDA 1: ENTENDIENDO LOS ROLES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES

- ◆ **FAO.** 2008. *Methods to monitor the human right to adequate food. Volume II: An overview of approaches and tools.* Roma.
www.fao.org/righttofood/publi09/2voll_toolbox_monitoring_guide.pdf
- ◆ **FAO.** 2011b. *Right to food making it happen. Progress and lessons learned through implementation.* Roma.
www.fao.org/righttofood/publi11/forum%20report_web.pdf
- ◆ **FAO.** 2012. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, en el Informe del 38º período (extraordinario) de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (11 de mayo de 2012), Apéndice D.* Roma.
www.fao.org/docrep/meeting/025/md958e.pdf
- ◆ **Johnson, U.** 2003. *Human rights approach to development programming.* Oficina Regional de África Oriental y Meridional del UNICEF.
www.unicef.org/rightsresults/files/hrbdp_urban_jonsson_april_2003.pdf
- ◆ **UNFPA.** 2010. *A human rights-based approach to programming. Practical information manual and training materials.* Nueva York.
www.unfpa.org/public/op/preview/home/publications/pid/4919

BUENAS PRÁCTICAS: ESCUELAS DE CAMPO Y DE VIDA PARA JÓVENES AGRICULTORES EN MOZAMBIQUE

- ◆ **FAO.** 2007. *Getting started: running a Junior Farmer Field and Life School*. Roma.
www.fao.org/docrep/010/a1111e/a1111e00.htm
- ◆ **FAO.** 2010 *Land and Property Rights: Junior Farmer Field and Life School facilitator's guide*. Roma.
www.fao.org/docrep/013/i1896e/i1896e.pdf

BUENAS PRÁCTICAS: PROGRAMA DESNUTRICIÓN CERO EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

- ◆ **CONAN.** 2010. *Sistematización de las experiencias de Consejos de Alimentación y Nutrición en Bolivia*. La Paz, Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN).
www.fao.org/righttofood/publi10/bolivia_report2010_sistematizacion_conan.pdf
- ◆ **Hoey, L.** 2008. *Accomplishing zero malnutrition in Bolivia: the importance of municipal commitment, capacity and accountability*. Ithaca, Nueva York, Estados Unidos, Iniciativa para la Incorporación de la Nutrición (MNI), Banco Mundial y División de Ciencias de la Nutrición de la Universidad de Cornell.
<http://mni.human.cornell.edu/documents/1-2008+mni+bolivia+study+of+10+phase+1+zero+malnutrition+municipalities.pdf>
- ◆ **Rights and Democracy.** 2011. *The human right to food in Bolivia: report of an international fact-finding mission*. Montreal, Canadá, Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático.
http://cesr.org/downloads/bolivia_right_to_food_eng.pdf
- ◆ **Soto, O.** 2010. *Proyecto "Apoyo al gobierno de Bolivia en la promoción del derecho humano a la alimentación adecuada" tercera fase, informe final*. La Paz.
www.fao.org/righttofood/publi10/bolivia_report2010_informe-final.pdf

PUNTO DE PARTIDA 2: INTEGRANDO ASPECTOS JURÍDICOS EN LOS PROGRAMAS SAN

- ◆ **FAO.** 2008a. *Right to food assessment the Philippines. The Filipinos' right to food. An assessment of the Philippine legal framework governing the right to food*. Roma.
www.fao.org/righttofood/publi10/philippines_assessment_vol2.pdf
- ◆ **FAO.** 2009. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Derecho a la alimentación. Libro 1. Roma.
www.fao.org/righttofood/publi09/guide_on_legislating.pdf
- ◆ **FAO.** 2009a. *Guide to conducting a right to food assessment*. Derecho a la alimentación. Libro 3. Roma.
www.fao.org/righttofood/publi08/assessment_guide.pdf
- ◆ **FAO.** 2009b. *Right to food assessment checklist. Assessing the right to food in the national development context*. Roma.
www.fao.org/righttofood/publi10/assessment_checklist_en.pdf

- ◆ **Lahoz, C. & De Loma-Ossorio, E.** 2008. *The right to adequate food. Guide for rapid assessments.* Action Aid, International Food Security Network.
www.ieharm.org/html/docscursos/r2f_assessment_guidelines_englih.pdf
- ◆ **ACNUDH.** 2006. *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development.* Ginebra.
www.ohchr.org/documents/publications/faqen.pdf
- ◆ **ACNUDH & PNUD.** 2004. *Methodology and tools for human rights-based assessment and analysis.*
hurilink.org/tools/methodologyandtoolsforhrbassessmentandanalysis-bih.pdf
- ◆ **PNUD.** 2006. *UN human rights-based analytical tools for a common country assessment.* Nueva York.
(texto inédito).

BUENAS PRÁCTICAS: PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL BRASIL

- ◆ **CONSEA.** 2009. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira.* Brasília, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA).
- ◆ **Gobierno de Brasil.** Sin fecha. Legislación relativa al Programa nacional de alimentación escolar de Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
www.fnnde.gov.br/index.php/ae-legislacao
- ◆ **IBASE.** 2008. *Repercussões do programa bolsa família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas: documento síntese,* Río de Janeiro, Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE).
- ◆ **Maluf, R.** 2010. *Institutional framework and public policies for food and nutrition security and sovereignty in Brazil.* Presentado en la Conferencia Internacional sobre Dinámicas de Transformación Rural en Economías Emergentes, 14-16 de abril de 2010, Nueva Delhi.

PUNTO DE PARTIDA 3: INCORPORANDO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS SAN

- ◆ **FAO.** 2007a. *Incorporating right to food principles and approaches in programme assessment improving food and nutrition programmes, a supplement to the Assessment Tool for Action (SAT),* por M. Immink. (texto inédito)
- ◆ **FAO.** 2008. *Methods to monitor the human right to adequate food, Volume I: Making the case for rights-focused and rights-based monitoring and Volume II: An overview of approaches and tools.* Roma.
www.fao.org/docrep/011/i0349e/i0349e00.htm y www.fao.org/docrep/011/i0351e/i0351e00.htm
- ◆ **HREA.** 2007. *Guide for applying indicators within UN human rights-based programming,* preparado por Human Rights Education Associates (HREA). Nueva York, PNUD.
http://hrbaportal.org/wp-content/files/hrba_indicators_toolkit_hrea.pdf
- ◆ **Malhotra, R. & Fasel, N.** 2005. *Quantitative human rights indicators – a survey of major initiatives.* (Borrador).
www.gaportal.org/sites/default/files/quantitative%20human%20rights%20indicators.pdf

Bibliografía

- ◆ **PNUD.** 2006. *Indicators for human rights based approaches to development in UNDP programming: A user's guide*. Nueva York.
<http://gaportal.org/sites/default/files/hrba%20indicators%20guide.pdf>
- ◆ **PNUD.** 2008. *Guidance Note on indicators for human rights-based programming*. Nueva York.
www.unssc.org/web1/programmes/rcs/cca_undaf_training_material/teamrcs/file.asp?id=1511

BUENAS PRÁCTICAS: ESTRATEGIA ACCIÓN NUTRICIÓN DE ECUADOR

- ◆ **FAO.** 2011. *Características y operación del sistema de seguimiento y evaluación – Ecuador, Proyecto Estrategia contra el Hambre y la Desnutrición Crónica Infantil*. Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. [vídeo]
www.youtube.com/watch?v=_j1lugvlf70&list=uuuccf4jno0nuwguknbehha&index=1&feature=plcp
- ◆ **SENPLADES.** 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013*. Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). <http://plan.senplades.gob.ec/tematica-etn-2>
- ◆ **Vaca, C.** Sin fecha. Participative construction and implementation of a monitoring and evaluation system for Ecuador's national food and nutrition strategy. Quito, Ministerio de Desarrollo Social. [Presentación en PowerPoint]
www.foodsec.org/fileadmin/user_upload/eufao-fsi4dm/docs/german_0900_vaca.pdf

PUNTO DE PARTIDA 4: INTEGRANDO MECANISMOS DE RECURSO Y RECLAMACIÓN A NIVEL DE PROGRAMA

- ◆ **FAO.** 2009. *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, C. Golay. Roma, Unidad del Derecho a la Alimentación.
www.fao.org/righttofood/publi09/justiciability_en.pdf
- ◆ **FAO.** 2011. *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*, V. Burity, L. Cruz y T. Franceschini. Roma.
www.fao.org/righttofood/publi11/exigibility-2011_en.pdf
- ◆ **Valente, F., Franceschini, T. & Burity, V.** 2007. *A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada*. Acción Brasileña para la Nutrición y los Derechos Humanos (ABRANDH).
www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/exigibilidade.pdf

BUENAS PRÁCTICAS: PROGRAMA OPORTUNIDADES DE MÉXICO

- ◆ **Fox, J.** 2007. *Accountability politics: Power and voice in rural Mexico*. Oxford, Reino Unido y Nueva York, Oxford University Press.
- ◆ **Hevia, F. & Gruenberg, C.** 2010. *Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Mexican Rural Development Research Reports nº 11. Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
<http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos/documentos/interes/11.pdf>

- ◆ **Luccisano L.** 2004. Mexico's Progresa Program (1997–2000), an example of neo-liberal poverty alleviation programs concerned with gender, human capital development, responsibility and choice. *Journal of Poverty*, 8(4): 31–57.
- ◆ **SEDESOL.** 2009. *Evaluación social y plan de acción para la definición del modelo alternativo de la operación y gestión del Programa Oportunidades para población indígena*. Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
www.oportunidades.gob.mx/portal/wb/web/evaluacion_social_y_plan_de_accion_para_la_definic
- ◆ **SEDESOL.** 2011. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Desde un enfoque de Derechos Humanos*. Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (Presentación para la FAO) / www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Paises/mexico.pdf
- ◆ **SEDESOL.** 2012. *Guía operativa para la contraloría social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades – Programa de Apoyo Alimentario*. Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
www.oportunidades.gob.mx/portal/work/sites/web/resources/archivocontent/1925/guia_operativa_para_contraloria_social_2012.pdf

Sus comentarios y sugerencias son muy apreciadas. Por favor enviarlos a Righttofood@fao.org
Usted encontrará este documento en el sitio www.fao.org/righttofood

Esta Guía Orientativa es un instrumento práctico para los técnicos que deseen integrar el derecho a una alimentación adecuada en los programas SAN.

Se explican brevemente las dimensiones conceptuales, legales y operativas del derecho a la alimentación. La Guía Orientativa luego analiza cuatro puntos de partida claves para la integración del derecho a la alimentación en los programas SAN: los roles y responsabilidades de los actores, aspectos jurídicos, sistemas de seguimiento, y mecanismos de recurso y reclamación en el marco de los programas SAN. Se utilizan ejemplos específicos y estudios de caso para ilustrar cómo se puede realizar.

ISBN 978-92-5-307441-9



9 789253 074419

I3154S/1/02.13

**EL
DERECHO**

**A LA
ALIMENTACIÓN**

