

2 | CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

LEGISLACIÓN

MONITOREO

EVALUACIÓN

PRESUPUESTO

ACTORES

FORMACIÓN

Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación



Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación

El contenido de este cuaderno de trabajo está basado en la “Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación” de la FAO, elaborada por Dubravka Bojic Bultrini bajo la supervisión técnica de Margret Vidar y con la valiosa contribución de Lidija Knuth. Aportes significativos fueron proporcionados por Isabella Rae.

La adaptación al formato “cuaderno de trabajo” ha sido realizada por José M^a Medina Rey y M^a Teresa de Febrer (PROSALUS, España).

El propósito de los tres cuadernos dedicados a LEGISLACIÓN es proporcionar información práctica y directrices a los legisladores nacionales y a personas o grupos interesados con miras al establecimiento o fortalecimiento del marco jurídico e institucional para el derecho a la alimentación, de conformidad con el PIDESC y con otros instrumentos relevantes del derecho internacional de los derechos humanos.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Roma, 2013

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.

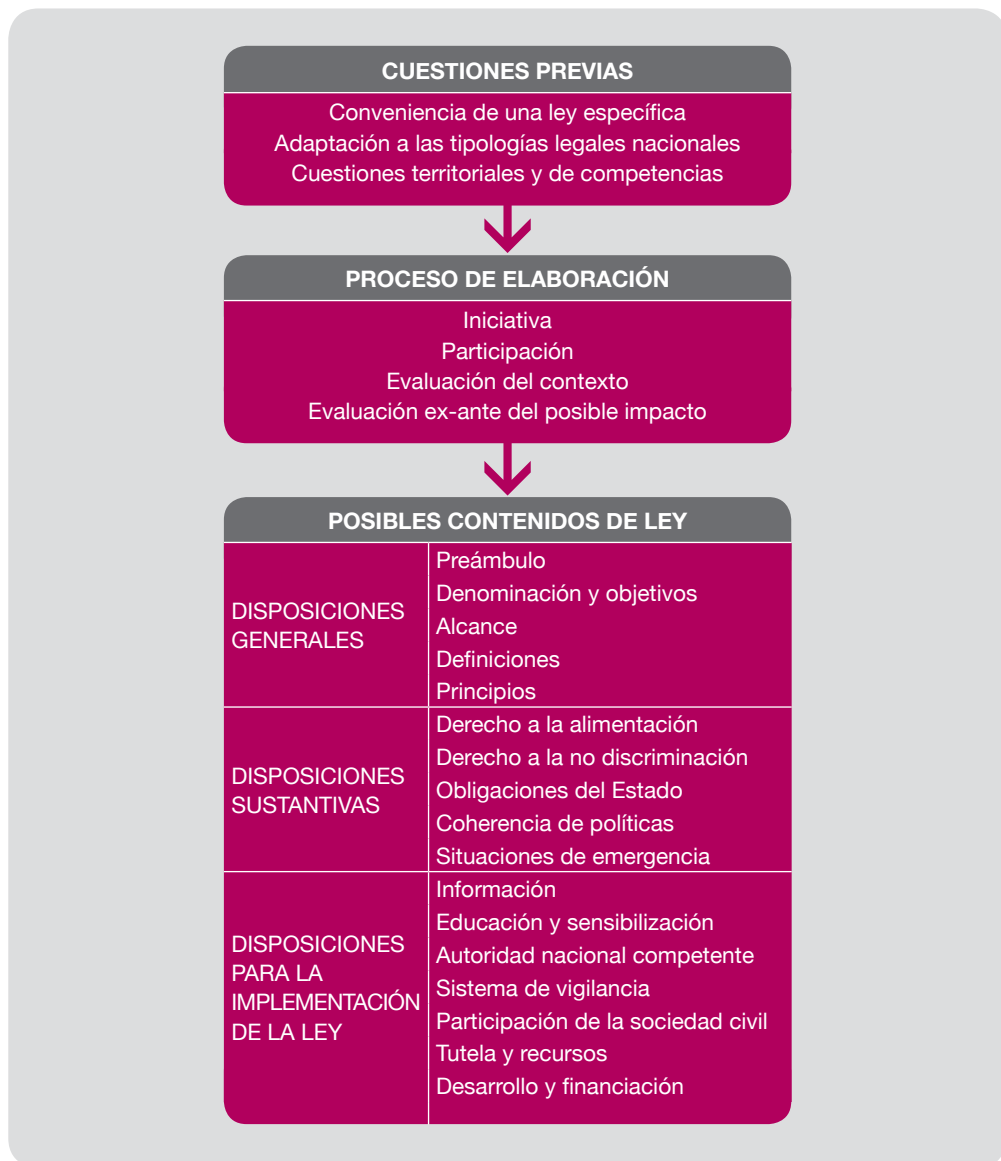
© FAO, 2013

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 aprueba 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.

RESUMEN DE CONTENIDOS



El glosario de la FAO sobre el derecho a la alimentación se puede encontrar en <http://www.fao.org/righttofood/centro-del-conocimiento/glosario/es>

1.1. CONVENIENCIA DE UNA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

Independientemente de que el derecho a la alimentación esté reconocido por la Constitución, la existencia de una ley específica permitirá articular este derecho de manera más precisa, orientar las políticas públicas y proporcionará los medios para impulsar su cumplimiento a nivel administrativo, judicial y cuasi judicial.

Una ley específica puede:

- determinar de forma clara el alcance y contenido del derecho a la alimentación;
- definir las obligaciones del Estado respecto a este derecho;
- establecer los mecanismos institucionales necesarios;
- proporcionar las bases jurídicas para orientar e implementar las políticas y cualquier reglamentación o medida que deba ser adoptada por las autoridades competentes;
- fortalecer el papel que debe cumplir el Poder Judicial en la aplicación del derecho a la alimentación;
- facultar a los titulares del derecho para exigir que el gobierno cumpla con sus obligaciones;
- establecer las bases jurídicas necesarias para la adopción de medidas orientadas a corregir desigualdades sociales preexistentes respecto al acceso a la alimentación;
- establecer los mecanismos financieros necesarios para la puesta en práctica de la ley.

1.2. TIPOLOGÍAS LEGALES, ADAPTACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

Los ordenamientos jurídicos nacionales son diversos y, en su especificidad, utilizan tipologías legales con diferentes denominaciones y no siempre homogéneas en su contenido: leyes orgánicas, leyes generales, leyes de bases, leyes marco, leyes ordinarias, leyes sectoriales, etc.

Por tanto, las orientaciones y pautas de trabajo que se facilitan en este cuaderno deberán necesariamente **adaptarse a la especificidad de cada ordenamiento jurídico nacional** y a las tipologías legales por él utilizadas.

En el desarrollo de este cuaderno vamos a utilizar el concepto de **ley marco**. Es posible que en algunos países no se utilice esta denominación, por lo que habrá que buscar la tipología legal propia que mejor se adapte al concepto descrito. En todo caso, en orden a garantizar una adecuada protección del derecho a la alimentación, **será fundamental que la tipología legal utilizada tenga un rango normativo superior al de las leyes ordinarias o sectoriales**.

CONCEPTO DE LEY MARCO

Es aquella que se utiliza para legislar sobre materias multisectoriales de una forma consistente, coordinada e integral, fijando los principios y obligaciones generales, dejando los detalles para normas de menor rango y delegando en las autoridades competentes para definir las medidas necesarias dentro del marco establecido por la ley.

1.3. CUESTIONES TERRITORIALES Y DE COMPETENCIAS

La estructura territorial del Estado (estados federales, descentralizados, etc.) es otro aspecto que se debe tener en cuenta en la elaboración de una ley específica sobre el derecho a la alimentación.

La regulación legal que se establezca deberá buscar el equilibrio entre dos principios:

- el respeto a las competencias de las autoridades propias de cada nivel territorial;
- el establecimiento de un sistema o regulación que no genere situaciones discriminatorias en las que haya niveles diferentes de protección del derecho a la alimentación entre los diferentes ámbitos territoriales del mismo país.

En este sentido, la ley marco puede ser muy útil, ya que puede establecer los principios generales y los mínimos que deben garantizarse, pero dejando margen para que cada autoridad territorial, dentro del ámbito de sus competencias, establezca su propia regulación.

1.4. PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY

Antes de entrar a ver los posibles contenidos de la ley marco sobre el derecho a la alimentación conviene hacer algunas precisiones sobre el proceso de elaboración.

La **iniciativa para poner en marcha el proceso de elaboración** de la ley puede tener diferentes orígenes, tanto en el ámbito gubernamental como en el parlamentario o incluso en la sociedad civil. Pero en cualquier caso, para que el proceso sea exitoso, conviene que cuente con un amplio apoyo de todos los sectores de la sociedad involucrados y de instituciones que tengan la capacidad suficiente para garantizar que la ley será cumplida.

Una forma de conseguir este amplio respaldo social puede ser promover una amplia **participación** de todos los sectores involucrados, incluyendo tanto sectores gubernamentales como de la sociedad civil:

- En el caso de los órganos gubernamentales que vayan a verse afectados de alguna manera por la nueva ley, la realización de consultas previas pueden permitir la identificación de posibles problemas en las etapas preliminares de la formulación del proyecto de ley, ayudando a orientarlo adecuadamente.
- En el caso de la sociedad civil, será importante hacer el esfuerzo de contactar a todas las posibles partes involucradas, identificando entidades y personas que deben ser consultadas. Será fundamental que las instituciones consultadas reciban previamente toda la información relevante y necesaria para que su participación en el proceso puede ser plena y efectiva, debiendo disponer de tiempo suficiente para su análisis y para la preparación de sus comentarios, observaciones y propuestas. Para ello, habrá que tener presentes las especificidades de algunos de los grupos involucrados y adoptar estrategias que faciliten su plena participación, por ejemplo, utilizando su lengua materna, en caso de comunidades indígenas.

El proceso debería iniciarse con una **evaluación del contexto del derecho a la alimentación** en el país así como del estado en que se encuentra su ejercicio, poniendo al menos atención en cuatro aspectos básicos:¹

1. Para esta etapa, se puede consultar el Cuaderno 7, sobre evaluación del derecho a la alimentación.

- Identificar y describir los grupos que sufren inseguridad alimentaria o vulnerabilidad.
- Analizar las razones fundamentales por las que cada uno de estos grupos sufre inseguridad alimentaria.
- Analizar el entorno jurídico e institucional en el que debe realizarse el derecho a la alimentación, identificando también las obligaciones internacionales que tiene el país.
- Analizar los programas y políticas que pueden estar afectando al derecho a la alimentación e identificar las necesidades de rediseño que puedan tener.

Se trata, por tanto, de tener una visión de conjunto del contexto jurídico, político y social en el que se incorporará la nueva ley.

Otro análisis que sería conveniente realizar en el proceso de elaboración de la ley es la **evaluación ex ante de las posibles consecuencias de la futura ley**, de sus posibles efectos sociales, administrativos, presupuestarios, económicos, etc. de manera que se valoren las posibilidades de que la futura ley sea aplicada de forma eficaz. Un aspecto importante a evaluar son los posibles costes y beneficios que tendrá la aplicación de la ley.

2 POSIBLES CONTENIDOS DE LA LEY MARCO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

2.1. DISPOSICIONES GENERALES

Las disposiciones generales de la ley tienen la función de establecer los fundamentos que servirán para entender correctamente la voluntad del legislador e interpretar adecuadamente los contenidos sustantivos que se desarrollarán en el cuerpo de la ley.

2.1.1. Preámbulo

El preámbulo de la ley marco debería describir de forma general las razones por las cuales la autoridad competente ha decidido impulsar la formulación de la ley. Podrá enmarcar la ley en los instrumentos internacionales en materia de derecho a la alimentación y describir el contexto en el que se llevará a cabo su aplicación.

2.1.2. Denominación y objetivos

La práctica legislativa de los últimos años en diversos países ha mostrado que en muchos casos la denominación de las leyes que regulan el derecho a la alimentación no hace referencia a éste sino a la seguridad alimentaria y nutricional o a la soberanía alimentaria. Lo importante no es la denominación o nombre de la ley sino el propósito u objetivo perseguido por ella. En este sentido, sí es relevante que en las disposiciones generales de la ley se explicita que el texto legal tiene como objetivo principal impulsar el ejercicio pleno del derecho humano a la alimentación.

Además de este propósito general, la ley podría formular algunos objetivos específicos que establecieran metas para las políticas públicas sobre el derecho a la alimentación que deberán desarrollarse en el marco de la ley.

2.1.3. Alcance de la ley

Las disposiciones generales deben señalar cuál es el ámbito subjetivo y objetivo de la ley, es decir, a quién y a qué se aplica. Tratándose de la regulación de un derecho humano, el ámbito subjetivo debe distinguir entre titulares de derechos y titulares de obligaciones:

- Son **titulares del derecho** humano a la alimentación adecuada todas las personas físicas. Puesto que los derechos humanos son universales, se entiende que la ley debe apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación de cualquier persona que se encuentre en el territorio del país, sin establecer discriminación por ningún motivo. Esto debería incluir a personas en busca de asilo, refugiados, migrantes, etc. Dadas las controversias que pueden surgir en torno a este aspecto, sería conveniente que las disposiciones generales de la ley precisen de forma explícita quiénes son considerados titulares del derecho a la alimentación a los efectos de la aplicación de la ley.
- La **titularidad de las obligaciones** relativas a los derechos humanos corresponde al Estado. La ley marco puede especificar las responsabilidades de diferentes autoridades del Estado y de los diferentes niveles territoriales. Aunque la titularidad de las obligaciones no corresponde a actores privados, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que las actividades de empresas y actores privados no vulneren el ejercicio del derecho a la alimentación. La ley marco deberá al menos establecer la obligación del Estado de proteger y regular adecuadamente las actividades de terceros.

2.1.4. Definiciones

La ley marco podrá utilizar términos y conceptos relacionados con el derecho a la alimentación y/o con la seguridad alimentaria cuyo significado puede no ser de general y unívoca comprensión, por ejemplo, alimentación, seguridad alimentaria, seguridad nutricional, hambre, desnutrición, subnutrición, malnutrición, inseguridad alimentaria, vulnerabilidad alimentaria, etc. Introducir un apartado de definiciones en las disposiciones generales permitirá una adecuada y uniforme comprensión e interpretación de la ley. En el caso de que existan definiciones de estos términos en otras normas del ordenamiento jurídico nacional, se puede referir a las mismas.

2.1.5. Principios

La ley marco debería incluir en las disposiciones generales una sección dedicada a los principios fundamentales que regirán las acciones de todas las instancias gubernamentales

en materia de derecho a la alimentación. La FAO ha resaltado la importancia de un conjunto de principios (PANTHER, por sus siglas en inglés) que conviene tener en cuenta.

PRINCIPIOS “PANTHER” DE DERECHOS HUMANOS (PANTHER corresponde a las siglas en inglés de los principios aquí presentados)	
Participación	Las personas y los grupos pueden tomar parte de forma activa, libre, efectiva y significativa en las decisiones que repercuten en sus vidas, en concreto, en la capacidad de alimentarse por sus propios medios.
Rendición de cuentas	Las autoridades deben rendir cuentas a sus superiores y a las personas a las que deben atender, pudiendo las personas impugnar tanto el proceso como el contenido de las decisiones que afectan a sus medios de vida.
No discriminación	No debe producirse limitaciones en el derecho a la alimentación en función de raza, sexo, credo, etc. Esto implica identificar a los grupos que sufren de inseguridad alimentaria y nutricional y en particular a los grupos más vulnerables para focalizar y dirigir las acciones a dichos grupos de manera prioritaria. El enfoque de género es fundamental y requiere acciones específicas para garantizar la igualdad y equidad en el disfrute de los derechos.
Transparencia	El gobierno debe garantizar que la información sobre las actividades realizadas y sobre las políticas, leyes y presupuestos elaborados en el marco del derecho a la alimentación sea publicada en un lenguaje asequible a la población y difundida a través de medios apropiados.
Dignidad humana	Las autoridades deben garantizar que las medidas que afectan a los medios de vida de las personas y a su capacidad de ejercer el derecho a la alimentación sean adoptadas de manera tal que se respete a las personas y su dignidad.
Empoderamiento	Las autoridades deben ofrecer y facilitar a las personas la posibilidad de elegir y de ejercer influencia y control sobre las decisiones que afectan a sus medios de vida.
Estado de derecho	El gobierno ejerce su autoridad de manera legítima y en estricta conformidad con las leyes aprobadas y publicadas, respetando los procedimientos establecidos para su aplicación.

- Imagina que eres miembro de una comisión legislativa encargada de elaborar un proyecto de ley sobre el derecho a la alimentación. Teniendo presentes los aspectos fundamentales del ordenamiento jurídico de tu país, elabora un borrador de las disposiciones generales de la ley (preámbulo, denominación y objetivos, alcance, definiciones y principios).
- Contrasta lo que has recogido en tu borrador con otras personas o instituciones interesadas en el tema (parlamentarios, sociedad civil, funcionarios, etc.).

2.2. DISPOSICIONES SUSTANTIVAS

Son muchos los aspectos sustantivos relacionados con el derecho a la alimentación que pueden ser regulados por una ley marco. Destacamos en este cuaderno algunos de los contenidos más importantes que conviene tener en cuenta.

2.2.1. Disposiciones que establecen el derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación es un derecho complejo. En la práctica, la magnitud y contenido de los derechos ejercidos variarán dependiendo de las circunstancias específicas de la persona y del grado de desarrollo económico del país. Con todo, en ningún caso deberán ser inferiores al derecho a una cantidad mínima de alimentos que sea acorde con la dignidad humana y con el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre.

Al establecer el derecho a una alimentación adecuada, la ley marco debería estructurarse en torno a dos planos diferenciados de realización:

- Por un lado, el **derecho fundamental a estar protegido contra el hambre**, que debe imponer obligaciones inmediatas al Estado, ya que este derecho no debe estar limitado por el principio de efectividad progresiva. La ley marco deberá precisar claramente el contenido del derecho a estar protegido contra el hambre; en este sentido será conveniente que establezca los criterios apropiados para determinar estándares y procedimientos para definir la cantidad mínima de alimentos que es necesaria en cada caso para que cada persona, en función de sus circunstancias, esté protegida contra el hambre.
- Por otro lado, el **derecho de toda persona a una alimentación adecuada**, que deberá ser descrito de forma pormenorizada en la ley marco, explicando sus componentes. Este derecho está sometido al principio de efectividad progresiva pero también al de no regresión.² La ley podría además regular de forma diferenciada el derecho de algunos grupos determinados (niños y niñas, mujeres embarazadas y lactantes, ancianos, personas con discapacidad, determinados enfermos crónicos, etc.).

2.2.2. Disposiciones relativas al derecho de no discriminación

Aunque el principio de no discriminación haya sido incorporado junto con los otros principios jurídicos fundamentales en las disposiciones generales que orientarán la aplicación de la ley, es conveniente que las disposiciones sustantivas, en el texto principal de la ley marco, incorporen la prohibición de la discriminación tanto directa como indirecta:

2. Se puede encontrar una explicación de estos dos principios en el apartado 1.4.1. del Cuaderno 1.

- Existe **discriminación directa** cuando, en situaciones comparables, una persona es, ha sido o sería tratada de forma menos favorable que otra, sobre la base de cualquier motivo (sexo, raza, religión, edad, etc.).
- Existe **discriminación indirecta** cuando una disposición, criterio o práctica –aunque sea aparentemente imparcial– coloca a una persona en una situación de desventaja frente a los demás, por cualquier motivo (por profesar una determinada religión, por tener una discapacidad, por su edad o por cualquier otra condición particular).

La ley marco también debería estipular la obligación de las autoridades del Estado de aplicar las medidas necesarias para garantizar que los actores privados no adoptarán prácticas discriminatorias en sus actividades en determinadas áreas.

Uno de los principales motivos de discriminación es el sexo. En muchas sociedades esta **discriminación por sexo** provoca que las mujeres se encuentren en una situación socioeconómica y educativa inferior al resto de la población y que dispongan de poca autoridad en las decisiones familiares. Una de las consecuencias de esta discriminación es una distribución del alimento discriminatoria entre los miembros de la familia que se suele traducir en situación de desnutrición de mujeres y niñas. Sería conveniente que la ley marco explicitara la obligación de las autoridades públicas de prevenir y eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer en relación con la garantía del derecho a la alimentación.

2.2.3. Disposiciones sobre las obligaciones de las autoridades gubernamentales

Los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están obligados a adoptar todas las medidas necesarias, en la medida que lo permitan los recursos disponibles, para conseguir progresivamente que toda persona pueda alimentarse con dignidad. El Estado tiene las obligaciones de respetar, proteger y garantizar este derecho. La ley marco debe recoger y definir estas obligaciones, bien de una forma general, afirmando que el Estado tiene estas tres obligaciones, bien definiendo en detalle las implicaciones de cada una de las obligaciones para las autoridades públicas encargadas de aplicar el derecho a la alimentación.

La **obligación de respetar** exige que los Estados no adopten medidas que tengan como resultado impedir, limitar o privar a las personas de la posibilidad de alimentarse por sus propios medios. Esto implica que, en el momento de adoptar cualquier medida, decisión, norma, etc. las autoridades competentes deberán considerar no sólo los requerimientos necesarios para cumplir el objetivo perseguido con esa medida sino también tendrán que valorar si dicha medida afectará al derecho a la alimentación de alguna persona o grupo. En este tipo de situaciones las autoridades deberán tener en cuenta el interés público,

la probabilidad de causar daño y la intensidad del posible perjuicio, debiendo en todo caso respetar el principio de proporcionalidad.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

La autoridad debe tener la certeza de que la medida que puede limitar el derecho de una persona o grupo es necesaria para el bien común de la comunidad o de la sociedad en su conjunto, y que la incidencia guarda proporción con dicho interés.

La **obligación de proteger** requiere de los Estados la adopción de medidas específicas, tanto legislativas como de otro tipo, que regulen las actividades de terceros al objeto de asegurar que no produzcan un efecto negativo en el ejercicio del derecho a la alimentación de algún sector de la población. Por tanto, el Estado debe cumplir un papel de protector del derecho a la alimentación de cada persona frente a la acción de otros individuos o entidades privadas, que se concretará en tres niveles de actuación:

- Regular aquellos sectores de actividad que pueden tener un impacto negativo en el derecho a la alimentación (por ejemplo, minería, explotación forestal o de otros recursos biológicos, construcción, gestión de residuos, comercialización de alimentos, etc.) estableciendo las disposiciones administrativas o legislativas necesarias para ello.
- Desarrollar una vigilancia y control permanentes para verificar que los actores privados están respetando y cumpliendo la regulación establecida.
- En casos de incumplimiento, iniciar los procedimientos que permitan aplicar las sanciones correspondientes conforme a la regulación y restablecer la situación de los titulares que han visto vulnerado su derecho.

La **obligación de garantizar** implica que los Estados deben adoptar medidas positivas para la realización de este derecho. Dentro de esta obligación amplia de garantizar podemos distinguir varios matices:

- Obligación de promover el conocimiento pleno de los derechos humanos –en concreto, del derecho a la alimentación– tanto por parte de los agentes y funcionarios dependientes del Estado como por parte del sector privado. La ley marco podría establecer que las autoridades públicas deben desarrollar programas adecuados de formación e información.
- Obligación de facilitar el ejercicio del derecho a la alimentación, aplicando políticas y programas que mejoren la capacidad de la población para alimentarse por sí mismos, fortaleciendo el acceso de las personas a los recursos y su utilización.

La ley marco podría definir algunos tipos de acciones a desarrollar por las autoridades públicas para ello (por ejemplo, aumentar la producción de alimentos de forma sostenible, fortalecer la producción de alimentos saludables, organizar programas de capacitación y formación nutricional, establecer sistemas de compras locales para los programas de asistencia alimentaria, etc.).

- Obligación de hacer efectivo el ejercicio del derecho a la alimentación suministrando alimentos suficientes y de calidad directamente a personas o grupos que, por razones que escapan a su control, no puedan alimentarse por sus propios medios, garantizando como mínimo que nadie padezca hambre en el país. Al regular esta obligación, la ley marco debería al menos desarrollar la obligación de suministrar una cantidad mínima de alimentos y las disposiciones para dar prioridad a personas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad (población fisiológicamente vulnerable, población desfavorecida por razones geográficas o por razones económicas).

2.2.4. Disposiciones sobre coherencia de políticas

Para evitar interferencias en el ejercicio del derecho a la alimentación es conveniente examinar con anterioridad los posibles impactos que pueden tener diferentes actuaciones de las autoridades gubernamentales (leyes, políticas, programas o proyectos) sobre la disponibilidad, accesibilidad o adecuación de los alimentos.

Para ello la ley marco podría prever la realización de evaluaciones previas de impacto especialmente de aquellas actividades o sectores de actividad que pueden tener posibles consecuencias en la disponibilidad o accesibilidad de alimentos adecuados, de manera que se pueda garantizar su coherencia y compatibilidad con el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación.³

2.2.5. Disposiciones sobre situaciones de emergencia

La ley marco debe incluir disposiciones correspondientes a los sistemas de alerta temprana (preparación contra emergencias, procedimientos y medidas de alerta y preparación) y respuesta a emergencias (organización y gestión de la ayuda alimentaria de emergencia).

El Estado deberá estar preparado para responder adecuadamente ante estas situaciones de emergencia, para lo que deberá desarrollar capacidad de garantizar una adecuada vigilancia, evaluación de riesgo, alerta temprana y preparación ante eventuales situaciones de crisis, para lo cual deberá existir una autoridad encargada de coordinar la respuesta.

3. A este respecto se puede consultar el Cuaderno 3 dedicado a la evaluación de la compatibilidad de normas sectoriales.

OBLIGACION DE PROVEER UNA CANTIDAD MINIMA DE ALIMENTOS

La ley marco debe establecer los criterios y los procedimientos para definir la cantidad mínima de alimentos que el Estado está obligado a proveer para dar plena efectividad al derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre.

Responsabilidad

La ley marco debería designar la autoridad pública competente, estableciendo su responsabilidad legal, aunque no tendría que desarrollar los detalles de su contenido, que podrían quedar para disposiciones de menor rango.

En este sentido, sería conveniente que la ley establezca también la obligación de dicha autoridad de presentar al poder legislativo, en un tiempo determinado, una propuesta de reglamentación sobre la cantidad mínima de alimentos, que tenga en cuenta, entre otras cosas, la estructura territorial del Estado y las posibilidades de descentralización.

Alcance

La “cantidad mínima de alimentos” debe cubrir las necesidades alimentarias mínimas que permitan al individuo vivir con dignidad, protegido contra el hambre.

Las necesidades alimentarias son aquellas que se requieren para que una persona mantenga sus funciones orgánicas y cognitivas de manera normal, así como para que la persona se pueda desarrollar adecuadamente en la edad infantil.

La ley marco debería al menos establecer:

- los criterios o procedimientos para la definición del contenido (calorías, proteínas, micronutrientes) de esa cantidad mínima de alimentos en cada caso;
- los criterios y procedimientos para identificar e informar a los potenciales beneficiarios;
- la opción de suministro en especie, a través de instrumentos canjeables en alimentos o mediante transferencias monetarias;
- el plazo durante el cual se debe proveer esa cantidad mínima de alimentos.

Procedimiento

La decisión de entregar o no el subsidio correspondiente a la cantidad mínima de alimentos no debería quedar al arbitrio de la autoridad. La ley marco debería establecer criterios de elegibilidad que sean objetivos, transparentes, justos y no discriminatorios, así como un procedimiento de solicitud que sea justo, simple, fácilmente accesible y gratuito.

La normativa que desarrolle este procedimiento y estos criterios deberá establecer quién puede solicitar la ayuda y quién debe recibirla, poniendo una especial atención a los problemas de distribución intrafamiliar de los alimentos.

Garantías

Para garantizar el cumplimiento de esta obligación relativa a la cantidad mínima de alimentos para estar protegidos contra el hambre, la ley marco debería, entre otras cosas:

- Establecer mecanismos adecuados de vigilancia y evaluación, así como la obligación de la autoridad competente de presentar informes periódicos.
- Establecer la inclusión de una partida presupuestaria adecuada en los presupuestos públicos.
- Establecer un procedimiento de reclamación para los casos en que pueda producirse una violación del derecho a estar protegido contra el hambre.

2.3. DISPOSICIONES QUE AYUDAN A LA APLICACIÓN DE LA LEY

2.3.1. Disposiciones sobre información

La información es de vital importancia porque permite a las personas:

- ejercer sus derechos;
- tomar decisiones fundamentadas sobre los alimentos que compran y consumen;
- evitar riesgos de salud provocados por dietas desequilibradas o inadecuadas o por consumo de alimentos contaminados;
- preparar alimentos nutritivos y equilibrados para cada edad, especialmente para la infancia;
- conocer los mecanismos para exigir protección y reparación en caso de infracción o de violación de su derecho a la alimentación.

La ley marco debería dar detalles respecto a la función que desempeñan las autoridades públicas para hacer efectivo el derecho a la información en el contexto específico del derecho a la alimentación, empleando las formas y métodos más adecuados para la difusión, especialmente en las zonas más remotas y entre la población con índices más altos de analfabetismo.

2.3.2. Disposiciones sobre educación y sensibilización

La educación es una de las condiciones necesarias para que las personas puedan entender la información y ejercer mejor sus derechos. La educación y la sensibilización cumplen un papel fundamental para dar plena efectividad al derecho a la alimentación. Es especialmente importante la educación en nutrición, que puede afectar y mejorar los comportamientos y hábitos alimentarios de las personas con positivas repercusiones sobre el ejercicio del derecho a la alimentación.

La ley marco podría establecer la obligación de que las autoridades públicas competentes desarrollen programas de educación y sensibilización.

2.3.3. Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación

Como hemos ido viendo a lo largo de este cuaderno, la multisectorialidad del derecho a la alimentación requiere una colaboración interdisciplinaria entre diversos sectores, instituciones y actores, tanto públicos como privados. Una adecuada coordinación de esta pluralidad de partes interesadas requiere una autoridad que la ejerza y que cuente

con la capacidad técnica y presupuestaria además de las atribuciones correspondientes para poder articular y organizar las políticas necesarias.

La ley marco podría establecer la condición jurídica, atribuciones, funciones, estructura y composición de la autoridad nacional responsable. Existen **diversas opciones y modelos** para constituir esta autoridad:

- desde su integración en el interior de la estructura de un determinado ministerio hasta su constitución independiente y autónoma vinculada al más alto nivel del gobierno;
- constituido de forma unitaria e integrada o diferenciando un órgano de coordinación y toma de decisiones y otro de carácter técnico y ejecutivo;
- de participación exclusivamente por parte de instituciones públicas o integrando representantes de la sociedad civil, ya sea como miembros de pleno derecho, con voz y voto, o en calidad de observadores.

Cada modelo tiene sus ventajas e inconvenientes.⁴

Igualmente, las atribuciones y funciones que se le pueden encomendar pueden ser muy variadas, desde aspectos de asesoría y coordinación hasta funciones de mediación, información o formulación de recomendaciones y propuestas para leyes y políticas.

2.3.4. Disposiciones sobre el sistema de vigilancia

La vigilancia permite verificar el desempeño del Estado, tanto en su voluntad y esfuerzo de aplicar la ley marco como en el grado de realización del derecho a la alimentación que efectivamente haya alcanzado la población así como los impactos que hayan tenido las medidas adoptadas para contribuir a ello.

VIGILANCIA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Proceso de recopilación periódica, análisis, interpretación y difusión de la información pertinente con miras a evaluar la marcha de la realización del derecho a la alimentación adecuada entre todos los miembros de la sociedad, verificando que guarde relación con los principios y enfoques pertinentes de derechos humanos.

Fuente: FAO. 2014 (en prensa). *Métodos para monitorear el derecho humano a la alimentación adecuada*. Volumen I. Pág. 8.

4. Puede consultarse un análisis más detallado en el apartado 3.11 de la *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. FAO. 2010.

La ley marco puede contribuir a la creación de un sistema de vigilancia integrado, estableciendo la responsabilidad de la autoridad correspondiente de recopilar los datos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, con una determinada calidad, e identificando los mecanismos de alerta temprana.

La ley marco debería designar la institución encargada de la vigilancia del derecho a la alimentación tomando en cuenta las instituciones existentes, sus atribuciones y capacidades. A este respecto es importante tener presente la conveniencia de separación entre vigilante y vigilado así como la necesidad de que la institución que asuma la vigilancia cuente con los recursos humanos y financieros necesarios y con la capacidad y credibilidad suficiente.

En este sentido es importante destacar el papel que pueden jugar las instituciones nacionales de derechos humanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, etc.) en cuyos mandatos se puede incluir la vigilancia del derecho a la alimentación.

DIRECTRICES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

DIRECTRIZ 18. INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

18.1 Los Estados que hayan adoptado, como política nacional o en sus leyes, un enfoque basado en los derechos y que tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo (ombudsman), tal vez deseen incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Se alienta a los Estados que no tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo a establecerlos. Las instituciones de derechos humanos deberían ser independientes y autónomas del gobierno, de conformidad con los Principios de París. Los Estados deberían alentar a las organizaciones de la sociedad civil y las personas a contribuir a las actividades de seguimiento que realicen las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

2.3.5. Disposiciones sobre representación y participación de la sociedad civil

Los principales grupos de la sociedad civil y, en particular, los representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria, deben tener la posibilidad de plantear sus inquietudes al gobierno y ofrecer sus observaciones respecto de las políticas y programas que les afectarán.

La participación de la sociedad civil puede ayudar a:

- aumentar la transparencia, eficiencia y eficacia;
- dar mayor credibilidad y legitimidad a las decisiones gubernamentales;
- garantizar que las políticas se fundamentan en las verdaderas necesidades;
- garantizar que las demandas de la población se incluyen en la agenda política;
- fomentar que los actores de la sociedad civil asumen un sentido de responsabilidad.

Para ello habrá que integrar en el proceso de formulación de políticas la diversidad de intereses de manera que ni el proceso ni los resultados estén influidos de forma desproporcionada por un solo sector o por un grupo reducido de sectores.

Cuando otra legislación no haya previsto estos procesos la ley marco debería establecer claramente:

- los mecanismos y procesos de consulta;
- los ámbitos en que se debe realizar este tipo de consultas;
- la obligación de las autoridades públicas de realizar la consulta;
- el proceso y criterios de selección de los representantes de la sociedad civil.

Existen diferentes modalidades para establecer los mecanismos institucionales de consulta, desde la participación de representantes de la sociedad civil en la autoridad nacional hasta la creación de un grupo consultivo para asesorar a la misma o la conjugación de ambas posibilidades.

2.3.6. Disposiciones relativas a recursos y tutela en casos de violación

La ley marco debe establecer disposiciones claras sobre los mecanismos para interponer un recurso ante una presunta violación del derecho a la alimentación. Los recursos pueden ser administrativos, judiciales y cuasi judiciales.

Las decisiones, acciones u omisiones de un órgano de la administración pueden ser impugnadas ante una autoridad administrativa superior. Este tipo de **recursos administrativos** suelen ser, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales, un paso previo antes de que pueda interponerse una demanda o recurso judicial. La ley marco debe reflejar la necesidad de que se establezcan los procedimientos administrativos adecuados para estos recursos así como las reparaciones correspondientes.

Los titulares del derecho a la alimentación deben tener la posibilidad de recurrir a los tribunales en caso de que entiendan que su derecho ha sido violado. La ley marco debe establecer un **recurso judicial** en el ámbito del derecho a la alimentación tanto para el caso de infracción de las disposiciones de la ley como para impugnar limitaciones a su derecho impuestas por otras leyes. El tribunal competente podrá establecer en su fallo las reparaciones que estime oportunas (restitución de derechos, cese de la violación, garantías de no repetición, rehabilitación, indemnización) y también podrá dictar medidas provisionales de amparo hasta que se produzca su decisión final.

Otra vía de tutela del derecho a la alimentación pueden ser los **recursos cuasi judiciales** que en algunos ordenamientos jurídicos están atribuidos a las instituciones de derechos humanos. Normalmente son procedimientos de recurso más simples y menos costosos que los judiciales y, por tanto, más accesibles para las personas pobres. Además, las instituciones de derechos humanos pueden emprender una acción judicial por su cuenta y recomendar reparaciones innovadoras y de gran alcance para abordar no sólo las circunstancias particulares de cada una de las víctimas sino las causas y consecuencias sistemáticas más profundas y generales. Resultaría muy útil que la ley marco estipule que la institución nacional de derechos humanos tenga entre sus atribuciones la mediación, prestación de asistencia jurídica y el registro e investigación de casos de violación del derecho a la alimentación.

2.3.7. Disposiciones sobre desarrollo de la propia ley y su financiación

La implementación de la ley marco requerirá una serie de desarrollos y de mecanismos jurídicos adicionales. La ley marco debe establecer que el gobierno deberá desarrollar esos mecanismos complementarios dentro de un plazo razonable, así como revisar la legislación presente y futura para garantizar que es compatible con el derecho a la alimentación.

Además, el cumplimiento progresivo de las obligaciones del Estado requerirá unos recursos financieros adecuados. La ley marco podría estipular los mecanismos financieros necesarios para la implementación de este derecho, por ejemplo, estableciendo una partida adecuada en los presupuestos generales del Estado.

Esta colección de CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ha sido realizada a partir de los contenidos de las publicaciones que forman parte de la Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación, elaborada por el Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO.

Los CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN han sido elaborados en el marco del proyecto “Respuestas coherentes de seguridad alimentaria: incorporar el Derecho a la Alimentación en las iniciativas de seguridad alimentaria globales y regionales”, cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



Para más información sobre la Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación visite el sitio web: www.fao.org/righttofood/es o contáctenos: righttofood@fao.org

CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

1. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones
2. Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación
3. Revisión de la compatibilidad de leyes sectoriales con el derecho a la alimentación
4. Aspectos generales del monitoreo del derecho a la alimentación
5. Procedimiento para el monitoreo del derecho a la alimentación
6. Información para el monitoreo del derecho a la alimentación
7. Evaluación del derecho a la alimentación
8. Incidencia sobre el derecho a la alimentación a partir del análisis de presupuestos públicos
9. Quién es quién en el derecho a la alimentación
10. Formación sobre el derecho a la alimentación

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) agradece al Gobierno de España por el apoyo financiero que ha hecho posible la publicación de este cuaderno.

