

Evaluación del derecho a la alimentación

El contenido de este cuaderno de trabajo está basado en la “Guía para la evaluación del derecho a la alimentación” de la FAO, elaborada por Frank Mischler con la valiosa contribución de Uwe Kracht y Maarten Immink.

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 del cuaderno dedicado a la EVALUACIÓN es proporcionar información práctica y herramientas para realizar una evaluación del derecho a la alimentación como primer paso para desarrollar una estrategia para este derecho y tomar las medidas pertinentes que respondan a la obligación de realizarlo progresivamente.

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.

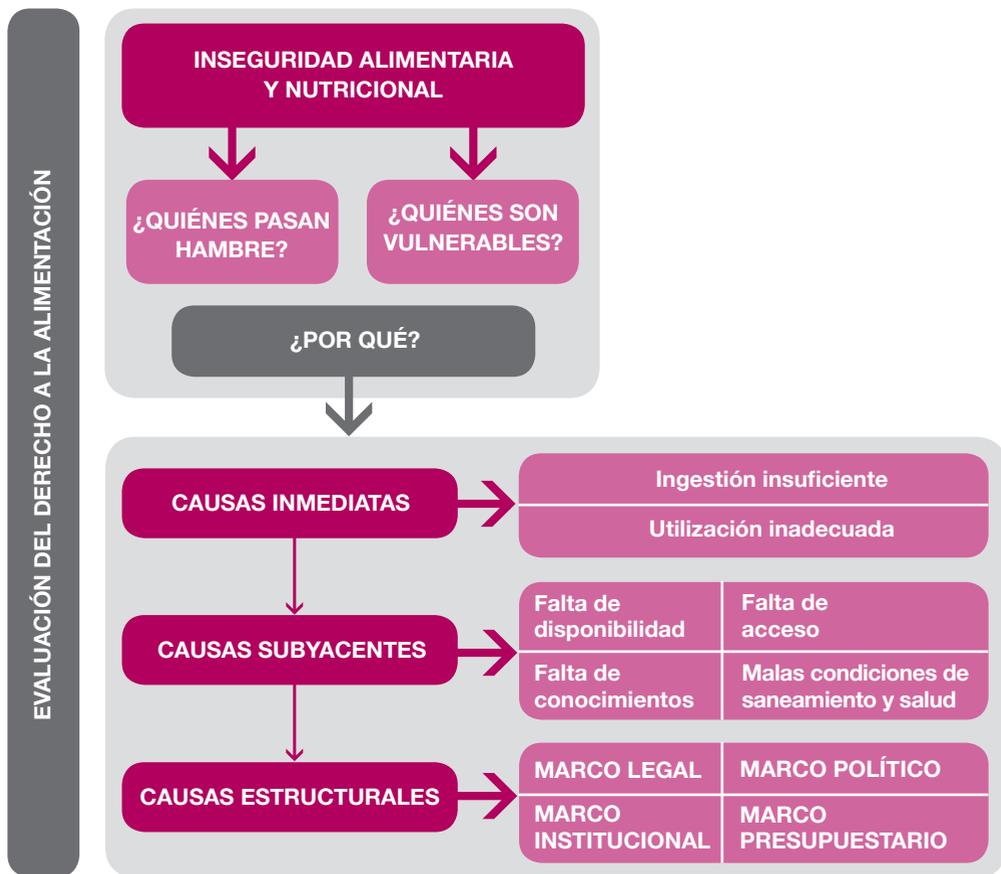
© FAO, 2013

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>

El derecho humano a la alimentación fue reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), aceptado como obligación vinculante por 160 Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y reafirmado en las cumbres mundiales de la alimentación (1996, 2002 y 2009).

¿Cómo hacer realidad este derecho? En 2004, el Consejo de la FAO adoptó por unanimidad las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (Directrices sobre el Derecho a la Alimentación).

La realización progresiva del derecho a la alimentación implica acciones legales, políticas, económicas, sociales e institucionales basadas en los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación, no discriminación, empoderamiento, dignidad humana y estado de derecho.¹ Para ello se necesita evaluar el marco jurídico, político e institucional con la finalidad de identificar las causas del hambre y las medidas para abordarlas.

Directriz 3.2 “La elaboración de estas estrategias [estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación] debería comenzar con una evaluación detenida de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor, los programas en curso de ejecución, la identificación sistemática de las limitaciones existentes y los recursos disponibles. Los Estados deberían formular las medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia y proponer un programa de cambio y los medios para aplicarlo y evaluarlo”.

1. Principios PANTHER, por sus siglas en inglés. Se puede consultar su definición en el Cuaderno 1.

La evaluación sugerida en la Directriz 3.2 conlleva identificar aquellas personas que no ven reconocido su derecho a una alimentación adecuada, dónde se encuentran y las causas que las han llevado a la inseguridad alimentaria. Asimismo, es necesario analizar el entorno legal, político e institucional para ver si puede poner en riesgo el derecho a la alimentación.

La iniciativa de una evaluación del derecho a la alimentación estará habitualmente en el Estado aunque también pueden hacerlo, por iniciativa propia, las organizaciones de la sociedad civil. En cualquier caso, resulta muy recomendable llevarla a cabo colaborando gobiernos e instituciones sociales.

¿Por qué la elaboración de una evaluación del derecho a la alimentación?

- Para fundamentar adecuadamente la formulación de una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional basada en los derechos humanos.
- Para que el personal técnico y los funcionarios del gobierno dispongan de referencias claras que les permitan poner en práctica las medidas necesarias tendentes a promover la realización del derecho a una alimentación adecuada.
- Para preparar los informes nacionales sobre el estado del derecho a la alimentación (y de los demás DESC) que deben presentar periódicamente los Estados en el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas.

La evaluación del derecho a la alimentación debe contemplar:

1. La evaluación de las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional:

- ¿Quiénes sufren inseguridad alimentaria y vulnerabilidad?
- ¿Dónde se encuentran?
- ¿Por qué sufren inseguridad alimentaria o son vulnerables?

2. La evaluación del entorno:

- Marco legal.
- Marco político.
- Marco institucional y participación de la sociedad civil.
- Análisis presupuestario.

Los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están obligados a la realización progresiva del derecho a la alimentación, según su artículo 11: los Estados 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 existencia”.²

Con el enfoque del derecho humano a la alimentación, los titulares de tal derecho pueden hacer responsables a sus gobiernos de su incumplimiento y, en su caso, obtener reparaciones.

EL ENFOQUE DE DERECHOS

“Un enfoque basado en derechos realiza la autonomía de los titulares de los derechos al permitirles participar activamente en la realización del derecho a la alimentación. Un enfoque de este tipo exige que todos los participantes en el proceso de realización del derecho a la alimentación rindan cuentas de sus actos. Esto puede lograrse mediante mecanismos jurídicos, administrativos o políticos. Los titulares de los derechos, ya sean individuos o grupos en determinadas circunstancias, pueden exigir a sus gobiernos el respeto, la protección y la realización de sus derechos”.

Fuente: *Las directrices sobre el derecho a la alimentación. Documentos informativos y estudios de casos*. FAO, 2006.

2. Para profundizar sobre el derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos, se puede consultar el Cuaderno 1.

Con el enfoque de derechos, tan importante es el resultado final –en este caso la seguridad alimentaria y nutricional– como el proceso para lograrla, que debe ser transparente, participativo e inclusivo.

CARACTERÍSTICAS DEL ENFOQUE DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

- Reconoce que el acceso a la alimentación es un derecho humano.
- Da al ser humano un lugar central en el desarrollo.
- Reconoce que el ser humano es titular de derechos, no solo beneficiario.
- Hace que la realización progresiva del derecho a la alimentación sea obligatoria, no optativa.
- Hace que los Estados sean conscientes de sus obligaciones y señala las que incumben a otras partes interesadas.
- Sirve para evitar políticas y actividades nocivas que transgredan la obligación de respetar y proteger el derecho a la alimentación.
- Asigna prioridad a la lucha contra el hambre en el ámbito nacional.
- Aplica principios de derechos humanos:
 - No discriminación e igualdad.
 - Transparencia y participación.
 - Responsabilidad y estado de derecho.
- Reconoce que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.
- Instituye mecanismos de reclamación y recurso para denuncia de violaciones del derecho a la alimentación.
- Asegura que quienes están obligados a materializar este derecho tengan que rendir cuentas de sus actos y omisiones.

Fuente: elaborado a partir de “El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional”. FAO, 2006.

El objetivo final del derecho a la alimentación es crear un entorno que permita a todas las personas alimentarse por sí mismas, ya sea produciendo sus alimentos o teniendo acceso económico a ellos.

3 EVALUACIÓN DE LAS CAUSAS DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La **inseguridad alimentaria y nutricional** es consecuencia de la falta de reconocimiento del derecho a la alimentación para una determinada población, que se traduce en una insuficiente ingestión de alimentos debido a la imposibilidad de adquirirlos, bien por falta de abastecimiento en los mercados locales, por carecer de capacidad para comprar o producir, o por ambas circunstancias a la vez.

La situación de inseguridad alimentaria puede ser:

- **Transitoria**, cuando ocurre en épocas coyunturales de crisis.
- **Crónica**, cuando sucede de forma continuada.
- **Estacional**, cuando ocurre de forma transitoria pero recurrente, es decir, con una duración limitada pero siguiendo una secuencia de eventos conocida que se puede predecir.

Para llevar a cabo una evaluación de la inseguridad alimentaria y nutricional es necesario saber:

- Quiénes pasan hambre o están en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y dónde se localizan.
- Quiénes integran los sectores en situación de vulnerabilidad y dónde viven.
- Por qué están en esta situación: análisis de la causalidad.

Para ello, deberemos tener conocimiento del número de personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y de los lugares donde se concentran. Es conveniente tener presente que podemos encontrarnos con otros términos y conceptos relacionados, como hambre, subnutrición, desnutrición, malnutrición, hambre oculta, etc.

CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

<p>Hambre</p>	<p>Denominación general con la que se hace referencia a una situación de bajo consumo alimentario o desnutrición, habitualmente crónica.</p> <p>Según la FAO, “El concepto de hambre suele emplearse en situaciones de intensa privación de alimentos en relación con diversas formas de desnutrición, entre ellas, las debidas a un acceso restringido a la cantidad suficiente de alimentos y a un déficit de nutrientes esenciales presentes en alimentos necesarios desde el punto de vista nutricional lo cual repercute en las facultades físicas y mentales de la persona o personas afectadas”.</p>
<p>Hambruna</p>	<p>Proceso relativamente prolongado de crisis socio-económica, consistente en el progresivo empobrecimiento de los grupos más vulnerables y el deterioro de sus sistemas de sustento con un incremento masivo del hambre.</p> <p>El proceso conlleva también desplazamientos poblacionales, la propagación de epidemias, la desestructuración comunitaria y, en los casos más graves, un aumento en la mortalidad de la población.</p>
<p>Hambre oculta</p>	<p>Es la carencia de micronutrientes, básicamente minerales y vitaminas (hierro, yodo, vitamina A...). El calificativo ‘oculta’ alude a que en los casos leves o moderados no aparecen signos visibles y las personas que la sufren desconocen dichas carencias.</p>
<p>Subnutrición</p>	<p>También llamada hambre crónica. Estado nutricional caracterizado por una continuada insuficiencia en la ingestión de alimentos, con un aporte calórico que no alcanza a satisfacer las necesidades mínimas de energía alimentaria. Puede producir un debilitamiento del sistema inmunológico que hace a la persona más vulnerable a las enfermedades.</p> <p>Resulta difícil establecer el aporte calórico necesario ya que depende de muchos factores, como la edad, el sexo, la actividad, las condiciones fisiológicas, etc. Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud estima de forma genérica un aporte calórico de 2.000 a 2.500 kilocalorías/día para un varón adulto y entre 1.500 y 2.000 para una mujer.</p>
<p>Desnutrición</p>	<p>Es el resultado de la subnutrición, de la mala absorción y/o de la mala utilización biológica de los nutrientes consumidos.</p>
<p>- Desnutrición aguda (wasting)</p>	<p>Se manifiesta como bajo peso para la estatura que, por lo general, es el resultado de una disminución del peso debida a un periodo reciente de inanición o una enfermedad grave. En caso de que sea un 20% menor que la media se tratará de desnutrición aguda moderada. Cuando es un 30% inferior a la media se trata de desnutrición aguda severa.</p>

CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA (cont.)	
- Desnutrición crónica (stunting)	Retraso del crecimiento, es decir, baja talla para la edad, asociada normalmente a situaciones de pobreza, refleja episodios reiterados de desnutrición.
- Desnutrición global (underweight)	Insuficiencia ponderal. Es un índice compuesto de los dos anteriores que refleja un estado resultante de una insuficiente alimentación, casos anteriores de desnutrición o salud delicada. Es el indicador utilizado para dar seguimiento a la meta 2 de los Objetivos del Milenio (2000 – 2015). Para niños se mide como bajo peso para la edad, y en adultos, índice de masa corporal inferior a 18,5.
Malnutrición	Estado fisiológico anormal causado por desequilibrios en el aporte de energía, proteínas y/u otros nutrientes en la dieta, ya sean por exceso o por defecto. Cualquier trastorno nutricional que comporte alteraciones en el crecimiento, el desarrollo y el mantenimiento de la salud.
Vulnerabilidad alimentaria	Situación de aquellos grupos de población que están afectados o amenazados por factores que los sitúan en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria o malnutrición.

3.1. ¿QUIÉNES PASAN HAMBRE?

En los informes que realiza periódicamente la FAO sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo aparecen las estimaciones relativas al número de personas subnutridas. Es decir, la FAO mide el hambre como el número de personas que no consumen el mínimo necesario de energía alimentaria diaria, que es la cantidad de calorías necesarias, de acuerdo al sexo y la edad, para realizar una actividad ligera y tener buena salud.

El panorama de las personas que pasan hambre se está transformando debido a circunstancias muy variadas. El punto de inflexión tenemos que buscarlo en la repercusión de la crisis alimentaria (2006-2008) y la crisis económica mundial que se inició inmediatamente después (2009), que supuso un duro golpe para las personas que ya tenían inseguridad alimentaria.

La mayor parte de las personas subnutridas se encuentra en los países en desarrollo. El 60% viven en siete países: Bangladesh, China, República Democrática del Congo, Etiopía, la India, Indonesia y Pakistán. El 43% se encuentra en China y en la India.

REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA FAO PARA LA MEDICIÓN DEL HAMBRE

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en su periodo de sesiones celebrado en 2010, pidió a la FAO que examinara su metodología para la estimación de la subnutrición con el fin de proporcionar más datos actualizados de forma oportuna e incorporar toda la información pertinente, incluido el análisis de un gran número de encuestas de hogares que se han puesto a disposición de los interesados en los últimos años.

[...] Con el fin de mejorar su metodología, la FAO realizará varios ajustes que incluyen la estimación de cómo afectan a la subnutrición los cambios en el acceso a los alimentos debido a las variaciones en los ingresos y los precios de los alimentos. También se está trabajando para mejorar la elaboración de balances alimentarios. Se está procesando además un gran número de encuestas relativas a los gastos de los hogares con objeto de proporcionar estimaciones más precisas de la distribución del consumo de alimentos dentro de un país. Las estimaciones de la FAO sobre la subnutrición se complementarán también con varios indicadores diferentes a fin de reflejar más acertadamente la naturaleza polifacética de la inseguridad alimentaria.

Fuente: *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2011*. FAO.

Actualmente, las personas que pasan hambre se encuentran, mayoritariamente, entre los consumidores pobres que han visto reducido su poder adquisitivo y tienen que destinar, como media, el 40% de sus ingresos a adquirir alimentos (en algunos países, los sectores de población más pobres destinan más del 70%). Los precios de los alimentos afectan a los más pobres de los pobres, es decir, los que carecen de tierras, los hogares a cargo de mujeres y la población pobre del medio urbano.

3.2. ¿QUIÉNES SON VULNERABLES?

Además de responder a la pregunta de quiénes pasan hambre hay que considerar los factores que causan vulnerabilidad, es decir, aquellos por los que las personas corren el riesgo de sufrir inseguridad alimentaria o malnutrición.

Directriz 13.1 “En consonancia con el compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los Estados deberían establecer sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello”. [...]

LOS PRINCIPALES GRUPOS DE RIESGO SEGÚN LA FAO

<p>Personas pobres rurales</p>	<p>La mayoría de las personas que no tienen lo suficiente para comer vive en las comunidades rurales pobres en los países en desarrollo. Muchas no tienen electricidad ni agua potable. La sanidad pública, la educación y los servicios de saneamiento son, a menudo, de baja calidad.</p> <p>Las personas del mundo que pasan más hambre y están más expuestas a la inseguridad alimentaria están a menudo directamente involucradas en la producción de alimentos. Cultivan pequeñas parcelas. Crían animales. Pescan. Hacen lo que pueden para proporcionar alimentos a sus familias o ganar dinero en el mercado de productos locales.</p> <p>Muchos no tienen terrenos propios y trabajan a sueldo para obtener dinero suficiente con el que salir adelante. A menudo el trabajo es estacional y la familia debe desplazarse o separarse para ganarse la vida.</p> <p>Resulta difícil y complicado ahorrar dinero para situaciones de emergencia. Incluso cuando hay suficientes alimentos, la amenaza del hambre está siempre presente.</p>
<p>Personas pobres urbanas</p>	<p>Producen pocos o ningún alimento y, a menudo, carecen de los medios para comprarlos. Las ciudades crecen constantemente: en el año 2000, casi dos mil millones de personas vivían en las ciudades; para 2030 esta cifra se habrá como mínimo duplicado. A medida que las ciudades crezcan y más gente migre de zonas rurales a zonas urbanas, la población urbana pobre aumentará. El hambre y el acceso a alimentos asequibles en las ciudades serán, por tanto, cuestiones de creciente importancia.</p>
<p>Víctimas de catástrofes y conflictos</p>	<p>Cada año las inundaciones, sequías, terremotos y otros desastres naturales así como los conflictos armados causan destrucción generalizada y fuerzan a las familias a abandonar sus hogares y granjas. A menudo las víctimas de las catástrofes no sólo se enfrentan a la amenaza del hambre sino también directamente a la inanición.</p>

Fuente: <http://www.fao.org/hunger/es>

La mayoría de las personas que padecen hambre o malnutrición viven en zonas en las que los factores ambientales, económicos o de otro tipo las exponen a un alto riesgo de empobrecimiento e inseguridad alimentaria.³ Para ello es necesario analizar las zonas vulnerables tanto nacionales, como regionales y locales.

3. FAO. 1999. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 1999*.

Directriz 13.2 “Se invita a los Estados a realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, prestando particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella”. [...]

Mayoritariamente, los estudios se han centrado en aquellas zonas geográficas con mayor probabilidad de encontrar población vulnerable y expuesta a inseguridad alimentaria. Desde el punto de vista de costo/efectividad este puede ser un criterio válido, un enfoque de derecho a la alimentación implica conocer el estado en el que se encuentra dicha población para determinar qué sectores son vulnerables y por qué.

SECTORES DE POBLACIÓN VULNERABLES IDENTIFICADOS MEDIANTE EL PROCESO SICIIV

Víctimas de conflictos	Trabajadores migrantes y sus familias	Población marginal de zonas urbanas
<ul style="list-style-type: none"> - Personas que han sido desplazadas dentro del país - Refugiados - Personas que regresan y no poseen tierras - Inválidos a causa de las minas - Inválidos de guerra 	<ul style="list-style-type: none"> - Pastores migrantes al cuidado de rebaños ajenos - Trabajadores migrantes que buscan trabajo de temporada - Familias a cargo de mujeres migrantes sin documentación 	<ul style="list-style-type: none"> - Alumnos desertores - Desempleados - Taxistas con carrito o motocicleta - Migrantes recién llegados - Habitantes de los suburbios urbanos - Trabajadores del puerto y mozos de carga - Trabajadores de la construcción - Trabajadores de la economía sumergida informal - Personas sin techo - Huérfanos - Niños de la calle - Personas que viven solas con una pequeña renta fija o sin ayuda alguna (ancianas, jubiladas, viudas, inválidas) - Mendigos
Individuos de grupos sociales en peligro	Miembros de las familias de bajos ingresos con medios de subsistencia precaria	Personas dependientes que viven solas o en familia muy numerosa de bajos ingresos
<ul style="list-style-type: none"> - Población indígena - Minorías étnicas - Familias analfabetas - Personas con VIH/SIDA y sus familias 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultores de subsistencia o minifundistas - Familias campesinas a cargo de mujeres - Campesinos sin tierra - Pescadores - Pastores nómadas - Pastores sedentarios - Agricultores y ganaderos - Habitantes de bosques - Pequeños productores de explotaciones agrícolas periféricas y cultivadores de hortalizas - Jornaleros o trabajadores contratados - Trabajadores del campo 	<ul style="list-style-type: none"> - Ancianos - Mujeres en edad de procrear, en particular embarazadas y madres lactantes - Discapacitados y enfermos

Fuente: FAO. 2012. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012*.

Directriz 17.5 “Los Estados deberían, en particular, vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional, en particular la prevalencia de carencias de micronutrientes”.

3.2.1. Indicadores relativos a la vulnerabilidad

Si bien existen factores muy diversos que se traducen en vulnerabilidad para las personas afectadas, en diversos estudios de caso realizados por FAO (*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 1999*) se utilizaron los siguientes indicadores:

EJEMPLOS DE INDICADORES UTILIZADOS PARA MEDIR VULNERABILIDAD ALIMENTARIA	
Indicadores relacionados con tendencias demográficas	Tasa de crecimiento anual de la población (% anual)
	Tasa población urbana (% anual)
Indicadores relacionados con los recursos productivos	Área cultivada (% del área total)
	Tierras extremadamente empobrecidas (% del área total)
Indicadores relacionados con la producción de alimentos	Producción de cereales, variación por hectárea (% anual)
	Producción de alimentos básicos, variación por hectárea
	Índice de producción de alimentos
Indicador relacionado con la diversidad alimentaria	Principal grupo de alimentos básicos en % de la dieta
Indicador relacionado con el comportamiento de la economía	Incremento del PIB (% anual)
Indicadores relacionados con la cobertura de necesidades básicas	Acceso a agua potable (% de población)
	Tasa de analfabetismo (% de población)
Indicador relacionado con las posibilidades de acceso al mercado	Carreteras asfaltadas (% del total)

De forma más reciente, el informe sobre *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012* señala los siguientes indicadores de vulnerabilidad:⁴

- Volatilidad del precio interno de los alimentos.
- Variabilidad de la producción de alimentos per cápita.
- Variabilidad del suministro de alimentos per cápita.
- Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo.
- Valor de las importaciones de alimentos respecto al total del mercancías exportadas.
- Porcentaje de tierra arable provista de sistemas de riego.
- Proporción de dependencia de las importaciones de cereales.

3.2.2. Contexto de vulnerabilidad

Una vez identificados los sectores de población vulnerables, es útil analizar los contextos de vulnerabilidad y los medios de subsistencia:

- Dentro de los contextos de vulnerabilidad se pueden distinguir varios tipos de factores: ambientales (degradación de la tierra, erosión, contaminación...); desastres naturales (sequías, inundaciones, terremotos, olas de calor y de frío...); conflictos armados; impactos individuales (enfermedades, muertes, pérdida de empleo...); impactos causados por crisis económicas o financieras (aumento del precio de los alimentos, disminución de la ayuda oficial al desarrollo...).
- En cuanto a los medios de subsistencia, se pueden considerar cinco diferentes tipos de activos, siguiendo el enfoque de medios de vida sostenibles (Sustainable Livelihoods Approach, SLA), utilizado por la FAO, a saber: capital humano, social, físico, natural y financiero.

4. Los valores de estos indicadores están disponibles en el sitio web: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-data/es>

3.3. ANÁLISIS DE LA CAUSALIDAD

El análisis de la causalidad constituye una parte importante de la evaluación. Podemos distinguir tres niveles de causas de la malnutrición:

- Causas inmediatas.
- Causas subyacentes.
- Causas estructurales o fundamentales.

3.3.1. Causas inmediatas de la malnutrición

Son las que están directamente relacionadas con el consumo de alimentos y las posibilidades del cuerpo humano de aprovecharlos de forma adecuada. Por tanto, las causas inmediatas de la malnutrición responden a dos categorías principales:

- Ingestión inadecuada de calorías y de nutrientes.
- Utilización inadecuada de los nutrientes por parte del organismo (normalmente debido a una afección continuada de determinadas enfermedades).

En la mayoría de los casos, la malnutrición es el resultado de la combinación de ambas causas. El análisis de estas causas requiere prestar atención, por un lado, al consumo de alimentos (recogida, preparación y consumo de alimentos, así como calidad de la dieta), y por otro lado, al estado de salud de la persona.

Estas causas explicitan el hecho de que existen fuertes relaciones sinérgicas entre la salud y el estado nutricional: una persona enferma es probable que pierda su apetito, que ingiera una dieta pobre, que digiera poco sus alimentos y que use algunos de los nutrientes para combatir las infecciones; y una persona malnutrida tiene un sistema inmune debilitado y es más propensa a las infecciones que, a su vez, aumentan el potencial y la gravedad de la malnutrición.

3.3.2. Causas subyacentes de la malnutrición

Podemos distinguir cuatro áreas de causas subyacentes:

- i. **Falta de disponibilidad de alimentos** debida a condiciones climáticas, fallas del mercado o destrucción violenta. Después de un progreso considerable en la producción agrícola y de las mejoras en la infraestructura y el transporte que han creado oportunidades para la entrega de alimentos en las zonas donde hay escasez,

el impacto relativo de los problemas de disponibilidad como causa de la inseguridad alimentaria está disminuyendo; con todo, su análisis no se debería excluir de la evaluación, especialmente pensando en determinados colectivos o grupos vulnerables que dependen en gran medida de la agricultura de subsistencia, los que viven en zonas con riesgos climáticos o los que son desalojados de sus tierras.

- ii. **Falta de acceso a alimentos debido a limitaciones económicas o físicas.** En la mayoría de los casos, las personas no pueden tener acceso a cantidades suficientes de alimentos por razones económicas (muy poco o ningún ingreso, precios de los alimentos demasiado altos, etc.). Un análisis de la pobreza y de los indicadores económicos puede ayudar en esta parte de la evaluación. Algunos indicadores útiles son: el porcentaje de población con un consumo diario por debajo de un dólar, el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza y la participación del quintil más pobre en el consumo nacional.
- iii. **Falta de conocimientos sobre nutrición.** En muchos casos las personas pobres tienen una dieta deficiente con grandes carencias de alimentos básicos como frutas, verduras, pescado y carne. Esto se debe a menudo a limitaciones financieras, pero también puede ser por un deficiente conocimiento nutricional. El conocimiento sobre nutrición está compuesto por la preparación y procesamiento de alimentos, los hábitos alimentarios, las creencias (por ejemplo, los tabúes alimentarios) y la distribución de alimentos dentro del hogar. Algunos ejemplos de las prácticas de cuidado son la alimentación infantil y las prácticas de destete (lactancia materna), los hábitos saludables, el apoyo y la estimulación cognitiva de los niños, y el cuidado y apoyo a las madres durante el embarazo y la lactancia.

La aptitud de una madre para cuidar adecuadamente a sus hijos dependerá en cierta medida de cómo se distribuye su tiempo entre el trabajo productivo (de ingresos) y el reproductivo (doméstico), así como de su acceso a los servicios de salud, agua y suministro de combustible y a los mercados de alimentos. Dentro del hogar, su situación económica y social regirá el grado de control sobre su tiempo e ingresos y, a su vez, su capacidad de cuidar a los hijos y velar por su salud y bienestar. En algunos países puede haber disponibles datos estadísticos nacionales para medir algunos de estos factores.

- iv. **Malas condiciones de saneamiento y de atención sanitaria.** El acceso a agua potable y saneamiento, el medio ambiente salubre y las condiciones de vivienda adecuadas son determinantes del estado nutricional de las personas. Tanto los indicadores de la OMS como los que ofrece el PNUD son útiles para llevar a cabo la evaluación. Entre

ellos podemos destacar el porcentaje de la población con/sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada, el porcentaje de la población con/sin acceso sostenible a saneamiento mejorado, la proporción de hogares con/sin acceso a una vivienda segura, el porcentaje de nacimientos atendidos por personal sanitario especializado o el número de vacunaciones.

Por tanto, las causas inmediatas de la malnutrición pueden ser determinadas por una larga lista de causas subyacentes. Será suficiente restringir la evaluación a aquellos factores que, en cada caso y en cada contexto, el equipo evaluador identifique como más críticos.

3.3.3. Causas estructurales o fundamentales de la malnutrición

Las causas estructurales o fundamentales del hambre refieren a los factores determinantes de las causas subyacentes, es decir, a las condiciones socio-económicas y políticas generales de un país que influyen en los factores determinantes de la nutrición. La evaluación de las causas fundamentales de la malnutrición es el paso que falta para terminar el análisis de causalidad y vincular la prevalencia de la malnutrición con el entorno del país.

La lista de causalidades encontradas que determinan las diferentes causas subyacentes puede ser extensa, por lo que hay que centrarse en las más importantes. La identificación de la causa fundamental correcta, aquella que en última instancia conduce a la malnutrición, es sumamente complicada. En muchos casos, la causalidad no puede ser probada.

Las causas estructurales se pueden analizar en diferentes ámbitos: subnacional, nacional o internacional.

En los **ámbitos inferiores al nacional**, la unidad económica más pequeña es la familia. En este nivel, las causas fundamentales de la malnutrición se pueden encontrar en el sistema de los medios de subsistencia en sí. Los medios de subsistencia (los medios humanos, naturales, financieros, sociales y físicos) pueden ser insuficientes y estar condicionados por aspectos internos (por ejemplo, alta relación de dependencia o estrategias de afrontamiento inadecuadas) y externos (acontecimientos negativos, convulsiones, estacionalidad...).

En cuanto a las instituciones, con frecuencia la falta de capacidad o de voluntad de los titulares de deberes en los niveles subnacionales pone en peligro el derecho a la alimentación. En muchos países, las políticas y las leyes adecuadas se formulan y

aprueban pero no llegan a las zonas rurales donde viven la mayoría de las personas que padecen inseguridad alimentaria.

Los factores ideológicos cubren incluso aspectos más amplios de la sociedad tales como la religión, la cultura, las tradiciones y las creencias. Las causas fundamentales pueden ser las prácticas discriminatorias que continuamente crean desventaja a un grupo. La razón del desequilibrio a menudo no se puede explicar por las políticas injustas o las leyes, sino por el comportamiento social propio de una población determinada. En otras palabras, la estructura de poder dentro y entre los hogares muchas veces es legitimada por la ideología tradicional, que está arraigada en la cultura aceptada. Estas tradiciones a veces están en contradicción con los principios de los derechos humanos y estructuralmente representan desventaja para algunos grupos.

El ámbito de las causas estructurales en el **plano nacional** está descrito en la Directriz 1.1 y enlaza con el análisis del entorno que abordaremos en el siguiente apartado. Se trata de vincular la acción macro del gobierno con las causas inmediatas y subyacentes de la malnutrición, para lo cual hay que identificar las leyes, las políticas e instituciones que han jugado un papel determinante en la no realización del derecho a la alimentación de determinados grupos.

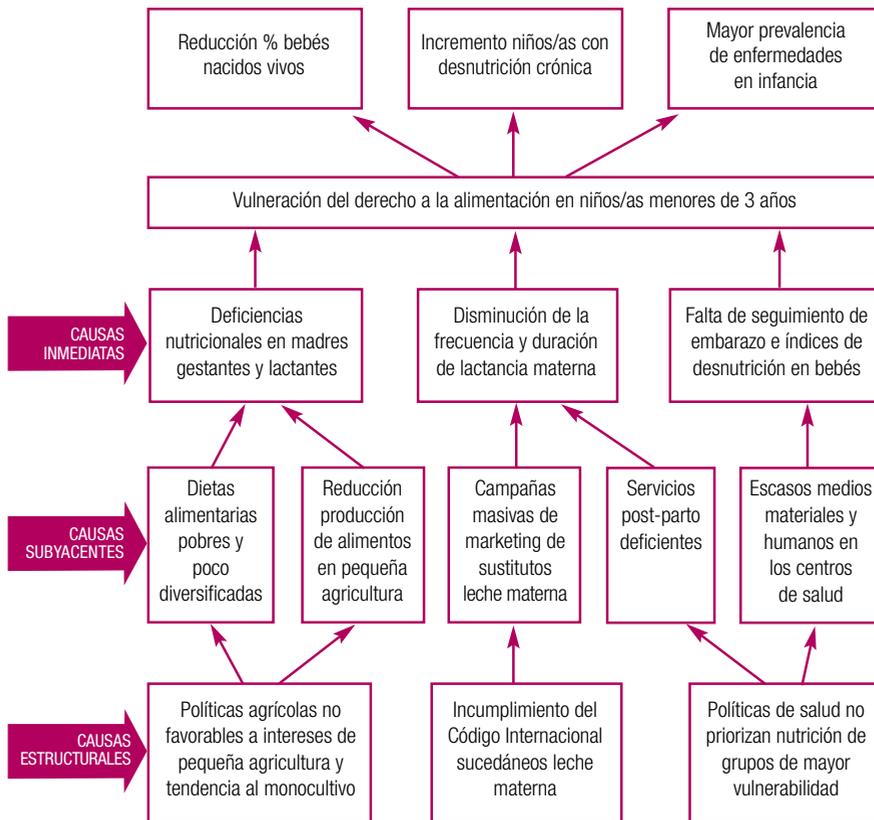
Directriz 1.1 “Los Estados deberán promover y salvaguardar una sociedad libre, democrática y justa a fin de proporcionar un entorno económico, social, político y cultural pacífico, estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad”.

En el **ámbito internacional**, los Estados están conectados tanto en el terreno político (las alianzas regionales, las alianzas de defensa, las Naciones Unidas), como económico (zonas de libre comercio, la OMC) y jurídico (leyes internacionales de derechos humanos). Cualquier Estado se ve influenciado por el desempeño de sus vecinos para bien o para mal; el impacto dependerá en buena medida de su propia potencia y de su capacidad de negociación. La influencia de otros países o del sistema internacional en su conjunto puede contribuir a una mayor prevalencia de la malnutrición en un determinado país. Por otro lado, el cambio climático, las endemias y las plagas que traspasan las fronteras son otros ejemplos de los condicionantes internacionales que podrían ser relevantes para los grupos vulnerables.

3.3.4. Relaciones causales

Entre estos tres niveles de causas de la inseguridad alimentaria –inmediatas, subyacentes y fundamentales- existen relaciones causales que nos permiten relacionarlas y jerarquizarlas. Para representar estas relaciones podemos utilizar la metodología del árbol de problemas, que permite relacionar los tres niveles de causas.

EJEMPLO DE ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: *Guía de aplicación práctica del enfoque de derecho a la alimentación en proyectos de cooperación*. IEH y campaña "Derecho a la alimentación. URGENTE", 2012.

La evaluación del entorno para el derecho a la alimentación debe incluir:

- El marco legal.
- El marco político.
- El marco institucional.
- La participación de la sociedad civil.
- El análisis presupuestario.

OPCIONES PARA IDENTIFICAR LAS LEYES, REGULACIONES, POLÍTICAS Y ÁMBITOS INSTITUCIONALES MÁS RELEVANTES Y DEFINIR EL ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN

- Consultar los resultados del análisis causal: seleccionar las leyes, las regulaciones y las políticas más directamente relacionadas con las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad y las instituciones responsables de ellas.
- Comenzar con una política y/o estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional, si la hubiera, y examinar los vínculos con las políticas sectoriales, las leyes específicas y las regulaciones, y con las instituciones responsables de la implementación de esa política y/o estrategia.
- Comenzar con las leyes y las políticas que se relacionan más directamente con el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada: disponibilidad de los alimentos, acceso físico y económico a los alimentos, alimentación suficiente y adecuada y utilización de los alimentos.
- Llevar a cabo una o más sesiones de lluvia de ideas con informantes clave de los principales ministerios, de instituciones de derechos humanos, de la oficina del defensor del pueblo o el relator nacional, para redactar un inventario inicial o para validar un inventario existente de las leyes, regulaciones, políticas y de las instituciones responsables de éstas.
- Examinar evaluaciones similares que se hayan llevado a cabo en otros países y adaptar los procesos y resultados al contexto del propio país.

Fuente: elaborado a partir de la *Guía para la evaluación del derecho a la alimentación*. Libro 3. FAO. 2014 (en prensa).

4.1. EL MARCO LEGAL

Directriz 7.1 “Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

El objetivo del análisis del marco legal del derecho a la alimentación es **determinar si el entorno jurídico es desfavorable para la realización progresiva del derecho a la alimentación** y, por tanto, establecer si su modificación debe ser un tema prioritario en el país.⁵

POSIBLES COMPONENTES RELEVANTES DEL ENTORNO JURÍDICO

- Obligaciones internacionales de los Estados relativas al derecho a la alimentación.
- Reflejo constitucional del derecho a la alimentación.
- Leyes nacionales específicas sobre el derecho a la alimentación y/o seguridad alimentaria y nutricional.
- Leyes nacionales sectoriales que pueden tener incidencia sobre el derecho a la alimentación.
- Normas consuetudinarias que tengan incidencia en el derecho a la alimentación.
- Mecanismos disponibles para recursos.
- Jurisprudencia en casos relacionados con el derecho a la alimentación y/o con otros derechos relacionados.
- Instituciones de derechos humanos.

Fuente: elaborado a partir de la *Guía para la evaluación del derecho a la alimentación*. Libro 3. FAO. 2014 (en prensa).

En primer lugar se deben analizar las **obligaciones internacionales** de un Estado con respecto a los derechos humanos, derivadas de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, entre los que destacan:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su protocolo facultativo.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres.

5. Para la evaluación del marco legal, puede ser útil consultar los Cuadernos 1, 2 y 3, sobre legislación del derecho a la alimentación.

- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Protocolo del Pacto Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos.
- Protocolo de San Salvador sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Tratado Social Europeo.

Directriz 7.2 “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, cuasijudiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas, accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables”.

En segundo lugar, se debe analizar el **marco jurídico nacional** porque muchas leyes sirven para la realización del derecho a la alimentación, desde las relativas a la seguridad alimentaria hasta las leyes que regulan el acceso a los recursos naturales, el derecho privado, el laboral o las leyes sobre bienestar y seguridad social.

Dentro del marco jurídico nacional hay que analizar tanto la existencia de normativa referida al derecho a la alimentación como su aplicación, en diferentes ámbitos:

- La constitución: reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación explícito, implícito o como principio rector de las políticas.
- La legislación nacional: leyes marco sobre el derecho a la alimentación o sobre seguridad alimentaria y nutricional, así como otras leyes y normas jurídicas sectoriales que estén relacionadas o que tengan incidencia en el contenido básico del derecho a la alimentación.
- Derecho consuetudinario, que en algunos países es muy relevante en temas tan importantes como el acceso a los recursos productivos, tierra y agua.

La evaluación debe extenderse no sólo a la existencia y formulación de las normas, sino a la forma en que son desarrolladas y aplicadas.

La evaluación del derecho a la alimentación debería describir también qué **mecanismos de recurso** cuasi judiciales y/o judiciales existen para la violación de los derechos legales y constitucionales, quiénes pueden acceder a ellos (individuos, grupos, ONG, etc.) y cómo pueden utilizarse. En este ámbito, resulta importante la existencia o no

de **jurisprudencia** relevante, no sólo relativa al derecho a la alimentación, sino aquella que permita determinar la actitud del poder judicial hacia los derechos socioeconómicos para saber si se consideran derechos individuales que pueden ser reclamados ante un tribunal.

También pueden jugar un papel importante en el apoyo de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales las **instituciones de derechos humanos**. Por lo tanto, será útil que la evaluación examine qué clase de instituciones de derechos humanos existen (defensorías del pueblo, comisiones de derechos humanos, etc.), si sus mandatos incluyen el derecho a la alimentación y qué atribuciones y competencias tienen.

Directriz 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”. [...]

4.2. EL MARCO POLÍTICO

La evaluación del marco político de un país debe revelar **en qué medida las políticas, los programas y las estrategias son favorables para la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada** y si ese marco político responde a las causas subyacentes y fundamentales de la no realización de este derecho para ciertos grupos.

El marco político debe contribuir a crear un entorno propicio que permita que todas las personas tengan acceso a los alimentos por sí mismas. Las políticas directas sobre la alimentación deben tener definiciones claras y prácticas de los objetivos políticos que permitan la realización progresiva del derecho a la alimentación. Las políticas indirectas sobre la alimentación deben, al menos, respetar y proteger el derecho a la alimentación adecuada.

TRES CRITERIOS QUE DEBEN ORIENTAR UNA POLÍTICA BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS

- La política o programa debe contribuir a la realización de los derechos humanos.
- Los principios de los derechos humanos deben orientar todas las fases del proceso de programación y de aplicación.
- Las políticas y los programas basados en los derechos humanos deben contribuir al desarrollo de las capacidades de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y de los titulares de obligaciones para conocer sus obligaciones y asumir sus responsabilidades.

Fuente: elaborado a partir de *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación a desarrollo*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra, 2006.

Hay dos posibles situaciones en las que el marco político global no contribuye a crear un entorno propicio para la realización del derecho a una alimentación adecuada:

- i. Cuando no existen las políticas adecuadas enfocadas hacia la población en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad. Desde el punto de vista de los derechos humanos, el análisis de la falta de políticas debe identificar si existe incumplimiento del Estado de sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación.
- ii. Cuando las políticas existentes repercuten desfavorablemente en la población. La evaluación de las políticas vigentes debe analizar si son sólidas, si han sido formuladas e implementadas de acuerdo con los principios de los derechos humanos, si abordan las causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, si apuntan hacia los más necesitados y tienen un impacto positivo en la realización del derecho a la alimentación adecuada entre los grupos de población prioritarios.

Además de la existencia de políticas y programas, es importante evaluar la calidad y sostenibilidad de su implementación, que depende de varios factores, como la capacidad de gestión de la persona/institución responsable; la capacidad de los titulares de derechos para obtener beneficios de un programa o política; los vínculos de una política específica con otras políticas públicas; la dotación de recursos suficientes, etc. Esta parte de la evaluación puede ser complementada con las consultas de las partes interesadas y las entrevistas con los grupos vulnerables.

Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación incluyen las áreas políticas más relevantes que pueden ser consideradas en la implementación del derecho a la alimentación por lo que pueden servir como referencia en la evaluación:

- Directriz 8: Acceso a los recursos y bienes
 - Directriz 8A: Mercado laboral
 - Directriz 8B: Tierra
 - Directriz 8C: Agua
 - Directriz 8D: Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura
 - Directriz 8E: Sostenibilidad
 - Directriz 8F: Servicios
- Directriz 9: Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor
- Directriz 10: Nutrición
- Directriz 11: Educación y sensibilización
- Directriz 13: Apoyo a los grupos vulnerables
- Directriz 14: Red de seguridad social

Además de aquellas políticas que tienen una relación directa con la seguridad alimentaria, hay políticas más amplias –tales como políticas fiscales, monetarias o de desarrollo general– que también pueden tener un impacto directo o indirecto incluso mayor en el derecho a la alimentación. Dichas políticas pueden condicionar tanto la implementación como los resultados de las políticas alimentarias y nutricionales y, así, influenciar las limitaciones y los incentivos que los individuos afrontan cuando tratan de satisfacer sus necesidades alimenticias.

En este sentido, el entorno macroeconómico está determinado por ciertos parámetros y reglas esenciales, a menudo establecidas por el gobierno, que afectan a las relaciones comerciales de las naciones y a las condiciones para el crecimiento económico a largo plazo. Estos parámetros y reglas pueden clasificarse en tres grandes áreas (FAO, 1998):

- Aquellas que afectan a los flujos internacionales de recursos, tales como las regulaciones del tipo de cambio.

4.3. MARCO INSTITUCIONAL

Directriz 5.1 “Los Estados, cuando convenga, deberían evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

En muchos países la realización del derecho a la alimentación descansa en el buen funcionamiento de determinadas instituciones públicas consideradas como agentes que desarrollan funciones específicas encaminadas, en este caso, a contribuir a la realización progresiva del derecho a la alimentación. La naturaleza intersectorial de este derecho requiere la coordinación entre distintos ministerios y oficinas gubernamentales nacionales, regionales y locales. Clarificar la asignación de las funciones y responsabilidades entre los sectores y ámbitos del gobierno puede conducir a un incremento en la rendición de cuentas y una acción más efectiva.

Un factor que puede contribuir a la no realización del derecho a la alimentación adecuada es el desempeño institucional inadecuado e inefectivo –por ejemplo, por falta de capacidad– o la falta de respuesta institucional debido a la ausencia de la institución apropiada.

En consecuencia, el primer paso para una evaluación será identificar y seleccionar aquellas instituciones responsables de la realización del derecho a la alimentación. Puede haber muchas instituciones relevantes desde el punto de vista del derecho a la alimentación; una lista con un máximo de diez instituciones sería suficiente para analizar la capacidad del marco institucional, poder responder a las causas reales del hambre y proseguir con un enfoque basado en los derechos. Las siguientes instituciones son de particular interés para ser evaluadas:

- Instituciones con programas para la protección social (alimentación escolar, bonos para alimentos, transferencias de efectivo, ayuda alimentaria, alimento por trabajo, etc.).
- Comisiones de carácter general o comités responsables de la coordinación de la seguridad alimentaria/derecho alimentación en diferentes ámbitos.
- En países donde el hambre es un problema predominantemente rural, las instituciones para el desarrollo agrario y la administración de la tierra pueden influenciar en la realización del derecho a la alimentación.
- Instituciones encargadas de la salud, nutrición, educación, agricultura, vivienda o de funciones similares estrechamente relacionadas con el enfoque de derechos.

ASPECTOS RELEVANTES A TENER EN CUENTA EN LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Responsabilidad / mandato	¿Tiene la institución el mandato para actuar? ¿Cuáles son sus términos de referencia? ¿Cuál es el papel que desempeña la institución en la implementación del derecho a la alimentación? ¿Las instituciones y su personal son conscientes de sus tareas y del papel que desempeñan como titulares de deberes? ¿Hasta qué punto su mandato tiene como objetivo a los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerables? ¿Qué ajustes son necesarios en el mandato institucional?
Autoridad	¿Tiene la institución la autoridad necesaria para desempeñar las funciones previstas? ¿Puede la institución hablar con autoridad sobre un tema específico? ¿Cuál es la posición de la institución?
Acceso y control de los recursos	¿Tiene suficientes recursos para cumplir con su mandato? ¿Es suficiente el personal contratado para llevar a cabo las tareas? ¿La institución interactúa y se coordina con otras instituciones?
Capacidad	¿Tiene la institución la capacidad técnica para cumplir sus funciones? ¿Está formado el personal adecuadamente en lo relacionado con el derecho a la alimentación?

Fuente: elaborado a partir de la *Guía para la evaluación del derecho a la alimentación*. Libro 3. FAO. 2014 (en prensa).

4.4. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Directriz 18.2 “Se invita a los Estados a alentar los esfuerzos que realizan las instituciones nacionales para establecer lazos de colaboración e incrementar la cooperación con la sociedad civil”.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son importantes a la hora de apoyar las reclamaciones de los grupos vulnerables en orden a ver reconocido su derecho a la alimentación. Igualmente importante es su actividad informativa, formativa y de incidencia para que los titulares del derecho a la alimentación conozcan sus derechos, entiendan lo que significa el incumplimiento del derecho a la alimentación y estén informados de los mecanismos existentes para interponer los recursos y quejas pertinentes para que les sea reconocido el derecho a la alimentación, si es que ha sido violado.

Para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los titulares de derechos (o sus representantes) tienen que ser conscientes de este derecho, entender su contenido y saber cómo reclamarlo. Un elemento importante es que los titulares de derechos tengan acceso a información completa, actualizada e imparcial, al menos en los temas que afectan directamente sus medios de sustento y al disfrute del derecho. Necesitan saber a quiénes pedir cuentas en caso de violaciones del derecho humano a la alimentación y a quién deben dirigir las quejas. Mientras que las personas pobres frecuentemente están bien informadas sobre los programas gubernamentales que existen o de los que se podrían beneficiar directamente, no saben a dónde acudir cuando el acceso a estos programas se les niega o los servicios prometidos no se cumplen. También sucede a menudo que no están familiarizados con la noción de ser titular de derechos humanos. Por ello es muy importante el trabajo de formación, información y sensibilización que puedan desarrollar las OSC con los titulares de derechos.

Además, la evaluación debe observar cómo participan las OSC en el diseño, implementación y supervisión de las políticas y valorar la calidad de su compromiso.

4.5. EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

El presupuesto es el instrumento de política económica más importante para cualquier gobierno. La formulación del presupuesto requiere decisiones concretas sobre cómo el dinero debe ser recaudado y cómo debe gastarse. El análisis presupuestario constituye una parte importante de la evaluación de las políticas y de los programas de un país ya que permite apreciar la implementación o no de los compromisos políticos hacia las metas y objetivos establecidos, incluyendo aquellos que se relacionan con la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Por su complejidad, el análisis de las asignaciones y gastos del presupuesto público destinados a lograr la seguridad alimentaria y nutricional no es tarea fácil, por lo que debe ser llevado a cabo por un experto tanto en presupuestos como en el derecho a la alimentación. A pesar de las dificultades, esta parte de la evaluación refleja si se cumple o no con lo establecido en el artículo 2.1 del PIDESC que obliga a los Estados partes a “adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que se disponga para lograr, progresivamente, por todos los medios apropiados la plena realización de los derechos aquí reconocidos”. A partir de lo establecido por este artículo, el análisis presupuestario debe centrarse en dos temas principales:

1. Si el Estado, en su asignación de recursos, está dando prioridad a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la alimentación en particular.
2. Si el Estado está o no retrocediendo en los niveles de cumplimiento conseguidos previamente.

Para ello, el análisis presupuestario debería revelar:

- Los recursos disponibles y su evolución en el tiempo.
- Cómo se utilizan a lo largo de diferentes períodos presupuestarios.
- Cuáles son las prioridades.

La naturaleza multisectorial del derecho a la alimentación hace especialmente difícil el análisis del presupuesto para identificar qué partidas promueven este derecho. También, las diferencias entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado, así como la eficacia y eficiencia del gasto realizado, complican el análisis.¹⁰

10. Para profundizar el análisis presupuestario, se puede consultar el Cuaderno 8.

UN PRESUPUESTO PÚBLICO TIENE EN CUENTA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN...

- Si la lucha contra el hambre se refleja en los presupuestos como una prioridad.
- Si se destina una proporción creciente del presupuesto a las personas con inseguridad alimentaria, vulnerables y marginadas y se asignan recursos para mejorar sus condiciones de vida.
- Si las asignaciones y los gastos presupuestarios son equitativos y no discriminatorios, promoviendo la inclusión social y económica.
- Si la información relativa a los presupuestos es accesible en todas las etapas –formulación, legislación, implementación y auditoría.
- Si los recortes presupuestarios no recaen desproporcionadamente en las políticas sociales.
- Si en los presupuestos se incluyen líneas compensatorias en caso de retroceso en los niveles conseguidos del derecho a la alimentación.

Fuente: elaborado a partir de la *Guía para la evaluación del derecho a la alimentación*. Libro 3. FAO. 2014 (en prensa).

Actualmente, no hay consenso acerca de qué se debería incluir en una “línea presupuestaria sobre la seguridad alimentaria”; sin embargo, la FAO propone ocho indicadores que pueden orientarnos en este análisis presupuestario que va más allá de la evaluación del derecho a la alimentación:

1. **Actividades para erradicar el hambre.** Este indicador puede manifestar el compromiso del gobierno en su lucha contra el hambre para conseguir, por ejemplo, los ODM.
2. **Institucionalización para combatir el hambre.** El indicador mostraría los fondos asignados a la principal institución encargada de la seguridad alimentaria.
3. **Inversión en agricultura.** Es importante saber el porcentaje del gasto público en recursos destinados a los pequeños agricultores porque son ellos los que sufren más la inseguridad alimentaria.
4. **Empleo.** El indicador serviría para conocer el porcentaje de recursos destinados a la creación de empleo y generación de ingresos para la erradicación del hambre.
5. **Servicios de salud básicos.** Inversión en servicios de salud básicos.
6. **Mitigación de las emergencias.** Porcentaje del presupuesto destinado a emergencias y en especial a ayuda alimentaria de emergencia.
7. **Participación.** El indicador nos daría a conocer si existen mecanismos de participación por parte de la sociedad civil en el proceso presupuestario y si son efectivos.
8. **Deuda pública.** El pago de la deuda puede repercutir en partidas presupuestarias, especialmente las referidas a servicios sociales básicos.

A large rectangular box with a red border, containing 25 horizontal grey lines for writing. The lines are evenly spaced and extend across the width of the box.

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.

