

DIRECTRICES VOLUNTARIAS

en apoyo de la realización progresiva del derecho
a una alimentación adecuada en el contexto
de la seguridad alimentaria nacional



DIRECTRICES VOLUNTARIAS

en apoyo de la realización progresiva del derecho
a una alimentación adecuada en el contexto
de la seguridad alimentaria nacional

Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones,
noviembre de 2004

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

ISBN 92-5-305336-4

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

Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la
FAO,

Viale delle Terme di Caracalla,
00100 Roma,
Italia,

o por correo electrónico a
copyright@fao.org

© FAO 2005

Prólogo

En 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación reafirmaron *“el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”*. En la declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, de junio de 2002, se reafirmó la importancia de reforzar el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y se invitó al Consejo de la FAO a que estableciera *“un Grupo de Trabajo Intergubernamental [...] con el fin de elaborar [...] un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”*.

El Grupo de Trabajo Intergubernamental se creó en noviembre de 2002 y se reforzaron las relaciones de trabajo, en particular con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Tras dos años de intensas y constructivas negociaciones y de debates entre los miembros del Grupo de Trabajo Intergubernamental y su Mesa así como los representantes de las partes interesadas y la sociedad civil, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices voluntarias en noviembre de 2004.

Las Directrices voluntarias representan el primer intento de los gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural y de recomendar medidas que hayan de adoptarse para su realización. El objetivo de las Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Las partes interesadas pertinentes podrían beneficiarse también de esa orientación. Las Directrices voluntarias abarcan todas las distintas medidas que deben considerar los gobiernos en el plano nacional a fin de establecer un entorno propicio para que su población pueda alimentarse por sí misma con dignidad y de crear redes de seguridad apropiadas para quienes no estén en condiciones de hacerlo. Pueden emplearse para reforzar y mejorar los marcos de desarrollo existentes, especialmente en relación con las dimensiones social y humana, colocando los derechos de las personas de forma más resuelta en el centro del desarrollo.

Las Directrices voluntarias representan un paso hacia la integración de los derechos humanos en la labor de los organismos que se ocupan de la alimentación y la agricultura, como la FAO, tal como ha solicitado el Secretario General de las Naciones Unidas en el contexto de su programa de reforma de las Naciones Unidas. Las Directrices constituyen un instrumento adicional para luchar contra el hambre y la pobreza y acelerar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

La FAO está comprometida a reforzar su capacidad, con la ayuda de los Estados Miembros, para ayudar a los gobiernos deseosos de aplicar las Directrices voluntarias. La Organización espera tener la oportunidad de cooperar con los gobiernos y otros agentes fundamentales que deseen aplicar a la reducción de la pobreza enfoques basados en los derechos y que estén interesados en realizar el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional por medio de la aplicación de las Directrices voluntarias. Esforzarse por lograr que todo niño, mujer y hombre disponga de una alimentación adecuada de forma habitual no sólo es un imperativo moral y una inversión que produce enormes beneficios económicos: equivale asimismo a la realización de un derecho humano básico.



Jacques Diouf

Director General

*Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación*

Índice

Prólogo	iii
I PREFACIO E INTRODUCCIÓN	1
Prefacio	1
Introducción	4
Instrumentos básicos	4
El derecho a una alimentación adecuada y la consecución de la seguridad alimentaria	7
II ENTORNO PROPICIO, ASISTENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	9
DIRECTRIZ 1 Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho	9
DIRECTRIZ 2 Políticas de desarrollo económico	10
DIRECTRIZ 3 Estrategias	11
DIRECTRIZ 4 Sistemas de mercado	13
DIRECTRIZ 5 Instituciones	15
DIRECTRIZ 6 Partes interesadas	16
DIRECTRIZ 7 Marco jurídico	16
DIRECTRIZ 8 Acceso a los recursos y bienes	17
DIRECTRIZ 8A Mercado laboral	18
DIRECTRIZ 8B Tierra	19
DIRECTRIZ 8C Agua	19
DIRECTRIZ 8D Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura	20
DIRECTRIZ 8E Sostenibilidad	20
DIRECTRIZ 8F Servicios	20
DIRECTRIZ 9 Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor	21
DIRECTRIZ 10 Nutrición	23
DIRECTRIZ 11 Educación y sensibilización	25
DIRECTRIZ 12 Recursos financieros nacionales	26
DIRECTRIZ 13 Apoyo a los grupos vulnerables	27
DIRECTRIZ 14 Redes de seguridad	28
DIRECTRIZ 15 Ayuda alimentaria internacional	30
DIRECTRIZ 16 Catástrofes naturales y provocadas por el hombre	31

DIRECTRIZ 17	Vigilancia, indicadores y puntos de referencia	33
DIRECTRIZ 18	Instituciones nacionales de derechos humanos	34
DIRECTRIZ 19	Dimensión internacional	35

III MEDIDAS, ACCIONES Y COMPROMISOS INTERNACIONALES 37

	Cooperación internacional y medidas unilaterales	37
	Papel de la comunidad internacional	37
	Cooperación técnica	38
	Comercio internacional	38
	Deuda externa	40
	Asistencia oficial para el desarrollo	40
	Ayuda alimentaria internacional	41
	Colaboración con las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado	41
	Promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada	42
	Presentación de información a nivel internacional	42

Prefacio

- 1.** La erradicación del hambre está claramente reflejada en el objetivo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir el número de personas subnutridas a la mitad de su nivel actual para el año 2015 a más tardar y, tal como se acordó en la Cumbre del Milenio, de “reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre” para ese mismo año.
- 2.** En la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”. El objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación consiste en “esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos”.
- 3.** En el Plan de Acción, se invitó “al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos”.
- 4.** En respuesta a la invitación formulada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y tras la realización de varias consultas internacionales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó la Observación general 12, en la que se ofrecían las opiniones de sus expertos sobre la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

5. En el párrafo 10 de la Declaración que aprobaron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, celebrada en 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre invitaron al Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación a establecer, en su 123º período de sesiones, un grupo de trabajo intergubernamental (GTIG), “con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

6. El objetivo de estas Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Las partes interesadas pertinentes podrían beneficiarse también de esa orientación.

7. En las Directrices voluntarias se tienen en cuenta una amplia gama de importantes consideraciones y principios, como la igualdad y la ausencia de discriminación, la participación y la inclusión, la obligación de rendir cuentas y el estado de derecho, y el principio de que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica.

8. Al elaborar estas Directrices voluntarias, el GTIG ha contado con la participación activa de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de la sociedad civil. La aplicación de estas directrices, que es fundamentalmente responsabilidad de los Estados, se verá favorecida por la contribución de todos los miembros de la sociedad civil en su conjunto, incluidas las ONG y el sector privado.

9. Estas Directrices voluntarias constituyen un instrumento práctico basado en los derechos humanos dirigido a todos los Estados. No establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados ni para las organizaciones internacionales, ni puede interpretarse que ninguna de sus disposiciones enmienda,



modifica o altera de otra manera los derechos y las obligaciones dimanantes del derecho nacional e internacional. Se alienta a los Estados a aplicar estas Directrices voluntarias al elaborar sus estrategias, políticas, programas y actividades, y sin hacer discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Introducción

Instrumentos básicos

10. En las Directrices voluntarias se han tenido en cuenta diversos instrumentos internacionales¹ pertinentes, en particular aquellos instrumentos en los que se consagra la realización progresiva del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación adecuada.

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesiten para:

¹ Las referencias en las Directrices voluntarias al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a otros tratados internacionales no entrañan juicio alguno sobre la posición de cualquier Estado con respecto a la firma o ratificación de esos instrumentos, o su adhesión a ellos.

-
- 
- a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

11. Los artículos 55 y 56, entre otros, de la Carta de las Naciones Unidas también son pertinentes para estas Directrices voluntarias.

Carta de las Naciones Unidas, artículo 55:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

-
- 
- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
 - b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
 - c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Carta de las Naciones Unidas, artículo 56:

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

12. Otros instrumentos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales también contienen disposiciones pertinentes para estas Directrices voluntarias.

13. En estas Directrices voluntarias se han tenido en cuenta también los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio, incluidos los objetivos de desarrollo, así como los resultados y compromisos de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social y en otros campos conexos.

14. El GTIG ha tenido en cuenta asimismo varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Comisión de Derechos Humanos y las observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El derecho a una alimentación adecuada y la consecución de la seguridad alimentaria

15. Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización.

16. La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada exige que los Estados cumplan sus obligaciones pertinentes, en virtud del derecho internacional, relativas a los derechos humanos. Estas Directrices voluntarias tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; la accesibilidad física y económica universal, incluso de los grupos vulnerables, a alimentos adecuados, libres de sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; o los medios para procurárselos.

17. Los Estados tienen diversas obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En especial, los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tienen la obligación de respetar, promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, así como de tomar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización. Los Estados Partes deberían respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada. Los Estados Partes deberían promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria, así como a reforzar la utilización de los mismos.

Los Estados Partes deberían establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad u otros mecanismos de asistencia para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos.

18. Se invita a los Estados que no son Partes en el PIDESC a considerar la posibilidad de ratificarlo.

19. En el plano nacional, el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos resalta la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y las interrelaciones entre éstos, las obligaciones de los Estados y los papeles de las partes interesadas pertinentes. Asimismo hace hincapié en la consecución de la seguridad alimentaria en cuanto resultado de la realización de los derechos existentes y engloba determinados principios esenciales: la necesidad de poner a las personas en condiciones de realizar el derecho a tomar parte en la gestión de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a buscar, recibir y transmitir información, incluso en relación con la adopción de decisiones relativas a las políticas para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Un enfoque de este tipo debería tener en cuenta la necesidad de prestar especial atención a las personas pobres y vulnerables, que a menudo resultan excluidas de los procesos que determinan las políticas de promoción de la seguridad alimentaria y la necesidad de crear sociedades incluyentes libres de discriminación en lo que se refiere al cumplimiento por el Estado de sus obligaciones de promover y respetar los derechos humanos. Con arreglo a este enfoque, los ciudadanos consideran que sus gobiernos tienen que rendir cuentas y participan en el proceso de desarrollo humano, en lugar de limitarse a ser receptores pasivos. Un enfoque basado en los derechos humanos exige no sólo tender al resultado definitivo de la abolición del hambre, sino también proponer formas de alcanzar ese objetivo. La aplicación de los principios de los derechos humanos forma parte integrante del proceso.