

GUÍA DE APLICACIÓN PRÁCTICA

ENFOQUE DE
DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN
*en proyectos
de cooperación*

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN





Autoría: Instituto de Estudios del Hambre y Campaña
"Derecho a la alimentación. URGENTE"
Coordinación de la edición: José M^o Medina Rey, Prosalus
Diseño y maquetación: estudio blg
Fecha de publicación: octubre 2012
Depósito legal: M-31638-2012
Imprime: ADVANTIA S.A.

Este material ha sido producido con la cofinanciación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Las ideas aquí reflejadas no pueden ser consideradas como opiniones de la AECID.

www.derechoalimentacion.org



GUÍA DE APLICACIÓN PRÁCTICA

ENFOQUE DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

EN PROYECTOS DE COOPERACIÓN

INDICE

5	Introducción
5	Antecedentes y finalidad
6	Contenido de la guía
6	Metodología
9	Capítulo 1. Introducción al derecho a la alimentación
9	1.1. Derechos humanos y desarrollo
13	1.2. El derecho humano a la alimentación
19	1.3. La implementación del derecho a la alimentación
24	1.4. Implicaciones del DA: obligaciones, violaciones y justiciabilidad
35	Capítulo 2. El derecho a la alimentación en los proyectos de desarrollo
37	2.1. Tipología de actuaciones para la incorporación del DA en proyectos de desarrollo
51	2.2. La aplicación práctica del DA en los proyectos de SAN
51	- Identificación y formulación
78	- Implementación
88	- Seguimiento y evaluación

Introducción

ANTECEDENTES Y FINALIDAD

La campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” se lanzó públicamente en septiembre de 2003 y, desde entonces, varias ONGD han ido participando en ella en varias etapas. Actualmente los miembros de esta iniciativa son Acción contra el Hambre, Ayuda en Acción, Cáritas, ONGAWA y Prosalus, incorporando una amplia experiencia de trabajo con proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, soberanía alimentaria, desarrollo rural y en el apoyo en la implementación del derecho a la alimentación.

La campaña lleva trabajando desde 2003 en la sensibilización e incidencia sobre este derecho humano a través de diversas actividades: seminarios, publicaciones, web especializada, contactos y colaboraciones con instituciones y con redes de sociedad civil, participación activa en algunos de los principales procesos relacionados con la lucha contra el hambre y la promoción del derecho a la alimentación, etc.

Una de las preocupaciones que a lo largo de los años de campaña ha ido estando presente en la reflexión de las organizaciones ha sido **cómo aplicar en la práctica el enfoque de derecho a la alimentación en los proyectos de cooperación**. Esta es la razón por la que la campaña ha elaborado, en colaboración con el Instituto de Estudios del Hambre, esta guía que está diseñada con un carácter práctico para que sea de utilidad en el trabajo de las ONGD en el terreno.

CONTENIDO DE LA GUÍA

La guía consta de dos capítulos: el primero, más breve, consiste en una introducción al derecho a la alimentación; el segundo, que constituye el centro de la guía, proporciona elementos prácticos para integrar el derecho a la alimentación en los proyectos de desarrollo.

El capítulo **introdutorio sobre el derecho a la alimentación** está dirigido a dar a conocer de una manera sencilla y práctica en qué consiste un enfoque de derechos en la gestión de proyectos de desarrollo y cuáles son las particularidades de dicho enfoque en las intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición. Este capítulo se enmarca en los contenidos de las “Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación”, teniendo en cuenta el papel que pueden y deben tener las ONGD en apoyar a los Estados de los países en desarrollo en la definición de prioridades y estrategias nacionales y locales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

La parte central de la guía es el **capítulo segundo**, en el que se analizan las diferentes tipologías de proyectos dirigidas a la realización de DA y se establecen una serie de **pautas concretas para la aplicación del derecho a la alimentación en cada una de las fases de la gestión del ciclo de un proyecto**.

En esta parte la guía incluye una serie de ejemplos de proyectos en desarrollo que han puesto en marcha las ONGD que forman parte de la campaña “Derecho a la alimentación. URGENTE” y también otras ONGD. Estos ejemplos ilustran los **pasos propuestos para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo enfocados a la realización del DA**.

METODOLOGÍA

La metodología de trabajo fue propuesta y coordinada por el Instituto de Estudios del Hambre (IEH) en las siguientes etapas:

- Etapa I: definición de la estructura de la guía y presentación a las ONGD miembro de la campaña para su aprobación e incorporación de modificaciones.
- Etapa II: análisis de documentación secundaria de instituciones (FAO, relator especial de Naciones Unidas para el DA, Naciones Unidas) y ONGD internacionales

sobre acciones, metodologías y estrategias de acción para la implementación práctica del derecho a la alimentación.

- Etapa III: recopilación de información de las ONGD de la campaña, en concreto la siguiente información:
 - Selección de proyectos desarrollados por las ONGD en los que se haya planteado un enfoque de derecho a la alimentación.
 - Entrevistas con los gestores de dichos proyectos en las que se destacan los aspectos en los que cada ONG considera que ha seguido un enfoque de derecho a la alimentación y los principales hitos que muestran que dicho enfoque fue aplicado.
 - Sistematización de la información.
- Etapa IV: contactos bilaterales con las ONGD para depurar la información suministrada.
- Etapa V: presentación de documento de la guía para contar con los aportes finales de las ONGD de la campaña.

En este proceso han participado, por parte del **Instituto de Estudios del Hambre**, Carmen Lahoz, Enrique de Loma-Ossorio y Joao Pinto.

Por parte de las ONGD de la campaña han participado en las entrevistas y colaboraciones con el IEH las siguientes personas:

Prosalus

Jose María Medina. Director de Prosalus y coordinador de la campaña “Derecho a la alimentación. URGENTE”

Ángela Gago. Responsable del departamento de cooperación

María González. Responsable de proyectos de Bolivia

Beatriz Llorente. Responsable de proyectos de Perú

Cáritas

María José Nieto. Técnica de Cooperación, UT América Latina y Caribe

Alejandra Zuleta. Técnica de Cooperación, UT América Latina y Caribe

Acción contra el Hambre

Sheyla Martínez. Coordinadora del Proyecto de Desarrollo socioeconómico y responsable de seguridad alimentaria. Bolivia

Mirtha Ramírez. ACH Paraguay

Ayuda en Acción

Marisa Martínez. Responsable de gestión de proyectos

Capítulo 1

Introducción al derecho a la alimentación

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

“El hambre no es producto del destino; el hambre es el resultado de la acción o inacción humana”

Jean Ziegler, exrelator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación

1.1. DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO

¿Qué son los derechos humanos?

Los derechos humanos son garantías legales universales que protegen a los individuos y grupos contra acciones y omisiones que interfieren con sus libertades fundamentales y su dignidad humana. Son independientes del sistema legal nacional, puesto que existen aspectos de la vida humana que no pueden ser prohibidos o limitados por ningún gobierno. Los derechos humanos son el resultado de un proceso histórico de luchas y logros, y se encuentran en construcción permanente en función de los avances de la humanidad.

Una de sus principales características es que son universales, es decir, se aplican a todas las personas independientemente de su nacionalidad, edad, sexo, raza, credo, ideología política o cualquier otra distinción. Otro de los elementos básicos de su definición es su carácter legal pues son reconocidos y protegidos por legislación específica de ámbito internacional e imponen obligaciones a los Estados.

Los derechos humanos están reconocidos por el derecho internacional desde el siglo XIX. Sin embargo, no constituyen un orden jurídico internacional basado en principios fundamentales para la protección del ser humano hasta después de la Segunda Guerra Mundial, culminando un proceso de fortalecimiento de la cooperación internacional para mantener la paz, proteger a las personas contra el ejercicio arbitrario del poder de los Estados y mejorar sus condiciones de vida.

Para ello, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** (DUDH) como instrumento jurídico internacional no vinculante que reconoce la existencia de derechos civiles, culturales, políticos, económicos y sociales, comunes para todos los pueblos y naciones. La DUDH constituye la declaración más importante y amplia de las Naciones Unidas (NNUU) y el origen de todo el trabajo subsecuente en el campo de los derechos humanos.

El contenido de los derechos mencionados en la DUDH se define con mayor precisión en 1966 con la firma del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (PIDCP) y del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (PIDESC): el primero fortalece las libertades individuales (derecho a la vida, a la libertad, al voto, la prohibición de la tortura, entre otros), el segundo refuerza los derechos económicos, sociales y culturales (derecho a la alimentación, vivienda, salud, trabajo, educación, etc.). El conjunto de derechos protegidos por ambos pactos son interdependientes y de igual importancia. Estos pactos entraron en vigor en 1976 y son jurídicamente vinculantes para los Estados. Hasta la fecha, el PIDESC ha sido firmado por un total de 160 países.

La Carta Internacional de los Derechos Humanos

La DUDH, el PIDCP y el PIDESC (incluyendo sus protocolos adicionales) son los instrumentos jurídicos más importantes conformando la llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos "*International Bill of Human Rights*".

¿Qué tipo de instrumentos de protección existen?

Además de la Carta Internacional de Derechos Humanos, hoy contamos con una cantidad considerable de **normas** que protegen los derechos humanos. Estas normas se encuentran consagradas en los innumerables acuerdos, tratados, pactos, convenciones o declaraciones elaborados internacionalmente por los Estados con carácter universal, regional, dirigidos a grupos determinados o a un derecho específico, de naturaleza declaratoria (recuadro 1), que pueden tener un reflejo posterior en el ámbito nacional (constituciones y leyes).

RECUADRO 1 - Las normas de los derechos humanos

- **Ámbito universal:** incluyen los instrumentos adoptados en el marco de NNUU (por ejemplo, PIDESC, PIDCP, la Convención para la Prevención del Delito de Genocidio, etc.).
- **Ámbito regional:** incluyen los instrumentos adoptados por el Consejo de Europa (Convención Europea de Derechos Humanos), la Organización de Estados Americanos (Convención Americana sobre Derechos Humanos) y la Organización de la Unidad Africana (Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos).
- **Grupos específicos:** incluyen los instrumentos que se centran en una categoría particular de personas o grupos (por ejemplo, niños, mujeres, trabajadores, refugiados, etc.).
- **Derecho específico:** incluyen los instrumentos que se centran en un derecho en particular (por ejemplo, alimentación, salud, educación, etc.).
- **Naturaleza declaratoria:** incluyen los diversos instrumentos, tales como declaraciones, resoluciones, recomendaciones, directrices, códigos de conducta que, si bien no son vinculantes por sí mismos, proporcionan orientaciones prácticas a los Estados para el desarrollo de sus conductas (por ejemplo, las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, etc.).

En la práctica del desarrollo, ¿qué quiere decir enfoque basado en derechos?

La protección de los derechos humanos está estrechamente relacionada con la promoción del desarrollo, que debe ser considerado como un proceso de **ampliación de las oportunidades, capacidades y libertades de las personas**, y estas deben ser colocadas en el centro de los procesos de desarrollo.

La adopción de un **enfoque basado en derechos** en la práctica del desarrollo es fundamental para garantizar la realización de los derechos humanos. El enfoque basado en derechos es un marco conceptual para la promoción del desarrollo humano basado en los principios y en la legislación internacional de los derechos humanos.

Un buen exponente de la cada vez mayor importancia de este enfoque basado en derechos en la práctica del desarrollo es la adopción por parte de un importante número de agencias de Naciones Unidas (NNUU) de una **Declaración de Enten-**

dimiento Común sobre la aplicación de este enfoque. En el recuadro 2 se detallan los tres puntos de comprensión colectiva acordados por las NNUU en el contexto de la reforma en mayo de 2003.

RECUADRO 2 - Declaración de Entendimiento Común de NNUU sobre la adopción de un enfoque basado en derechos

1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "titulares de obligaciones" para cumplir con sus responsabilidades y/o las capacidades de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos.

El enfoque basado en derechos se centra en el desarrollo de capacidades para reclamar derechos de las poblaciones más vulnerables y en las responsabilidades de los Estados, superando el enfoque tradicional y básico de la ayuda al desarrollo dirigida a las necesidades básicas. Esto significa que las privaciones de estos grupos deben ser vistas como negación de derechos y no como problemas circunstanciales (ver recuadro 3). Esta distinción es importante para evitar la adopción de políticas meramente asistencialistas, en detrimento de acciones estructurales y sostenidas en el tiempo.

RECUADRO 3 - Distinción entre diferentes enfoques de desarrollo

ENFOQUE ASISTENCIALISTA	ENFOQUE DE LAS NECESIDADES BÁSICAS	ENFOQUE BASADO EN DERECHOS
Reconoce la responsabilidad moral de los más ricos con relación a los pobres. Los individuos son vistos como víctimas. Se centra en responder a la manifestación de los problemas.	Reconoce las necesidades como demandas válidas. Los individuos son vistos como objetos del desarrollo. Se centra en resolver las causas inmediatas de los problemas.	Reconoce a los individuos y grupos como titulares de derechos que pueden ser reclamados al Estado. Los individuos y grupos son empoderados para que reclamar sus derechos. Se centra en resolver las causas subyacentes, estructurales y sus manifestaciones.

Fuente: adaptado de BOESEN & MARTIN (2007)

1.2.- EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

¿Dónde se reconoce el derecho a la alimentación?

El derecho a la alimentación (DA) se manifiesta explícitamente como parte de los derechos humanos en la DUDH de 1948, cuyo artículo 25 establece el DA como un elemento incluido dentro del derecho humano a niveles adecuados de bienestar.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

"Todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado que les asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, vestuario, vivienda, atención médica y los servicios sociales necesarios [...]".

Artículo 25° de la DUDH (1948)

El derecho a la alimentación está reconocido de manera jurídicamente vinculante en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹ a través de dos apartados específicos que conforman el artículo 11: el derecho a una

1. 160 Estados han aceptado las obligaciones jurídicamente vinculantes establecidas para el DA mediante la ratificación del PIDESC
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

alimentación adecuada (artículo 11.1) y el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre (artículo 11.2). En ambos casos se plantea la obligatoriedad de los Estados de establecer medidas que amparen este derecho y el rol fundamental de la cooperación internacional (recuadro 4).

La alimentación es un requisito básico para la existencia humana y por lo tanto está estrechamente relacionada con el derecho a la vida, proclamado en el PIDCP. Además de los instrumentos jurídicos que conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos, la alimentación se encuentra reconocida como derecho en varias otras disposiciones relativas a los derechos humanos internacionales y regionales.

Aunque bajo el principio de interdependencia todos los derechos humanos se encuentran al mismo nivel, durante décadas la atención a los derechos económicos, sociales y culturales fue muy limitada, en comparación con la importante atención ofrecida a los derechos civiles y políticos. En relación con el derecho a la alimentación, solo a partir de la década de los noventa se registraron progresos significativos en términos de su reconocimiento y aplicación práctica.

RECUADRO 4 - Principales instrumentos de derechos humanos que reconocen el derecho a la alimentación

Artículo 11 del PIDESC

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 necesitan para:
 - 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.

RECUADRO 4 - (Continuación)

Convención sobre los Derechos del Niño (1988)	Reconoce la vulnerabilidad de los niños y la necesidad de asegurar la atención médica, cuidados sanitarios, provisión de alimentos nutritivos, agua potable y educación. También reconoce la necesidad de proporcionar asistencia material y programas de apoyo con respecto a la nutrición, vestuario, vivienda, etc. (art. 24 y 27)
Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José (1969)	Refiere el derecho a la vida el cual está íntimamente relacionado con el derecho a la alimentación (art. 4).
Protocolo Facultativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San Salvador (1988)	Refiere de forma explícita el derecho a la alimentación (art.12)
Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)	No reconoce explícitamente el derecho a la alimentación, pero sí el derecho a la salud (artículo 16), y la realización del derecho a la alimentación, al aceptar el PIDESC (art. 60)
Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar de los Niños (1990)	Refiere la necesidad de un suministro adecuado de alimentos, incluyendo el agua potable (art. 14º)
Protocolo a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos sobre las Mujeres en África (2003)	Señala el derecho a la seguridad alimentaria y los derechos de la mujer a la tierra, agua y a los medios necesarios para producir y almacenar alimentos (art. 15)
Carta Social Europea (revisión) (1996)	No reconoce explícitamente el derecho a la alimentación, sino otros derechos relacionados, tales como el derecho a una vida decente (art. 4) y el derecho a la salud (art. 35), entre otros.
Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (1951)	Estipula que los refugiados deben ser tratados como nacionales en caso de racionamiento de distribución de alimentos.
Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional (1998)	Define el genocidio y establece que los crímenes contra la humanidad incluyen la negación del acceso a los alimentos y que los crímenes de guerra incluyen la privación de alimentos de manera intencional contra civiles, incluyendo el impedimento de la ayuda alimentaria.

Fuente: Instrumentos internacionales de derechos humanos

¿Cómo se define el derecho a la alimentación?

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996) fue un hito muy importante en la definición del DA y su posterior desarrollo. Los líderes mundiales, además de afirmar su compromiso político con la erradicación del hambre, reconocieron el DA y la necesidad de una mayor definición del mismo.

En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de NNUU emitió la **Observación General N° 12**, en la que se explicaba en detalle la definición y el contenido normativo de este derecho.

Comité de DESC. Derecho humano a una alimentación adecuada

El derecho a la alimentación adecuada se realiza cuando todo hombre, mujer, niño y niña, solo o en comunidad con otros, tiene acceso físico y económico, de forma continuada, a una alimentación adecuada o a los medios necesarios para obtenerla.

Observación General N° 12 (1999)

El contenido normativo del DA está delimitado por dos derechos inseparables:

- El derecho a estar libre del hambre: se destaca la alimentación como necesidad básica de la vida, siendo considerada un requisito previo para la realización de otros derechos humanos.
- El derecho a una alimentación adecuada: hace énfasis en la necesidad de una alimentación adecuada, que está determinada por factores sociales, económicos, culturales, ecológicos y se relaciona también con los resultados obtenidos en otros ámbitos (educación, salud, saneamiento, vivienda, trabajo, etc.).

De hecho, se verifica que el DA se inicia con la lucha contra el hambre, pero no se limita a ella, puesto que los seres humanos necesitan mucho más que simplemente ver sus necesidades energéticas cubiertas. Por ello, la plena realización del derecho a una alimentación adecuada incorpora tres componentes fundamentales: la disponibilidad, la accesibilidad y la sostenibilidad.

GRÁFICO 1 – COMPONENTES FUNDAMENTALES DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA



Fuente: elaboración IEH

El componente de la **disponibilidad** se refiere a la existencia de alimentos en cantidad y calidad suficiente, e incorpora los siguientes aspectos:

- **Dietas adecuadas**, es decir, se considera que la ingesta alimentaria debe satisfacer las necesidades de crecimiento y desarrollo físico y mental y estar de acuerdo con las necesidades fisiológicas a lo largo del ciclo de vida (embarazo, bebés, niños, jóvenes, adultos, ancianos), de acuerdo con el género (hombre y mujer) y el tipo de ocupación.
- **Libre de sustancias nocivas**, es decir, se considera que los alimentos deben ser seguros desde el punto de vista sanitario e higiénico.
- **Aceptado culturalmente**, es decir, se deben tener en cuenta los valores culturales asociados con los alimentos y sus modos de consumo.
- **Diferentes alternativas para la obtención de alimentos**, ya sea por medio de la producción y otros recursos naturales (autoconsumo) o bien por medio de sistemas eficientes de procesamiento, distribución y comercialización.

El componente de la **accesibilidad** se refiere a cómo las personas tienen acceso a los alimentos e incluye los siguientes aspectos:

- **Acceso económico**, es decir, todas las personas deben tener ingresos suficientes para adquirir los alimentos necesarios para sí y sus familias, sin que los costes de estos alimentos comprometan la satisfacción de otras necesidades básicas.

- **Acceso físico**, es decir, se considera que una alimentación adecuada debe ser accesible a todas las personas, sin excepción, incluidos los grupos más vulnerables (niños, ancianos, mujeres, discapacitados, enfermos, víctimas de desastres naturales, etc.).

El concepto de **sostenibilidad** significa que la disponibilidad y el acceso a los alimentos deben garantizarse de manera continua, tanto para la generación actual como para las generaciones futuras.

RECUADRO 5 - Factores clave que afectan al derecho a la alimentación

- Falta de disponibilidad y acceso a los alimentos (debido a los bajos ingresos familiares, a la falta de disponibilidad de alimentos en los mercados, a las debilidades en los sistemas de abastecimiento, comercio, almacenamiento o redes de transporte, etc.)
- Dificultad de acceso a recursos (tierra, agua, semillas, insumos agrícolas, crédito, tecnología, etc.)
- Debilidad del estado de salud de las personas (en particular el VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis, etc.)
- Incapacidad de acceso o falta de servicios básicos (saneamiento, agua potable, deficientes condiciones de vivienda e higiene en los hogares, etc.)
- Problemas macroeconómicos y sociales (bloques comerciales, debilidad de las políticas agrícolas, comercio, transporte, desempleo, inestabilidad social, etc.)
- Desastres naturales y conflictos (inundaciones, sequías, terremotos, u otros, y también las guerras y conflictos políticos y étnicos)

Fuente: elaboración IEH

Los millones de personas que mueren de hambre o viven en condiciones de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria en todo el mundo representan el fracaso de la comunidad internacional para proteger y garantizar el derecho a no padecer hambre y a una alimentación adecuada. Esto pone de manifiesto, sin lugar a dudas, uno de los fallos más graves en la agenda para la realización de los derechos humanos.

1.3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos y el reconocimiento constitucional son pasos fundamentales para la realización efectiva del DA en cada contexto nacional. Sin embargo, el reconocimiento legal no es suficiente y es necesario llevar los derechos formales a su aplicación práctica.

¿Qué son las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación?

Se trata de un instrumento práctico basado en los derechos humanos, dirigido a todos los Estados miembro de la FAO –tengan o no firmado y ratificado el PIDESC– para apoyar la realización efectiva del DA.

La realización de las Directrices Voluntarias tienen su origen en la II Cumbre Mundial de la Alimentación de 2002, en la que, tras comprobar los limitados avances en la reducción del hambre, se invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental para elaborar unas directrices de aplicación voluntaria con la finalidad de ofrecer orientación práctica a los Estados en sus esfuerzos por alcanzar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada. El proceso de elaboración de estas directrices incluyó una amplia participación de los gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, sociedad civil e instituciones académicas. Tras un amplio proceso de consenso las Directrices Voluntarias fueron aprobadas en noviembre de 2004.

Puesto que son de carácter voluntario, no establecen obligaciones vinculantes (constituyen un mecanismo de “*soft law*”), pero se basan en el derecho internacional. Se puede afirmar que, mientras la Observación General Nº 12 define y aclara el contenido normativo del DA, las Directrices Voluntarias constituyen una orientación política hacia la puesta en marcha del derecho. Los Estados y otros actores deben seguir estas orientaciones para formular sus programas, estrategias, políticas y leyes en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y del DA.

En cuanto a su estructura las directrices se dividen en tres secciones principales:

- Sección I: contempla el prólogo y la introducción, incluyendo referencias a los principales instrumentos jurídicos internacionales, las definiciones de SAN y DA y el enfoque basado en derechos humanos.
- Sección II: contempla las 19 directrices (recuadro 6).
- Sección III: se centra en las medidas, compromisos y acciones internacionales.

Recuadro 6. Directrices Voluntarias para la realización progresiva del DA en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2004)

Directriz 1	Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho
Directriz 2	Políticas de desarrollo económico
Directriz 3	Estrategias
Directriz 4	Sistemas de mercado
Directriz 5	Instituciones
Directriz 6	Partes interesadas
Directriz 7	Marco jurídico
Directriz 8	Acceso a los recursos y bienes
Directriz 9	Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor
Directriz 10	Nutrición
Directriz 11	Educación y sensibilización
Directriz 12	Recursos financieros nacionales
Directriz 13	Apoyo a los grupos vulnerables
Directriz 14	Redes de protección
Directriz 15	Ayuda alimentaria internacional
Directriz 16	Catástrofes naturales y provocadas por el hombre
Directriz 17	Vigilancia, indicadores y puntos de referencia
Directriz 18	Instituciones nacionales y derechos humanos
Directriz 19	Dimensión internacional

Las directrices complementan el marco normativo y jurídico del DA, proporcionando opciones políticas concretas en términos legales, institucionales y de políticas públicas -tanto nacionales como internacionales- para promover la realización del DA. Las directrices son también una herramienta importante para llevar a cabo la sensibilización, promoción y vigilancia por parte de la sociedad civil.

¿Cómo implementar el derecho a la alimentación en la práctica?

Basándose en las Directrices Voluntarias, la FAO ha identificado **cinco áreas clave de acción** para apoyar los procesos de implantación nacional del DA:

- **Cabildeo y capacitación.** Es esencial tanto fortalecer las capacidades del Estado y otros actores para cumplir con sus obligaciones (respetar, proteger, garantizar) como proporcionar a los titulares de los derechos las herramientas necesarias para reclamarlos y exigirlos. Esto se puede hacer a través de campañas nacionales de promoción y sensibilización dirigidas a los poderes ejecutivos, parlamentarios, grupos vulnerables, etc.; actividades de información y capacitación dirigidas al poder judicial, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado, entre otros.
- **Legislación y acceso a la justicia.** Es esencial incorporar el DA en la constitución, así como ajustar la legislación nacional en consonancia con las obligaciones de los tratados de derechos humanos relacionados con el DA. Es igualmente esencial crear y proporcionar mecanismos de exigibilidad para facilitar el acceso a la justicia de los titulares de derechos. Esto se puede hacer a través de la formulación de leyes específicas, del fortalecimiento de las instituciones judiciales para intervenir en este derecho, de la creación de instituciones extrajudiciales (relatores, comisiones nacionales de derechos humanos, defensores del pueblo).
- **Información y diagnóstico.** Es fundamental conocer la situación real del país y de los grupos vulnerables a fin de adoptar medidas adecuadas a las necesidades específicas de cada contexto nacional. Esto se puede hacer mediante la realización de diagnósticos de los grupos vulnerables y el análisis y revisión de los marcos legales, institucionales y políticas públicas.
- **Estrategia y coordinación.** Es esencial desarrollar políticas, estrategias y programas dirigidos a promover la SAN y el DA. Estas políticas se deben formular y aplicar de manera coordinada entre los diferentes sectores y deben contar con una amplia participación de todos los actores (gobierno, sociedad civil, sector privado, organismos internacionales, donantes). Al respecto, se propone la creación de mecanismos de diálogo para promover una mayor coordinación y participación de todas las partes interesadas (consejos y comités nacionales de SAN, oficinas para el DA, etc.)
- **Seguimiento.** Es crucial contar con mecanismos de seguimiento y vigilancia continua de la SAN y del DA a fin de comprender la evolución de los impactos (positivos y negativos) a lo largo del tiempo. Esto se debe hacer a través de meto-

dologías para identificar el grado de coherencia de las políticas públicas con el DA, así como a través de la adopción de sistemas de indicadores orientados a la SAN y el DA.

Además, la Unidad de Derecho a la Alimentación de la FAO propone un enfoque de aplicación práctica del DA basado en siete etapas básicas (recuadro 7).

RECUADRO 7 - Pasos clave hacia la implementación del derecho a la alimentación
<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar y caracterizar los grupos vulnerables y en situación de inseguridad alimentaria. 2. Analizar los marcos legales, institucionales y de políticas públicas, así como los presupuestos nacionales con relación a la SAN y el DA. 3. Desarrollar estrategias y políticas de SAN desde la perspectiva del DA que contemplen objetivos, metas e indicadores realistas, así como mecanismos de coordinación y seguimiento. 4. Definir e implementar mecanismos para promover la participación de todos los actores (sociedad civil, sector privado, organismos internacionales, los donantes) 5. Integrar el DA en la legislación nacional a fin de responsabilizar al Estado y otros actores. 6. Establecer mecanismos de seguimiento de las políticas con relación a la SAN y la realización progresiva del DA. 7. Establecer mecanismos judiciales, cuasi judiciales y administrativos para facilitar el acceso a la justicia y la exigibilidad del DA.

Fuente: adaptado de FAO (2006)

Tanto las cinco áreas de trabajo como el enfoque basado en siete etapas permiten contar con propuestas sistemáticas de trabajo avaladas internacionalmente para la puesta en práctica del DA.

¿Cuáles son los roles de los distintos actores?

Los signatarios de los acuerdos y tratados sobre derechos humanos son los Estados y son, por tanto, los que asumen las obligaciones relacionadas con los derechos

humanos, en concreto, respetar, proteger y garantizar el DA. Sin embargo, todos los sectores de la sociedad (individuos, familias, empresas, ONG, universidades, etc.) son corresponsables en la promoción del DA (recuadro 8).

RECUADRO 8 - Principales actores y sus roles con relación al derecho a la alimentación		
TIPO DE ACTOR	PRINCIPALES INTERVINIENTES	PRINCIPALES ROLES
Estado e instituciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Legisladores (asambleas nacionales, parlamentos) - Decisores políticos (gobierno, ministerios, administración pública) - Abogados, jueces y fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> - Ratificar los tratados e integrarlos en la legislación nacional - Realizar diagnósticos sobre el DA - Formular e implementar políticas públicas - Asignar recursos públicos del presupuesto nacional - Establecer mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> - ONG - Redes de la sociedad civil - Movimientos sociales - Organizaciones y asociaciones de base comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar campañas y acciones de cabildeo - Realizar acciones de sensibilización e información - Participar en el diálogo político (incluyendo la formulación, implementación y seguimiento de las políticas) - Promover diagnósticos sobre el DA - Denunciar violaciones del DA - Acompañar los procesos judiciales y comunicar
Organizaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Donantes e instituciones de financiamiento - Agencias de cooperación y desarrollo - Naciones Unidas 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar asistencia técnica y financiera - Apoyar procesos nacionales de construcción de capacidades - Promover y participar en el diálogo de políticas nacionales e internacionales

Fuente: FAO (2009b)

1.4. IMPLICACIONES DEL DA: OBLIGACIONES, VIOLACIONES Y JUSTICIABILIDAD

¿Cuáles son las obligaciones de los Estados?

De acuerdo con la legislación internacional, los individuos son los titulares de los derechos humanos y los Estados son los titulares de obligaciones. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, el PIDESC establece los tipos de obligaciones de los Estados (artículos 2º y 11º), los cuales se detallan en la Observación General nº 3, emitida en 1990 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Algunas medidas son de carácter inmediato, mientras que otras son de más largo plazo y se lograrán de forma progresiva.

- **Obligación de adoptar medidas con los máximos recursos disponibles:** los Estados deben adoptar todas las medidas y poner los recursos disponibles (leyes, políticas, medidas administrativas, económicas, sociales, etc.) para la realización del DA. Incluso cuando los Estados no cuenten con los recursos necesarios, se considera una obligación la búsqueda de recursos para asegurar la realización de este derecho.
- **Obligación de garantizar el derecho a estar libre del hambre:** significa que los Estados deben asignar recursos y tomar medidas para garantizar una mínima subsistencia alimentaria a toda la población. También deben demostrar que han realizado todos los esfuerzos necesarios para satisfacer de manera prioritaria esa mínima subsistencia. Esta obligación no está sujeta a la realización progresiva y por lo tanto se debe poner en marcha inmediatamente.
- **Obligación de no discriminación:** significa que los Estados tienen la obligación de garantizar el DA sin discriminación alguna en la aplicación de legislación y de programas de alimentación.
- **Obligación de no regresión:** significa que los Estados no pueden permitir un deterioro de los niveles de realización del DA, a no ser que sea en situaciones debidamente justificadas.
- **Obligación de cooperar internacionalmente:** los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de cooperación y asistencia internacional (técnica, financiera, etc.) a otros países con el fin de garantizar el DA. Dicha asistencia debe ser coherente con los derechos humanos.

De forma más específica, la Observación General nº 12 establece tres tipos de obligaciones de los Estados para la realización del DA:

- **Obligación de respetar.** Significa que los Estados no pueden adoptar de manera arbitraria medidas que resulten en la privación del acceso de la población a los alimentos. Por ejemplo, un gobierno no puede confiscar tierras a los campesinos o a las poblaciones indígenas, no debe permitir que sea contaminada el agua que utilizan para la irrigación de sus campos, ni desviar el agua utilizada para la agricultura en zonas con déficit de alimentos. Tampoco debe comprometerse en políticas económicas que llevarán a pérdidas de empleo masivas o a pérdidas de poder adquisitivo en grupos de mayor vulnerabilidad. Los Estados deben ofrecer siempre una alternativa viable y una compensación adecuada a las personas a las que se limita el acceso a una alimentación adecuada.
 - **Obligación de proteger.** Significa que los Estados deben asegurar que otros estados, empresas o particulares no violen este derecho privando a las personas del acceso a los alimentos. Por ejemplo, antes de expedir permisos o concesiones para una actividad industrial como la explotación maderera, el Estado debe asegurarse de que dichas actividades no repercutirán en limitar el acceso a los alimentos o a los medios de vida de las poblaciones afectadas. Significa que los derechos territoriales de los campesinos o de los pueblos indígenas deben ser protegidos, el salario mínimo debe estar garantizado, incluso en las empresas privadas, y las mujeres no deben ser discriminadas en materia de empleo o de derechos de propiedad.
 - **Obligación de realizar.** Significa que los Estados deben participar de manera activa (facilitar) en la definición de políticas públicas para garantizar el DA, asegurando que la población tenga acceso a los recursos y medios adecuados de subsistencia. Además, cuando un individuo o un grupo de individuos no tiene los medios ni recursos necesarios para obtener los alimentos necesarios, el Estado tiene la obligación de garantizar (hacer efectivo) el DA, es decir, ofrecer una ayuda directa.
- **Facilitar el derecho** significa, por ejemplo, ayudar a los campesinos para que aumenten su productividad, facilitar el acceso de los más pobres a los créditos, difundir los principios de educación nutricional para que los más necesitados utilicen los recursos que tienen a su disposición de la mejor manera y que, por ejemplo, se facilite la lactancia materna, iniciar una

reforma agraria para redistribuir las tierras que están repartidas de manera desigual, facilitar la creación de empleos que garanticen un nivel de vida digno, construir carreteras para facilitar el transporte de mercancías y el acceso a los mercados locales, mejorar la irrigación e incluso apoyar la economía familiar.

- La obligación de **hacer efectivo** –el último recurso cuando los esfuerzos del gobierno por respetar, proteger y facilitar el derecho han resultado insuficientes– incluye acciones tales como los programas de transferencias de efectivo (cuando los alimentos pueden procurarse en los mercados locales) o la ayuda alimentaria.

¿Qué significa la violación del derecho a la alimentación?

Cuando un Estado no cumple con sus obligaciones en materia de derechos humanos se produce una violación de derechos. Las violaciones del DA pueden producirse de dos maneras:

- **Directa:** cuando un Estado (u otra entidad) adopta una determinada conducta o iniciativa que resulta en una interferencia en la realización del DA. Por ejemplo, la expulsión deliberada de los campesinos de sus tierras tradicionales limitando su capacidad de producción de alimentos.
- **Por omisión:** cuando un Estado se niega o no pone en marcha las medidas necesarias para garantizar el DA. Por ejemplo, no asignar recursos para un programa de alimentación escolar o no poner en marcha medidas que garanticen el acceso a los servicios de salud.

RECUADRO 9 - Ejemplos de violaciones del derecho a la alimentación

En **Uganda**, en 2001, el gobierno expulsó por la fuerza a 392 familias campesinas de sus tierras en Mubende. La tierra fue entregada a una compañía de café alemana con el fin de que su filial local (Kaweri Coffee Plantation, Ltd.) estableciera una plantación de café. A pesar de años de intensa lucha, el proceso de recuperación de la tierra y la propiedad continúa enfrentando atrasos y grandes obstáculos. En este caso el Gobierno de Uganda no respetó el derecho a la alimentación de las poblaciones campesinas de Mubende.

En la **India**, entre 1998 y 1999 se estableció una planta de Coca Cola en Plachimada, en el distrito de Palakkad. La compañía construyó 65 pozos, de los que extraía más de un millón y medio de litros de agua diariamente. La intensiva extracción de agua produjo la disminución de las reservas subterráneas. Al secarse los pozos, la vida de los habitantes del área se vio gravemente afectada. Los/as campesinos/as de las plantaciones de arroz no podían bombear suficiente agua para regar sus campos, lo que produjo una disminución de la cosecha. Asimismo, las aguas subterráneas sufrieron una fuerte contaminación y la salinidad y dureza del agua aumentaron. Se encontraron niveles elevados de calcio y magnesio, que convirtieron el agua en no apta para el consumo humano ni para la irrigación. En 2003, una asamblea popular decidió cancelar la licencia otorgada a la planta y la Corte Suprema ordenó que la decisión adoptada se hiciera efectiva. Tras algunas manifestaciones para solicitar a la Junta de Aguas de Kerala que tomara las medidas necesarias, el Tribunal Supremo de Kerala ordenó a Coca Cola encontrar recursos hídricos alternativos para la unidad de embotellado de Plachimada.

En **Brasil**, en 2006, 45 personas fallecieron y 300 fueron afectadas debido a un brote de beriberi. Esta enfermedad surgió como resultado de un proceso crónico de alimentación inadecuada. Hay indicios claros de que la epidemia se debió a problemas estructurales causados por el modelo de desarrollo de la región, el cual provocaba la exclusión social. Las medidas del Gobierno fueron claramente insuficientes, puesto que se limitaron a medidas paliativas (distribución de medicamentos, educación alimentaria, distribución de canastas de alimentos). Esto constituye una clara violación del derecho a la alimentación por omisión.

Fuente: FIAN (www.fian.org)

¿Qué tipo de mecanismos de exigibilidad /justiciabilidad existen?

Considerar un derecho económico, social o cultural como derecho es posible únicamente si el titular de derechos puede demandar una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación que constituye el objeto de su derecho. La realización efectiva de los derechos humanos presupone que sus titulares puedan exigir al Estado la garantía de sus derechos y los Estados tengan la obligación de crear y proporcionar mecanismos para este fin. La **exigibilidad** consiste en la posibilidad de exigir el respeto, protección y garantía del DA ante los organismos públicos. Los mecanismos de reclamación deben estar disponibles en el poder legislativo, ejecutivo y judicial, y accesibles tanto local, nacional, como internacionalmente.

En el ámbito nacional, los mecanismos de exigibilidad se pueden dividir en los siguientes tipos:

- **Mecanismos administrativos.** Se refieren a la posibilidad de exigir este derecho a los órganos de la administración pública relacionada con la promoción del mismo (pueden ser los municipios, los servicios de agricultura, puestos de salud, escuelas, etc.)
- **Mecanismos políticos.** Se refieren a la posibilidad de exigir de los agentes políticos las medidas más apropiadas y eficaces para la realización del DA (políticas y leyes, revisión de estrategias, etc.) Es esencial la existencia de instrumentos y espacios que promuevan el diálogo político y la participación social.
- **Mecanismos extrajudiciales.** Se refieren a la posibilidad de exigir la realización del derecho ante los órganos que, aunque no pertenecen al sistema judicial, pueden promover la respuesta judicial (por ejemplo, ministerio público, organismos de derechos humanos, defensoría del pueblo, etc.)
- **Mecanismos judiciales.** Se refieren a la posibilidad de exigir el DA ante los tribunales.

RECUADRO 10 - Ejemplos de mecanismos de exigibilidad del derecho a la alimentación

Algunos ejemplos de mecanismos extrajudiciales por medio de los cuales se pueden presentar denuncias por violación son la **Oficina de Protección Ciudadana** de Haití o la **Comisión Nacional de Derechos Humanos** de Nigeria y la India.

Los **Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional** que existen en varios países, como El Salvador, Brasil y Malawi, son ejemplos de mecanismos políticos para reclamar el DA. Estos consejos cuentan con participación del poder político (ministerios) y de la sociedad civil. Son espacios para el diálogo y la negociación política donde se puede exigir a los responsables políticos adoptar medidas relativas al DA.

Fuente: IEH (2009)

En el caso de no poder revertir la situación de violación del DA o reparar los daños a nacionales, la reciente aprobación del Protocolo Facultativo para los Derechos Económicos Sociales y Culturales abre la posibilidad de recurrir al sistema internacional de derechos humanos (recuadro 11).

RECUADRO 11 - El Protocolo Facultativo para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Durante décadas los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) no contaron con un protocolo facultativo que permitiera mecanismos de denuncia similares a los de otros Pactos como el PIDCP o el Pacto para la eliminación de todas las formas de discriminación racial. En diciembre de 2008, se aprobó el Protocolo Facultativo para los DESC.

Este Protocolo reconoce la competencia del Comité para los DESC para considerar las denuncias presentadas por individuos o grupos que exigen el cumplimiento de los derechos amparados en el PIDESC. Los demandantes pueden presentar esta denuncia una vez utilizados todos los medios disponibles de denuncia nacionales; no se permiten las denuncias sobre acciones ocurridas con anterioridad a la firma del Protocolo opcional por parte del país denunciado.

Este Protocolo incluye un mecanismo de investigación de las denuncias por parte del Comité DESC. Hasta marzo de 2012 el Protocolo Facultativo ha sido ratificado por 8 países (Argentina, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España y Mongolia) y entrará en vigor una vez haya sido ratificado por 10 países².

2. Ver: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

RECUADRO 12 - Ejemplos de justiciabilidad del derecho a la alimentación

En 1996, en **Suiza**, tres hermanos -refugiados apátridas de origen checo- se encontraban en el país sin dinero ni comida y recurrieron al Tribunal Federal de Suiza para denunciar la violación de su derecho a ser asistidos, incluyendo el DA. No podían trabajar porque no tenían permiso de trabajo y no podían salir del país porque no tenían documentación. Se dirigieron directamente a la corte la cual reconoció, por primera vez, su derecho a condiciones mínimas de existencia, incluyendo "la garantía de todas las necesidades humanas básicas tales como alimentación, vivienda, vestuario" a fin de evitar "un estado de mendicidad indigno de la condición humana". Actualmente, el DA está reconocido por la Constitución de Suiza como un derecho fundamental.

En 2000, en **Sudáfrica**, un municipio fue requerido por la Corte Provincial para proporcionar condiciones dignas de vivienda y agua potable a las comunidades locales que vivían en condiciones deplorables. Otro caso se refiere a unas comunidades de pescadores que recibieron la prohibición de acceder a una zona de pesca artesanal por una nueva ley de pesca. Con el apoyo de una organización de derechos humanos estas comunidades recurrieron a los tribunales por la violación del DA y esperan una decisión. En este momento la Constitución de Sudáfrica reconoce el DA.

En el año 2001, en la **India**, numerosas comunidades locales estaban muriendo de hambre a pesar de que existían stocks públicos de alimentos que no estaban siendo utilizados. Una organización no gubernamental de protección de los derechos humanos interpuso un recurso ante el Tribunal Supremo reclamando el DA. Jueces del Tribunal Supremo visitaron las comunidades y decidieron darles la razón. Entre las muchas decisiones, ordenaron la revisión de la gestión de las reservas públicas de alimentos, distribución de alimentos en las escuelas, así como pensiones de alimentos.

En **Guatemala** la mina de oro Marlin ha tenido un impacto muy negativo en la seguridad alimentaria de las comunidades indígenas locales: las operaciones de minería utilizaban grandes cantidades de agua y contaminaban las reservas de agua restantes. Los efectos fueron muy perjudiciales ya que, por una parte, disminuyó el acceso al agua para el consumo y para la agricultura, y por otra, las aguas contaminadas deterioraron el estado de salud de la población local (se registraron niveles tóxicos de metales pesados en sangre y orina). Este hecho constituye una violación del derecho al agua y del DA. En 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó medidas cautelares a favor de los miembros de 18 comunidades indígenas de Tierras Altas del Oeste guatemalteco. Estas medidas incluyeron la suspensión temporal de las actividades de la mina Marlin operadas por la corporación canadiense Goldcorp.

En **Colombia**, en 1997, la comunidad de Las Pavas ocupó pacíficamente tierras abandonadas para cultivo propio y comenzaron a tramitar la formalización de tenencia de

RECUADRO 12 (Continuación)

la tierra. En 2009 fueron desalojados por la policía ante la solicitud de dos compañías productoras de aceite de palma. Sin ningún medio de subsistencia alternativo, las familias persistieron en su lucha para formalizar su posesión de estas tierras. La comunidad sufrió el acoso en repetidas ocasiones, incluyendo desalojos forzosos, ataques por parte de grupos paramilitares y la destrucción de sus cultivos y alimentos. Poco después se organizaron en una asociación y presentaron una serie de denuncias en las que solicitaban la revocación de la decisión judicial que ordenó su desalojo en 2009. En mayo de 2011, la Corte Constitucional de Colombia encontró que las acciones que llevaron al desalojo forzoso de las familias de Las Pavas fueron ilegales y ordenó una reevaluación de la cuestión de la posesión de las tierras. Dado que la revaloración se realizará legalmente, la comunidad campesina por fin verá otorgado su derecho a las tierras y se garantizarán los medios para su alimentación.

Fuente: IEH (2009)

¿Qué otro tipo de mecanismos internacionales existen para el seguimiento del DA?

En el ámbito internacional se pueden utilizar diferentes mecanismos para dar seguimiento a la realización del DA. Los principales son: la presentación de informes nacionales y el sistema de investigación.

El sistema de información a través de **informes** se trata de una obligación de los Estados que han ratificado el PIDESC, los cuales se comprometen a presentar informes periódicos (cada cuatro o cinco años) a los distintos órganos de control (Comités de las Naciones Unidas) para su seguimiento; son los exámenes públicos universales (EPU). Estos informes son examinados por las estructuras pertinentes y pueden estar sujetos a observaciones y recomendaciones sobre cómo se está llevando a cabo la realización de los derechos.

En cuanto a las **investigaciones**, son iniciativas emprendidas por las figuras de los Relatores Especiales de Naciones Unidas (entre ellos, el relator especial para el derecho a la alimentación), que tienen el mandato de llevar a cabo misiones a los Estados para investigar situaciones específicas relacionadas con los derechos humanos y plantear recomendaciones. Olivier de Schutter es el actual relator de NNUU para el DA. Los informes de sus misiones están disponibles en www.srfood.org

PARA SABER MÁS:

- Alto Comisario de NNUU para los Derechos Humanos. www.ohchr.org
- Relator especial de NNUU para el derecho a la alimentación. www.srfood.org
- FIAN. www.fian.org
- Derecho a la alimentación (FAO). www.fao.org/righttofood/index_es.htm
- Campaña "Derecho a la alimentación. URGENTE". www.derechoalimentacion.org

REFERENCIAS

- ABRANDH (2010). *"Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional"*. Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. 204 pp.
- BOESEN, Jakob Kirkemann & MARTIN, Tomas (2007). *"Applying a Rights-based Approach: an inspirational guide for civil society"*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.
- CDESC (1999). *"General Comment 12. The Right to Adequate Food (Art. 11)"*. UN Doc. E/C.12/1999/5, 12 May 1999.
- DRÈZE, Jean & SEN, Amartya (1989). *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- FAO (2004). *"Voluntary Guidelines on the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security"*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO (2006). *"The Right to Food Guidelines: Information Papers and Case Studies"*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO (2006). *"The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level"*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO (2009a). *"Guide on Legislating for the Right to Food"*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO (2009b). *"Methodologies for Implementing the Right to Food: Roles and Right to Adequate Food Tasks"*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAO (2009c). *"The Right to Food and Access to Justice: Examples at the national, regional and international levels"*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FIAN (2007). *"How to use the voluntary guidelines on the right to food. A Manual for Social Movements, Community-Based Organisations and Non-Governmental Organisations"*. Heidelberg: FIAN International.
- GOLAY, Christophe y ÖZDEN, Malik (2004). *"El Derecho a la Alimentación. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por los tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales"*. CETIM, Centro Europa-Tercer Mundo.
- IEH (2009). *"A Global Partnership for the Realisation of the Right to Food: Assessment from Selected Countries"*. Madrid: Instituto de Estudios del Hambre.
- IEH (org.) (2010). *"Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria"*. Madrid: campaña Derecho a la alimentación.
- SEN, Amartya (1981). *"Poverty and Hunger: An Essay on Entitlements and Deprivation"*. Clarendon Press/Oxford University Press, 1981.
- SEN, Amartya (1981). *Poverty and Famines: an essay on entitlements and deprivation*. Clarendon Press.

Capítulo 2

INTERVENCIONES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



PRINCIPIOS		FASES	
		IDENTIFICACIÓN/FORMULACIÓN	IMPLEMENTACIÓN
Contextualización local		1. Análisis del contexto: <ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de contexto - Análisis de las políticas públicas: alineamiento o divergencia 	- Igualdad y no discriminación - Promover la participación - Fortalecer capacidades para la incidencia - Transparencia, rendición de cuentas y control social - Sostenibilidad
Ciudadanía activa + Estado responsable y eficaz			
Fortalecimiento del tejido social			
Protagonismo local			
Fortalecimiento de capacidades		2. Análisis de la vulneración del D.A.	- ¿Qué vamos a medir? - ¿Quién lo va a medir? - ¿Cómo lo vamos a medir? - Incorporación del enfoque de derechos en los criterios de evaluación
Incidencia política		3. Análisis de actores: <ul style="list-style-type: none"> - Titulares de derechos - Titulares de obligaciones - Titulares de responsabilidades 	
Enfoque de género		4. Selección y diseño de la intervención <ul style="list-style-type: none"> - Árbol de objetivos - Selección de la intervención - Diseño de la intervención 	
Enfoque por procesos a largo plazo			

El derecho a la alimentación en los proyectos de desarrollo

La integración del enfoque de derechos en proyectos de desarrollo continúa siendo un gran reto. Para muchos, los derechos humanos, en especial los DESC, son normas abstractas que son negociadas internacionalmente en conferencias de alto nivel, que quedan en el ámbito de “lo normativo” y que tienen escasas repercusiones prácticas.

Sin embargo, la experiencia demuestra que cuando el enfoque de derechos humanos no es un mero discurso impuesto sino que es adoptado por los actores sociales como un proyecto propio, contribuye de manera decisiva a fortalecer la organización y articulación de la sociedad civil, lo que repercute en una mayor eficacia de las acciones de desarrollo y sostenibilidad de sus resultados. Aunque los procesos son lentos, en los últimos años se han podido observar claros avances en la apropiación y aplicación del enfoque de derechos humanos por parte de la sociedad civil. La mayoría de los proyectos tienen una característica común: los grupos y organizaciones que solían ser los destinatarios de acciones de desarrollo participan ahora de manera activa para crear las condiciones necesarias para el desarrollo. Esto conlleva otra importante consecuencia: el enfoque de derechos humanos promueve casi de manera automática el desarrollo de la democracia puesto que fortalece a actores cuyas voces no habían sido oídas hasta el momento en el proceso social de negociación de intereses.

En particular, en el caso del DA, los proyectos de desarrollo enfatizan la responsabilidad de los titulares de obligaciones ante los titulares de derechos para enfrentar las situaciones de inseguridad alimentaria. Estas iniciativas hacen un especial hin-

capié en alcanzar una buena gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional mediante la participación activa de todos los interesados en la elaboración de políticas, la transparencia de las administraciones públicas y de las acciones de desarrollo y la garantía, mediante un marco jurídico independiente, de que las personas dispongan de los medios para reclamar la falta de acceso a una alimentación adecuada.

La integración del DA en los proyectos de las ONGD puede abarcar diferentes ámbitos en función del compromiso político y técnico que las organizaciones quieran y puedan priorizar. Dichas intervenciones podrán constituir un proyecto per se o conformarse como parte complementaria de proyectos de mayor envergadura en los que es necesario incluir un componente específico orientado a respetar, proteger o facilitar el DA. Con frecuencia, el objetivo final es empoderar a los titulares de derechos para reclamar sus derechos y sensibilizar a los titulares de obligaciones para que respeten, protejan y hagan efectivo el DA.

Este capítulo constituye la parte central de la guía. Comienza con una clasificación de proyectos y acciones en las que se aplica el enfoque de DA. A continuación se aborda el tema principal de la guía, es decir, la aplicación práctica de DA en un proyecto de SAN, a través de las diferentes fases del ciclo de proyecto.

2.1. TIPOLOGÍA DE ACTUACIONES PARA LA INCORPORACIÓN DEL DA EN PROYECTOS DE DESARROLLO

En esta sección se plantea una tipología de proyectos y acciones en las que se aplica de manera práctica el derecho a la alimentación y que sirven de ejemplo para orientar el diseño y formulación de iniciativas que se puedan derivar de la aplicación de esta guía. Se ha incluido una referencia final a la importancia del trabajo en red en las acciones para promover la realización del derecho a la alimentación.

Existen varios tipos de intervenciones en las que se aborda el DA:

- Acciones **de denuncia** para evidenciar violaciones y reclamar el DA
- Acciones **de incidencia política** dirigidas a generar conciencia del DA en los/as tomadores/as de decisión
- Acciones **para fortalecer capacidades** en la aplicación del DA.
- Acciones **para apoyar la regulación** del DA
- Acciones **para mejorar la SAN con enfoque de derechos**.

Acciones de denuncia para evidenciar violaciones y reclamar el derecho a la alimentación

Este tipo de proyectos o acciones requieren de un alto compromiso político por parte de las instituciones que los llevan a cabo puesto que se trata de identificar y reclamar situaciones en las que el Estado no cumple con sus obligaciones en materia de derechos humanos produciéndose una violación de derechos.

En general, estos proyectos suelen constar de varias etapas y se deben realizar conjuntamente con los titulares de los derechos que han sido violados:

- En la primera etapa se trabaja con los titulares de derechos para que conozcan sus derechos y lo que esto implica en relación con las obligaciones que tiene el Estado.
- En la segunda se identifican las violaciones y se analizan las causas de las mismas, se elaboran documentos de denuncia para evidenciar y dar visibilidad a dichas violaciones, tanto nacional como internacionalmente, persuadiendo a los gobiernos para que cumplan con sus compromisos con los derechos humanos.
- La tercera etapa consiste en prestar asesoría jurídica y de derechos humanos para que, además de conocer el contenido normativo del DA y las obligaciones del Estado frente a la situación en la que viven, conozcan los caminos de exigibilidad y justiciabilidad del DA que les permite el sistema administrativo, legal y judicial en su país.
- La última etapa es la más compleja puesto que trata de lograr que las poblaciones ejerzan sus derechos de manera efectiva y generar las condiciones para poder ejercer realmente presión sobre el Estado.

Podemos ilustrar este tipo de acciones con el ejemplo del proyecto IFSN “*International Food Security Network*”, promovido por las ONG ActionAid y Ayuda en Acción, que cuenta con un componente importante de desarrollo de capacidades sobre el DA y su justiciabilidad. Este componente se centra en la identificación, análisis y seguimiento de casos de violaciones del DA en varios países durante un período de tres años. El objetivo es formar a las organizaciones de la sociedad civil en esta área para que en el futuro puedan llevar a cabo las acciones de denuncia sin necesidad de apoyo externo. Este programa de formación es coordinado por FIAN “*Food International Action Network*”, una de las organizaciones con mayor reputación en la denuncia de violaciones del DA³.

Implicaciones para las ONGD que quieran iniciar este tipo de acciones

En la mayoría de los Estados, aunque exista un planteamiento político y normativo favorable al DA, los gobiernos se resisten a que se les exijan responsabilidades derivadas de la aceptación de ese derecho. Los gobiernos prefieren adoptar políticas de acuerdo a sus propios intereses, frecuentemente no reguladas por los derechos humanos.

La ONGD debe también procurar trabajar con instituciones de la sociedad civil comprometidas y con capacidad de desarrollar estrategias efectivas que lleven a los gobiernos a responsabilizarse cada día más de la implementación de todas las políticas desde una perspectiva basada en los derechos.

Es bastante probable que las ONGD que quieran iniciar este tipo de acción encuentren resistencia por parte de los gobiernos por lo que la información que utilicen sobre los hechos que se van a denunciar debe ser verificada y contrastada, transparente y fiable. Dicha resistencia se puede traducir en presiones políticas hacia la ONGD para tratar de amortiguar el impacto de las actuaciones de la sociedad civil e incluso en presiones sobre el personal directivo y técnico. En este sentido es importante trabajar desde un enfoque de red de organizaciones en el cual las respuestas de la sociedad civil son mancomunadas y expresadas como colectivo, evitando de esta manera que la presión política vaya dirigida hacia organizaciones e individuos concretos.

La aplicación de un enfoque de derechos requerirá fortalecer ciertas capacidades en las ONGD. Más que habilidades técnicas, se necesitarán habilidades políticas y de negociación, lo que requerirá de un programa de fortalecimiento de capacidades y de la contratación de personal que cuente con esas habilidades.

3. Ver algunos de los casos de denuncias en su web: <http://www.fian.org/casos/acciones-urgentes>

Acciones de incidencia política dirigidas a generar conciencia del DA en tomadores de decisión

Estas acciones pretenden involucrar a los tomadores de decisiones que desarrollan los marcos políticos, institucionales y legales, definiendo el papel de las administraciones públicas y los presupuestos. Tienen por tanto influencia en las agendas políticas nacionales y regionales, en la lucha contra el hambre y en hacer de la seguridad alimentaria un asunto estratégico de la actividad política y legislativa, promoviendo el establecimiento de marcos institucionales favorables a la realización plena del DA.

Un ejemplo de este tipo de acciones es la creación del Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) en América Latina y el Caribe. El Frente Parlamentario está compuesto por un conjunto de parlamentarios de diferentes congresos nacionales y regionales comprometidos con la lucha contra la desnutrición y la construcción de una institucionalidad sólida para el DA. El FPH pretende situar a la SAN en el más alto nivel de las agendas políticas de la región, contribuyendo al establecimiento de marcos institucionales favorables a la realización del DA.

Un ejemplo exitoso es la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil en Perú⁴ (recuadro 13).

Implicaciones para la ONG que promueve este tipo de acciones

Para lograr incidencia política se requiere contar con fuertes anclajes políticos e institucionales por parte de las ONGD o bien de capacidades para la coordinación entre organizaciones de la sociedad civil para articular mensajes que permeen en la clase política y en las administraciones públicas. Mientras en los directivos se deben buscar esas habilidades de abogacía, incidencia y coordinación, técnicamente es importante contar con recursos humanos y económicos para acometer acciones de sensibilización y comunicación capaces de adaptar el mensaje a cada uno de los receptores.

Un instrumento práctico y eficaz para las acciones de incidencia es la “Guía de incidencia política para el derecho a la alimentación”⁵ publicada por la campaña

4. Más información sobre esta iniciativa en <http://www.iniciativacontradesnutricion.org.pe/>

5. Para acceder a la Guía de Incidencia: <http://www.derechoalimentacion.org/webkwderecho/materiales/detallematerial.asp?campanumaterid=18>

RECUADRO 13 - Incidencia política de ONGD a través de la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil en Perú

La Iniciativa contra la Desnutrición Infantil fue creada en 2006 para acompañar los esfuerzos del Gobierno de Perú en reducir la malnutrición, promoviendo políticas adecuadas a través de diferentes sectores como la salud, la educación, la vivienda y las finanzas públicas.

Esta iniciativa es una coalición integrada por diferentes agencias, ONGD y donantes, entre los que figuran Acción contra el Hambre, ADRA, CARE, CARITAS, Plan Internacional, Instituto para la Investigación Nutricional, UNICEF, UNFPA, OPS, FAO, PMA y USAID, que trabaja en el contexto de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Desde su creación estuvo centrada en lograr un enfoque común entre varias organizaciones para luchar contra la malnutrición superando la fragmentación de los múltiples sectores de gobierno involucrados, asegurando que las acciones de gobierno alcancen a las personas más vulnerables.

La incidencia sobre las autoridades gubernamentales es una de las acciones en las que esta iniciativa ha sido más eficaz. En 2006 esta red de organizaciones lanzó una campaña suscrita por 10 candidatos presidenciales para que la lucha contra la malnutrición fuera considerada una prioridad y así poder reducir la desnutrición crónica en un 5% en niños por debajo de los 5 años en un periodo de 5 años.

Esta coalición también ha tenido un papel fundamental en el seguimiento del progreso en reducir la malnutrición y en lograr un apoyo a largo plazo que trascienda la duración de la legislatura política mediante la promoción de este compromiso con la malnutrición con líderes políticos regionales.

Fuente: elaboración IEH basado en Mejía (2011)

“Derecho a la alimentación. URGENTE”, cuyo objetivo es facilitar la labor de incidencia en los temas relacionados con el DA en el ámbito jurídico, político y social para todos aquellos que pretenden lograr que el DA sea reconocido en todos los países.

Acciones para fortalecer las capacidades en la aplicación del derecho a la alimentación

Tanto la identificación y denuncia de las violaciones del DA como la generación de conciencia en tomadores de decisión necesitan ir acompañadas del fortalecimiento de las capacidades para lograr la aplicación efectiva del DA. Por ejemplo, se trata de acciones dirigidas a:

- Lograr una mayor calidad en la participación y empoderamiento de organizaciones sociales.
- Orientar los proyectos de las organizaciones de Naciones Unidas tomando como punto de partida las responsabilidades de los tomadores de decisión.
- Mejorar el conocimiento de las instituciones y funcionarios públicos para responder a las demandas de la ciudadanía desde un enfoque de respeto, protección y garantía de los derechos asumidos.
- Incorporar desde las universidades este enfoque en los estudios relacionados con el desarrollo.

En definitiva, se trata de reforzar la capacidad de los titulares de obligaciones para cumplir con la aplicación progresiva del DA y de apoyar al mismo tiempo a las comunidades y los titulares de derechos para dotarse de los medios y capacidades necesarias para exigir responsabilidades de manera legítima.

Implicaciones para la ONGD

Fortalecer las capacidades a diferentes niveles requiere contar con un personal con conocimientos técnicos sólidos en relación al contenido del DA y también con cierta experiencia en la aplicación del DA. Para las ONGD que pretenden la inclusión del DA en sus estrategias y actuaciones implica conocer en la práctica ejemplos en los que se hayan logrado cambios relevantes, a través de la consulta con organizaciones que ya han aplicado este enfoque con anterioridad. Para evitar cambios profundos en las metodologías que se vienen empleando, las ONGD podrán orientar sus estrategias conforme a las experiencias ya avanzadas por otras instituciones. En este sentido, es muy enriquecedor participar en jornadas de reflexión con ONGD que van por delante en la aplicación del DA para conocer las fortalezas y limitaciones de la aplicación este enfoque. Se sugiere también poner en marcha un programa de formación específico dirigido a cuadros directivos y técnicos para el desarrollo de capacidades sobre la aplicación práctica del DA.

Tanto el portal del derecho a la alimentación como el Centro del Conocimiento del sitio web de la FAO sobre el derecho a la alimentación proporcionan numerosos recursos y herramientas, así como cursos que pueden ser de gran utilidad para el fortalecimiento de capacidades.

Acciones para apoyar la regulación del derecho a la alimentación

La realización del DA requiere del desarrollo de marcos legales específicos que amparen este derecho, ya sea a través de la aprobación de leyes marco del DA, soberanía alimentaria o seguridad alimentaria en las que se describan las implicaciones de adoptar este enfoque de derechos, ya sea a través de leyes sectoriales más concretas y específicas que amparen determinadas directrices del DA (ley de reforma agraria, leyes de tierra, agua, normativas de biodiversidad, etc.)

Las ONGD pueden tener un papel muy importante en el diseño y desarrollo de estas leyes, tanto desde la incidencia para su formulación Gubernamental, como la creación de espacios para su definición de manera participativa, hasta promover acciones para lograr su implementación y realizar el seguimiento de la aplicación de dichas leyes. En el recuadro 14 se resume la experiencia de varias ONGD, con el apoyo de Acción contra el Hambre, en el proceso de diseño y aprobación del anteproyecto de ley marco de soberanía alimentaria, SAN y DA en Paraguay.

El trabajo de las ONGD en las comunidades tiene un papel clave en el apoyo a iniciativas que refuerzan la aplicación del DA para prevenir posibles violaciones y evitarlas, promoviendo la negociación en situaciones de conflicto de intereses, ya sea con instituciones del gobierno, empresas privadas o individuos.

Implicaciones para la ONGD de cara a apoyar la regulación del DA

- Contar con recursos humanos preparados para promover procesos de negociación y elaborar / comentar / influir sobre los contenidos legales de las normativas.
- Dimensionar las acciones de incidencia que deben acompañar la aprobación de la ley en diferentes ámbitos de las instituciones del Estado: institucional-técnico (ministerios), político (parlamento), social (organizaciones sociedad civil, organizaciones empresariales).
- Prever el acompañamiento necesario para su implementación una vez que las leyes han sido aprobadas para evitar que se conviertan en papel mojado.

Acciones para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional con enfoque de derechos

Desde hace varias décadas, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, han existido iniciativas de lucha contra el hambre con enfoques y estrategias muy diversas:

RECUADRO 14 - Anteproyecto de ley marco de soberanía, seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación en Paraguay. Acción contra el Hambre

Desde el año 2007, Acción contra el Hambre ha estado impulsando en Paraguay, junto con otras ONGD y otras organizaciones, un proceso para lograr la aprobación de una ley nacional marco como instrumento eficaz para garantizar el ejercicio del DA y contribuir a su implementación.

Esta acción tuvo como antecedente la elaboración del informe “Progresos en la implementación del derecho a la alimentación en Paraguay” que realizó ACH junto a la FAO en 2007 en el que se describe la situación del DA en Paraguay, las acciones adoptadas (progreso) y las brechas existentes para su aplicación.

Del análisis realizado del marco normativo se derivaba que, si bien existían algunas normas relacionadas con la alimentación, era apremiante la necesidad de contar con un marco legal específico que previera acciones concretas para garantizar este derecho y desarrollara los mecanismos de exigibilidad y justicia-bilidad que permitieran a la ciudadanía denunciar su vulneración ante las autoridades públicas.

El primer hito en este proceso fue la creación de la “Iniciativa de derecho a la alimentación en Paraguay (I.D.A) a partir de la audiencia pública que propició un diputado de la Asamblea en diciembre de 2007 con los objetivos de recabar información sobre los trabajos que se estaban realizando en el campo del DA e invitar a todos los actores interesados a que se sumaran a la elaboración de un anteproyecto de ley sobre esta temática.

La iniciativa se fortaleció en un contexto de cambio en el poder político entre 2008-2013 con una alternativa favorable a los intereses de las organizaciones campesinas (tras 60 años ininterrumpidos del Partido Colorado en el Gobierno). Algunas acciones concretas evidenciaron el cambio político como la aprobación del decreto N° 838, para la creación de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA) en noviembre de 2008.

El IDA desarrolló una metodología de carácter participativo y plural partiendo de que el proceso podría ser una oportunidad para empoderar a los titulares de derechos y al mismo tiempo responsabilizar a los funcionarios de las obligaciones que contemplara la ley.

- Durante el primer semestre de 2008 analizaron la situación de partida y organizaron talleres para recoger las demandas y posibles soluciones de parte de las organizaciones sociales y un taller con instituciones públicas para perfilar un diagnóstico institucional.
- En octubre de 2009 se elaboró un primer borrador de anteproyecto de ley, sometido a consultas, y en abril de 2009 se presentó el anteproyecto de ley.
- Entre 2009 y 2011 se elaboró e implementó de un plan de incidencia política para la aprobación del anteproyecto de ley.

En todo este proceso el IDA se ha consolidado como instancia de coordinación desde la sociedad civil, aunque sin poder llegar a ser un espacio organizado y permanente de participación de actores políticos y sociales para acompañar todo el proceso (organizaciones sociales, agencias de cooperación, legisladores, miembros del gobierno, etc.).

De hecho, una vez presentado, el anteproyecto fue modificado sustancialmente tras un dilatado proceso de 8 meses por parte de las instancias gubernamentales (Ministerio de Agricultura) generándose dos versiones del mismo, la que tiene su origen en el IDA y la modificada por las instituciones del Estado. En abril de 2012 se consiguió aprobar una propuesta unificada presentada al Poder Ejecutivo, en concreto al Presidente. En mayo 2012 el anteproyecto de Ley se encuentra en asesoría jurídica para su presentación al parlamento; las ONG y OSC concentran sus esfuerzos en la incidencia en el parlamento.

ayuda alimentaria de emergencia, proyectos de alimentos por trabajo, proyectos de desarrollo rural, de seguridad alimentaria, de diversificación productiva y mejora del rendimiento de los cultivos, etc. En general estos proyectos buscan fortalecer las capacidades de las familias campesinas vulnerables en aspectos muy diversos, que van desde la producción y diversificación de alimentos hasta la generación de ingresos y las mejoras en el área nutricional.

Hasta hace relativamente poco tiempo estos proyectos estaban básicamente orientados a responder a las necesidades productivas, de generación de ingresos y necesidades nutricionales, sin considerar que alimentarse adecuadamente, además de una necesidad, es un derecho. Incorporar este enfoque significa que cada persona, independientemente de su nacionalidad, raza, credo, sexo, ideas políticas, lugar de residencia o cualquier otra circunstancia, tiene el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre y a poder acceder a una alimentación suficiente y adecuada; y los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar este derecho. Para ello, los proyectos de desarrollo deben ser una oportunidad para acompañar a los socios locales y a las comunidades con las que se trabaja para descubrir no sólo la dimensión económica y productiva del problema, sino también la dimensión política y jurídica. Se trata de colaborar para que los titulares de derechos sean conscientes de lo que implican sus derechos y para que los titulares de obligaciones asuman de forma cada vez más efectiva el papel que les toca.

En primera instancia, contemplar un enfoque de derechos en las acciones de SAN implicaría considerar prioritarios una serie de aspectos claves como por ejemplo: (i) la participación de todos los actores, especialmente los excluidos, en todo el ciclo del proyecto, (ii) la capacitación de los actores en temas relacionados con los derechos humanos, y en particular con el DA, para que sean conscientes de sus derechos y exijan al gobierno que cumpla con sus obligaciones; o (iii) la creación de un ambiente favorable que permita a los titulares de derechos alimentarse por ellos mismos, bien a través de su propia producción o del acceso a ingresos y mercados, prestando una atención especial a los casos de mayor vulnerabilidad.

La revisión de los proyectos más avanzados en la aplicación de este enfoque de derechos en las ONGD que forman parte de la campaña “Derecho a la alimentación. URGENTE” permite proponer una serie de principios básicos en la aplicación del DA que permitirían calificar a un proyecto de SAN con un “enfoque de derecho a la alimentación” (recuadro 15).

Contextualización local. Cada contexto tiene sus propias particularidades que deben ser analizadas previamente (situación político-institucional y socio-económica nacional, territorial y local). Las intervenciones no son diseños estandarizados que se pueden aplicar en cualquier lugar, sino que deben definirse y construirse respondiendo a la especificidad local. Precisamente, algunos de los elementos constitutivos del derecho a la alimentación son la adecuación y el respeto a las culturas. La inserción social e institucional se consigue con la gestión de los proyectos desde las organizaciones locales, las comunidades y las alcaldías fortaleciendo la participación de la población en la construcción del desarrollo local.

Ciudadanía activa + Estado responsable y eficaz. Dada la extensión y complejidad del DA, se debe facilitar su entendimiento y aplicación de manera sencilla y práctica, así como el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos en cualquiera de los ámbitos de intervención de SAN, siempre que se plantee y fortalezca la fórmula “ciudadanía activa + Estado responsable y eficaz”. Este principio es aplicable en diferentes tipos de proyectos de ONGD para la incorporación del enfoque de derechos.

Fortalecimiento del tejido social y organizativo. La titularidad de los derechos humanos es de cada persona, es individual, pero el trabajo para hacerlos efectivos debe ser comunitario. Por ello es fundamental apoyar el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y campesinas de diversa índole, tanto las que abarcan aspectos productivos (asociaciones de productores, cooperativas, etc.) como sociales (asociaciones de padres y madres de alumnos, juntas de agua y saneamiento, asociaciones de promotores de salud, etc.) o a la participación política (asociaciones de vecinos, asociaciones sindicales, asociaciones de mujeres, etc.). El fortalecimiento de este tejido de sociedad civil organizada redundará en la gobernabilidad local, el respeto de los derechos fundamentales a través de una participación real y efectiva, consolidando el ejercicio de la ciudadanía a través de la vigilancia social, la fiscalización de políticas públicas y la incidencia.

Protagonismo local. Este principio está relacionado con la actitud de las ONGD en su trabajo, que deberá ser de acompañamiento cercano a las organizaciones y comunidades locales, desde una actitud de respeto y apoyo, durante todas las fases de la intervención. En este sentido, las ONGD deben evitar acciones y actitudes que limiten el papel de las organizaciones locales en la incidencia política, y ser facilitadores de procesos, de acompañamiento a la población para su fortalecimiento y asunción de protagonismo. Las personas y comunidades deben ser protagonistas y sujetos activos de su propio cambio.

Participación comunitaria. El enfoque de los proyectos debe ser comunitario incluso cuando las limitaciones de recursos llevan a priorizar a determinados grupos en situación de mayor vulnerabilidad, buscando la implicación de toda la comunidad y procurando que finalmente todos obtengan ciertos beneficios. La participación de la comunidad en el proceso de desarrollo es al mismo tiempo medio y fin: es la forma o el camino elegido para desarrollar el trabajo, para hacer posible el proyecto; además, al fortalecer este espacio común para los distintos entes sociales, se logra una mayor sostenibilidad del trabajo concertado, convirtiéndose en un espacio de planificación, ejecución, vigilancia y evaluación de actividades.

Fortalecimiento de capacidades a partir del conocimiento local. La capacitación puede abarcar un amplio abanico de aspectos, desde la alfabetización de adultos hasta aspectos técnico-productivos, pasando por derechos humanos y género, organización comunitaria, etc. La capacitación constituye un eje vehicular de intervención, entendida en su potencial transformador y como vía de empoderamiento, y es la correa de transmisión y articulación de todas las iniciativas a implementar. Es importante partir de los saberes locales, respetar los conocimientos previos de la comunidad y construir a partir de ellos, buscando recuperar el conocimiento atesorado por las comunidades a través de generaciones, valorizando su propia cultura. La capacitación se entiende desde la reflexión-acción, que sitúa al individuo, a la familia y a la comunidad en el centro de la reflexión sobre su problemática para despertar su implicación en la propuesta de alternativas e implementación de las mismas. En ella se cuidan los aspectos interculturales, con contenidos adaptados a la lengua, cultura y nivel de conocimiento de la población

Inserción política. Entendiendo esta inserción como el proceso de institucionalizar las acciones, en tanto en cuanto son las instituciones públicas las titulares de obligaciones en la protección y garantía del DA. Para ello, trasladar a los gobiernos locales y nacionales la responsabilidad de asumir su competencia en su ámbito geográfico, haciendo viables las demandas mediante su inclusión en los planes de desarrollo y sus correspondientes planes operativos anuales, con la consecuente dotación de recursos. Los proyectos serán en muchos casos iniciativas que sumen esfuerzos a las políticas públicas diseñadas para atacar los problemas estructurales y en otros casos deberán llamar la atención sobre vacíos de políticas.

Enfoque de género. Una de las características de los derechos humanos es su universalidad, es decir, que son válidos para todos los seres humanos sin excepción ninguna. Sin embargo, se siguen produciendo discriminaciones, muy especialmente por razón de sexo. Las mujeres, en multitud de contextos y circunstancias, experimentan desigualdades en el respeto de sus derechos y en el acceso a recursos y oportunidades. Los prejuicios sexistas en el acceso al poder y los recursos, en los derechos, las normas y los valores y en el modo en que se estructura la sociedad, afectan directamente a la posibilidad de participación de las mujeres en los procesos de desarrollo. Avanzar en el enfoque basado en derechos humanos debe conllevar también avanzar en el enfoque de género en desarrollo, con una especial atención a la revisión de los roles de hombres y mujeres, a la participación de las mujeres, a la ampliación de sus oportunidades.

Enfoque por procesos a largo plazo. Asumir una lógica de proceso, un acompañamiento suficiente para poder avanzar sin violentar los ritmos locales en lo que podría denominarse como “estrategias de contagio” que permitan acompañar procesos y consolidar los resultados. Dado que la financiación de ONGD responde a una lógica anual o bienal (de proyecto), este principio implica un esfuerzo importante para que la dinámica de financiación no condicione el enfoque de desarrollo de las ONGD. Para ello, se propone que los proyectos respondan a planificaciones superiores, estableciendo mecanismos de transmisión de aprendizajes de una intervención a otra dentro de un mismo proceso. De esta manera, se puede incidir en problemáticas (como la vulneración del DA, procesos de creación y fortalecimiento de tejido organizativo), cuyo abordaje requiere horizontes temporales mayores a uno o dos años.

Importancia del trabajo en red en las acciones para promover la realización del derecho a la alimentación

La participación y la movilización social son condiciones fundamentales para promover la incidencia de la sociedad civil y de los grupos más vulnerables en la toma de decisión sobre políticas y programas de seguridad alimentaria y combate del hambre. La necesidad de participación viene dada por el carácter “público” de las políticas de seguridad alimentaria que plantean los gobiernos, lo que significa que los beneficiarios de dichas políticas deberían estar involucrados en todas sus fases a través de la representación legítima de los intereses de la sociedad civil.

El incremento de los niveles de participación social en las políticas públicas contribuye a una mejor distribución de los recursos públicos favoreciendo a los más vulnerables y ofreciendo las condiciones adecuadas para la realización del DA. Una de las razones centrales para aumentar los niveles de participación social en las políticas públicas es porque la mejoría de los mecanismos democráticos contribuye a una mejor distribución de los recursos públicos, favoreciendo a los más vulnerables y ofreciendo las condiciones adecuadas para la realización del DA. Las redes de la sociedad civil son un importante mecanismo para incrementar la participación social e influenciar las políticas públicas. El trabajo en red facilita la apertura al diálogo y posibilita posiciones más robustas.

El trabajo en red entre organizaciones de la sociedad civil es particularmente relevante cuando se trata de promover y apoyar la realización del DA por las siguientes razones:

1. El DA es un concepto que **abarca diferentes disciplinas**: el agua, la tierra, la producción alimentaria, el empleo, los mercados, la salud, la educación, el saneamiento básico, la inocuidad de los alimentos, la cultura alimentaria, la nutrición, etc. Las actuaciones de la sociedad civil requieren a menudo de la participación concertada de diferentes actores sociales para que contribuyan desde sus **ámbitos de especialización** a lograr propuestas de acción consistentes ante las administraciones públicas.
2. Muchas de las **actuaciones** de la sociedad civil planteadas en la presente guía, como las de diagnóstico de la situación del DA, incidencia en tomadores de decisión y denuncia de violaciones, necesitan estar **respaldadas desde la acción colectiva** de organizaciones con amplio grado de representatividad de la población.

La actuación en red permite contar con mayor fortaleza para lanzar un mensaje o una propuesta que la acción individual.

3. Ciertas posturas en defensa del DA pueden no ser políticamente aceptadas por gobiernos, empresas privadas o individuos, por poner en evidencia connivencias con intereses económicos o de otra índole. La actuación en red permite contar con una **cobertura social suficiente** para evitar acciones que perjudiquen a organizaciones o individuos concretos, en respuesta a las denuncias realizadas.
4. El trabajo en red fomenta el asociacionismo y las formas voluntarias de cooperación entre diferentes actores, basadas en la confianza y el interés mutuo, facilitando la **promoción del capital social** y ofreciendo espacios para el debate, la incidencia y la acción de los grupos más vulnerables.
5. El trabajo en red permite traspasar fronteras territoriales y nacionales para relacionarse con otras organizaciones, ampliando la posibilidad de **intercambiar experiencias y soluciones** a problemas comunes y un mayor apoyo en la denuncia de casos de violación del DA.

RECUADRO 16 - Tipo de actividades realizadas por redes dirigidas a la realización del DA

Promoción y difusión del DA entre las organizaciones de la sociedad civil para promover su participación en las redes	El primer paso del trabajo en red es dar a conocer la importancia de incorporar el DA en las políticas públicas. Se realizan actividades muy diversas que incluyen la realización de talleres y cursos sobre los aspectos básicos del DA hasta la elaboración de materiales de difusión y comunicación como folletos, posters, trípticos... para divulgar y sensibilizar sobre la importancia de la realización de este derecho y concientizar a individuos y organizaciones.
Incidencia y abogacía para la construcción de políticas nacionales y regionales que permitan la realización progresiva del DA	A través de campañas dirigidas a captar la atención de la opinión pública sobre la vulneración del DA y la situación de inseguridad alimentaria. Las ONGD trabajan en red para la realización de estudios que documentan las violaciones del DA para contar con evidencias que apoyen las acciones e intensifiquen los efectos de sus campañas. Las redes utilizan con frecuencia fechas emblemáticas nacionales o internacionales para sus movilizaciones, como por ejemplo el Día de la Constitución, el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo), el Día Mundial de la Alimentación (16 de octubre), el Día Mundial del Agua (22 de marzo), Día Mundial del Medio Ambiente (5 de junio), etc.
Elaboración de informes periódicos de carácter general (DA) o específico	Por ejemplo, la elaboración de diagnósticos / evaluaciones del DA planteados en las Directrices Voluntarias, el apoyo a las visitas del relator de Naciones Unidas para el DA y en los aportes que pueden hacer para documentar los informes a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
Fortalecimiento de capacidades para introducir el DA en los proyectos y programas de SAN	A través de la formación en la utilización de metodologías para el abordaje de las acciones con enfoque de derechos, y en la identificación y seguimiento de violaciones al DA
Seguimiento de los compromisos adoptados internacionalmente por los Estados	Así como elaboración de documentos de análisis de políticas de SAN y de sus implicaciones en los territorios y los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Análisis de presupuestos del Estado e incidencia en la aprobación de recursos para dichos grupos.

Fuente: instrumentos internacionales de derechos humanos

2.2. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL DA EN LOS PROYECTOS DE SAN

Esta sección está dirigida a abordar aspectos claves de la gestión de proyectos dirigidos a la aplicación del DA en aquellas acciones que suelen ser más habituales en el trabajo de las ONGD en SAN: proyectos que combinan intervenciones de SAN en la familia y la comunidad, con acciones políticas de sensibilización o incidencia locales y/o nacionales. En esta sección vamos a abordar la aplicación del DA en las diferentes fases de gestión de un proyecto de desarrollo –identificación y formulación, implementación, seguimiento y evaluación–, indicando algunos elementos claves que deben ser incorporados para que un proyecto de SAN incorpore el enfoque de derechos y, en particular, estar dirigidos hacia la realización del DA.

IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN

En general, la idea de diseñar y poner en marcha un proyecto de SAN surge, o debe surgir, de la propia comunidad o grupo de individuos que enfrentan un problema relacionado con la alimentación o nutrición o con los recursos necesarios para producir o acceder a los alimentos. Esta comunidad suele plantear sus necesidades y problemas a alguna organización conocida de la sociedad civil del propio país, que formula proyectos para buscar financiación de donantes o bien solicita apoyo a una ONGD internacional.

Antes de comenzar la identificación del proyecto es necesario constituir el equipo de trabajo encargado de la identificación y formulación del mismo. Es importante que el equipo esté integrado por personas con diferentes capacidades y de diferentes disciplinas. También es esencial que estas personas tengan un entendimiento común sobre algunos conceptos, tales como la SAN, la soberanía alimentaria, el DA y, sobre todo, que comprendan las diferencias e implicaciones entre un proyecto de desarrollo “tradicional” y un proyecto de desarrollo con enfoque de derechos humanos. Si fuera necesario, se deberá organizar un breve taller sobre este último aspecto puesto que es crucial que todos los miembros del equipo entiendan que en un proyecto con enfoque de derechos humanos hay que ir un poco más allá de abordar los problemas que la comunidad plantea, hay que **relacionar los problemas con la vulneración de los derechos**.

Una vez conformado el equipo, se debe realizar un plan de trabajo pormenorizado para realizar la identificación y formulación del proyecto, disponiendo del tiempo

necesario, puesto que la duración de este proceso de identificación y formulación es mayor que en un proyecto “tradicional”. El plan de trabajo debe incluir los objetivos, las actividades, la asignación de tareas a los diferentes miembros, la metodología, el cronograma y el presupuesto. El plan de trabajo debe ser realista en función de las capacidades del equipo, el alcance del trabajo, los tiempos y los recursos disponibles.

En la fase de diseño del proyecto se recomienda incluir los siguientes análisis:

1. Análisis del contexto y sus particularidades

Esta fase incluye tanto el diagnóstico del contexto como el análisis de las políticas públicas y el posicionamiento de la ONGD. En general es una tarea de investigación que realizan las instituciones, locales e internacionales, que están identificando el proyecto.

¿Por qué es importante realizar esta fase?

Las Directrices Voluntarias recomiendan que los Estados adopten una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del DA, como parte de una estrategia general de desarrollo. Para ello, el primer paso que recomiendan es la realización de un diagnóstico sobre el contexto y la situación de la SAN con enfoque de derechos. En el proceso de formulación de un proyecto, la realización de un diagnóstico de DA es también clave, no solo para que el proyecto responda a la realidad existente, sino también como contribución para una estrategia nacional basada en los derechos humanos.

Es importante que el diagnóstico se realice de manera participativa involucrando todas las partes interesadas, tanto sectores gubernamentales y organismos de cooperación y desarrollo, como la sociedad civil y los propios grupos vulnerables.

El diagnóstico es importante por varias razones:

- i) apoya la puesta en marcha de medidas inmediatas que respondan a las causas del hambre y de la inseguridad alimentaria y nutricional;
- ii) apoya los procesos de formulación y/o revisión de políticas y estrategias nacionales de SAN desde la perspectiva del DA;
- iii) permite verificar si las obligaciones del Estado en relación con el DA (proteger,

- respetar, realizar) se están cumpliendo o deben ser reforzadas;
- iv) contribuye a la preparación del informe nacional sobre el estado del DA que debe ser presentado periódicamente al Comité DESC.

El diagnóstico es además una herramienta muy útil para la sociedad civil puesto que:

- a. estimula el debate nacional, la sensibilización y la información sobre el DA;
- b. contribuye a que los gobiernos puedan tomar las medidas necesarias para mejorar la situación de la SAN teniendo en cuenta las necesidades e intereses de los grupos vulnerables;
- c. documenta casos de violación y apoya procesos de exigibilidad y justiciabilidad por parte de las personas o comunidades afectadas;
- d. apoya a las organizaciones de la sociedad civil en la definición de sus prioridades de intervención en materia de SAN y DA, incluyendo la definición de sus proyectos de desarrollo.

a) Diagnóstico del contexto

En primer lugar es esencial **conocer el contexto político, económico, social, cultural y ambiental** en el que se va a desarrollar el proyecto. Se trata de disponer de información pormenorizada y actualizada sobre la situación de pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional, caracterización de los grupos vulnerables y otros aspectos relacionados o que influyen en los grupos vulnerables en relación con el DA. Generalmente esta información está disponible en informes o diagnósticos recientes o en las distintas bases de datos nacionales o internacionales. Por esta razón, el equipo no debe dedicar mucho tiempo a esta tarea, pero sí preocuparse de recopilar y analizar los datos más actualizados disponibles. Siempre que sea posible, los datos deben desglosarse por género y por zonas geográficas. Algunos de los datos clave para investigar son los siguientes:

- Índice de Desarrollo Humano (IDH)
- Población por debajo de la línea de pobreza nacional (%)
- Índice de Gini
- Esperanza de vida al nacer (años)
- Tasa de analfabetismo (%)
- Tasa de mortalidad infantil (%)
- Tasa de desempleo (%)
- Prevalencia del VIH/SIDA (%)

- Población sin acceso a fuentes de agua potable (%)
- Población sin acceso a servicios de saneamiento (%)
- Porcentaje de personas desnutridas (%)
- Número de personas desnutridas (millones)
- Ayuda alimentaria en relación con el consumo total (%)
- Índice de fluctuación de precios
- Desnutrición infantil (%)
- Niños con bajo peso / edad (%)
- Niños con baja talla / edad (%)
- Niños con bajo peso / talla (%)
- Niños con bajo peso al nacer (%)

También se puede utilizar información macroeconómica, política y social (por ejemplo, el impacto de la crisis alimentaria, cambio climático, existencia de conflictos políticos o sociales, etc.) para contextualizar mejor el diagnóstico.

RECUADRO 17 - Fuentes de información útiles para la caracterización de la pobreza, inseguridad alimentaria y nutricional

- FAOSTAT (faostat.fao.org)
- Data World Bank (data.worldbank.org)
- IFPRI 2010 Global Hunger Index (www.ifpri.org/publication/2010-global-hunger-index)
- UNDP – Human Development Reports (hdr.undp.org/en)
- UNDP – MDG Monitor (www.mdgmonitor.org)
- FAO – Right to Food (www.fao.org/righttofood/index_en.htm)
- WFP – Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (www.wfp.org/food-security/reports/CFSVA)
- UNICEF – Data (www.unicef.org/statistics)
- OMS – Data (www.who.int/research/en)
- OCDE – Data (stats.oecd.org/Index.aspx)
- FIVIMS (www.fivims.org)
- Servicios Nacionales de Estadísticas
- Informes y diagnósticos nacionales existentes

También debemos recabar información sobre **la institucionalidad jurídica del derecho a la alimentación**, incluyendo la situación del país en relación con los compromisos políticos asumidos relacionados con la SAN y el DA, las políticas públicas y el marco jurídico y de exigibilidad del DA según la legislación nacional.

En cuanto al DA, se sugiere analizar los siguientes instrumentos:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- Protocolo Facultativo al PIDESC
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos
- Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos
- Protocolo de San Salvador
- Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención sobre los Derechos del Niño

Con respecto a la SAN, se sugiere analizar los compromisos del país con relación a los siguientes instrumentos y eventos:

- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
- Convenio Marco sobre el Cambio Climático
- Convenio sobre la Diversidad Biológica
- Convención de Lucha contra la Desertificación
- Conferencia Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996)
- Declaración del Milenio (ONU, 2000)
- Conferencia Mundial de la Alimentación: cinco años después (Roma, 2002)
- Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Brasil, 2006)

RECUADRO 18 - Referencias sobre compromisos internacionales

Algunas preguntas clave:

- ¿Qué tratados internacionales y regionales relacionados con el derecho a la alimentación se han firmado/ratificado por el Estado?
- ¿Qué compromisos políticos internacionales relacionados con la SAN fueron asumidos por el Estado?

Fuentes de información:

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx)
- ESCR-Net - Red Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (www.eschr-net.org)
- FAO (www.fao.org)
- UNCCD – Convención de Lucha contra la Desertificación (www.unccd.int)
- CDB – Convención sobre la Diversidad Biológica (www.cbd.int)
- UNFCCC – Convención sobre el Cambio Climático (<http://unfccc.int>)

Además de la ratificación de tratados internacionales, es necesario que los Estados miembros trasladen al ordenamiento jurídico interno (constitución y legislación nacional) el reconocimiento de los derechos humanos. Por esta razón, el siguiente paso es investigar si existen referencias al DA (o a los derechos conexos) en la constitución del país e investigar si existe legislación con implicaciones para la SAN y el DA. Varios países cuentan con leyes específicas para la SAN (ver ejemplo de Ecuador en recuadro 19).

RECUADRO 19 - Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Ecuador

Ley No. 2006-41, de 12 de abril del 2006

Se determina como política de Estado y acción prioritaria del Gobierno Nacional la seguridad alimentaria y nutricional, comprendida como un derecho humano que garantiza la capacidad de abastecimiento con garantía de acceso físico y económico de todos los habitantes a alimentos sanos, nutritivos, suficientes, inocuos, de buena calidad y concordantes con la cultura, preferencias y costumbres de la población, para una vida sana y activa. La presente Ley tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población ecuatoriana, priorizando a los grupos sociales vulnerables, mediante la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos estratégicos que garanticen el apoyo a la producción nacional de alimentos, faciliten su control de calidad y distribución, posibiliten su acceso mayoritariamente y mejoren el consumo, preservando la salud y la nutrición de la población.

En otros casos, existe legislación específica en diferentes sectores relacionados con la SAN y el derecho a la alimentación, por ejemplo, inocuidad de los alimentos, acceso a la tierra y otros recursos naturales, protección social, etc. (Ver ejemplo de Angola en recuadro 20)

RECUADRO 20 - Ejemplos de legislación con implicaciones en la SAN en Angola

TIPO DE LEY	RELACIÓN CON LA SAN/DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
Ley de Tierras	Establece mecanismos que permiten la seguridad de la tenencia y uso de la tierra, especialmente para los pequeños productores.
Ley de Protección del Consumidor	Establece mecanismos de protección del consumidor.
Ley de Semillas	Establece el control y la supervisión de la producción, importación y exportación de semillas y plantas en todo el país.
Ley de Recursos Biológicos Acuáticos	Establece mecanismos para asegurar el uso racional y sostenible de los recursos biológicos acuáticos y del medio ambiente costero.
Ley del Agua	Establece mecanismos de promoción del uso sostenible del agua.

Fuente: IEH

b) Análisis de las políticas públicas: alineamiento o divergencia

En segundo lugar, se debe investigar el marco de las políticas públicas (políticas, programas, estrategias) existentes en el país con respecto a la SAN y al DA, así como sus principales limitaciones con respecto al problema que se pretende abordar. Este análisis deberá revelar si las políticas públicas son coherentes y favorecen o dificultan la resolución del problema.

La existencia de leyes y estrategias nacionales para la SAN y estrategias de lucha contra la pobreza es particularmente relevante para el análisis. Además de eso, las Directrices Voluntarias recomiendan el análisis de dos tipos de políticas:

- Políticas Macro: Desarrollo Económico (Directriz 2), Estrategias (Directriz 3) y Sistemas de mercado (Directriz 4)
- Políticas Sectoriales: Acceso a los recursos (Directriz 8), Inocuidad de los alimentos (Directriz 9), Nutrición (Directriz 10), Educación (Directriz 11), Apoyo a los grupos vulnerables (Directriz 13) y Redes de seguridad (Directriz 14)

Dentro de las diferentes políticas sectoriales existen instrumentos que tendrán también que ser analizados en la medida en que afecten al problema que estamos abordando.

RECUADRO 21 - Ejemplo de algunos instrumentos de política sectorial existentes en Mozambique		
SECTOR	INSTRUMENTO DE POLÍTICA	OBJETIVO
Ministerio de Agricultura	Programa de Apoyo a la Diversificación de la Agricultura y Pecuaria	Intensificar la agricultura y aumentar la productividad agrícola
Ministerio de Salud	Plan de Apoyo a la lactancia materna	Promover la lactancia materna exclusiva
Ministerio de Educación	Programa de Alimentación Escolar	Proporcionar alimentación a los niños de la escuela
Ministerio de la Mujer y Acción Social	Programa Subsidio de Alimentos (PSA)	Transferencia directa de efectivo para los grupos vulnerables (mayores, deficientes, enfermos crónicos)
Ministerio para la Coordinación Ambiental	Plan de Acción Nacional para Adaptación al Cambio Climático	Reducir el impacto de eventos extremos y crear mecanismos de adaptación al cambio climático
Ministerio de Pesca	Proyecto de Promoción de la Pesca Artesanal (ProPesca)	Mejorar el rendimiento y las condiciones de vida de los pescadores artesanales
Ministerio de Industria y Comercio	Estrategia de Comercialización Agrícola	Fomentar el crecimiento y desarrollo del comercio de productos, insumos y servicios agrícolas
Ministerio de la Administración Estatal	Plan Director para Prevención y Mitigación de Calamidades Naturales	Reducir la vulnerabilidad y elaborar estrategias de respuesta a los desastres naturales

Fuente: IEH

A continuación, se debe **analizar el papel de la ONGD en relación con las políticas públicas**, teniendo en cuenta si estas contribuyen o debilitan la realización efectiva del DA. Desde el punto de vista de la sociedad civil, cabe siempre preguntarse si el alineamiento debe darse respecto a las políticas públicas locales o respecto a la agenda propia de la sociedad civil, invocando el derecho de esta a no tener necesariamente que estar alineada con las políticas públicas locales.

Para las ONGD, la primera referencia son los derechos humanos y la lucha contra la pobreza; las políticas públicas locales y nacionales serán una referencia a seguir por la ONGD en la medida que sean coherentes con este planteamiento básico y tomando en cuenta que se hayan desarrollado de forma democrática y participativa. A este respecto, se pueden dar dos actitudes de la ONGD:

A) Alineamiento con las políticas públicas si fortalecen los DDHH. En el caso de que las políticas públicas contribuyan al fortalecimiento de los derechos humanos, los proyectos de ONGD orientados hacia el DA se podrán alinear con dichas políticas para sumar esfuerzos y abordar los problemas estructurales que causan la inseguridad alimentaria, tanto nacional como local.

RECUADRO 22 - Ejemplo de alineamiento con políticas públicas (PROSALUS): Inserción en las políticas públicas en los municipios de Sócota y San Luis de Lucma, Cajamarca, Perú
<p>En la intervención que apoya PROSALUS en la microcuenca del río Guineamayo, en el norte del Perú, la actuación del socio local ESCAES (Escuela Campesina de Educación y Salud) se enmarca en el Plan de Desarrollo integral de los distritos de Sócota y San Luis de Lucma, y, de forma más amplia, en el Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Cutervo. En el marco de estos planes los gobiernos locales y las instituciones públicas y privadas vienen trabajando de forma coordinada involucrando a las organizaciones sociales en la ejecución de proyectos en función de las necesidades e intereses de la población con una visión de medio y largo plazo. En estos planes de desarrollo se recoge como una de las prioridades sociales la disminución de los índices de desnutrición, especialmente en niños menores de cinco años y madres gestantes.</p> <p>En este sentido, ESCAES ha celebrado convenios con las instituciones de la zona para contribuir a su cumplimiento: Municipalidad Distrital de Sócota, Municipalidad Distrital de San Luis de Lucma, Unidad de Gestión Educativa Local de Cutervo, Dirección Subregional de Salud, Gerencia Subregional, Universidad Nacional "Pedro Ruiz Gallo" y Ministerio de Agricultura. Entre los acuerdos logrados destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La ejecución de planes de reforestación y presupuestos participativos en infraestructura educativa, sistemas de riego y agua segura con las Municipalidades Distritales de Sócota y San Luis de Lucma. - Un trabajo conjunto de seguimiento de control nutricional a niños menores de 5 años de edad dentro de la microcuenca del Río Guineamayo con los puestos de salud a través de los programas preventivos y promocionales de la salud.

Fuente: elaboración IEH con información de PROSALUS

B) Posición crítica si debilitan los DDHH. En el caso de políticas públicas que debiliten los derechos humanos, el trabajo de las ONGD debería enfocarse desde una posición crítica a dichas políticas, manteniendo precauciones en el alineamiento de sus acciones en el marco de las políticas nacionales y locales y dirigiéndose a fortalecer el componente de derechos en dichas políticas. En este

RECUADRO 23 - Ejemplo de posición crítica con políticas públicas (PROSALUS): Experiencia con el desayuno escolar en Presto, Chuquisaca, Bolivia

En Bolivia el desayuno escolar es un servicio de obligada prestación por parte de los municipios a través de las unidades educativas. Sin embargo, en muchos casos se implementa de una forma muy deficiente porque no se destinan los recursos necesarios y los que se asignan no son eficientes. No se diseñan desayunos nutricionalmente completos y se externaliza la adquisición de insumos (especialmente lácteos) a través de licitaciones con multinacionales que no ofrecen la calidad requerida.

En el municipio de Presto, el socio local de PROSALUS es la organización PASOS que promueve acciones para la mejora del desayuno escolar. Para ello, PASOS, en el marco de un programa de la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), se ha propuesto articular a los distintos actores públicos y privados presentes en el municipio en aras de un mayor control social a la ejecución de esta política pública. Esta línea de trabajo pretende incidir en tres aspectos fundamentales:

- Que se aumenten los recursos destinados al desayuno escolar y que se gestionen de forma eficiente.
- Que éste sea de calidad (nutricionalmente completo y adaptado al patrón alimenticio local).
- Que tenga como insumos fundamentales la producción de las familias campesinas del municipio, cerrando así el círculo de seguridad alimentaria (dado que generalmente no tienen posibilidades de comercializar los excedentes) y quedando la producción de alimentos en la zona.

Los pasos que se han dado son los siguientes:

- 1) Diagnóstico de la calidad del desayuno escolar del municipio, sobre el que fundamentar la incidencia.
- 2) Diseño de una propuesta de mejora.
- 3) Capacitación de juntas educativas en manejo de desayuno escolar.
- 4) Comité del Desayuno Escolar (espacio de concertación entre sociedad civil y autoridades educativas y municipales).
- 5) Fortalecimiento de organizaciones de productores locales para la dotación de insumos para el desayuno escolar con los estándares requeridos por la normativa sanitaria.

Hasta ahora se han obtenido logros muy significativos especialmente en lo que se refiere a aumento de recursos por parte del municipio y se ha conseguido posicionar fuertemente la problemática en torno al desayuno escolar en la agenda de todos los actores locales.

Fuente: elaboración IEH con información de PROSALUS

tipo de contextos, las ONGD pueden contribuir desde la vigilancia de las violaciones del DA que implica la adopción de estas políticas públicas hasta alimentar “procesos de divergencia” más que de alineamiento, cuando sea procedente.

Un punto de referencia a considerar para adoptar el alineamiento o la posición crítica es la adecuación con las referencias contenidas en el Código de Conducta de la Coordinadora de ONGD España (recuadro 24). Cuando las políticas públicas locales sean coherentes con estos planteamientos, será conveniente y necesario un alineamiento con las mismas. En aquellos aspectos en los que el alineamiento con las políticas públicas locales nos obligue a renunciar a nuestros principios inspiradores, debemos plantearnos con cuidado hasta dónde debemos llegar en ese alineamiento.

RECUADRO 24 - Orientaciones extraídas del Código de conducta de la Coordinadora de ONGD España

Las ONGD seremos eficaces si:

- Somos expresión de la solidaridad presente en la sociedad.
- Promovemos el desarrollo como proceso de cambio multidimensional, participativo y democrático, que crea condiciones de mayor equidad y de mejora de las oportunidades para las generaciones presentes y futuras.
- Contribuimos a que las comunidades más desfavorecidas puedan desarrollarse y vivir en condiciones dignas partiendo de su protagonismo en la toma de decisiones y del respeto a su propia identidad cultural.
- Nos relacionamos con las poblaciones del Sur en un plano de igualdad, de horizontalidad, y vivimos el proceso de desarrollo como un proceso transformador tanto en el Norte como en el Sur.
- Incorporamos en nuestro trabajo, a todos los niveles, la promoción de la igualdad en las relaciones de género, el respeto del medio ambiente y la promoción del respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

2. Análisis de la vulneración del derecho a la alimentación

Habitualmente, la comunidad o grupo de individuos que contactan con la ONGD identifican uno o varios problemas que afectan a sus medios de vida o a la situación nutricional de sus familias y las necesidades relacionadas con dicho problema, pero no lo suelen presentar como una vulneración del derecho a la alimentación. Incluso es probable que desconozcan que existe este derecho humano.

La ONGD debe comenzar a sensibilizar a los individuos o comunidad desde el momento en que se inicia el proceso de identificación del proyecto, como paso previo para que el análisis de los problemas que se realiza en un proyecto de desarrollo “tradicional” pueda ser sustituido por el análisis conjunto de la vulnerabilidad del DA y de otros derechos humanos.

En esta fase es importante:

a. Entender el problema como efecto de la vulneración del derecho a la alimentación

En un proyecto de SAN con enfoque de derechos debemos entender el problema como el efecto o los efectos producidos por la vulneración del DA y, por tanto, es esencial analizar las causas que provocan dicha vulneración.

La incorporación del análisis causal en la identificación del proyecto contribuye a identificar los factores que originaron la vulneración del derecho, de manera que todas las acciones que definamos deberán ir dirigidas a las causas identificadas, de forma que si estas desaparecen, desaparecen sus efectos (es decir, el problema).

De forma general podemos definir tres tipos de causas.

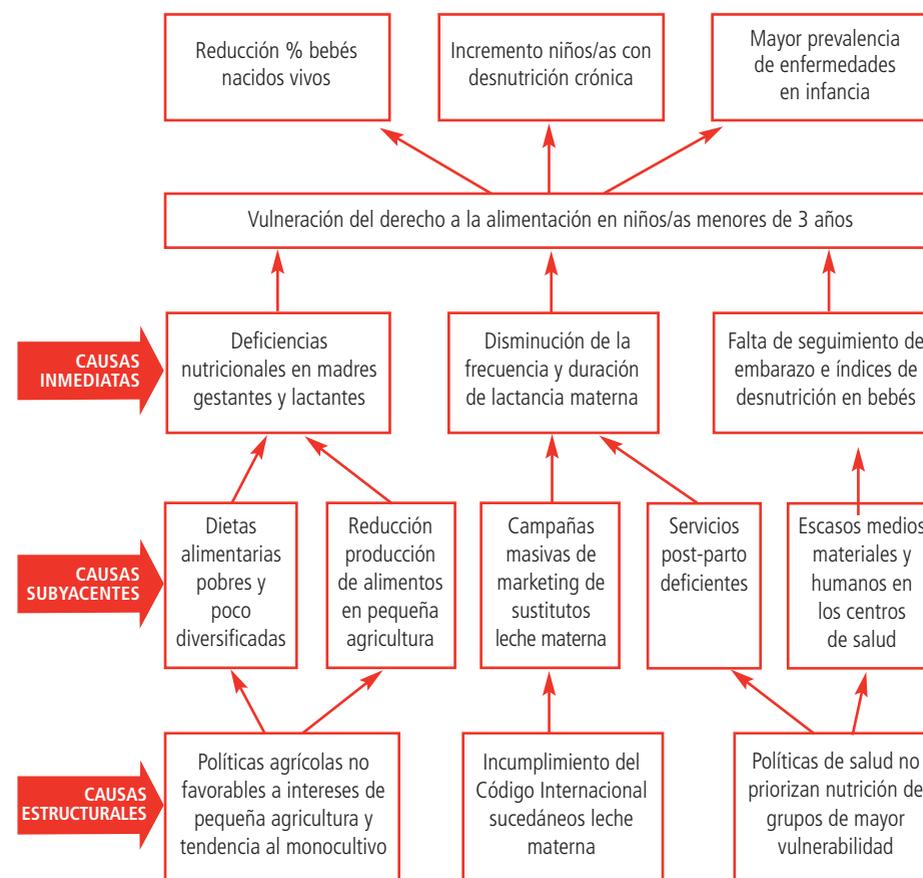
- **Causas inmediatas** son aquellas causas más cercanas, más visibles, las que son más fácilmente percibidas por las personas, por ejemplo, la elevada prevalencia de desnutrición infantil.
- **Causas subyacentes** son las que no son percibidas por las personas aunque tengan efectos muy negativos, por ejemplo, falta de diversidad en la dieta o falta de saneamiento adecuado.
- **Causas estructurales** son las que se encuentran en las bases, en las raíces. Son causas que llevan mucho tiempo y que, al formar parte de la vida de las personas, en ocasiones pueden no ser identificadas como causas de un problema, por ejemplo, falta de tierra o desigualdad en la distribución de los ingresos.

Para realizar el análisis causal se pueden utilizar diferentes herramientas pero recomendamos utilizar la técnica del árbol de problemas, que nos permite relacionar las causas con los efectos a partir de un problema definido y es conocida por los técnicos/as de desarrollo. En la elaboración del árbol de problemas deben participar todos los actores (los titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades como

veremos en la siguiente fase), para establecer conjuntamente las principales causas que han originado la vulneración del DA y sus respectivas obligaciones y responsabilidades, determinando las carencias o brechas existentes.

El eje central del árbol de problemas será la vulneración de un derecho concreto relacionado con la alimentación o el acceso a una alimentación adecuada. Por debajo señalaremos las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la vulneración del derecho a la alimentación y en la parte de arriba señalaremos los efectos que dicha vulneración genera.

GRÁFICO 2 – EJEMPLO DE ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: elaboración IEH

b. Entender la estrecha relación existente entre los diferentes derechos humanos

En el análisis causal podemos identificar otros derechos que también se pueden ver vulnerados como efecto de la vulneración del derecho a la alimentación, como pueden ser el derecho a la salud y el derecho al agua. O viceversa, es decir, la violación de un derecho (como por ejemplo el derecho a la educación) puede tener efectos en la vulneración del DA.

En este sentido, es importante entender la estrecha relación que existe entre los distintos derechos humanos. Por ejemplo, Prosalus ha definido su estrategia en torno a tres derechos (salud, agua y alimentación) por lo que en todo su accionar siempre se proyecta la interrelación e interdependencia que existe entre esta terna, en la que se prioriza el enfoque de género, tratando de incidir en las barreras que impiden una situación igualitaria ante el ejercicio de los derechos entre hombres y mujeres.

3. Análisis de los actores: obligaciones y capacidades

En un proyecto de seguridad alimentaria y nutricional enfocado a responder a las necesidades alimentarias de la población, los actores del proyecto se suelen clasificar dentro de las siguientes categorías: beneficiarios o participantes, contrapartes, actores institucionales... Cuando utilizamos un enfoque de derechos, el análisis de los implicados se amplía puesto que se identifican y asignan roles a todos los actores del proceso de desarrollo con base en los conceptos utilizados en derechos humanos según las siguientes tres categorías: **titulares de derechos, titulares de obligaciones y titulares de responsabilidades.**

¿Quiénes son los titulares de derechos?

Los titulares de derechos son todos los seres humanos. Con el enfoque de derechos, el ser humano pasa de ser un sujeto con necesidades que deben ser cubiertas a ser sujeto de derechos con capacidades para ejercerlos. La persona es sujeto activo del desarrollo, protagonista de los cambios y transformaciones de su comunidad / sociedad.

En los proyectos con un enfoque basado en los derechos humanos, la participación de los titulares de derechos tiene que ser el núcleo real, no solo formal, en los procesos de identificación y diseño de las acciones que se van a realizar. Las accio-

nes planeadas deben potenciar las capacidades para que éstos puedan ejercer sus derechos plenamente, con el objetivo de construir una ciudadanía participativa consciente de sus derechos y capaz de reivindicarlos. A este respecto, resulta clave la plena asunción del concepto de ciudadanía, que exige también una conducta activa y responsable derivada, en última instancia, de la dignidad de la persona. Se prioriza el trabajo con los grupos más pobres y marginados, con un alto nivel de vulnerabilidad que les hace no poder ejercer sus derechos. Muchos de estos grupos, además de no encontrarse en condición de ejercer sus derechos, desconocen su existencia.

También son titulares de derechos algunos grupos sociales: los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los trabajadores, los emigrantes y refugiados, las personas con discapacidades, los grupos étnicos, los grupos religiosos, etc., que poseen derechos y libertades como grupos humanos.

En relación con el DA, todos los seres humanos son titulares de este derecho. Sin embargo, teniendo en cuenta los principios de igualdad y no discriminación recogidos en las Directrices Voluntarias para el derecho a la alimentación, las acciones se deben focalizar en los individuos y grupos más pobres y vulnerables que generalmente quedan excluidos de los procesos que determinan las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

¿Quiénes son los titulares de obligaciones?

Desde el propio concepto de los derechos humanos, no existen derechos si no hay obligaciones y titulares que deben ejercerlas. Los titulares de obligaciones son todas las instituciones, entidades y organizaciones que forman parte de la estructura del Estado. Como ya hemos visto en el capítulo 1, el Estado como titular de obligaciones jurídicas en relación al cumplimiento y desarrollo efectivo de los derechos humanos tiene esencialmente tres obligaciones: proteger, respetar y hacer efectivos los derechos humanos.

El Estado es responsable de crear un entorno reglamentario apropiado. Las leyes y las políticas nacionales deben detallar cómo se cumplirán las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación en los niveles nacional, provincial y local, y la medida en que los individuos, las empresas, las entidades de gobierno local, las ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil compartirán directamente la responsabilidad de la ejecución.

Las acciones de los proyectos de cooperación deben estar dirigidas a potenciar las capacidades de los poderes públicos para que cumplan debidamente con sus obligaciones. Es frecuente que existan lagunas y carencias en las instituciones públicas de los países en desarrollo que impiden que el Estado cumpla con las funciones que le corresponden. Estas limitaciones pueden estar motivadas por causas de diversa índole: política, cultural, falta de capacidades, recursos insuficientes..., por lo que es importante determinar las causas (el ¿por qué?) por las que ciertas obligaciones no son cumplidas por las instituciones públicas para diseñar acciones de fortalecimiento de estas instituciones para que ejecuten adecuadamente las políticas públicas.

¿Quiénes son los titulares de responsabilidades?

El ser humano, al igual que tiene derechos, tiene responsabilidades relacionadas con el cumplimiento y desarrollo de los derechos humanos por el mero hecho de formar parte de una sociedad. Los individuos, familias, organizaciones sociales, universidades, autoridades locales, las empresas nacionales e internacionales, los medios de información, las agencias donantes, las organizaciones internacionales, así como las distintas instituciones constituidas por los ciudadanos que juegan un papel en la sociedad, se identifican como titulares de responsabilidades.

A diferencia de las obligaciones, que solo atañen al Estado, la responsabilidad tiene un carácter más moral y ético relacionado con la concepción de ciudadanía y de derecho, y todos estos actores (titulares de responsabilidad) son responsables de conseguir la plena realización de los derechos humanos.

Los titulares de responsabilidades tienen un rol específico que se debe tener en cuenta a la hora de identificar los actores, puesto que el cumplimiento o incumplimiento de sus responsabilidades tiene implicaciones en la realización de los derechos humanos, sobre todo en los más vulnerables. Por ejemplo, las empresas tienen la responsabilidad de no menoscabar el disfrute de los derechos humanos de la ciudadanía, en particular de los más vulnerables, teniendo el potencial de actuar como actores de desarrollo.

Una vez realizada la identificación de actores, debemos **analizar las relaciones entre titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades y sus roles** ya que pueden influir positiva o negativamente en el resto de los actores. Por ejemplo, una madre jefa de familia es titular de derechos pero también de responsabilidades con relación a sus hijos. Si no tiene acceso a la tierra de cultivo y conocimientos

para cultivarla, o carece de empleo o de un sistema de protección social que le permita tener suficientes recursos para alimentar adecuadamente a sus hijos, no puede cumplir con sus responsabilidades ni hacer efectivo el derecho a la alimentación de sus hijos porque se están vulnerando sus propios derechos.

RECUADRO 25 - Identificación de actores en un proyecto de DA en Honduras Convenio de Seguridad Alimentaria y Gestión de Riesgos en Centroamérica Ayuda en Acción

TITULARES DE DERECHOS

- Familias campesinas en condiciones de alta vulnerabilidad social, económica, alimentaria y ambiental
- Grupos de productores y productoras de subsistencia
- Ciudadanos y ciudadanas sin acceso a recursos técnicos y financieros para la producción
- Ciudadanos y ciudadanas sin acceso a servicios básicos
- Población infantil en condiciones de malnutrición y en riesgo de desnutrición
- Comunidad educativa
- Grupos de mujeres, jóvenes, personas discapacitadas

TITULARES DE OBLIGACIONES

- Municipalidades
- Gobierno central a través de las siguientes Secretarías: Agricultura y Ganadería, Recursos Naturales y Ambiente, Salud, Educación, Gobernación y Justicia.

TITULARES DE RESPONSABILIDADES

Entes privados:

- Red de Comercialización Comunitaria Alternativa (COMAL)
- Coalición de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)
- Instituto Hondureño del Café (IHCAFE)
- Red de Seguridad Alimentaria y Reforma Agraria (SARA)

Otros actores:

- Cajas rurales de ahorro y crédito
- Asociaciones, grupos de productores y patronatos comunitarios.
- Mesas Municipales de Seguridad Alimentaria
- Grupo de Gestión de Riesgo de las Agencias de Cooperación y Mesa de Gestión de Riesgo de ONGD
- Mesas Regionales de Gestión del Riesgo
- Alianza Interinstitucional por la Educación en Gestión del Riesgo
- Red Humanitaria de Honduras

Fuente: elaboración IEH con información de Ayuda en Acción

Para realizar el análisis entre derechos y deberes se recomienda elaborar una matriz con los diferentes actores en la que los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades se sitúen en ambos ejes. Se analizarán las relaciones (derechos y deberes) de cada uno con el resto. Es importante, plantear previamente un pequeño debate sobre los derechos y deberes en relación a la vulneración del derecho a la alimentación, para poder después completar la matriz. En el recuadro 26 se presenta la matriz para un caso hipotético de desnutrición infantil.

Análisis de capacidades

Una vez identificadas las relaciones entre los actores, pasamos a **analizar los motivos por los que el derecho a la alimentación ha sido vulnerado** o corre el riesgo de ser vulnerado. Frecuentemente la causa radica en que los titulares de obligaciones no tienen las capacidades necesarias para cumplir con sus obligaciones y los titulares de derechos carecen de las capacidades que precisan para reclamar sus derechos.

Como hemos visto, todos los seres humanos tenemos derechos y responsabilidades (menos los niños y niñas pequeños que solo tienen derechos), y por tanto, todos necesitamos capacidades para reclamar nuestros derechos y cumplir con nuestras obligaciones.

Según Urban Jonsson, para **realizar el análisis de capacidades** desde una perspectiva de derechos humanos debemos tener en cuenta los siguientes elementos (Jonsson, 2003:54):

Responsabilidad/motivación/compromiso/liderazgo. Se refiere al reconocimiento por parte de los titulares de obligaciones de que debieran hacer algo frente al problema planteado. Significa aceptación, interiorización de un deber, asumir una responsabilidad, tanto en términos legales como morales.

Autoridad. Se refiere a la legitimidad de una acción, es decir, cuando un miembro o institución del Estado sabe que puede llevar a cabo una acción y que esta es permisible. En general, las leyes, las normas formales e informales, las tradiciones y los patrones culturales determinan lo que es y no es permisible. Es importante tener en cuenta que la estructura de la autoridad en una sociedad refleja sus relaciones de poder.

		RECUADRO 26 - Análisis de las relaciones de los actores						
Titulares de derechos de obligaciones y responsabilidades		Niños y niñas	Padres y madres	Trabajadores comunitarios	Trabajadores del centro de salud	Gobierno local	Gobierno nacional	Organizaciones internacionales
Niños y niñas	Proporcionar una dieta variada y cuidados de salud e higiene	Supervisar el estado de los niños y niñas	Asesorar sobre medidas de nutrición, higiene y salud	Seguir las recomendaciones sobre nutrición e higiene	Llevar a los niños y niñas a los controles de peso	Apoyar en iniciativas de mejoras comunitarias		
Padres y madres	Supervisar el estado de los niños y niñas	Asesorar sobre medidas de nutrición, higiene y salud	Asesorar sobre nutrición, higiene y salud	Seguir las recomendaciones sobre nutrición e higiene	Llevar a los niños y niñas a los controles de peso	Apoyar en iniciativas de mejoras comunitarias		
Trabajadores comunitario	Realizar controles de peso y de estado de salud	Asesorar sobre medidas de nutrición, higiene y salud	Asesorar sobre nutrición, higiene y salud	Seguir las recomendaciones sobre nutrición e higiene	Llevar a los niños y niñas a los controles de peso	Apoyar en iniciativas de mejoras comunitarias		
Trabajadores del centro de salud	Realizar controles de peso y de estado de salud	Asesorar sobre medidas de nutrición, higiene y salud	Asesorar sobre el tratamiento necesario y proporcionar productos	Capacitar sobre detección de la desnutrición y su tratamiento	Informar de casos de desnutrición detectados en niños y niñas	Informar periódicamente sobre la situación de desnutrición	Informar sobre la situación de desnutrición y solicitar los recursos necesarios	
Gobierno local	Garantizar una alimentación adecuada	Realizar controles de peso y de estado de salud	Suministrar productos para combatir la desnutrición. Crear oportunidades de empleo	Proporcionar los recursos necesarios para que realicen sus tareas	Apoyar su trabajo y garantizar los recursos necesarios	Informar de la situación del municipio	Informar de la situación del municipio	Solicita apoyo técnico o financiero cuando sea necesario
Gobierno nacional	Garantizar una alimentación adecuada	Realizar controles de peso y de estado de salud	Políticas adecuadas de generación de empleo	Garantizar	Garantizar los salarios y los materiales del centro de salud	Asignar los fondos y transferirlos regularmente		Solicitar apoyo técnico o financiero cuando sea necesario
Organizaciones internacionales		Realizar controles de peso y de estado de salud	Apoyar con programas de educación nutricional				Apoyar en el desarrollo de políticas públicas de SAN y combate a la desnutrición	

Acceso y control de los recursos. Una vez que los titulares de obligaciones aceptan que deberían hacer algo sobre el problema planteado y lo pueden hacer, se necesita evaluar si disponen de los recursos necesarios. En general, los recursos disponibles se pueden clasificar en los tres tipos:

- Recursos humanos, incluyen el tiempo, habilidades, motivación, experiencia... de las personas para afrontar al problema.
- Recursos económicos, incluyen tierra, recursos naturales, medios de producción, tecnología, crédito... que se necesitan para solucionar el problema.
- Recursos organizativos, incluyen organizaciones formales e informales (familia, ONGD, instituciones...) que pueden compensar la falta de recursos económicos, especialmente en momentos de crisis.

Capacidad para tomar decisiones racionales y aprender. Para tomar decisiones racionales es necesario realizar un diagnóstico basado en la evidencia y un análisis lógico de las causas del problema. Una vez que se toman las decisiones y se pone en marcha una determinada intervención, se deben evaluar los resultados y el impacto obtenidos con dicha acción con el fin de mejorar el análisis y las acciones siguientes. Todo este proceso depende en gran medida de la capacidad de comunicarse.

Capacidad de comunicación. La capacidad de comunicarse y tener acceso a los sistemas de información y comunicación es esencial para los individuos y los grupos tanto en sus esfuerzos para reclamar sus derechos, como en el cumplimiento de sus responsabilidades. A través de la comunicación, los titulares de obligaciones y derechos pueden reconocer el problema, analizar sus causas y reunir los recursos necesarios para enfrentarlo

Para realizar el análisis de capacidades e identificar las limitaciones existentes recomendamos elaborar una serie de matrices (una para cada grupo de titulares de obligaciones y responsabilidades) en la que los titulares de derechos se sitúen en el eje horizontal y los 5 elementos esenciales para el desarrollo de capacidades que acabamos de describir en el eje vertical. En el recuadro 27 se presenta la matriz de análisis de capacidades del Gobierno local en el mismo caso hipotético de desnutrición infantil que hemos visto en el apartado anterior.

RECUADRO 27 - Matriz de análisis de capacidades del Gobierno local para desnutrición infantil				
Titulares de derechos / Capacidades	Niños y niñas	Padres y madres	Trabajadores comunitarios	Trabajadores del centro de salud
Motivación	No reconocen la nutrición de los niños/as como un derecho	No están de acuerdo en aportar suplementos nutricionales a madres gestantes y lactantes	Interesados en actividades productivas e infraestructuras y no en temas sociales	La desnutrición no es considerada una prioridad
Autoridad		Toma de decisiones de arriba abajo sin consulta.	Desconfianza hacia las autoridades y manejo político	Responden a autoridad central y no local
Recursos		Falta de recursos para complementar alimentación de familias más vulnerables	No cuentan con medios de transporte para desplazarse en las comunidades	No hay recursos para materiales y formación
Toma de decisiones		Tan solo tienen en cuenta a un grupo de padres / madres	La relación con las autoridades locales es mínima	No hay seguimiento de los avances y limitaciones
Comunicación	El lenguaje utilizado no está adaptado a los niños/as	La comunicación con los padres es escasa	Las autoridades locales no pueden movilizar a todos los trabajadores comunitarios solo a los de su afiliación política	El responsable local de salud no escucha a los trabajadores de salud.

Fuente: Elaboración IEH

De igual manera se deberían realizar matrices para encontrar las debilidades de titulares de obligaciones como los padres, los trabajadores comunitarios o los trabajadores de los centros de salud.

Algunas recomendaciones adicionales para esta fase:

- En una primera etapa, se deben identificar **todos** los actores que directa o indirectamente tengan relación con el DA y el grupo de individuos o comunidad con la que se va a trabajar.
- En una segunda etapa, se establecerán criterios para afinar la selección, focalizando en los grupos con mayor relevancia pero sin olvidar la incidencia indirecta de algunos actores para el cumplimiento de las obligaciones.
- Se debe tener presente que la identificación y análisis de los diferentes actores es un proceso que requiere participación, esfuerzo y tiempo de trabajo.

4. Selección y diseño de la intervención

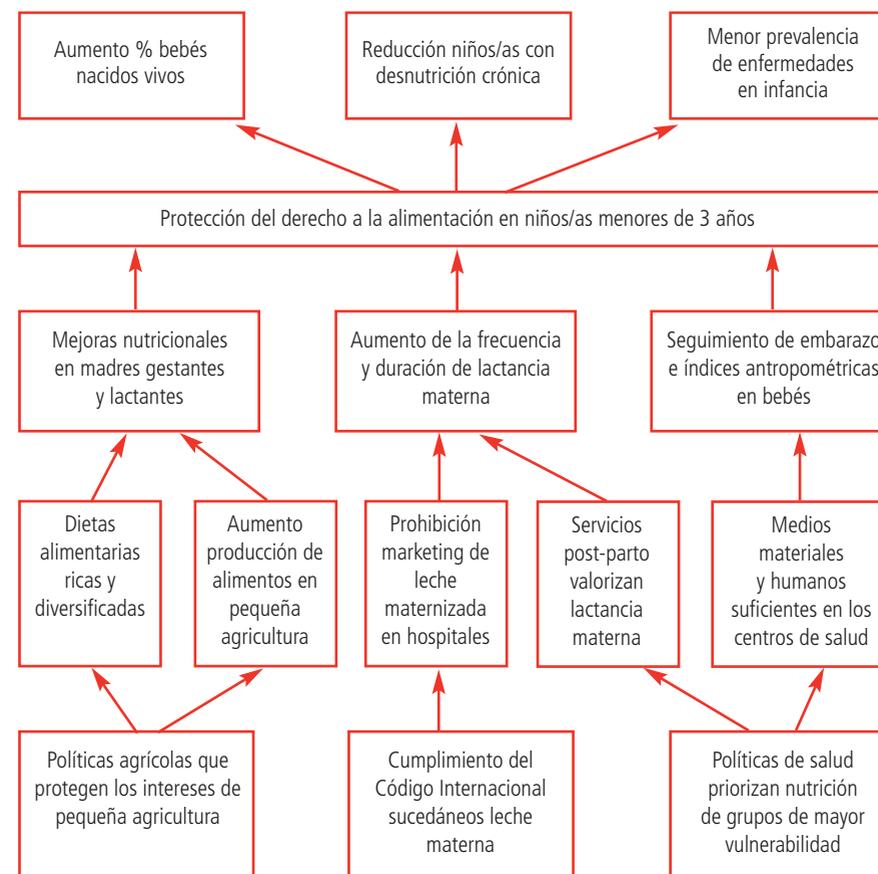
Una vez que hemos realizado el análisis del contexto y de las causas de la vulneración del derecho a la alimentación, y hemos identificado los actores, analizado sus relaciones y la brecha de capacidades, estamos en disposición de seleccionar y diseñar la intervención más adecuada para resolver el problema de inseguridad alimentaria planteado.

Es esencial que en esta etapa, como en las anteriores, participen activamente todos los actores puesto que la apropiación, el compromiso y la motivación son imprescindibles en un proyecto con enfoque de derecho a la alimentación, aunque este proceso requiera tiempo para lograr una participación representativa en la que los titulares de derechos tengan un papel protagónico. En esta etapa recomendamos seguir los siguientes pasos:

a. Elaboración del árbol de objetivos

Para identificar la situación que queremos lograr con nuestra intervención, realizaremos el árbol de objetivos. Este árbol se elabora a partir del árbol de problemas, convirtiendo los problemas en objetivos que expresan su solución (en la parte superior del árbol) y las causas en los medios para abordarlos (en la parte inferior). De esta forma, el árbol de objetivos viene a representar los cambios esperados para transformar la situación actual en la situación deseada.

GRÁFICO 3 – EJEMPLO DE ÁRBOL DE OBJETIVOS



Fuente: elaboración IEH

b. Selección de la intervención

Una vez que sabemos qué cambios son necesarios para alcanzar la situación deseada, tendremos que seleccionar la mejor estrategia para lograr dichos cambios teniendo en cuenta nuestras capacidades, experiencia y recursos.

Además, teniendo en cuenta que estamos formulando un proyecto con enfoque de derecho a la alimentación, la intervención seleccionada debe actuar no solo sobre los efectos sino especialmente sobre las causas de la vulneración del DA. También

debe promover la participación de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades en todo el proceso y fortalecer sus capacidades.

Para ello es importante que nos preguntemos: ¿Qué se puede hacer para reducir la brecha de capacidades de los titulares de derechos obligaciones y responsabilidades que hemos identificado?

Una manera sencilla de responder a esta pregunta consiste en transformar las matrices de análisis de capacidades en acciones concretas para resolver las limitaciones. Por ejemplo, si la limitación es la falta de motivación de tomadores de decisión en la región y la falta de recursos –habilidades– de técnicos locales, se pondrá poner en marcha acciones que sensibilicen en la región sobre el tema de la desnutrición infantil y acciones de formación de los técnicos locales para abordar el problema.

De esta manera obtendremos una larga lista de acciones, que en su mayoría estarán incluidas en las siguientes categorías: incidencia, capacitación, educación, provisión de servicios e información. Cada una de estas intervenciones puede plantearse también a diferentes niveles de la sociedad donde pretendemos actuar (hogar, escuelas, centros de salud, comunidad, distrito, provincia o país).

Incluso una vez consolidadas bajo estas categorías y niveles pueden continuar siendo demasiadas y probablemente tendremos que seleccionar algunas de ellas. Para hacer esta selección, además de tener en cuenta nuestras capacidades, experiencia y recursos, tendremos que considerar las necesidades de los grupos vulnerables, las prioridades dentro de las políticas públicas, el coste y la sostenibilidad.

c. Diseño de la intervención

Una vez definida la estrategia o línea de intervención, pasaremos a formular el proyecto, es decir, definir el objetivo general, objetivo específico, resultados y actividades.

La definición del objetivo general

El primer paso es la definición del objetivo general, que en un proyecto de SAN con enfoque de derechos humanos debe estar relacionado con el fortalecimiento del DA de nuestro grupo objetivo, indicando el cambio que se espera conseguir en

relación con la vulneración de este derecho. Hay que tener en cuenta que un proyecto no va a conseguir la realización del DA pero sí puede contribuir a que este se haga efectivo.

Para ilustrarlo, tomamos como ejemplo la evolución de la formulación del objetivo general en los últimos convenios de Ayuda en Acción en Centroamérica. En 2006, el objetivo general del convenio de esta ONGD (sin enfoque de derechos) era el siguiente:

Reducir los niveles de inseguridad alimentaria en la población centroamericana, particularmente en la población afectada por el Huracán Stan.

Si se hubiera utilizado enfoque de derechos, este objetivo habría sido:

Contribuir a que se haga efectivo el derecho a la alimentación de las poblaciones afectadas por el Huracán Stan.

En 2010, Ayuda en Acción firmó un nuevo convenio utilizando esta vez enfoque de derechos. El objetivo general se enunció de la siguiente manera:

Contribuir a mejorar la capacidad de las familias, actores locales y nacionales para la seguridad y soberanía alimentaria, la gestión de riesgos, la adaptabilidad al cambio climático y el acceso al agua, contribuyendo a la reducción de la pobreza y el ejercicio de los derechos humanos, con un enfoque de género, en zonas expuestas a la vulnerabilidad y la pobreza.

Este objetivo es tal vez demasiado detallado y se podría reformular dando un mayor énfasis al derecho a la alimentación, mediante el siguiente ejemplo:

Contribuir a que se haga efectivo el derecho a la alimentación y al agua de las familias de zonas de elevada vulnerabilidad y pobreza mejorando la gestión de riesgos y la adaptabilidad al cambio climático

La definición del objetivo específico

Para definir el objetivo específico es importante evidenciar hacia qué aspecto concreto del DA va a ir dirigido el proyecto. En este momento es importante detallar si va a estar dirigido a fortalecer las capacidades de los titulares de obligaciones

locales; o bien, si los esfuerzos van a estar centrados en empoderar a los titulares de derechos, tanto para que conozcan o exijan el cumplimiento de sus derechos como para que ejerzan control social en la implementación de las políticas públicas; o si el proyecto va a estar dirigido hacia ambos, instituciones del Estado y sociedad civil / comunidades. Estos deberían ser aspectos para tener en cuenta en el objetivo específico de cualquier proyecto que se formule bajo la denominación y el enfoque de DA.

En todo caso debemos tener en cuenta la intervención seleccionada, el análisis de capacidades y las causas inmediatas de vulneración del DA que pretendemos modificar.

Si continuamos con el ejemplo del convenio de Ayuda en Acción de 2010, se marcaron dos objetivos específicos:

- *Incrementar los niveles de seguridad y soberanía alimentaria de las familias, mejorando la capacidad de acceso a una alimentación adecuada. Fortalecer las capacidades de los actores locales, nacionales y regionales para la promoción y ejercicio del derecho a la alimentación desde el enfoque de género en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.*
- *Fortalecer las capacidades de las familias y comunidades para reducir su vulnerabilidad (crear comunidades resilientes a las amenazas) y fortalecer capacidades de incidencia de actores locales, nacionales y regionales involucrados.*

En estos objetivos se pone de manifiesto que el convenio va a trabajar en dos ámbitos, con instituciones del Estado y de la sociedad civil y en diferentes ámbitos (local, nacional y regional). En general, se recomienda definir un único objetivo específico y detallar los demás aspectos en la formulación de los resultados. En este caso, el objetivo específico podría concretarse así:

Contribuir a la creación de mecanismos locales para asegurar el acceso a una alimentación adecuada y reducir la vulnerabilidad de la población objetivo a través del fortalecimiento de capacidades de la población objetivo y de los actores locales, nacionales y regionales

Resultados

Los resultados responden a los cambios concretos que pretendemos conseguir con la intervención. En su formulación debemos tener en cuenta las causas subyacentes y estructurales así como los análisis realizados. Podemos formular resultados para los titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades, así como resultados para todos los grupos o para algún grupo solamente dependiendo de los casos.

Volviendo al convenio de Ayuda en Acción de 2010, se formularon los siguientes resultados para los objetivos específicos descritos anteriormente:

- R.1.1. Se han establecido y/o mejorado los medios de producción y/o de vida de familias para la generación de alimentos y de ingresos que contribuyan a diversificar su dieta alimenticia y estado nutricional.
- R.1.2. Se ha fortalecido la capacidad de incidencia en políticas públicas sobre seguridad y soberanía alimentaria, de los actores locales, nacionales y regionales involucrados en el convenio.
- R.2.1. La población involucrada en el convenio está informada y sensibilizada sobre la gestión de riesgos con enfoque de género, partiendo de las capacidades y saberes comunitarios.
- R.2.2. La población involucrada en el convenio ha realizado acciones sobre prevención, preparación y mitigación de riesgos y medidas de adaptación al cambio climático.
- R.2.3. Se ha fortalecido la capacidad de incidencia en políticas públicas sobre gestión de riesgos, de los actores locales, nacionales y regionales involucrados en el convenio.

En este caso, se podrían separar por grupos de titulares porque están bien diferenciados:

Resultados para titulares de derechos:

- La población objetivo tienen una dieta diversificada y un mejor estado nutricional
- La población objetivo conoce y pone en práctica acciones de prevención, preparación y mitigación de riesgos basados en los saberes comunitarios, y medidas de adaptación al cambio climático.
- La población objetivo conoce su derecho a una alimentación adecuada y tiene las capacidades necesarias para incidir en las decisiones del gobierno local.

Resultados para titulares de obligaciones:

- Los gobiernos locales, nacionales y regionales articulan y coordinan las políticas públicas de seguridad alimentaria y gestión de riesgos para garantizar el derecho a la alimentación en el ámbito local.

Resultado para titulares de responsabilidades

- La población objetivo y las autoridades locales están capacitadas para mejorar los sistemas de producción y los medios de vida de la población objetivo.

Actividades

Por último, tendremos que definir las acciones que necesitamos realizar para conseguir estos resultados. También se recomienda definir actividades para los distintos grupos. Entre las actividades más frecuentes se encuentran: talleres y cursos, campañas de sensibilización, elaboración de materiales, estudios y diagnósticos, organización de demostraciones prácticas...

IMPLEMENTACIÓN

Aplicar el enfoque de DA en la implementación de un proyecto de SAN significa garantizar que los principios de los derechos humanos son respetados durante toda la ejecución del proyecto. Universalidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas, transparencia... son características esenciales para la implementación de un proyecto con enfoque de derechos.

A continuación vamos a revisar algunos elementos que recomendamos tener en cuenta durante la implementación de un proyecto SAN orientado hacia el DA.

Igualdad y no discriminación

Se debe dar prioridad a los grupos más vulnerables y marginados (ancianos, mujeres cabeza de familia, indígenas, etc.). Es importante que no exista desigualdad en el proceso de implementación puesto que a veces las desigualdades de poder llevan a que algunos grupos (líderes comunitarios, campesinos hombres y otros) tengan mayores beneficios del proyecto (influencia en la toma de decisiones, en la participación en capacitaciones, selección de participantes) que otros. Los grupos marginados deben ser empoderados a través de actividades de capacitación espe-

cíficas para que sean conscientes de las desigualdades de poder y puedan reaccionar y participar activamente en las acciones del proyecto dirigidas a la realización efectiva del derecho a la alimentación.

Es importante tener en cuenta la igualdad de género en todas las acciones de la intervención, para promover la participación de las mujeres en todos los procesos sin aumentar su carga de trabajo.

RECUADRO 28 - Ejemplos de aplicación del enfoque de género en desarrollo en proyectos de DA

Entre los principales ejes de transversalización de género hay que mencionar:

- Acceso equitativo a los recursos naturales para la producción de alimentos (tierra y agua, fundamentalmente). Ejercicio igualitario de derechos propietarios (acceso a crédito –micro-, herencia, asociacionismo sindical, control de los recursos)
- Promoción de la participación de las mujeres en la definición de la estrategia productiva familiar y destino de los excedentes (y en el control de los recursos económicos generados, en su caso)
- Visibilización del triple rol de la mujer y reequilibrio de carga de trabajo
- Incidencia en la división sexual del trabajo y las inequidades que implica (esferas privada y pública, se busca mayor implicación de los varones en tareas de cuidado y mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones -gestión local-, empoderamiento y capacidad propositiva)
- Tecnologías ahorradoras de tiempo en las tareas productivas asumidas por mujeres (gestión de agua y cuidado del ganado, principalmente), con orientación del tiempo ahorrado hacia ocio, cuidado/ desarrollo personal o participación política (evitando que asuman más carga de trabajo).

Fuente: elaboración IEH con información de PROSALUS

Los grupos marginados deben ser empoderados a través de actividades de capacitación específicas para que sean conscientes de las desigualdades de poder y puedan reaccionar y participar activamente en las acciones del proyecto dirigidas a la realización efectiva del derecho a la alimentación. Es importante tener en cuenta la igualdad de género en todas las acciones de la intervención, para promover la participación de las mujeres en todos los procesos sin aumentar su carga de trabajo.

Promover la participación

La implementación de programas y proyectos de DA requiere de la participación tanto de los titulares de derechos (por ejemplo, las comunidades) como de los titulares de obligaciones (por ejemplo, los políticos). Normalmente hace falta poner en marcha actividades específicas para cada grupo y otras actividades comunes a todos los actores para iniciar el diálogo sobre la vulneración del DA y las posibles soluciones. Si son temas especialmente delicados en proyectos de incidencia, será necesario que las estrategias sean a largo plazo para involucrar a los gobiernos.

Es esencial promover la participación de los grupos más vulnerables y marginados, puesto que normalmente su participación se limita a la fase de diagnósticos y recogida de información. Los procesos y beneficios de los proyectos suelen ir a las comunidades que se encuentran en lugares de fácil acceso, quedando sin apoyo las poblaciones rurales de las zonas más remotas, donde normalmente se encuentran los excluidos.

Otro factor a tener en cuenta es que frecuentemente los grupos más vulnerables no participan en la implementación del proyecto porque no tienen acceso a información sobre el mismo por no estar en un formato accesible o amigable para ellos o por no estar en la lengua local.

En este sentido, es importante contar con una estrategia inclusiva de difusión y socialización del proyecto, aprovechando los eventos de reunión ordinaria de la comunidad. El evento de socialización está sujeto a la disponibilidad de los miembros de la comunidad y debe servir para socializar los objetivos del proyecto y la estrategia de trabajo, aclarando dudas tanto de las posibles familias implicadas como de las autoridades locales, para incorporar en la propuesta los “saberes previos” de la población, incluyendo aspectos propios de su cultura, difundir los alcances del proyecto para planificar qué familias quieren participar del mismo y bajo qué criterios se seleccionarán a estas, y para acordar los compromisos que asumen cada una de las partes. Es fundamental asegurar que nos dirigimos tanto a hombres como a mujeres e incluso que se buscan espacios exclusivos de mujeres para conocer sus percepciones sobre la iniciativa, y que tengan en cuenta a toda la comunidad.

Existen diferentes estrategias para identificar a los participantes en un proyecto de desarrollo. De las experiencias analizadas entre las ONGD que forman parte de la campaña “Derecho a la alimentación. URGENTE” destacan dos: la primera basada

en un enfoque de comunidad (Prosalus), la segunda basada en un enfoque familiar mediante un sistema de incentivos diferenciado por niveles de las familias (Acción contra el Hambre).

RECUADRO 29 - Criterios de selección de la población vulnerable Proyecto Arariwa - Perú. Prosalus

Para identificar y seleccionar a las familias y comunidades más vulnerables, el proyecto estableció los siguientes criterios de selección:

- Familias de agricultores con niños menores de 2 años y con mujeres gestantes/ Nº de hijos en situación de desnutrición aguda y crónica.
- Hogares con jefatura femenina/ Grado de desestructuración familiar (viudas, huérfanos, etc.).
- Baja producción y productividad agropecuaria por desconocimiento de las innovaciones tecnológicas.
- Familias con problemas de inseguridad alimentaria y desnutrición, pero con gran voluntad de cambio.
- Familias que consumen agua contaminada sin ningún tratamiento o con acceso limitado.
- Interés de participar en el proyecto, disponibilidad a aportar con su mano de obra y terrenos.
- Comunidades ubicadas a mayor distancia que no acceden a los servicios básicos (salud, educación, comunicación masiva, etc.)
- Juntas directivas comunales con escaso conocimiento de sus funciones y de gestión participativa.

La selección se realizó en asamblea comunal, donde los interesados solicitaron formar parte del proyecto, en presencia de los directivos y compañeros de la comunidad. Una vez definidas las familias, se programaron las visitas domiciliarias para verificación y aplicación de la ficha socioeconómica familiar. Al finalizar la intervención, las comunidades han adquirido la capacidad de identificar a los grupos vulnerables sin ayuda del proyecto.

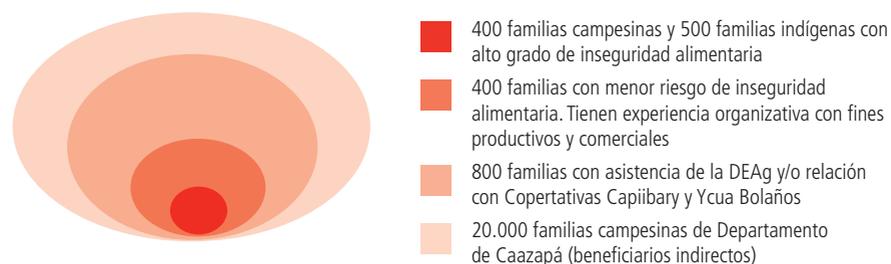
Fuente: elaboración IEH con información de PROSALUS

El enfoque de **intervención de la comunidad** trata de que el conjunto de las familias que conforman la comunidad participe en las decisiones a través del fortalecimiento de sus organizaciones de base naturales y priorizando a unas u otras familias según la línea de intervención de que se trate. La selección de familias en el seno de la comunidad se puede dar atendiendo a criterios de vulnerabilidad, de

motivación y dinamismo de la familia o que no hayan incumplido con anteriores compromisos hacia la comunidad. Este procedimiento cobra especial relevancia cuando las acciones en las que se define la participación están relacionadas con infraestructuras, inversiones y/o dotación de insumos (ya que las capacitaciones generalmente no están restringidas y alcanzan a todo el que desee participar). En general priman criterios de vulnerabilidad y de contribución responsable a la comunidad (histórico en las relaciones con la comunidad), adquiriendo protagonismo las organizaciones campesinas (o indígenas, en su caso) en la decisión de qué familias entran al convenio. El procedimiento general de selección consiste en una demanda previa de las distintas familias (que supera con creces las posibilidades de cobertura del proyecto) y un posterior debate en el seno de la organización comunitaria en el que se valoran las características de cada familia aspirante.

El **sistema de incentivos diferenciado**, promovido desde los proyectos de desarrollo en estrecha vinculación con las organizaciones locales y los gobiernos, clasifica las familias beneficiarias en tres niveles: muy vulnerables (con las que se trabaja a nivel muy básico), familias con herramientas para producir alimentos pero cuya situación no es nutritivamente completa (entendiendo que en el enfoque de DA producir y nutrirse van de la mano), y familias con capacidad para comercialización con rubros generadores de renta. Esta diferenciación permite, por un lado, que los titulares de derechos puedan accionar según la conciencia del grado de vulneración de derechos y las capacidades que identifican en sí mismos; y por otro lado, permite a las familias y a las instituciones del Estado conocer en qué medida y en qué grado el derecho ha sido vulnerado, con vistas a que los titulares de obligaciones sean conscientes y respondan de manera heterogénea a cada grupo familiar.

GRÁFICO 4 – TIPOLOGÍA DE HOGARES CON APOYO DIFERENCIADO DEL PROYECTO ACH PARAGUAY



En todo caso, es importante que los beneficiarios no sean sólo los campesinos y campesinas sino también las municipalidades distritales y provinciales, los espacios de concertación, las jefaturas regionales de salud, agricultura, asistencia social, organismos públicos y/o privados. Cada uno en función de sus propias responsabilidades.

Fortalecer capacidades para la incidencia política

Como hemos visto en los apartados anteriores, los proyectos de SAN con enfoque de derecho a la alimentación pretenden reducir la brecha de capacidades para que los titulares de obligaciones puedan cumplir con sus responsabilidades y los titulares del derecho puedan reclamar su vulneración. Por tanto, el fortalecimiento de capacidades a todos los niveles es esencial durante la implementación del proyecto.

Uno de los aspectos básicos y diferenciadores entre los proyectos de seguridad alimentaria y los de derecho a la alimentación es el componente de incidencia en políticas para lograr incluir el enfoque de derechos en los planes institucionales públicos. El éxito de los proyectos de DA dependerá en gran medida de generar, desde los procesos de capacitación, mecanismos para fomentar el compromiso político y la adopción de responsabilidades por parte de los titulares de obligaciones.

Uno de los mecanismos que ha dado excelentes resultados es el fomento de los espacios de concertación, su fortalecimiento y legitimización. Dichos espacios se constituyen en plataformas de debate y generación de propuestas, desarrollando y fortaleciendo las capacidades de propuesta de sus integrantes en la identificación y priorización de proyectos y programas, y la democratización de estos espacios promoviendo la inclusión de nuevos actores. Desde los espacios de concertación se pueden generar acciones de incidencia en las políticas públicas. Un ejemplo es el fortalecimiento del Consejo Regional de Seguridad Alimentaria (CORSA) en Cuzco (Perú), en el marco de las actuaciones de Prosalus, que se detalla en el recuadro 30.

RECUADRO 30 - El proyecto de Arariwa y el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria CORSA como espacio de concertación para el DA en la región de Cuzco, Perú

La experiencia del proceso apoyado por Prosalus con su socio local Arariwa en Perú muestra el importante papel que pueden ejercer las ONGD en el “acompañamiento” de políticas que favorecen la realización del DA.

En el ámbito nacional, el proyecto de Arariwa está alineado con los programas de diferentes ministerios (de Salud, de la Mujer y Servicios Sociales) y con la Estrategia Nacional CRECER, el Programa JUNTOS y el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal (Ley N° 29332, aprobada en enero de 2010). Este último, por ejemplo, tiene por objetivo incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales para la ejecución del gasto en inversión y la reducción de los índices nacionales de desnutrición crónica, facultándolos en la implementación de proyectos o programas sociales para reducir la desnutrición infantil.

En el ámbito regional, el proyecto de Arariwa se alinea con iniciativas públicas como el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria (CORSA) que coordina las acciones que demanda la implementación de la ERSA (Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria) como política regional para el fomento del desarrollo integral de las familias y comunidades, garantizando los medios de protección social de la madre y el niño, y su inclusión en los sistemas de producción local.

El CORSA, integrado por más de 60 instituciones públicas y de la sociedad civil de Cuzco, es un espacio de concertación, consultivo y de propuesta en materia de seguridad alimentaria y nutrición, que busca posicionar el tema en la agenda del gobierno regional, municipios e instituciones, a través de mesas de trabajo y talleres de sensibilización.

El CORSA tiene como objetivo contribuir a la prevención y disminución de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad; asimismo, disminuir la desnutrición o malnutrición en sus diversas formas, mejorar las capacidades de desarrollo humano y la calidad de vida en el departamento del Cuzco. Así, promueve en todas las instancias el derecho a una alimentación y nutrición de calidad, principalmente de los grupos más vulnerables, para lo cual ha convocado a la sociedad civil a apoyar las acciones orientadas al ejercicio de este derecho. También ha identificado ONGD en la región que trabajan en uno, dos o tres componentes de la SAN y que vienen apoyando al CORSA, para que su experiencia sea socializada a fin de observar la posibilidad de réplica en otros ámbitos, y que haya un espacio de discusión y contribución al desarrollo de la seguridad alimentaria en la región.

RECUADRO 30 (continuación)

Las acciones distritales/comunales alimentan la gestión del CORSA en el ámbito regional. Entre las acciones de mayor interés de incidencia en la agenda política local se encuentran las siguientes:

- Las organizaciones comunales de mujeres participan con voz y sugerencias en la toma de decisiones de sus distritos. Los directivos comunales de manera organizada han participado en los talleres del presupuesto participativo, con propuestas consensuadas, buscando articular sus demandas con el plan de desarrollo distrital, articulando de manera efectiva lo comunal a lo distrital.
- Las municipalidades distritales logran incorporar los temas de SAN como una actividad importante en el Plan y Presupuesto participativo, lo que significa que las autoridades locales van apropiándose de las iniciativas demostradas por la intervención.
- Las mesas temáticas distritales de salud se reúnen para realizar actividades puntuales, sesiones demostrativas de alimentos, campañas, etc.

Fuente: elaboración IEH con información de PROSALUS

En el ámbito local, en diversos países se fomenta la creación de las mesas inter-institucionales que promueven el vínculo entre las autoridades locales y las ministeriales. En estas mesas la sociedad civil también contribuye en traducir los avances en la consideración del derecho en el ámbito local a través de medidas concretas, pues en la comunidad no hay posibilidad de abstracción y es donde los planteamientos del DA se hacen realidad (por ej. promoviendo mercados de alimentos, ferias, analizando la relación entre producción y nutrición, etc.).

Transparencia, rendición de cuentas y control social

En los proyectos con enfoque de DA es necesario establecer un sistema de rendición de cuentas transparente y accesible que describa con claridad los roles y responsabilidades de los diferentes actores, que establezca procesos transparentes de toma de decisiones, que proporcione información sobre la gestión del proyecto de forma transparente a todos los actores (incluyendo las responsabilidades de los actores y los criterios establecidos para la toma de decisiones) y que establezca mecanismos efectivos para exigir responsabilidades.

Los proyectos de DA también pueden tener un papel clave en el acompañamiento para la construcción de sistemas de rendición de cuentas y control social. Así, por ejemplo, mediante la promoción de la presencia de las organizaciones sociales en espacios de rendición de cuentas locales, como las reuniones que se realizan anualmente para que los gobiernos municipales informen sobre la ejecución real de sus planes municipales o de los POA de los proyectos que implementan. Una proporción considerable de las propuestas insertadas en POA no llegan normalmente a ejecutarse o se implementan con retraso y con desviaciones frente a lo aprobado, por lo que resulta imprescindible activar estos mecanismos de control social de los titulares de obligaciones y responsabilidades.

El enfoque de DA frecuentemente implica entrar en áreas políticas y controvertidas, por lo que muchas veces va a surgir una fuerte oposición por parte de los políticos y una cierta resistencia de la élite en el poder. En estos casos, es clave que los responsables del proyecto tengan habilidades diplomáticas, de incidencia y de negociación.

Sostenibilidad

Un principio básico en la aplicación del enfoque de derechos humanos en los proyectos de desarrollo es el de la sostenibilidad de los resultados y los procesos acometidos. En gran medida este principio está muy relacionado con factores de respeto a la diversidad cultural y al ambiente en el que se desarrolla la intervención. Desde este punto de vista, en las intervenciones dirigidas a la realización del DA se tiene en cuenta la disponibilidad de insumos y conocimientos locales para la producción y para la generación de rentas, buscando un equilibrio con el medio.

La disponibilidad y el acceso a la alimentación adecuada se entiende que debe ser impulsada garantizándola no solo para las generaciones presentes sino también para las generaciones futuras. Si las prácticas agropecuarias de una determinada comunidad implican un deterioro de los recursos naturales disponibles (tierras, agua, bosques, pastos...) se estará poniendo en peligro el derecho a la alimentación de las generaciones futuras, que probablemente se verán obligadas a abandonar su lugar de origen, su tierra, su cultura y forma de vida, no por una elección libre sino por la imposibilidad de seguir viviendo allí.

La promoción de enfoques agroecológicos permite que las comunidades, al mismo tiempo que mejoran y diversifican su capacidad de producir alimentos, incorporen

la preocupación por la conservación de sus recursos naturales, a través de prácticas adecuadas para ello, cuyos insumos están disponibles. Además, en el actual contexto de cambio climático, las prácticas agroecológicas evidencian un claro aumento de la capacidad de resiliencia de las comunidades.

RECUADRO 31 - Iniciativas concretas para promover enfoque agroecológico

Uno de los elementos que facilitan la aplicación del derecho humano a la alimentación en los proyectos de desarrollo es la adopción de enfoques agroecológicos en la implementación de las intervenciones productivas. Algunas iniciativas concretas en este sentido son:

- Reducción progresiva de productos químicos incorporando fertilizantes y abonos orgánicos de fabricación propia (residuos de los animales), para disminuir la dependencia de productos externos.
- Recuperación de tierras erosionadas. Ante la erosión de los suelos agravada por la frecuencia cada vez mayor de los fenómenos climáticos extremos -como las lluvias torrenciales y los vientos- y por el uso abusivo de productos químicos, se prevé un manejo sostenible para la recuperación y conservación de las características físicas, químicas y biológicas del suelo, con técnicas apropiadas de manejo de tierras. Así, se procede a la utilización de abonos orgánicos, abonos verdes, regeneración natural de especies arbóreas, terrazas de formación lenta y zanjas de infiltración.
- Prácticas para mejor y más eficiente rotación de cultivos y sensibilización contra el sobre pastoreo en praderas nativas y zonas de ladera.
- Incidencia en el uso desproporcionado de leña que hacen las familias con sensibilización en todos los casos e implementación de cocinas mejoradas en algunas acciones (que pueden reducir más de la mitad del consumo de leña).

Además se prevén varias iniciativas de adaptación al cambio climático:

- Selección natural de semillas y ganado más resistente a la carestía de agua
- Infraestructura para el acopio de agua de lluvia tanto para producción (cultivos y animales) como para consumo humano (aljibes)
- Infraestructura para optimizar el uso del agua: sistemas de riego eficiente para mejor aprovechamiento y abrevaderos.

Fuente: información PROSALUS

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El sistema de seguimiento y evaluación (S&E) debe estar diseñado para orientar la toma de decisiones para mejorar, reorientar e incluso abandonar la implementación del programa o proyecto, así como decisiones sobre las estructuras de gestión y organización interna del mismo.

En relación con los principios de derechos humanos, el seguimiento y la evaluación contribuyen a la rendición de cuentas y a que los procesos sean transparentes. Los titulares de derechos tienen la misma oportunidad de participar y tener acceso a los resultados del seguimiento que los titulares de obligaciones y responsabilidades. La transparencia en el alcance de resultados permite a los titulares de derechos responsabilizar a los titulares de obligaciones y responsabilidades de la provisión de los servicios del proyecto. También sirven para identificar qué capacidades de los titulares de obligaciones y responsabilidades necesitan ser reforzadas para que puedan mejorar los servicios. Además, el seguimiento y la evaluación contribuyen a valorar si los actores nacionales e internacionales cumplen con sus compromisos y obligaciones para la realización de los derechos humanos.

Seguimiento

La principal diferencia entre el seguimiento tradicional y el seguimiento de un programa con enfoque de derechos radica en que, en este último, además del seguimiento de resultados, se realiza el seguimiento de los procesos.

¿Qué vamos a medir?

Un sistema de seguimiento de un proyecto con enfoque de DA mide tanto los resultados del proyecto como los procesos utilizados para su implementación. Realizar el seguimiento de los procesos es importante porque:

- Ayuda a que los más vulnerables y marginados participen y contribuyan en el proyecto.
- Los resultados de un programa que tiene por objetivo la realización del DA pueden ser visibles a muy largo plazo, por lo que una buena manera de evaluar su efectividad es asegurar que somos capaces de medir los avances en la realización de los derechos humanos desde el análisis de los procesos puestos en marcha.

La información recabada durante la fase de identificación y formulación servirá de línea de base. Es importante que los datos estén desglosados (por género, edad, etnia...) y sean precisos, para tener información sobre la situación de los más vulnerables y desfavorecidos.

¿Quién lo va a medir?

Siguiendo el principio de participación de los derechos humanos, los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades deben participar en las actividades de seguimiento. Es importante asegurar que los más vulnerables y marginados también participen aunque haya que utilizar metodologías específicas y apropiadas para ello. En definitiva se trata de que el proceso de S&E sirva para empoderar a los más vulnerables.

¿Cómo lo vamos a medir?

Para realizar el seguimiento del proceso de implementación del proyecto y sus resultados necesitamos definir indicadores teniendo en cuenta los principios de los derechos humanos.

En la selección de los indicadores debemos tener en cuenta que nos deben permitir conocer hasta qué punto se ha incorporado el DA en todas las fases del proyecto (desde la identificación hasta el S&E), y demostrar cómo la incorporación del DA ha contribuido a la eficacia del programa de forma global. Estos indicadores deberían incluir:

- Evidencias de que los grupos más vulnerables han participado en todas las fases del programa.
- Evidencias de una representación igualitaria y justa de titulares de derechos y obligaciones en todos los grupos afectados.
- Evidencia de que se ha prestado apoyo técnico a mujeres y otros grupos excluidos para aumentar su capacidad de participación en la elaboración del proyecto y en la toma de decisiones.
- Porcentaje de recursos invertidos en hacer la información accesible a los grupos excluidos (materiales visuales para grupos analfabetos, traducción de la información a lenguas locales, etc.).

No es necesario crear indicadores completamente nuevos, ya que se pueden adaptar indicadores que se utilizan en el seguimiento tradicional de un proyecto para que tengan un enfoque de derecho a la alimentación. Por ejemplo si un indicador utilizado en el seguimiento de un proyecto es:

“número de capacitaciones para mujeres sobre agricultura biológica”,

Cuando utilizamos enfoque de DA podríamos añadir:

“realizado en las zonas más remotas” o “realizado en la lengua local”.

También se puede valorar si ha habido información por parte de las mujeres sobre la eficacia y utilidad del programa de formación.

RECUADRO 32 - Indicadores para medir la realización progresiva del derecho a la alimentación

Para hacer el seguimiento de la realización del DA se utilizan 3 tipos de indicadores:

Indicadores estructurales. Se utilizan en diagnósticos del DA y en el seguimiento y la evaluación de programas. Estos indicadores miden diferentes dimensiones de los marcos legales, reguladores e institucionales y de las prioridades de desarrollo socio-económico, y políticas y estrategias de reducción de pobreza que están relacionadas con la implementación de políticas y condicionan los resultados de dichas políticas. Algunos ejemplos con relevancia para el derecho a la alimentación son: el acceso legal de las mujeres a la tierra, las leyes sobre inocuidad de alimentos, la existencia y eficacia de las agencias de protección de consumidores y el comercio interno o las políticas fiscales. En general, los mismos indicadores estructurales son relevantes para todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Indicadores de procesos. Captan las diferentes dimensiones (participación, transparencia, rendición de cuentas...) de los procesos de diseño e implementación de políticas, programas y proyectos. Algunos ejemplos relacionados con el DA incluyen las políticas de reforma agraria, programas de microcrédito, los proyectos de transferencia de tecnología a pequeños agricultores, generación de ingresos y programas de alimentos por trabajo a poblaciones desplazadas.

Durante el seguimiento, los indicadores de proceso proporcionan información que identifica la necesidad de medidas correctivas políticas, legales, administrativas y/o operacionales para mejorar el proceso de implementación del programa, alineándolo con los principios y enfoques de derechos humanos. Algunas veces, estos indicadores se nombran como “indicadores de conducta” puesto que son indicativos del comportamiento y desempeño de los titulares de obligaciones en el cumplimiento de sus deberes.

RECUADRO 32 (continuación)

Los indicadores de proceso se pueden construir de manera que respondan a las siguientes preguntas:

- ¿Hasta qué punto el proyecto prioriza a grupos específicos dentro de las poblaciones vulnerables?
- ¿Existen mecanismos que puedan hacer realmente que instituciones del gobierno o responsables de proyectos sean responsables de no proporcionar o proporcionar inadecuadamente servicios públicos, o por el uso ineficiente o ilegal de recursos públicos?
- ¿Son los criterios de elegibilidad del proyecto discriminatorios o son aplicados en la práctica de manera discriminatoria?
- ¿Cómo participan los titulares de derechos en la toma de decisiones sobre el diseño y la implementación del proyecto? ¿Se escuchan seriamente sus opiniones y se diseñan o modifican en la práctica los proyectos como resultado de las consultas con los titulares de derechos y sus representantes?
- ¿Cómo se asignan los recursos públicos a los programas sociales que benefician a los más pobres? ¿Se utilizan estos recursos de forma eficiente? ¿Son los servicios sociales proporcionados como asistencia social o como programas que pretenden la realización de los derechos humanos?
- ¿Tienen las instituciones con responsabilidad directa en la implementación de políticas, programas y proyectos las capacidades necesarias para cumplir con sus responsabilidades?

Indicadores de resultados. Realizan el seguimiento de los avances del programa o proyecto en relación con la realización del derecho a la alimentación, alertando cuando los avances no alcanzan los objetivos previstos. Si solo se realiza el seguimiento de indicadores de resultados, sin que exista un vínculo con los indicadores de procesos y estructurales, no tendremos información sobre las medidas de refuerzo necesarias para acelerar y mejorar la implementación del programa y/o proyecto.

Esta clasificación de indicadores no es rígida puesto que indicadores de proceso en el seguimiento de un programa pueden ser considerados indicadores de resultados en otro tipo de programa. Por ejemplo, el resultado de un programa de extensión agraria puede ser aumentar la productividad de la producción de alimentos de los pequeños agricultores. El mismo resultado del programa pasa a ser un indicador de proceso en relación con la realización del derecho a una alimentación adecuada, puesto que mide si los servicios de extensión agraria están desempeñando bien sus tareas en relación con la realización del derecho a la alimentación.

Fuente: FAO, Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume II, 2008

Evaluación

“Una evaluación con enfoque de derechos humanos no es simplemente un ejercicio técnico de recogida y análisis de datos. Es un diálogo y un proceso democrático de aprendizaje mutuo para fortalecer la rendición de cuentas y cambiar las relaciones de poder entre los actores”

J.Theis, Save the Children

Las evaluaciones con enfoque de derechos humanos tienen un papel esencial en examinar hasta qué punto el proyecto:

- (i) ha beneficiado a los titulares de derechos, especialmente a aquellos cuyos derechos habían sido vulnerados,
- (ii) ha aumentado las capacidades de los titulares de obligaciones y responsabilidades para cumplir con sus obligaciones,
- (iii) ha fortalecido los mecanismos de rendición de cuentas y supervisado e incidido para que el Estado cumpla con los compromisos internacionales asumidos relacionados con los derechos humanos.

Las evaluaciones pueden también contribuir a entender mejor estos procesos y alertar sobre la exclusión de ciertos grupos.

Además contribuyen al proceso de cambio económico y social que constituye el centro de la mayoría de los proyectos de desarrollo, a través del análisis de las desigualdades, las prácticas discriminatorias y las relaciones injustas de poder que son la raíz de los problemas del desarrollo. Las evaluaciones con enfoque de derechos pueden, por tanto, llevar a intervenciones más eficaces y a la obtención de resultados mejores y más sostenibles.

Los principios de las evaluaciones con enfoque de derechos son los siguientes:

- **Inclusión.** hay que tener en cuenta los grupos que se benefician y contribuyen al proyecto. Los grupos deben estar desagregados atendiendo a diferentes criterios según sea el contexto y el objetivo del proyecto: los grupos vulnerables y marginados pueden estar desagregados según género, edad, etnia..., lo mismo ocurre con otros titulares de derechos y obligaciones para que se pueda evaluar si los beneficios del proyecto fueron distribuidos equitativamente durante la intervención. También se debe tener en cuenta que, a veces, los proyectos tie-

nen efectos negativos no previstos, y la evaluación puede contribuir a determinar cuáles son, a quiénes ha afectado, cómo han sido afectados y proponer medidas para minimizar estos efectos.

- **Participación.** La evaluación con enfoque de derechos humanos tiene que ser participativa. Los actores de la intervención tienen el derecho a ser consultados y participar en las decisiones sobre qué va a ser evaluado y cómo se va a realizar la evaluación. Durante la evaluación se examinará el nivel de participación de los diferentes actores en las diferentes fases del ciclo del proyecto: diseño, implementación y seguimiento, y los beneficios que han obtenido. El nivel de participación en la evaluación depende de varios factores, como presupuesto o tiempo, y es importante para crear confianza, generar credibilidad y conseguir la apropiación de los resultados.
- **Relaciones equitativas de poder.** Durante la evaluación se examinarán las relaciones de poder entre los diferentes grupos. Para evaluar este aspecto es importante entender bien el contexto y realizar la evaluación de manera que sirva para empoderar a los grupos más vulnerables y excluidos.

En relación con la metodología, de la misma manera que en el seguimiento, sugerimos utilizar una metodología mixta que combine métodos cuantitativos y cualitativos. Los métodos cuantitativos proporcionan información fiable sobre los resultados obtenidos, mientras que los métodos cualitativos nos ayudan a entender cómo se han logrado dichos resultados. Los métodos cualitativos permiten también que se oiga la voz de los excluidos. La metodología mixta permite la triangulación de los datos, aumentando su fiabilidad.

Criterios de evaluación

La mayoría de las instituciones utilizan los criterios de evaluación definidos por la OCDE-CAD en sus evaluaciones. Estos criterios son: relevancia/pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Sin embargo, al aplicar estos criterios, no está contemplado el análisis de derechos humanos y, por tanto, no se evalúa esta importante dimensión. El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas proporciona algunas orientaciones (ver recuadro 33) para integrar la dimensión de derechos humanos en los criterios de evaluación de la OCDE-CAD. Además recomienda la utilización de otros criterios como participación, transformación social, inclusión o empoderamiento, que derivan directamente del enfoque de derechos humanos.

RECUADRO 33 - Incorporación del enfoque de derechos en criterios de evaluación

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Pertinencia :

grado de adecuación de la intervención al contexto en el que se realiza; a las necesidades de la población, a las estrategias nacionales y locales de desarrollo, y a las prioridades de socios y donantes

Se debe examinar cómo ha sido el proyecto diseñado e implementado para que contribuya a la realización del DA. El proyecto en su diseño e implementación debe:

- 1) estar alineado con los principios y estándares internacionales y con las políticas y estrategias nacionales de derechos humanos,
- 2) estar basado en el análisis de las causas estructurales que han originado la vulneración del DA
- 3) tener en cuenta las necesidades de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades.
- 4) Contar con la participación de todos los actores

Eficacia:

nivel de alcance de los objetivos planteados en la intervención

Se debe examinar:

- 1) si los resultados obtenidos contribuyen a la realización del DA (la forma en que fueron definidos, monitoreados y si fueron conseguidos)
- 2) si los procesos que han originado dichos resultados están alineados con los principios de los derechos humanos (inclusión, no discriminación, participación)

Eficiencia:

medida del logro de los resultados en relación con los recursos (fondos, tiempo..) que se han utilizado

Tener en cuenta que los cambios en la realización del DA requieren plazos largos de tiempo y gran cantidad de recursos, por lo que resulta difícil poder medir la eficiencia de un proyecto aislado. Sin embargo, es posible medir resultados que se consiguieran a corto plazo como la participación e inclusión, y a medio plazo como el desarrollo de capacidades. También se debe medir si los recursos asignados a la población objetivo tienen en cuenta la necesidad de priorizar a los grupos más marginalizados.

Impacto:

efectos de largo plazo positivos y negativos, producidos directa o indirectamente por la intervención, intencionalmente o no

El impacto más positivo de proyectos SAN con enfoque de derechos sería la realización del DA por los titulares de derechos y las capacidades creadas y reforzadas de los titulares de obligaciones para proteger, respetar y hacer efectivo el DA. Normalmente los proyectos realizan una pequeña contribución para lograr este impacto y por tanto es difícil medirlo. Sin embargo, medir el impacto sirve para extraer lecciones de lo que funciona y lo que no. Se debe examinar:

- 1) los cambios en los titulares de derechos y de obligaciones. Si tienen más, menos o las mismas capacidades para reclamar sus derechos y cumplir con sus obligaciones
- 2) El empoderamiento de la población objetivo, si ejercen sus derechos en otros ámbitos fuera del área del proyecto
- 3) Si existen mecanismos de rendición de cuentas eficaces que funcionan con enfoque de derechos

Sostenibilidad:

grado en que los efectos positivos derivados de una intervención continúan una vez retirada la ayuda externa, para lo que hay que considerar distintos factores de desarrollo de tipo político, institucional, sociocultural, tecnológico, económico o medioambiental.

Se debe examinar el grado en que el proyecto ha proporcionado elementos clave necesarios para la realización del DA. Algunos ejemplos de estos factores son los siguientes:

- 1) Creación de un ambiente favorable para el cambio
- 2) Cambios institucionales para abordar de forma sistemática los problemas relacionados con el DA
- 3) Cambios de actitud y comportamiento permanentes
- 4) Establecimiento de un sistema de rendición de cuentas entre titulares de derechos y obligaciones
- 5) Desarrollo de capacidades de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y de los titulares de obligaciones para cumplir con sus deberes.

PARA SABER MÁS:

- FAO Portal de Derecho a la Alimentación. http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm
- FAO (2011) Right to Food Making it Happen, Progress and Lessons Learned through Implementation, Right to Food Unit, Rome: FAO
- Fernández, A. , Borja, C. , García Varela, P. e Hidalgo, R. (2008) Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid:IUDC
- Lahoz C. De Loma-Ossorio E. (2008), “ El derecho a una alimentación adecuada. Guía para diagnósticos rápidos”, Instituto de Estudios del Hambre/Action Aid
- HREA (2007) Guide for applying indicators within human rights-based programming Prepared for UNDP by Human Rights Education Associates (HREA)
- OHCHR (2001) Training Manual on Human Rights Monitoring, Office of the high commissioner for human rights, Professional training series No. 7, New York and Geneva: United Nations
- UN Practitioners’ Portal on Human Rights Based Approaches to Programming. <http://hrbportal.org/>
- UNDP (2006) Applying a human rights-based approach to development cooperation and programming: a UNDP capacity development resource, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, New York: UNDP
- UNDP (2006) Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users’ Guide, New York: UNDP
- UNFPA (2010) A Human Rights–Based Approach to Programming, Program on International Health and Human Rights, Harvard School of Public Health and the Gender

REFERENCIAS

- ACH (2011) Capitalización de la experiencia de apoyo a la propuesta de Ley de Derecho a la Alimentación Años 2007-2011, Derecho a la Alimentación Hacerlo realidad en Paraguay, Asunción, Paraguay
- Amnesty International and FIAN (2010) ESC rights in Practice The Right to Adequate Food Handbook series Haki Zetu, Special Programme on Africa (SPA), Amnesty International Netherlands
- CEHAP, (2008), “Derecho alimentación y soberanía alimentaria”, Córdoba : Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Diputación de Córdoba : Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba
<http://www.uco.es/hambreypobreza/images/libro%20derecho%20alimentacion.pdf>
- Chacón Ormazábal A., Oskoz Barbero J., García Izquierdo B. (2009), “Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación al desarrollo”, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.
- Equipo ISI Argonauta, (2011) “El enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e indicadores”, Red EnDerechos.
www.redenderechos.org/webdav/publico/evaluacionEBDH_final.pdf
- FAO (2006) El derecho a la alimentación en la práctica
http://www.fao.org/docs/eims/upload/217302/AH189_es.pdf
- FAO (2008) Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food (Vol. II). An Overview of Approaches and Tools in <http://www.fao.org/docrep/011/i0351e/i0351e00.htm>
- FAO (2009) Guide on Legislating for the Right to Food in
http://www.fao.org/righttofood/publi09/guide_on_legislating.pdf
- FAO (2009a) Guide to Conducting a Right to Food Assessment in
http://www.fao.org/righttofood/publi08/assessment_guide.pdf
- FAO (2011) Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil
http://www.fao.org/righttofood/publi11/exigibility-2011_en.pdf
- Fernández Aller C. (2011), “Marco teórico para la aplicación del enfoque de derechos en proyectos de cooperación internacional”. Ed. La catarata. 2011
- FIAN (2007), “Vigilando la acción estatal contra el hambre. Como usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas”
- Geilfus F. (2002), “80 Herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación”, pag 189-200, IICA, San José de Costa Rica
http://www20.gencat.cat/docs/Joventut/E-Joventut/Recursos/Tipus%20de%20recurs/Documentacio/Internacional/Arxiu/80_Herramientas_para_el_desarrollo_participativo.pdf

Grupo de Trabajo por el derecho a la Tierra en América Central (2011) "Promover el derecho a la alimentación. Experiencias entre el enfoque de derechos humanos y la cooperación al desarrollo en el caso de América Central"

Johnson, U. (2003) Human Rights Approach to Development Programming. Practical Implementation Manual and Training Materials, UNICEF Eastern and Southern Africa Regional Office http://www.unicef.org/rightsresults/files/HRBDP_Urban_Jonsson_April_2003.pdf

Kierkemann Boesen J. & Martin T. (2007), "Applying a Rights-Based Approach. An inspirational Guide for Civil Society", The Danish Institute of Human Rights.

Mejía Acosta, A. (2011) 'Analysing Success in the Fight against Malnutrition in Peru', IDS Working Paper 367, Brighton: IDS

Oficina del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006) "Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo", Naciones Unidas

OHCHR and UNDP (2004) Methodology and Tools for Human Rights-Based Assessment and Analysis, 2004

OHCHR (2006) Frequently Asked Questions about the Human Rights-Based Approach to Development

Theis J. (2003), " Rights-Based Monitoring and Evaluation", Save the Children

UNCT, (2009), "Toolkit: A Human Rights Based Approach. A Users-friendly guide friendly guide from UN staff in Vietnam for Un staff in Vietnam"

UNDP (2008) Guidance Note on Indicators for Human Rights-Based Programming http://www.unssc.org/web1/programmes/rcs/cca_undaf_training_material/teamrcs/file.asp?ID=1511

UNESCO (2008), "Undertaking a Human Rights-Based Approach: A Guide for Basic Programming. Documenting Lessons Learned for Human Rights-Based Programming: An Asia-Pacific Perspective", UNESCO Bangkok Asia-Pacific Programme Education for All (APPEAL). <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001791/179186e.pdf>



Colabora en esta publicación:



Con la cofinanciación de:

