

III. APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A CADA UNO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre



Meta 1.A: Pobreza de ingresos

Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día

La erradicación de la pobreza extrema es la protagonista de la Declaración del Milenio. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas proclaman lo siguiente: «No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos».

En la meta 1.A de los ODM la pobreza extrema se concibe como pobreza de ingresos, medida principalmente por el número de personas que viven con menos de 1 dólar al día. Desde 1990, la *proporción* de personas que viven con menos de 1 dólar al día ha disminuido, aunque el *número* total



ha aumentado en la práctica. Algunos países han reducido considerablemente la cifra (por ejemplo, se ha informado de que en China las tasas de pobreza de ingresos han caído desde el 33% hasta el 16%)⁵⁷. Pero la pobreza persiste en muchos de ellos.

Esta meta guarda relación con una amplia gama de derechos humanos. En la propia Declaración del Milenio, la declaración sobre la pobreza extrema se ve inmediatamente seguida por las palabras siguientes: «Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y en poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad». Varios derechos económicos y sociales están directamente vinculados a la seguridad de los ingresos, como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a una remuneración justa e igual por trabajo del mismo valor, y el derecho a la seguridad social, todos los cuales pueden encontrarse en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en muchos tratados internacionales y regionales de derechos humanos y constituciones nacionales. Algunos tratados hablan de la discriminación en cuanto a los ingresos (como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe el trabajo forzoso, que a menudo provoca pobreza de ingresos.

¿Está la meta de acuerdo con los derechos humanos? En primer lugar, la meta 1.A ha sido objeto de importantes críticas por su falta de ambición, puesto que se centra en la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza, y reducir a la mitad la proporción de personas pobres tomando como referencia la cifra medida en 1990 deja por completo de lado el crecimiento de esa cifra desde entonces.

En segundo lugar, se han planteado dudas acerca del indicador de la pobreza. En muchos países, 1 dólar al día no es suficiente para que una persona pobre pueda adquirir productos básicos para sobrevivir. Por otro lado, la pobreza es algo más que la mera falta de ingresos o la lucha diaria por el sustento básico. La comunidad internacional ha afirmado reiteradamente que la pobreza no se limita solamente a la privación económica sino que se refiere también a la privación social, cultural y política⁵⁸. Por ejemplo, los pueblos indígenas se consideran empobrecidos cuando no tienen control sobre sus tierras y sus recursos naturales o acceso a ellos.

En cierta medida, los ODM tienen en cuenta esta definición ampliada de la pobreza al adoptar metas relativas a la salud, la educación y el agua y el saneamiento. Pero tanto los Estados como los donantes deben valorar si esta ampliación del concepto de la pobreza y la erradicación de ésta ha

quedado debidamente reflejada, particularmente para aquellos grupos que buscan vías de desarrollo distintas del modelo convencional de libre mercado orientado por las exportaciones. Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas afirma el derecho de éstos a promover libremente su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades y a desarrollar sus propios sistemas económicos. En el Ecuador, los organismos de las Naciones Unidas han trabajado con el Gobierno y los grupos indígenas para desarrollar y adaptar los objetivos y metas nacionales para las poblaciones indígenas, que criticaron los ODM por imponer un programa de desarrollo inapropiado.

En tercer lugar, el objetivo no exige necesariamente a los Estados que presten particular atención a los más pobres entre los pobres o que combatan la desigualdad de ingresos. Uno de los otros indicadores para esta meta se centra más en la equidad, el que se refiere a la proporción del quintil más pobre en el consumo nacional, pero se le ha prestado menos atención tanto al indicador como al establecimiento de un nivel de referencia.

El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas no ha publicado ningún consejo específico sobre una estrategia para alcanzar esta meta, pero pueden encontrarse recomendaciones en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* del PNUD. En él se señala que el crecimiento económico es necesario para reducir la pobreza – aumenta directamente los ingresos y la recaudación de los gobiernos, y esos fondos pueden ser invertidos en el desarrollo humano – y en realidad sólo haría falta una tasa de crecimiento más bien modesta para llegar a la meta. Pero el crecimiento económico no basta por sí solo; muchos países han experimentado ese crecimiento económico sin reducir los niveles de pobreza.

Por consiguiente, lo que se necesita es un crecimiento que favorezca a los pobres, aunque no hay que pasar por alto la contribución de la redistribución de ingresos a la reducción de la pobreza extrema. Muchos de los países más pobres están marcados por graves desigualdades en la distribución de la riqueza. Esas desigualdades a menudo suponen una barrera para el crecimiento⁵⁹. Es preciso formular niveles de referencia nacionales e internacionales para el indicador relativo al quintil más pobre en el consumo nacional.

Para lograr el crecimiento económico, el PNUD recomienda «una base de gestión macroeconómica bien fundada». Sin embargo, tiene cuidado en señalar que los países que más éxito han tenido en materia de crecimiento, como los de Asia sudoriental, a menudo no han seguido las pautas económicas convencionales del FMI y el Banco Mundial. Por ejemplo, algunos de esos países han tardado en liberalizar los mercados de capitales y eliminar las barreras al comercio, y varios han mantenido niveles mayores de gasto social que los países africanos que siguieron el camino del ajuste estructural⁶⁰. Esa mesurada opinión coincide en gran medida con la de muchas instituciones de derechos humanos⁶¹.

También es importante destacar que los derechos civiles y políticos no deben sacrificarse con el argumento de que obstaculizan el desarrollo económico. Las pruebas empíricas indican claramente que la democra-

cia, el imperio de la ley y el respeto de los derechos civiles y políticos no son perjudiciales para el crecimiento económico⁶². Más bien, pueden desempeñar un papel positivo al velar por que las instituciones clave rindan cuentas en relación con las políticas relativas al desarrollo y por que el crecimiento tenga lugar de forma equitativa.

Recuadro 11. Camerún: ajuste estructural y derechos humanos⁶³

En 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó la aplicación del Pacto en el Camerún. Observó que el programa de reforma económica del Gobierno para 1998-1999, por el que se ejecutaba el programa de ajuste estructural para el Camerún aprobado por el FMI, el Banco Mundial y la Agence française de développement (antes Caisse française de développement), aumentó la tasa de crecimiento real del PIB pero al mismo tiempo tuvo un impacto negativo en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales al aumentar la pobreza y el desempleo, empeorar la distribución de ingresos y provocar el colapso de los servicios sociales.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* del PNUD también se recomiendan intervenciones en varias esferas fundamentales, por ejemplo inversiones en los sectores social y agrícola, las infraestructuras, el impulso de la actividad privada (por ejemplo, exenciones fiscales, zonas francas industriales, parques científicos), insistiendo particularmente en la equidad, la participación de las mujeres y los pobres en la adopción de decisiones, la sostenibilidad ambiental y la ordenación urbana. Aunque este informe se centra en la fabricación, pone de relieve la importancia de la reforma del territorio para el crecimiento. Por ejemplo, 500 millones de habitantes de las zonas rurales carecen de derechos legales sustantivos sobre la tierra que cultivan, y se necesita mejorar el acceso a la tierra, asegurar la tenencia (incluidos los derechos colectivos sobre la tierra) y los derechos legales de propiedad para las mujeres.

Muchas de estas sugerencias están de acuerdo con el enfoque de derechos humanos, que puede desempeñar un papel de apoyo. Las inversiones en los sectores sociales designados están de acuerdo con muchos derechos sociales, al igual que el hincapié que se hace en la equidad, la participación y la rendición de cuentas. Sin embargo, los derechos humanos también son pertinentes en otros aspectos.

Muchas de las actividades citadas deben ser supervisadas para velar por que realmente *beneficien* a los más pobres y marginados y por que no *perjudiquen* a los pobres. La propuesta de creación de zonas económicas especiales puede provocar el desplazamiento de agricultores pobres, residentes urbanos y poblaciones indígenas, destruir medios de subsistencia y el acceso a servicios sociales y aumentar en consecuencia la pobreza de ingresos. Las reformas del territorio también pueden provocar desalojos si no se gestionan debidamente (véase el análisis de esta cuestión en las metas 1.C y 7.D).

El crecimiento debe ser desglosado debidamente a nivel nacional y local para saber si realmente está llegando a las personas que viven en la

pobreza, las mujeres y los grupos marginados o las regiones tradicionalmente excluidas. A continuación, las políticas deberán calibrarse en consecuencia. Por ejemplo, si muchos de los pobres se dedican a la agricultura, habrá que estudiar la posibilidad de dar prioridad al crecimiento en ese sector o, si ese crecimiento no es sostenible, habrá que prestar particular atención al impulso del desarrollo no agrícola en las zonas rurales u otros sectores que proporcionen oportunidades de trabajo sostenibles. Debe haber una participación pública efectiva en la adopción de decisiones sobre las políticas encaminadas a reducir la pobreza, incluido el crecimiento, a fin de garantizar que se tengan en cuenta las opiniones de los pobres.

Las recomendaciones del PNUD no subrayan suficientemente algunos derechos laborales, en particular el derecho a una remuneración justa e igual, el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social. Aunque la economía esté funcionando correctamente, los trabajadores no siempre pueden encontrar libremente un empleo que les ofrezca una remuneración justa o equitativa, sea porque trabajan bajo condiciones de servidumbre o esclavitud de algún tipo o porque los empleadores no están obligados a pagarles alguna forma de salario mínimo. En la medida en que la actividad y el crecimiento económicos tengan lugar en la economía no estructurada (incluida la venta de alimentos, la producción de bienes domésticos y textiles, los servicios prestados desde el domicilio), los Estados deben encontrar formas de apoyar esas actividades en lugar de frustrarlas. En 2007, se revisó el marco de seguimiento de los ODM. Uno de los cambios fue la introducción de una nueva meta para el objetivo 1 (véase la meta 1.B más adelante).

Recuadro 12. El caso de Adidas y el Comité de los Países Bajos para la India⁶⁴

El Comité de los Países Bajos para la India presentó una demanda, en el marco de un mecanismo de la OCDE, con el punto de contacto nacional en los Países Bajos, según la cual la empresa Adidas no había verificado que sus proveedores estuvieran cumpliendo las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, particularmente en lo que se refería a salarios mínimos, afiliación a sindicatos y trabajo infantil. En diciembre de 2002 se llegó a una conciliación pública por la que las partes acordaron normas laborales comunes y la necesidad de supervisión externa. Si en el futuro las comunicaciones se interrumpen, puede pedirse al punto de contacto nacional que intervenga una vez más.

La seguridad social también es crítica para aquellos que son incapaces de participar activamente en la economía y encontrar trabajo, particularmente en los casos de edad avanzada, discapacidad y maternidad. Los estudios indican que la cobertura de la seguridad social es un impulso para las economías marginadas (véase el recuadro 13). La OIT estima que todos los países pueden permitirse un paquete básico de seguridad social⁶⁵.

Recuadro 13. Derecho a la seguridad social en Sudáfrica⁶⁶

En Sudáfrica, la seguridad social es un derecho constitucional. Se han previsto varios mecanismos no contributivos habida cuenta de que la Ley del Seguro de Desempleo, de tipo contributivo, no llega a la mayoría de los más pobres. Esos mecanismos incluyen subvenciones para las personas de edad, los discapacitados, los niños en hogares de acogida y el apoyo para la manutención de los hijos, y cubren a 9 millones de personas. Esas prestaciones han sido fundamentales para aliviar la pobreza y se tienen pruebas de su papel en el desarrollo, por ejemplo, al dar a la población la seguridad que necesita para buscar empleo o un pequeño capital para iniciar una pequeña empresa de comercio, o al impulsar la demanda económica, y con ello el desarrollo, en las zonas desfavorecidas. El derecho a la seguridad social también se ha planteado ante el Tribunal Constitucional, que en el caso *Khosa y otros c. Ministerio de Desarrollo Social*⁶⁷ afirmó que los residentes permanentes tienen derecho a la seguridad social, señalando que forman parte de un grupo vulnerable y al mismo tiempo contribuyen al bienestar de la sociedad.

Meta 1.B: Trabajo decente para todos

Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes

En 2007 se añadió una nueva meta de los ODM relacionada con el trabajo decente, acompañada de los siguientes indicadores: i) tasa de crecimiento del PIB por persona empleada; ii) relación empleo-población; iii) porcentaje de la población empleada cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día, y iv) porcentaje de trabajadores familiares por cuenta propia y aportadores en el empleo total. Estos indicadores deben desglosarse por sexos y por zonas urbanas y rurales. Sin embargo, con la revisión del marco de seguimiento de los ODM, se ha perdido el indicador inicial sobre desempleo juvenil, a pesar de que en esta nueva meta se mencione a los jóvenes.

El derecho a un trabajo decente está reconocido los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe el trabajo forzoso. La discriminación racial y la discriminación contra la mujer en relación con el derecho al trabajo deben ser eliminadas en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El artículo 27 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad también reconoce la igualdad del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, y garantiza ciertas condiciones de trabajo. Estos derechos humanos son apoyados por toda una serie de normas de la OIT, entre ellas el Convenio sobre la edad mínima (n.º 138), el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (n.º 182) y otros instrumentos de la OIT que piden medidas específicas de protección para los trabajadores jóvenes, como

en relación con el trabajo nocturno o los reconocimientos médicos de las personas jóvenes. El Convenio sobre la política de empleo (n.º 122) es el principal instrumento de la OIT para la promoción del empleo.

El UNIFEM ha expuesto los numerosos compromisos de los Estados respecto de la igualdad de género y el trabajo decente contraídos en virtud del Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Plataforma de Acción de Beijing. Señala que los gobiernos están obligados a adoptar una serie de medidas para garantizar los derechos de la mujer y el acceso de ésta a los recursos económicos que son indispensables para reducir la pobreza. Ello incluye:

- La igualdad de género en todos los aspectos del empleo;
- Las leyes, las políticas y los procesos administrativos deben garantizar que las mujeres tienen los mismos derechos en relación con las propiedades, los contratos y los préstamos, en la vida económica pública y también en el contexto del matrimonio y la vida familiar;
- Dar a las mujeres acceso a los mercados, el crédito y la tecnología;
- Prestar más atención a la situación de las mujeres rurales; en particular, deben garantizarse sus derechos iguales a la propiedad de tierras así como condiciones de vida adecuadas en lo que se refiere a la vivienda, el saneamiento y el abastecimiento de agua.

En relación con los jóvenes, la OIT estima que la actual tasa de desempleo juvenil del 14,4% duplica la de los adultos y que incluso esta cifra enmascara a los numerosos jóvenes que están subempleados, trabajando en malas condiciones o con contratos temporales de breve duración, o subsistiendo de manera peligrosa en la economía no estructurada⁶⁸. El número de muchachas desempleadas también es mayor que el de muchachos.

La Recomendación n.º 122 de la OIT exige que se asigne prioridad especial a las medidas destinadas a remediar el grave y en algunos países creciente problema del desempleo entre los jóvenes. La Recomendación n.º 169 detalla medidas especiales que deben adoptarse para ayudar a los jóvenes a encontrar su primer empleo y para facilitar la transición entre la escuela y el trabajo, y estipula que esas medidas deben supervisarse cuidadosamente para asegurar que generen efectos beneficiosos en el empleo de los jóvenes y estén de acuerdo con las condiciones de empleo establecidas en la legislación y la práctica nacional. Otro instrumento pertinente para la promoción del empleo de los jóvenes es el Convenio sobre el servicio del empleo (n.º 88), que prevé mecanismos especiales para iniciar y desarrollar a los jóvenes en el marco de los servicios de orientación profesional y empleo.

Además de prestar atención a las mujeres y los jóvenes, un enfoque basado en los derechos humanos exige prestar atención a los grupos marginados que se enfrentan a la discriminación u otras barreras en el acceso al trabajo, por ejemplo las personas con discapacidades, las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas y los extranjeros.

Mensajes clave

- Utilizar medidas adicionales de la pobreza, como el acceso a la tierra, los territorios ancestrales y los recursos naturales.
- Garantizar que las políticas de crecimiento económico estén basadas en datos objetivos y no generen recortes en el gasto social que violen los derechos económicos y sociales.
- Garantizar que los proyectos de infraestructura no supongan perjuicios para los derechos a los medios de vida, la vivienda, los alimentos y el medio ambiente.
- Eliminar la discriminación en el acceso al trabajo y los recursos productivos, particularmente por motivos de sexo, raza, edad y discapacidad.
- Prestar el debido apoyo a la economía no estructurada.

Ejemplos de otros indicadores

- Fecha de entrada en vigor del derecho al trabajo y los derechos laborales en la legislación interna.
- Plazo y cobertura de una política nacional para la abolición del trabajo infantil.
- Proporción de personas empleadas cubiertas por el sistema oficial de seguridad social.
- Tasa de desempleo/tasa salarial media de los segmentos vulnerables de la fuerza de trabajo.

Meta 1.C: Hambre

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre

La proporción de la población mundial que padece hambre sólo ha disminuido ligeramente durante los dos últimos decenios. La cifra absoluta ha seguido manteniéndose obstinadamente en más de 800 millones de personas. La meta se mide mediante la prevalencia de niños menores de 5 años de peso inferior a lo normal y la *proporción* de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria. El Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio sobre el hambre también divide el hambre en aguda y crónica (siendo esta última la que padece el 90% de la población hambrienta) así como hambre oculta (carencia de micronutrientes esenciales). Aunque la mayor parte de las personas que padecen hambre se encuentran en Asia, el hambre ha estado aumentando en el África subsahariana, y persisten bolsas de hambre en todas las demás regiones del mundo.

En 1996, los Estados Miembros de las Naciones Unidas reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación prometieron recortar a la mitad el número de personas hambrientas en el mundo. La meta de los ODM es, en cambio, menos ambiciosa pues se centra en la *proporción* de personas y utiliza el año 1990 como referencia. Dado que la Asamblea General ha afirmado todos los objetivos internacionales de desarrollo, el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación sigue siendo pertinente.

La Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación también reconocía «el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación

apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre». Esta afirmación se apoya en multitud de normas internacionales, como las siguientes:

- la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25);
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), que también consagra el derecho a no padecer hambre;
- la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece que los niños tienen derecho a alimentos nutritivos y que los padres tienen derecho a ser informados sobre las ventajas de la lactancia materna (art. 24). Los Estados deben proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición (art. 27);
- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 12) incluye el deber del Estado de proporcionar una nutrición adecuada a las mujeres durante el embarazo y la lactancia.

Recuadro 14. Definición del derecho a los alimentos: Observación general n.º 12 y Directrices del Consejo de la FAO

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 pidió que se aclarase el contenido del derecho a los alimentos. Esa petición culminó en la Observación general n.º 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acerca del derecho a una alimentación suficiente. Afirma que los alimentos deben estar *disponibles* «en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas» y ser *aceptables* para una cultura determinada, así como física y económicamente *accesibles*. La Observación general define las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y satisfacer ese derecho (véanse más detalles a continuación) sin discriminación, prestar particular atención a los derechos de las mujeres y los grupos desfavorecidos, adoptar y aplicar una estrategia apropiada para la realización progresiva del derecho, adoptar las necesarias medidas de ejecución y velar por que existan mecanismos de rendición de cuentas.

En 2004, los Estados miembros del Consejo de la FAO adoptaron las Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esas directrices incorporan gran parte de la Observación general n.º 12 y proporcionan más directrices prácticas para los Estados acerca de la ejecución⁶⁹.

La meta de los ODM recoge en parte el derecho a los alimentos, en particular el derecho a no padecer hambre. La preocupación fundamental desde la perspectiva de los derechos humanos es que, en la práctica, no se presta atención a los más marginados y vulnerables. Se requiere un enfoque basado en los derechos humanos para garantizar que los esfuerzos nacionales sean equitativos y que se aborden las causas básicas del hambre, particularmente porque éstas no se recogen en los indicadores.

El Equipo de Tareas sobre el hambre recomendó siete pasos clave para eliminar el hambre y pueden utilizarse muchas estrategias de derechos humanos para apoyarlos. Esos siete pasos son los siguientes:

- Pasar de la voluntad política a la acción (por ejemplo, apoyo financiero, supervisión y rendición de cuentas);
- Crear un ambiente más favorable (por ejemplo, mediante reformas territoriales, eliminación de barreras al comercio, y empoderamiento de mujeres y niñas);
- Incrementar la productividad agrícola;
- Mejorar la nutrición de los que padecen hambre crónica y de las personas vulnerables;
- Reducir la vulnerabilidad de los que padecen hambre aguda mediante mecanismos de protección productivos;
- Incrementar los ingresos y conseguir que el mercado esté al alcance de los pobres; y
- Restaurar y conservar los recursos naturales indispensables para la seguridad alimentaria⁷⁰.

Recuadro 15. Iniciativa Hambre Cero en el Brasil

En 2003, el Gobierno del Brasil lanzó la iniciativa Hambre Cero para hacer frente a la situación crítica de los 46 millones de habitantes del país que parecían inseguridad alimentaria. La iniciativa incluye un amplio abanico de políticas y programas centrados en *políticas estructurales* más amplias (por ejemplo, seguridad social universal, reforma territorial, atención sanitaria básica y salario mínimo), políticas alimentarias concretas (programa de cupones para alimentos, apoyo alimentario de emergencia y comidas escolares) y *políticas locales* que apoyan iniciativas locales, desde el apoyo de infraestructura para los agricultores hasta bancos de alimentos. Se financia mediante una línea presupuestaria federal permanente complementada por un fondo que admite donaciones. La iniciativa es coordinada por el Ministerio Especial para la Seguridad Alimentaria y la Lucha contra el Hambre, con la participación activa de la sociedad civil por conducto del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, creado a principios de los años 90 para hacer campañas sobre la seguridad alimentaria y el derecho a los alimentos, y movimientos sociales más amplios.

El Brasil está en buen camino para alcanzar la meta del ODM y ha comunicado que ha llegado a 11 millones de personas por medio del programa. El Equipo de las Naciones Unidas en el país señala, no obstante, que para eliminar el hambre será necesario abordar de manera más eficaz la discriminación y ampliar la seguridad social a la economía no estructurada. Por su parte, la FAO ha pedido una reforma de la tierra más intensa acompañada por el debido apoyo técnico y de infraestructura⁷¹. La iniciativa Hambre Cero puede ser reproducida en otros lugares; el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ha elogiado las medidas adoptadas para establecer iniciativas Hambre Cero en toda América Latina⁷².

El derecho a los alimentos tiene numerosas repercusiones para esta meta de los ODM y para las recomendaciones del Equipo de Tareas sobre el hambre. A continuación se examinan en su contexto varias obligaciones. El *deber de respetar* el derecho a los alimentos significa que los gobiernos no deben interferir de manera injusta con los medios de que disponen las personas para acceder a los alimentos. Los desalojos forzosos de las tierras son una violación corriente que con frecuencia hace aumentar

el hambre. En las zonas rurales, privan a los agricultores de la capacidad de producir alimentos o cultivos comerciales, mientras que en las zonas urbanas también pueden destruir los medios de subsistencia. Según el derecho internacional de derechos humanos, los desalojos forzados sólo pueden producirse en circunstancias excepcionales, previa consulta sobre las alternativas y con las debidas garantías procesales y el acceso a otras tierras y otros medios de subsistencia.

El *deber de proteger* significa que debe impedirse que los particulares o las entidades privadas atenten contra el derecho de otros a los alimentos. Por ejemplo, las prácticas de las empresas que venden preparaciones para lactantes fueron las que impulsaron las primeras normas internacionales basadas en el derecho a los alimentos, el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna de 1981. El Código es frecuentemente reiterado y actualizado por la Asamblea Mundial de la Salud, pero en muchos países sigue necesitando una aplicación más estricta. Las actuaciones de agentes privados también pueden tener repercusiones en los recursos naturales para la producción de alimentos y los medios de subsistencia. Los agentes de desarrollo también han de evaluar en qué forma las políticas agrícolas y territoriales pueden incrementar la vulnerabilidad a las prácticas perjudiciales de los agentes privados. Si se producen mejoras en la productividad agrícola o la seguridad de tenencia, el aumento del valor de la tierra puede hacer que los pequeños agricultores sean vulnerables a la presión de los grandes para que abandonen o vendan sus tierras, por lo que a menudo necesitan protección.

El *deber de satisfacer* requiere que los gobiernos utilicen todos los recursos a su alcance para aplicar progresivamente el derecho a los alimentos. Esto incluye elaborar un plan y una estrategia para garantizar que los alimentos estén disponibles y accesibles y sean aceptables, buscando activamente los recursos necesarios; aplicar el plan y supervisar su aplicación, y proporcionar sistemas de rendición de cuentas. Los Estados deben garantizar que todas las personas puedan tener acceso a la cantidad mínima de alimentos de inmediato a menos que puedan demostrar que no existen recursos suficientes.

Cuando se trate de aumentar la accesibilidad física de los alimentos, debe prestarse suficiente atención a la distribución de los recursos, incluidos los servicios y la infraestructura agrícolas, hacia los grupos marginados y vulnerables, incluyendo a las regiones en las que viven los más pobres. Las políticas alimentarias y agrícolas deben prestar particular atención a grupos como los pequeños agricultores y los trabajadores sin tierras (mediante una reforma agraria integral o proporcionando seguridad de tenencia), pastores, pescadores y usuarios de los bosques, proporcionando un acceso seguro a los recursos naturales dentro de un marco sostenible. También es fundamental promover la autonomía económica de las mujeres dándoles un control mayor y en condiciones de igualdad sobre los recursos productivos.

A la hora de garantizar que los alimentos sean *económicamente accesibles* (asequibles), los Estados deben garantizar que existan suficientes alimentos *disponibles* para que los precios se mantengan bajo control y adoptar medidas para garantizar que los alimentos sigan siendo asequi-

bles cuando aumente su precio de mercado. Los recortes en los subsidios a ingredientes alimentarios básicos, como la harina y el maíz, pueden aumentar inmediatamente el hambre por lo que su repercusión en los derechos humanos debe ser evaluada. Están prohibidas las medidas regresivas deliberadas.

El Equipo de Tareas sobre el hambre recomienda varios pasos fundamentales para garantizar una voluntad política suficiente por parte de los países desarrollados y en desarrollo (como supervisión, concienciación pública y apoyo a las ONG locales, incluidas las que trabajan para empoderar a la población rural sin tierras y los pobres de las ciudades en los mercados de trabajo). Algunas de las recomendaciones del Equipo de Tareas, como el uso de fertilizantes orgánicos, las escuelas prácticas de agricultura sobre el terreno o los trabajadores agrícolas de extensión paraprofesionales, podrían transformarse en indicadores y valores de referencia para la supervisión acordados por los gobiernos. Uno de los mecanismos que destaca el Equipo de Tareas es el uso de la rendición de cuentas judicial, aunque para tener éxito a menudo es necesario que las ONG sean muy activas (en el recuadro 16 se ofrece un ejemplo relativamente satisfactorio en la India).

Recuadro 16. Rendición de cuentas y el derecho a los alimentos en la India

En respuesta a las muertes por inanición que se habían producido en las zonas rurales y al fracaso de las autoridades en la debida aplicación del Código contra el Hambre, la Unión del Pueblo para las Libertades Civiles emprendió medidas legales en 2001. El Tribunal Supremo concluyó que los gobiernos nacionales y de los estados habían violado el derecho constitucional a la vida. El Tribunal emitió órdenes relativas a los horarios de apertura de las tiendas de racionamiento, el suministro de cereales a precios fijos a las familias que vivían por debajo de la línea de la pobreza, la publicación de información sobre el plan, la entrega de una tarjeta para obtener cereales a título gratuito a todas las personas sin medios de apoyo y la introducción progresiva de planes de comidas al mediodía en las escuelas. El Tribunal también ordenó un aumento de los recursos para mejorar el funcionamiento del plan de alivio del hambre, habida cuenta de la gravedad de la situación. El caso ha sido fundamental para ayudar a lanzar un movimiento de vigilancia del derecho a los alimentos y la aplicación de las órdenes. Algunos estados han avanzado en el cumplimiento de la orden judicial.

Al mismo tiempo hay muchos otros derechos decisivos para hacer frente al hambre, como el derecho a los medios de subsistencia y el derecho a la seguridad social, particularmente para los más vulnerables, que proporciona ingresos para obtener alimentos. El Equipo de Tareas apenas presta atención a la seguridad social, sugiriéndola solamente como sistema de protección, a pesar de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos humanos y el uso de esta política en países como el Brasil y Sudáfrica a fin de combatir el hambre. El derecho a los medios de subsistencia y el derecho a los alimentos también proporcionan apoyo para el acceso a la tierra, que es fundamental dado que la mayoría de los pobres del mundo son campesinos pobres y trabajadores sin tierras. El

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales específicamente pide la reforma agraria.

Los derechos a la libertad de prensa y a la democracia son fundamentales para que los gobiernos rindan cuentas, particularmente durante las hambrunas y otras situaciones en las que el hambre se agudiza. Muchos campesinos y sus dirigentes están expuestos a violaciones de sus derechos civiles y políticos, situación que ha de ser abordada. En el caso de las poblaciones indígenas y de algunas minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, la realización del derecho a los alimentos requiere que se protejan sus medios de subsistencia, lo que está directamente relacionado con la protección de sus derechos a la tierra, los territorios y los recursos naturales.

Mensajes clave

- Reconocer el derecho a los alimentos en la legislación nacional y hacerlo jurídicamente obligatorio.
- Identificar los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria y revisar la legislación y las políticas para determinar si están suficientemente protegidos.
- Garantizar que los agricultores y campesinos estén protegidos de los desalojos forzados y de la violación de sus derechos civiles a organizarse y expresar sus opiniones.
- Abordar la marginación política de los grupos vulnerables y velar por que no exista discriminación por motivos de etnia, género, religión u otro criterio análogo.
- Velar por que los planes nacionales cumplan la Observación general n.º 12 y las Directrices de la FAO, y por que se apliquen.
- Garantizar que las normas internacionales de comercio sean compatibles con el derecho a los alimentos.
- Velar por que los agentes privados respeten el derecho a los alimentos, por ejemplo el Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna.

Ejemplos de otros indicadores

- Proporción de hogares campesinos que se benefician de la ejecución de reformas territoriales (y de la tenencia).
- Superficie de tierra cultivable regada por persona.
- Proporción de hogares encabezados por mujeres/otros grupos vulnerables con título legal a tierras de cultivo.
- Proporción de la población vulnerable (niños, embarazadas, personas de edad) cubierta por programas públicos de alimentación complementaria.

