

# DOCTRINA

## EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y A NO PADECER HAMBRE\*

ASBJØRN EIDE

Miembro Superior y ex Director del Instituto Noruego de Derechos Humanos, Relator Especial encargado de examinar la cuestión del derecho a una alimentación suficiente como derecho humano, Subcomisión de las Naciones Unidas sobre Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías.

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Roma en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, a invitación de la FAO, reafirmaron el 13 de noviembre de 1996 el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Consideraron intolerable que más de 800 millones de personas de todo el mundo, y en particular de los países en desarrollo, no dispusieran de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas, y prometieron consagrar su voluntad política y su dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre en todos los países. Renovaron formalmente su compromiso con el derecho a una alimentación adecuada y recomendaron que el contenido de ese derecho se definiera más claramente y se determinaran modos de ejercerlo.

El sistema internacional de los derechos humanos

El sistema internacional de los derechos humanos contemporáneo

nació en 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos como

*... ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos.*

El discurso de las «Cuatro Libertades» del Presidente Roosevelt de los Estados Unidos, en enero de 1941, fue de especial importancia en la preparación de la Declaración, que incluyó la liberación de la miseria como uno de esos derechos<sup>1</sup>. En las negociaciones sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1947-1948, la

delegación de los Estados Unidos desempeñó un papel importante, subrayando que debían incluirse los derechos económicos y sociales, así como los derechos civiles que enunciaban las libertades fundamentales, ya que –en palabras de la delegación de los Estados Unidos– «un hombre en la miseria no es un hombre libre». En su discurso de 1944 sobre el Estado de la Unión, Roosevelt había preconizado la aprobación de una Carta de Derechos Económicos:

*Hemos comprendido claramente que la libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económicas. Los hombres necesitados no son hombres libres. Con gente hambrienta y sin trabajo se construyen las dictaduras.<sup>2</sup>*

La gran contribución de la Declaración Universal de Derechos Humanos es que amplió la plataforma de esos derechos para

\* Este texto fue originalmente publicado en la obra *El derecho a la alimentación, en la teoría y en la práctica*, cuyos derechos de autor detenta la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO (por sus siglas en inglés). La FAO ha otorgado a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México el permiso correspondiente para reproducirlo en este número del órgano informativo. *El derecho a la alimentación, en la teoría y en la práctica* [en línea], Roma, Italia. Disponible en <<http://www.fao.org/DOCREP/W9990S.HTM>>. ISBN 92-5-304177-3.

<sup>1</sup> Sobre el concepto de Roosevelt de la liberación de la miseria como fuente de ideas contemporáneas sobre los derechos humanos, véase Eide, A., Oshaug, A. y Eide, W.B. 1991. Food security and the right to food in international law and development. *Transnational Law and Contemporary Problems* (Universidad de Iowa), 1:2, 415 a 467; y Alston, P. 1990. US ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: the need for an entirely new strategy. *American Journal of International Law*, vol. 84. Sobre la evolución histórica del concepto amplio de los derechos humanos, véase Marshall, T.S. 1959. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press; y Dahrendorf, R. 1988. *The modern social conflict: an essay on the politics of liberty*. Londres, Weidenfeld and Nicolson.

<sup>2</sup> Citado en Alston, 1990, pág. 387.

que abarcara todo su campo –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales– e interconectara los diferentes derechos, haciendo que se reforzaran mutuamente.

La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos pactos preparados sobre la base de esa Declaración, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados ambos en 1966.

Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen tres componentes interconexos de un conjunto más amplio, que enlaza con los derechos civiles y políticos. En el centro de los derechos sociales se encuentra el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 25 de la Declaración; artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 27 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño). El goce de esos derechos requiere, como mínimo, que todos disfruten de los derechos de subsistencia: alimentación y nutrición adecuadas, vestido, vivienda y las condiciones de atención necesarias. Estrechamente relacionados con esos derechos están el derecho de las familias a la asistencia, el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, recogidos todos en los instrumentos internacionales.

El derecho a una alimentación adecuada

De conformidad con el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,

*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda...* En virtud del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes reconocen *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados...* En el párrafo 2 del mismo artículo, los Estados Partes en el Pacto reconocen el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y enumeran las medidas que deben adoptarse individualmente y mediante la cooperación internacional a fin de acabar con esa hambre.

De conformidad con el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, *los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.*

El derecho a un nivel de vida adecuado resume la preocupación subyacente en los derechos económicos y sociales, que es integrar a todos en una sociedad humana. Este derecho está estrechamente vinculado al principio orientador de todo el sistema de derechos humanos de que los individuos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y deben comportarse fraternalmente los unos con los otros (artículo 1 de la Declaración).

La idea general de una alimentación adecuada puede descomponerse en varios elementos: la oferta de alimentos debe ser adecuada, lo que significa que los tipos de alimentos comúnmente disponibles

(nacionalmente, en los mercados locales y, en definitiva, en los hogares) deben ser culturalmente aceptables (es decir, ajustarse a la cultura alimentaria o dietética existente); la oferta disponible debe cubrir todas las necesidades nutricionales generales desde el punto de vista de la cantidad (energía) y la calidad (proporcionar todos los nutrientes esenciales, como vitaminas y iodo); y, por último, aunque no en orden de importancia, los alimentos deben ser seguros (sin elementos tóxicos o contaminantes) y de buena calidad (por ejemplo, en lo que se refiere al gusto y la textura).

La Declaración prevé que todas las personas del mundo deben disfrutar de los derechos que contiene. Esos derechos debían ser incorporados a la cultura jurídica, administrativa y política de los países, mediante un reconocimiento seguido por su aplicación en el derecho y la administración nacionales, incluidas las reformas políticas y sociales necesarias. Había que crear instituciones mundiales, algunas de ellas para vigilar la aplicación de los derechos humanos en el mundo entero, y otras, como la FAO, para prestar asistencia y cooperación en la facilitación del disfrute indiscriminado de esos derechos. Inicialmente, la Declaración fue una expresión de objetivos ideales que debían alcanzarse. El proceso de transformar esos ideales en normas jurídicas obligatorias a nivel internacional comenzó con la aprobación de los dos Pactos en 1966, seguida por la de muchas otras convenciones específicas. Aunque éstas crearon obligaciones para los Estados con arreglo al derecho internacional, la tarea principal fue lograr que esos derechos se incorporasen al derecho y la práctica administrativa nacionales, y que se

crearan condiciones en que los Estados pudieran cumplir sus obligaciones.

#### Obligaciones de los Estados

Con arreglo al artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes han contraído obligaciones jurídicamente vinculantes de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos y sociales reconocidos en el Pacto. Una equivocación básica, que ha tenido efectos negativos en la aplicación de los derechos económicos y sociales, es que esos derechos deben ser atendidos por el Estado. En el pasado, esa equivocación ha hecho que muchos se opusieran a los derechos económicos y sociales, basándose en la suposición de que eran costosos, socavaban la creatividad, eliminaban los incentivos y conducían a un aparato estatal excesivo. Actualmente se reconoce en general que esa opinión era consecuencia de una interpretación errónea de la naturaleza de esos derechos y, en particular, de las correspondientes obligaciones estatales.

Una comprensión realista de las obligaciones de los Estados debe tener en cuenta que, como se dice en el artículo 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, el individuo es el sujeto activo, no el objeto, del desarrollo económico y social.

La mayoría de los seres humanos se esfuerzan por atender a su subsistencia mediante sus propios esfuerzos y recursos, individualmente o asociados con otros. Sin embargo, para que los individuos puedan utilizar sus propios recursos, deben tener recursos que puedan utilizar. Normalmente, los recursos aprovechables de un individuo son la tierra u otros bienes de capital y/o el trabajo, combinados con los conocimientos necesarios para lograr la utilización óptima de todos los demás recursos de que dispone. En la mayoría de los casos, la realización de muchos de los derechos económicos, sociales y culturales del individuo se produce en el contexto de un hogar, como unidad económica más pequeña. Esto significa que debe prestarse atención también a la división del trabajo y al control de la producción y el consumo entre hombres y mujeres, y a las diversas formas de relaciones de parentesco que influyen en la naturaleza y el funcionamiento práctico del concepto de «familia».

Como las obligaciones del Estado deben considerarse a la luz de la hipótesis de que los seres humanos, las familias y los grupos más amplios tratan de solucionar por sí mismos sus necesidades, los Estados, a un nivel primario, deben respetar los recursos propiedad del individuo y la libertad de éste para encontrar el trabajo que prefiera, haga un uso óptimo de sus conocimientos y adopte las medidas necesarias y utilice –solo o asociado a otros– los recursos necesarios para satisfacer sus propias necesidades.

Sin embargo, el Estado no puede ser pasivo en su reconocimiento de esos derechos y libertades. Es probable que los terceros obstaculicen las posibles

opciones que los individuos o grupos tengan para satisfacer sus propias necesidades. Por consiguiente, a nivel secundario, las obligaciones del Estado comprenden la protección activa contra otros sujetos más agresivos o que hagan valer más sus derechos y, en particular, contra intereses económicos más poderosos. Es necesario que el Estado proteja contra el fraude, el comportamiento poco ético en el comercio y en las relaciones contractuales, y la comercialización y el vertimiento de productos nocivos o peligrosos. Esa función protectora del Estado se utiliza ampliamente y es el aspecto más importante de sus obligaciones del Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, de importancia similar a su función como protector de los derechos civiles y políticos.

Las leyes vigentes de la mayoría de los Estados contienen ya componentes importantes de la obligación de proteger, y la legislación de esa índole debe basarse en las necesidades específicas en el país de que se trate. Ésa es una de las razones de la relativa vaguedad en la formulación de los derechos económicos y sociales en los instrumentos internacionales: tales derechos deben esclarecerse en la legislación específica de cada país, teniendo en cuenta la situación en él existente.

A nivel terciario, el Estado tiene la obligación de favorecer las oportunidades que permitan disfrutar de los derechos enumerados o, si se atienden insuficientemente las otras obligaciones, de ofrecer esas oportunidades y, de esa forma, dar efectividad a los derechos.

La facilitación adopta muchas formas. Con respecto al derecho a la alimentación, por ejemplo, en virtud del párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado adoptará medidas para *mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, ... y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios.*

La obligación de dar efectividad a los derechos atendiendo las necesidades enumeradas en los instrumentos es importante tanto en las emergencias como en circunstancias normales. Durante las emergencias, cuando las condiciones de supervivencia se ven temporalmente perturbadas (por ejemplo, como resultado de graves sequías o inundaciones, conflictos armados o el colapso de las actividades económicas en regiones determinadas de un país), las obligaciones del Estado en cuyo territorio se produce la emergencia deben complementarse con asistencia exterior. Cada vez se reconoce más la existencia de obligaciones internacionales de

cooperar cuando esas necesidades surgen.

Una característica más permanente de la obligación de hacer efectivos esos derechos es que se vuelve más importante al aumentar las tasas de urbanización y disminuir las funciones del grupo o la familia. Las obligaciones hacia los ancianos o discapacitados, de los que en la sociedad agrícola tradicional se ocupaba su familia, deben ser atendidas cada día más por el Estado y, por consiguiente, por la sociedad nacional en su conjunto.

Por consiguiente, la obligación de dar efectividad a esos derechos se compone de la atención directa a necesidades básicas, como alimentos o recursos que puedan utilizarse para la alimentación (mediante ayuda alimentaria directa o la seguridad social) cuando no exista otra posibilidad, por ejemplo: *i)* cuando existe desempleo (durante una recesión económica); *ii)* en el caso de los desfavorecidos y los ancianos; *iii)* en situaciones repentinas de crisis o desastre; y *iv)* en el caso de los marginados (por ejemplo como consecuencia de transformaciones estructurales en la economía y la producción).

#### Observaciones finales

Los derechos económicos y sociales son parte importante del sistema de los derechos humanos y se formularon y refundieron desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, pero ha existido una voluntad política limitada de hacerlos cumplir. La Declaración y el Plan de Acción aprobados en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación han cambiado esa situación de forma significativa. El seguimiento, mediante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la FAO y su Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación y otros órganos situará sin duda la cuestión del derecho a la alimentación en una posición más central en el programa internacional. El resultado que se confía obtener es que un compromiso antiguo se transforme en realidad y que, en los primeros decenios del próximo milenio, todos puedan disfrutar del derecho a una alimentación adecuada.