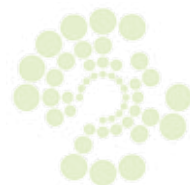


iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE



working papers



LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

#10

abril

2009

JOSÉ LUIS VIVERO POL
VERA SCHOLZ HOSS
JUAN CARLOS GARCÍA CEBOLLA

**Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre**

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago, Chile
Teléfono: (56 2) 923 2100 / Fax: (56 2) 923 2101
www.rlc.fao.org/iniciativa

Derechos y Permisos

Derechos reservados 2008.

Este texto puede ser usado con fines educativos y de divulgación citando la fuente.

Los documentos de trabajo de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre difunden análisis de información y estudios en curso para fomentar el intercambio de ideas sobre las principales problemáticas en torno a la Seguridad Alimentaria, el hambre y la desnutrición, entre otros temas relacionados. Los hallazgos y conclusiones expresadas en este documento son responsabilidad única de sus autores y no representan necesariamente la opinión de FAO o de sus aliados.

Los documentos de trabajo están disponibles en línea en:
www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm
y se pueden solicitar suscripciones por correo electrónico a:
RLC-iniciativa@fao.org

LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Jose Luis Vivero Pol¹ | Vera Scholz Hoss² | Juan Carlos García Cebolla³.

1 Oficial Técnico de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, www.rlc.fao.org/iniciativa. Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, JoseLuis.Vivero@fao.org. Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de sus autores y no representa en ningún caso la postura oficial de FAO con respecto a los temas contenidos en su interior.

2 Consultora de Derecho a la Alimentación, Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, Santiago, Chile. Vera.Scholz@fao.org

3 Coordinador de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, Juan.Garciacebolla@fao.org

CONTENIDOS

1. MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	5
2. OBLIGACIONES LEGALES.....	8
3. ¿ES LA ALIMENTACIÓN UN DERECHO JUSTICIABLE?.....	9
4. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN RELACIÓN AL PIDESC.....	12
5. LAS DIMENSIONES DE LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	15
6. FORMAS DE VIOLACIONES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	17
7. LA ESCASA JURISPRUDENCIA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	18
8. RESTRICCIONES A LA JUSTICIABILIDAD.....	25
9. PROPUESTAS PARA IMPULSAR LA PLENA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	28
10. CONCLUSIONES.....	31
REFERENCIAS.....	32

1. MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Derecho a la Alimentación adecuada y el derecho de estar libre de hambre han estado recogidos desde un comienzo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. Posteriormente, el Comité de DESC adoptó en 1999 la Observación General nº12, donde se interpreta con detalle sus obligaciones. Ya en el nuevo siglo, la totalidad de los estados miembros de FAO adoptaron en 2004 las Directrices Voluntarias para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación. Dichas directrices contienen medidas y acciones necesarias de ser llevadas a cabo por los Estados logrando hacer efectivo este derecho fundamental para todos los ciudadanos. A finales del 2008 ocurre otro hecho trascendental en la lucha por la defensa de los DESC: se aprueba el Protocolo Facultativo del PIDESC, que permitirá elevar quejas por violaciones a los DESC ante un Comité Internacional de Naciones Unidas. Gracias a estos importantes avances legales se está contribuyendo a consolidar la idea que el hambre y la desnutrición no son sólo una vergüenza moral y un desastre humanitario, si no que constituyen la violación de un derecho humano, asociado directamente con el derecho a la vida. Hay, por tanto, unos sujetos de derecho, los ciudadanos, y unos garantes del derecho, los Estados, que tienen una obligaciones legales, políticas y financieras hacia los primeros.

A pesar del nivel de sufrimiento humano que conlleva la desnutrición y de ser una de las causas principales de la mortalidad infantil, la lucha contra el hambre mundial ha recibido mucha menos atención que la lucha contra la pobreza (Guha-Khasnobis *et al.* 2007). Este hecho explica en parte que, desde 1990, el número de hambrientos del planeta no ha dejado de crecer en cifras absolutas, y muchos países no podrán cumplir con los dos indicadores relacionados con el hambre que se incluyen en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio⁴. La reciente crisis alimentaria del 2007-2008 no ha hecho sino incrementar el número de hambrientos. Según las estimaciones más recientes proporcionadas por la FAO, a finales del 2008 había 963 millones de personas subnutridas a nivel mundial (FAO 2008a). Estas cifras negativas se suman a la reciente revisión al alza que ha llevado a cabo el Banco Mundial sobre su cifra de pobreza extrema y que nos deja con 1.400 millones de pobres extremos⁵, la mayoría de ellos en inseguridad alimentaria.

El derecho a la alimentación esta firmemente establecido en los tratados internacionales de derechos humanos, tanto como derecho individual como asociado al derecho a la vida digna. Específicamente, esta reconocido desde el principio en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶, aunque estuvo aletargado durante muchos años. Posteriormente, se hizo mucho más explícito en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado en 1966 pero que no entró en vigor hasta 1976⁷. A nivel latinoamericano está recogido en el artículo 12 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comúnmente conocido como el “Protocolo de San Salvador”. Este derecho también está implícito en el derecho fundamental a la vida, contenido en el artículo 6 del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos. Finalmente, el derecho a un estándar de vida adecuado, que incluye la alimentación, se encuentra también en el Convenio sobre los Derechos del Niño en su artículo 27, e implícitamente en su artículo 24.

⁴ Reducir a la mitad el porcentaje de población subnutrida y el porcentaje de niños con desnutrición global.

⁵ Según la nueva línea de pobreza extrema, establecida ahora en 1,25 dólares por persona y día, el Banco Mundial ha revisado sus estadísticas y ha totalizado 400 millones adicionales de pobres extremos, lo cual hace que el mundo sea más pobre de lo que pensábamos (Chen y Ravallion, 2008).

⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. Artículo 25(1): “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...*”.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. Artículo 11(1): “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado... incluso alimentación...*”. En el marco de este pacto se acuerda adoptar medidas apropiadas para hacer realidad este derecho.

A pesar de haber sido reconocido tempranamente, el derecho a una alimentación adecuada recibió poco interés durante los primeros 30 años. No obstante, un interés renovado emerge a raíz de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 (CMA), en la cual se reafirma la importancia de este derecho⁸ y se pide esclarecer su contenido normativo. En este sentido, la CMA marca un punto de inflexión en el cual se le empieza a dar relevancia política a la lucha contra el hambre, no siendo solamente un problema técnico o humanitario, si no que se va transformando poco a poco en una cuestión política, y en la última década, incluso económica. Posteriormente, en 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adopta una observación general (OG n°12)⁹ sobre el derecho a una alimentación adecuada, en la cual se precisan con más detalle las obligaciones de dicho derecho y su desarrollo normativo. Adicionalmente, el mismo año, la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, nombra a un Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación¹⁰, cargo que fue llevado a cabo por el suizo Jean Ziegler¹¹ hasta inicios de 2008, siendo sustituido posteriormente por el belga Olivier de Schutter.

Según las cláusulas específicas contenidas en el PIDESC, los Estados tienen la obligación de aplicar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, dedicando cada vez mayores recursos y no siendo regresivos en cuanto a los niveles alcanzados. Es decir, no reducir los beneficiarios de los programas alimentarios, o no destinar cada año menos dinero a programas de lucha contra el hambre sin causa justificada. Para este efecto, tienen que tomar medidas, tanto individualmente como mediante la cooperación internacional, utilizando todos sus recursos disponibles (priorizando la asignación del presupuesto) y mediante todos los medios posibles. El Comité DESC observa que la frase “hasta el máximo de los recursos de que disponga” contenida en el PIDESC tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales. De manera análoga, el Comité DESC subraya el hecho de que, aún en tiempos de limitaciones graves de recursos financieros, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo (Naciones Unidas, 1990). Los Estados no deben discriminar el acceso a la alimentación o a los medios de su producción/obtención, y deben respetar, proteger y realizar, entendido esto último desde la dimensión de facilitar y hacer efectivo, el derecho a una alimentación adecuada para todos los ciudadanos.

Entre los instrumentos que permiten la realización del derecho a la alimentación a nivel nacional¹², la adopción de políticas o estrategias nacionales de seguridad alimentaria y la adopción de leyes que regulen el marco institucional de lucha contra el hambre han sido los dos elementos que más se han utilizado y que han contado con un mayor desarrollo en la región (Vivero y Ramírez, 2009a). En este sentido, América Latina es la región más avanzada en relación a los marcos legales que

8 Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996. “Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno... reafirmamos 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.

Texto completo en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

9 Observación General n° 12 disponible en: www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635_es_observacion_general_12_esp.pdf

10 Las funciones del Relator Especial de la ONU son: la investigación de cualquier tema que tenga impacto en el derecho a la alimentación, visitar países para constatar las diversas realidades nacionales y, realizar labores de comunicación con los gobiernos acerca de violaciones del derecho a la alimentación.

11 En su último informe sobre el derecho a la alimentación (Naciones Unidas, 2008), sostiene: “*En un mundo más rico que nunca, el hambre no es inevitable. Es una violación de los derechos humanos. El derecho a la alimentación es un derecho humano que protege el derecho de todos los seres humanos a vivir con dignidad, y no pasar hambre.*”

12 La adopción de medidas legislativas para proteger ese derecho y la adopción de políticas y estrategias nacionales para la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación son dos opciones reiteradamente mencionadas en los diferentes documentos relacionados con la materialización del derecho a la alimentación, empezando por el propio PIDESC (Naciones Unidas, 1990, 1998, 1999, 2000). El Comité DESC reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables.

promueven y protegen el derecho a la alimentación, con cinco países que ya tienen leyes específicas en la materia y 10 países con proyecto de ley en trámite (Vivero y Monterroso, 2008). Otro aspecto que cobra cada vez mayor relevancia, es el trabajo de monitoreo y sensibilización sobre el derecho a la alimentación, con numerosos países que ya tienen informes anuales que dan seguimiento al tema, tanto producidos por organizaciones civiles como por Procuradurías de Derechos Humanos y Defensores del Pueblo¹³.

Las constituciones de varios países de América Latina y el Caribe reconocen explícitamente o hacen referencia al derecho a una alimentación adecuada (Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Nicaragua y Paraguay), aunque hay países donde la responsabilidad de la alimentación se circunscribe para algunos grupos vulnerables solamente (niños, ancianos), y en otros países la garantía de ese derecho recae en los padres de los niños, y no en el Estado (Vivero y Ramírez, 2009b). Aunque sólo los Estados son parte de los tratados internacionales vinculantes, todos los miembros de la sociedad son responsables de la realización del derecho a la alimentación, y no es exclusivamente una responsabilidad de los Gobiernos. A las ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC) les corresponde jugar un rol muy importante en relación al derecho a la alimentación, tanto a nivel internacional, como nacional y local, especialmente en las áreas de sensibilización, formación y desarrollo de la justiciabilidad.

A nivel internacional, varias ONG han hecho del derecho a la alimentación uno de los componentes centrales de sus campañas (ActionAid con “HungerFREE”¹⁴, FIAN Internacional y su campaña “Face it, Act now”¹⁵, o PROSALUS, Cáritas Española e Ingenieros sin Fronteras con la campaña “Derecho a la Alimentación URGENTE”¹⁶ y algunas participan regularmente de las sesiones de CESCR y de otros foros DESC, en conjunto constituye una contribución muy importante a la sensibilización y el seguimiento internacional sobre el derecho a la alimentación. Por otro lado, son grupos muy activos en cuanto a mantener el tema del derecho a la alimentación en las agendas de eventos internacionales relacionados con el desarrollo y la seguridad alimentaria.

A nivel nacional, las ONG resultan claves a la hora de impulsar la materialización de este derecho, pues realizan actividades de abogacía, preparan informes nacionales de seguimiento, organizan talleres, incorporan el tema en los medios de comunicación, forman líderes y son esenciales para impulsar la justiciabilidad del derecho a la alimentación, puesto que las ONG y OSC son las instituciones que reúnen de un modo más extenso la mejor combinación de capacidad, conocimiento y autonomía de actuación necesaria para promover el derecho de grupos o personas excluidos apoyando acciones de litigación estratégica, o demandas colectivas de interés público relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada. A nivel local, las ONGs documentan y denuncian las violaciones cometidas en contra del derecho de las personas a la alimentación y a estar libre de hambre, e informan y explican a las personas hambrientas que su derecho ha sido violado, ya que en la mayoría de los casos, desconocen el hecho que estar libre de hambre constituye un derecho propio. Sin ese conocimiento difícilmente podrían reclamar su derecho e iniciar un proceso judicial.

De manera adicional, es importante destacar el papel jugado por la FAO, pues ha sido la organización de Naciones Unidas responsable de impulsar el desarrollo legal y político de este derecho desde hace ya más de una década. La Unidad de Derecho a la Alimentación de FAO¹⁷ ha venido trabajando

¹³ Para una serie de informes sobre 12 países de la región, visitar la página de la Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre”.

¹⁴ <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/infda.htm>

¹⁵ <http://www.hungerfreeplanet.org>

¹⁶ FIAN - Food First Information and Action Network, organización dedicada a la implementación y realización del derecho a una alimentación. <http://www.fian.org>

¹⁷ <http://www.derechoalimentacion.org/webkwderecho/index.asp>

¹⁷ Sitio oficial de la FAO sobre el Derecho a la Alimentación: www.fao.org/righttofood/

en el desarrollo de un corpus técnico que sustente el desarrollo del derecho a la alimentación a nivel nacional, contribuyendo a los avances en relación al seguimiento, la justiciabilidad, su inclusión en marcos legales, y su vinculación con aspectos fundamentales del sub-desarrollo, como la situación marginal de los pueblos indígenas, las mujeres, su relación con los biocombustibles o el seguimiento del presupuesto público y la ejecución del mismo conducente a materializar ese derecho.

2. OBLIGACIONES LEGALES

El derecho a la alimentación es esencial para tener una vida digna e imprescindible para la realización de muchos otros derechos, como por ejemplo el derecho a la vida, a la salud y a la educación. El alimento es importante no sólo para la supervivencia física, sino también para el pleno desarrollo de las capacidades físicas y mentales. Los niños que sufren desnutrición crónica durante los primeros tres años de vida tienden a un menor crecimiento físico y a un menor desarrollo mental, desarrollando cerebros notoriamente más pequeños y con menos conexiones neuronales, lo que supone un lastre de por vida, puesto que ese retardo físico y mental no es posible recuperarlo en otra etapa de la vida. Esto hará que los desnutridos crónicos posean habilidades motoras y mentales limitadas, que sean menos fuertes e inteligentes, menos innovadores y despiertos y, por tanto, las posibilidades de tener trabajos mejores y más oportunidades de salir del círculo de miseria y hambre en el que viven se reducen drásticamente. Los niños que sufren desnutrición en la infancia consiguen luego peores empleos y ganan menos dinero que los que no han sufrido desnutrición (Hoddinot *et al.*, 2008). Igualmente sucede con la desnutrición acontecida durante la gestación, la cual afecta al desarrollo del feto de modos no recuperables e incrementa los riesgos asociados para la salud y vida de las madres.

En las etapas posteriores de la infancia y en la edad adulta los efectos no dejan una huella tan abrupta como en la gestación o en los primeros dos o tres años de vida, pero la subnutrición constituye una barrera para el desarrollo de las capacidades tanto porque sin una ingesta adecuada es difícil desarrollar una actividad intelectual y física y en consecuencia aprender o trabajar con rendimientos adecuados, como por el efecto que tiene en el estado de salud general de las personas. El hambre constituye una trampa que cronifica la pobreza y la transmite intergeneracionalmente.

El derecho a una alimentación adecuada no se limita a que la dieta incluya una cierta cantidad de calorías y nutrientes necesarios para subsistir, este derecho va más allá, pues implica que todas las personas deben tener, en todo momento, acceso físico y económico al alimento o a medios para producirlo. Si las personas no cuentan con los medios para producir o adquirir alimentos, es obligación del Estado tomar todas las medidas necesarias progresivamente y suministrar alimentos o recursos para satisfacer necesidades mínimas, que implican que la gente no muera de hambre o que sobreviva en un estado de desnutrición crónica¹⁸.

La Observación General n°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece los componentes que forman el derecho a una alimentación adecuada:

- *Disponibilidad.* Todas las personas deben poder obtener alimentos ya sea por medio del mercado o contando con los medios para producirlos. El alimento debe estar disponible en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades físicas de todas las personas.
- *Accesibilidad.* Se trata de la accesibilidad física y económica. El precio de los alimentos debe

¹⁸ En América Latina y el Caribe, la dramática situación de subnutrición que afecta a 52 millones de personas según las últimas cifras de FAO (2008a).

ser tal que no represente una carga desproporcionada para los ingresos y que no impida el goce de otros derechos. La accesibilidad física significa que todos deben tener acceso a los alimentos, particularmente los grupos desfavorecidos como los niños, los discapacitados y los ancianos.

- *Adecuación.* Los alimentos disponibles para el consumo humano deben ser adecuados respecto de las condiciones sociales, culturales y ambientales de la persona, y no deben contener sustancias nocivas. La dieta debe contener la mezcla de nutrientes necesaria para una vida sana.

- *Sostenibilidad.* La provisión de alimentos para satisfacer las necesidades actuales de la población no debe poner en peligro su disponibilidad de largo plazo. Las prácticas como el pastado excesivo de ganado, la deforestación, y la contaminación del agua y el suelo mediante el uso de pesticidas son perjudiciales para la disponibilidad futura o la seguridad de los alimentos.

3. ¿ES LA ALIMENTACIÓN UN DERECHO JUSTICIABLE?

El aspecto fundamental que afecta el pleno disfrute del derecho a la alimentación es la posibilidad de reclamar la violación del mismo y ser escuchado ante un juez o jurado, que luego dictaminaría una sentencia que tendría repercusiones para el individuo afectado o para todo el Estado. En ciertos casos, el hambriento reclamante podría incluso recibir un resarcimiento por esta violación, bien en forma de restitución de recursos, bien en forma de especie o monetario. Este elemento se conoce como *justiciabilidad*¹⁹. En un reciente Foro celebrado en la Sede de la FAO en Roma sobre el derecho a la alimentación (FAO, 2008b), se determinó que la justiciabilidad de este derecho, aún siendo muy importante, no es la única vía de exigibilidad ni es siempre la más efectiva. Sin embargo, los tribunales son los garantes últimos de los derechos humanos y deben estar habilitados para tomar en consideración todos estos derechos. Como se ha indicado, la justiciabilidad tiene otros canales para hacerse efectiva, tales como los mecanismos de reclamo administrativos de ministerios y de la administración pública, o los canales cuasi-judiciales que representan las cada vez más consolidadas Defensorías o Procuradurías de los Derechos Humanos, que poco a poco van introduciendo el seguimiento de los derechos sociales, los DESC, en sus planes de trabajo. Hasta la fecha ambas vías de monitoreo y garantía del derecho a la alimentación juegan un papel fundamental, en estos momentos, donde existe escasísima jurisprudencia formal sobre el tema.

Una definición operativa sobre la justiciabilidad del derecho a la alimentación fue adoptada en el informe sobre justiciabilidad del derecho a la alimentación que preparó la Unidad de Derecho a la alimentación de FAO: “*Facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado para, en primer lugar, determinar en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no; y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación*” (FAO, 2004). La justiciabilidad es la materialización de la obligación del Estado de “hacerse responsable del derecho frente al ciudadano” a través de los canales judiciales. Entre las acciones concretas en torno a este tema está la tipificación de los delitos, la identificación de los responsables de

¹⁹ Es común encontrar el uso indistinto de los términos *exigibilidad* y *justiciabilidad*, aunque no implican lo mismo. La exigibilidad se desprende del hecho que la proclamación de derechos debe acompañarse por la posibilidad que la sociedad, en general, pueda exigir respuesta a quienes son responsables de hacer cumplir los derechos. Por otro lado, la justiciabilidad es un concepto más específico y debe entenderse, por tanto, como una exigibilidad legal o jurídica propiamente.

la violación del derecho, recoger evidencias y pruebas, presentar al responsable ante la justicia, dictaminar sobre el caso y establecer las sanciones determinadas para cada fallo (Kent, 2008).

Uno de los puntos principales del debate sobre los derechos sociales ha sido su naturaleza justiciable o no. A nivel internacional, existe todavía una enorme controversia en relación a la justiciabilidad de los DESC, y muchos países son reacios a la idea de poder hacer justiciables los DESC puesto que esto puede interferir en la soberanía de los estados (Kent, 2008). El argumento que va cobrando fuerza gracias a recientes avances de jurisprudencia y discusiones académicas es que, en su calidad de derecho humano estrechamente ligado al derecho a la vida y por estar recogido en un tratado internacional vinculante, reconocido en constituciones nacionales y principios generales del derecho, el derecho a la alimentación sí es manifiestamente justiciable.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR) emite el año 1998 la siguiente opinión mediante la Observación General n°9, en la que hace una amplia referencia sobre la aplicación interna del PIDESC. *“Las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de los medios adecuados; las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos”* (Naciones Unidas, 1998). La Observación General n°12 del PIDESC consideró además que *“toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados”*. Con estas últimas afirmaciones se muestra la claridad del PIDESC para reafirmar la exigibilidad y la justiciabilidad del derecho a la alimentación adecuada, así como del derecho fundamental a estar libre de hambre: el umbral mínimo de garantía del derecho a la alimentación.

Los instrumentos regionales contienen disposiciones similares sobre el derecho de recurso de los derechos contenidos en los tratados²⁰. A este respecto, cabe destacar el artículo 25.1 de la Carta Interamericana de Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Sin embargo conviene señalar una particularidad que afecta a América Latina y que está relacionada con el Protocolo de San Salvador sobre DESC, protocolo adicional a la Carta Interamericana de Derechos Humanos. Este protocolo incluye una breve mención al derecho a la alimentación en su artículo 12, al igual que menciones a otros DESC tales como el derecho a la educación, a la salud, a la cultura y al trabajo. Sin embargo, según el artículo 19.6 que se refiere a los medios de protección en caso de violación de esos derechos, solamente el derecho a los trabajadores a organizarse en sindicatos (Art. 8.a) y el derecho a la educación (Art. 13) son sujetos de análisis y, por tanto, sólo esos son justiciables ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH).

Estados Unidos expresó su desacuerdo con el hecho de poder presentar casos de violación contra el derecho a la alimentación ante la CIDH. En consecuencia esta no es una instancia que puedan utilizar los 52 millones de personas que tienen insatisfecho su derecho a estar libre de hambre en América Latina y el Caribe. Análogamente sucede en África, donde no existe tampoco la posibilidad de reclamar la violación del derecho a la alimentación ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos²¹, lo cual parece una triste paradoja en un continente donde todavía un tercio de la población esta desnutrida y cada año hay más personas hambrientas²². Afortunadamente, esta

²⁰ Por recurso debe entenderse un mecanismo jurídico o judicial por el que se hace cumplir un derecho o se previene, repara o compensa la violación de un derecho.

²¹ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. <http://www.achpr.org>

²² Desde 1990 no ha dejado de crecer el número de hambrientos en el África Subsahariana: en 1990 había 169 millones, en 1997 194 millones y en 2005 212 millones (FAO 2008c).

situación que deja sin instancias internacionales a quienes no son atendidos en sus países tiene los días contados, pues se abrirán nuevas posibilidades una vez que entre en vigor el Protocolo Facultativo de PIDESC.

El Protocolo Facultativo del PIDESC: una nueva herramienta legal

El 10 de diciembre de 2008 fue adoptado finalmente por la Asamblea General de Naciones Unidas el Protocolo Facultativo del PIDESC que le confiere al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas competencias adicionales para controlar la correcta aplicación nacional de los derechos reconocidos en el PIDESC. Este protocolo es similar al que ya existía para el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. De esta forma se oficializa la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales contarán desde ahora con un mecanismo, en el ámbito internacional, que les permita acceder a recursos efectivos para las violaciones de sus derechos, una vez que hayan usado los mecanismos de recursos y quejas existentes en sus propios países, o si la utilización de los mecanismos nacionales tardan demasiado. De esta forma se acerca la justicia internacional a millones de personas, grupos, comunidades y pueblos excluidos en todo el mundo.

Entre las cláusulas más destacadas de este Protocolo, y que afectan directamente a la promoción de la justiciabilidad del derecho a la alimentación se cuentan:

- Los Estados parte del Pacto que adopten el Protocolo reconocen la competencia del Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir y evaluar comunicaciones referidas a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales estipulados en el Pacto. Estas comunicaciones pueden ser quejas individuales, colectivas o quejas interestatales²³.
- El Protocolo abre la posibilidad de que se tomen “medidas cautelares”, facultando al Comité para enviar al Estado parte correspondiente un pedido urgente de que adopte tales medidas cautelares a fin de evitar que las víctimas de las supuestas violaciones sufran posibles perjuicios irreparables.
- El Protocolo también crea un procedimiento de investigación, estableciendo que, si el Comité recibe información confiable referida a violaciones graves o sistemáticas del Pacto, deberá invitar al Estado parte a cooperar en la evaluación de la información y, para ello, a presentar observaciones respecto de la información. La investigación puede incluir una visita al territorio del Estado parte afectado.
- El Protocolo exige que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sean sometidas a ninguna forma de maltrato o intimidación como consecuencia de las comunicaciones que se presenten ante el Comité en virtud del Protocolo.
- El Protocolo abre la puerta a reclamaciones de violaciones de un Estado a otro, siempre y cuando ambos estados hayan ratificado el Protocolo.

²³ Hasta ahora el Protocolo no ha sido todavía ratificado por ningún país. El Protocolo entrará en vigor cuando al menos 10 países lo ratifiquen.

- Finalmente, uno de los aspectos novedosos del Protocolo es que establece un mecanismo de asistencia técnica y financiera para mejorar la comunicación, formación y respecto de los DESC en los diferentes países, lo que ayudará a que se facilite ayuda técnica de organismos internacionales y terceros países para hacer efectivo el Protocolo.

En el caso del derecho a la alimentación adecuada, el comité DESC interpretó que el Art.11 del PIDESC implica que toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a no padecer hambre debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Además, todas las víctimas de tales violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Además, la persona cuyo derecho ha sido violado puede presentar una demanda ante los tribunales sin necesidad de presentar pruebas concluyentes, siendo en cualquier caso el Estado el responsable de presentar las pruebas necesarias para demostrar que eso no es real, o si lo es presentar las debidas explicaciones y justificaciones. La carga de la prueba en caso de violaciones de los DESC corresponde al Estado garante.

Una de las medidas promovidas sistemáticamente por el comité DESC es la incorporación de las disposiciones del PIDESC en la constitución o legislación nacional de los Estados Partes, para garantizar que dichas disposiciones sean aplicadas directamente por los tribunales nacionales y otros organismos. Conviene señalar también que algunos Estados Partes en el PIDESC siguen el llamado sistema monista, lo que significa que un tratado, una vez ratificado, entra a formar parte de la legislación del territorio y, por lo tanto, es aplicable por los tribunales (por ejemplo, el caso de Brasil). Los Estados que siguen un planteamiento dualista normalmente deben adoptar medidas legislativas específicas con ese fin antes de que resulten aplicables las disposiciones del tratado (por ejemplo, Argentina y Guatemala). Las disposiciones del PIDESC son parte del ordenamiento jurídico interno y directamente aplicables en 77 Estados Partes.

Existe ahora la necesidad que los Estados traduzcan sus compromisos verbales en realidades concretas y adopten el Protocolo los primeros meses de 2009, fecha en la cual quedará abierto para su firma. Cuando el décimo Estado parte ratifique el Protocolo, éste entrará en vigor.

4. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN RELACIÓN AL PIDESC

Aunque resulta importante tener presente que la mayoría de las constituciones nacionales no incorporan el texto del PIDESC de forma literal, puede ser útil recordar las obligaciones expresas que el Pacto impone a los Estados Parte. En el informe sobre justiciabilidad del derecho a la alimentación de FAO (2004) se resumen de la siguiente forma:

a.- Adopción de medidas. La primera obligación expresa que el PIDESC impone a cada Estado Parte figura en el Artículo 2 de forma que: “*se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*”. Si bien se reconoce que la plena realización del derecho a la alimentación sólo se puede lograr con el tiempo y que depende de la disponibilidad de recursos, los Estados Parte del PIDESC han manifestado su compromiso de responsabilidad a nivel internacional respecto a este derecho. La responsabilidad a nivel nacional dependerá de la legislación interna de cada país,

en particular el régimen de los tratados internacionales, las disposiciones constitucionales, los principios del derecho y la responsabilidad política. Los Estados Parte no pueden aplazar indefinidamente sus medidas, aunque los derechos tengan que realizarse de forma progresiva en el tiempo y estén limitados por los recursos disponibles.

b.- No discriminación. La segunda obligación expresa está vinculada a la no discriminación. En el contexto nacional, el principio de no discriminación está profundamente arraigado en numerosas constituciones, la legislación común y la jurisprudencia. Puede concluirse con certeza que, en su aplicación al derecho a la alimentación, el principio de no discriminación sería justiciable ante los tribunales nacionales.

Al esclarecerse los contenidos del derecho a una alimentación adecuada en la Observación General n°12, se determinan conjuntamente las obligaciones de los Estados partes del PIDESC sobre este derecho y los demás DESC. Es así como se utiliza la siguiente tipología de obligaciones del Estado para examinar y evaluar la justiciabilidad: obligaciones de respetar, de proteger y de hacer efectivo el derecho (esta última incluye una obligación de facilitación y de suministro).

c.- Respetar. La obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada obliga a los Estados a no adoptar medidas que tengan por efecto impedir a los particulares y/o grupos utilizar sus propios medios para satisfacer dicho derecho. Desde un punto de vista conceptual, ello establece una obligación negativa determinante, que se violaría si el Estado autorizara, impusiera o tolerara de uno u otro modo políticas, programas y/o medidas oficiales que destruyan las fuentes alimentarias de las poblaciones –tales como los cultivos o las existencias de alimentos– sin una razón válida o una compensación razonable.

d.- Proteger. La obligación de protección exige de los Estados que garanticen que un tercero, ya sea persona físicas o jurídica, no prive a ningún ciudadano del acceso a una alimentación adecuada. Dichas medidas incluirían la aplicación coercitiva de la legislación vigente y garantías de sometimiento al imperio de la ley que protejan a los sectores más vulnerables de la sociedad contra injerencias externas. Un ejemplo podría ser la no protección de arrendatarios expulsados ilegalmente de sus tierras agrícolas por otros particulares o empresas el hecho de no proteger los derechos individuales a la alimentación frente a injerencias o el no respeto por terceros también puede ser justiciable.

e.- Hacer efectivo (facilitar). La obligación de hacer efectivo el derecho (facilitar su ejercicio) significa que el Estado debe realizar actividades de forma proactiva para reforzar el acceso de las personas a los recursos y medios para garantizar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria, así como la utilización por las personas de dichos recursos y medios. Entre los ejemplos de medidas características para facilitar el acceso a la alimentación cabe destacar la educación y la formación, la reforma agraria, las políticas de apoyo al desarrollo urbano y rural, la información sobre mercados, etc.

f.- Hacer efectivo (suministrar). Según el CESCR, cuando un individuo o grupo no pueden, por motivos ajenos a su voluntad, disfrutar del derecho a una alimentación adecuada con los medios de que disponen, los Estados tienen la obligación de hacer efectivo dicho derecho de forma directa (obligación de suministro), dentro del límite de los recursos de que disponen (máximo de recursos disponibles). Dicha obligación también les incumbe respecto de las víctimas de catástrofes, ya sean naturales o de otro tipo. La obligación no consiste, por ende,

en suministrar alimentos a cada persona sino a las que no pueden mantenerse a sí mismas, por razones de edad, invalidez o de otro tipo.

Implicaciones para la justiciabilidad de dichas obligaciones

Por lo que respecta a estas obligaciones, el Estado dispone normalmente de un amplio margen de apreciación. La cuestión más pertinente que se debe plantear a la hora de adoptar una resolución judicial o cuasi judicial sería, en primer lugar, si el Estado ha “adoptado medidas” para facilitar el acceso a los alimentos por la persona o grupos afectados y, en segundo lugar, si dichas medidas han sido razonables o adecuadas habida cuenta de las circunstancias (situación política y económica del país). Por consiguiente, el tribunal debería determinar esencialmente si se han adoptado medidas y, en su caso, si han sido razonables o adecuadas. En conclusión, la obligación de facilitación puede constituir la cuestión más delicada de resolver para los jueces. En dichos casos, sería importante examinar la obligación de hacer efectivo el derecho (facilitar su ejercicio) desde la perspectiva de las repercusiones presupuestarias, la función del Estado en el establecimiento de prioridades.

Con fines legales y/o judiciales, puede ser útil establecer una distinción entre un acceso o utilización insuficientes o inadecuados de los alimentos que se traduzcan en una malnutrición o subnutrición, y los casos en que éstas se deban a una violación del derecho a la alimentación de la persona en cuestión. Si bien es casi seguro que una persona que padezca de malnutrición crónica podría hacer valer que su derecho a la alimentación y nutrición no se ha realizado, para que exista violación justiciable según el PIDESC y las Observaciones Generales posteriores, se debe tener en cuenta si el Estado tiene la obligación, y en qué medida, de adoptar o no determinadas disposiciones y, en su caso, la eventual incapacidad de dicho Estado para adoptar disposiciones respecto a la realización de dicho derecho u otras posibles alegaciones en su defensa de este tipo.

Dentro del contexto de justiciabilidad, se establece una clara distinción entre obligaciones de resultado y obligaciones de conducta. Las obligaciones de resultado implican el goce efectivo del derecho a la alimentación (evaluado, por ejemplo, mediante la recuperación de datos antropométricos). Por otra parte, las obligaciones de conducta, existen cuando el Estado adopta medidas calculadas racionalmente para lograr el disfrute del derecho a la alimentación. El derecho a la alimentación entraña obligaciones de conducta y de resultado, cuya eventual violación puede ser determinada por un órgano competente.

Por ello, la mera existencia de malnutrición en un determinado país no es determinante para probar la existencia de una violación del derecho a la alimentación (FAO, 2004). Si fuera tan evidente, los más de 120 países que tienen hambrientos, malnutridos o subnutridos tendrían puestas demandas de violación de este derecho. Ya se ha indicado que existe muy poca jurisprudencia hasta el momento. No obstante, si en un país los ingresos y el nivel de malnutrición son relativamente elevados, ello podría indicar que éste no adopta las medidas necesarias y adecuadas al máximo nivel de sus recursos disponibles. Sin embargo, cuando un gobierno permite que un país pase hambre, son necesarias soluciones inmediatas y no castigos (Kent, 2005).

Lamentablemente, parece existir en la mayoría de los países algunas inconsistencias entre las políticas que impulsan y los tratados que han suscrito en materia de derechos humanos. Muchos Estados no dan muestra de coherencia en lo que se refiere a sus propias prácticas (Naciones Unidas, 2008). Resulta frecuente que instituciones de un Estado propongan proteger y promover el derecho a la alimentación y otras instituciones adopten decisiones o apliquen políticas que contradicen directamente ese derecho. Un claro ejemplo de esta situación en la actual era globalizada es el

compromiso a basar el desarrollo en los derechos y la adopción de políticas comerciales que anulan la eficacia de las medidas que tendrían como objeto facilitar el disfrute de los derechos humanos económicos sociales y culturales de amplias capas de la población de otros países.

La coherencia se podría conseguir si se situaran los derechos humanos en el centro de la política gubernamental y se modificaran las políticas y programas que afectan negativamente al derecho de los habitantes de otros países a la alimentación, tal como lo sugiere la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993)²⁴.

5. LAS DIMENSIONES DE LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Aunque pudiera parecer fácil empezar a desarrollar la justiciabilidad de un derecho tan fundamental como es el alimento, sin el cual se muere y el resto de los derechos humanos carecen por tanto de sentido, hasta la fecha han habido innumerables dificultades de orden legal, metodológico, financiero y hasta sociológico para que la violación de este derecho, que se realiza diariamente para millones de personas en América Latina haya tenido tan poco desarrollo legal frente a la justicia ordinaria o la de derechos humanos en general. El derecho a la alimentación es un derecho cuya realización depende de muchos factores. Este derecho se vincula a otros derechos humanos, desde los derechos de propiedad y el acceso a la justicia, al derecho al trabajo, a la información y a la educación.

El derecho a la alimentación adecuada tiene dos dimensiones según la Observación General n°12, que detalla el alcance del derecho a la alimentación recogido en el PIDESC. Se menciona el derecho fundamental a estar libre de hambre, que se supone como el umbral mínimo del derecho a la alimentación, ya que comer menos de ese umbral implica pasar hambre, y es por sí una amenaza a la vida²⁵. Por ello se considera fundamental, e implícitamente ligado al derecho a la vida (Eide, 2005). Sin embargo, tanto su desarrollo normativo y las características de exigibilidad y justiciabilidad, como las definiciones de los umbrales mínimos y los recursos de amparo inmediato para las personas que sufren hambre no han sido plenamente desarrolladas, lo que deja a este derecho fundamental en una especie de limbo legal, que no facilita en nada el desarrollo de jurisprudencia (Restrepo-Yepes y Correa-Montoya, 2007; FAO, 2004). Este derecho debiese considerarse de cumplimiento inmediato y totalmente obligatorio, no dejando resquicios legales para evadir la responsabilidad aduciendo limitaciones presupuestarias o implementación progresiva. De hecho, los principios de Limburgo establecen la existencia de obligaciones para los DESC de cumplimiento inmediato²⁶, sin importar la capacidad económica de los Estados, y obligaciones de cumplimiento progresivo²⁷ (FIAN, 2007a). Por otro lado, tenemos la dimensión del derecho a una alimentación adecuada, en cantidad y calidad para todos los seres humanos, tanto los que pasan hambre como los que no. Este derecho implica que los alimentos han de ser producidos de manera sostenible, que han de estar bien procesados,

²⁴ En la Declaración y en el Programa de Acción de Viena (1993), todos los Estados reconocieron que la protección de los derechos humanos era "responsabilidad primordial de los Gobiernos" (Naciones Unidas, 1993).

²⁵ Sobre la base de la extensa experiencia adquirida, el Comité DESC es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto (Naciones Unidas, 2000). Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.

²⁶ Este tipo de obligaciones no requieren de un lapso para su ejecución y pueden considerarse como obligaciones de resultado. Algunos ejemplos: obligación de no discriminación, de protección judicial, de adoptar medidas apropiadas para la realización de un derecho y la de eliminar toda legislación que afecte el disfrute de los DESC.

²⁷ Estas obligaciones requieren de un período de tiempo para lograr la satisfacción del derecho en cuestión. Implican adoptar medidas, cuyo resultado sólo se logrará con posterioridad al inicio de la actividad de Estado destinada a cumplirlas. Las obligaciones de implementación progresiva se clasifican tradicionalmente dentro de las obligaciones de conducta.

ser inocuos y nutritivos, que el consumidor tiene derecho a elegir sus propios alimentos en función de sus gustos y de sus patrones alimentarios, determinados por sus pautas culturales y su nivel de acceso económico. Es decir, toda una serie de aristas en torno al hecho de alimentarse, que van mucho más allá del mero hecho de nutrirse y consumir las calorías necesarias para mantener el cuerpo activo. Esta dimensión es claramente de realización progresiva y está relacionada con una progresividad del gasto social del estado, pero también con factores ligados al desarrollo de políticas de educación, inclusión y respeto de la diversidad. En términos de establecer prioridades que permitan la adopción progresiva y sostenible, la exigibilidad por cauces judiciales debe orientarse a asegurar el derecho de los más vulnerables y en consecuencia puede no tenerse que amparar todas las causas promovidas por cualquier persona. En muchas situaciones de escasez de recursos, habrá que considerar las condiciones de las personas, la gravedad de su situación y la situación alimentaria, social y económica general.

Ambas dimensiones tienen implicaciones humanas, financieras y legales diferentes, aunque apenas se están empezando a desarrollar de manera diferenciada. Hasta la fecha en los países de la región, la protección constitucional del derecho a la alimentación, no distingue entre ambas dimensiones ni establece que aspectos son justiciables y cuáles no. Existe mucho temor entre los juristas de derechos humanos por el hecho que el desarrollo excesivo de una dimensión debilite la otra, especialmente si se ponen todos los esfuerzos en el desarrollo de la dimensión de estar libre de hambre, en desmedro de la dimensión de alimentación adecuada.

Otros aspectos importantes relacionados con el desarrollo del derecho a la alimentación, y que han sido recogidos en numerosas discusiones sobre el tema²⁸ son los siguientes: a) el acceso a los recursos naturales (agua, suelo, crédito o semillas) como condición para la realización del derecho a la alimentación; b) la importancia de desarrollar más y conocer mejor las Directrices Voluntarias del derecho a la alimentación; c) el derecho a la alimentación como criterio para la coherencia de políticas alimentarias globales, tales como aquellas discutidas en el marco de la Organización Mundial de Comercio, los tratados de libre comercio o los lineamientos para los biocombustibles, y d) la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

En esta línea, cada vez suena con más fuerza la necesidad de volver a poner la alimentación en el centro de las políticas agrícolas y comerciales, especialmente a raíz de la crisis por el alza en los precios de los alimentos que golpeó al mundo en 2007 y 2008²⁹. También, cada vez más, se consideran justiciables las obligaciones positivas para garantizar que las personas tengan acceso a los alimentos bajo cualquier circunstancia (Dennis y Stewart, 2004).

²⁸ Ver recientemente la Conferencia Internacional "Policies against Hunger VII", que se desarrolló en diciembre 2008 en Berlín y que tuvo como tema central "El alimento como derecho humano". <http://www.policies-against-hunger.de/index.php?id=772>

²⁹ En esa misma línea, recientemente se ha presentado la "Declaración de Córdoba sobre el Derecho a la Alimentación y la Gobernanza del Sistema Mundial de Agricultura y Alimentación" (10 Diciembre 2008) con recomendaciones identificadas por un grupo de expertos internacionales en el contexto del Proceso de Córdoba para fortalecer el derecho a la alimentación a nivel mundial. El Proceso de Córdoba se inició con el Seminario Internacional sobre el Derecho a la Alimentación organizado por la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP) en Octubre 2007 en Córdoba. Posteriormente, se le dio continuidad durante el Foro del Derecho a la Alimentación organizado por la Unidad de Derecho a la Alimentación de FAO en Octubre 2008. La presente Declaración de Córdoba es el resultado de una segunda reunión en Córdoba convocada por la CEHAP los días 28 y 29 de Noviembre 2008. La Declaración será objeto de futuras consultas y posibles revisiones a lo largo del año 2009.

6. FORMAS DE VIOLACIONES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Entre 1995 y 2005, FIAN documentó varios casos de violaciones del derecho a la alimentación en 5 países. Los casos referidos fueron analizados por De Loma-Ossorio (2008) quien identificó patrones de violaciones, estructurados de acuerdo a las obligaciones del Estado de respetar, proteger y promover, así como la obligación de garantizar la no-discriminación.

a.- Obligación de respetar. La forma más típica de violación, y que mayor seguimiento tiene por parte de ONGs, son los desalojos forzosos de tierras cultivables llevados a cabo por el Estado sin la compensación, reasentamiento y rehabilitación apropiada. Los desalojos forzosos suelen ser consecuencia de grandes proyectos de desarrollo o de infraestructuras (presas, actividades mineras).

b.- Obligación de proteger. Unas de las formas más frecuentes de violación son la protección insuficiente contra las actividades de grandes operadores de agronegocios y latifundistas en relación a los monocultivos en grandes extensiones que utilizan pesticidas y contaminan los medios de vida de los campesinos, bien sea para biocombustibles bien sea para cultivos de exportación. También pueden incluirse las actividades mineras que contaminan el agua y la tierra, o desvían las fuentes de agua o hacen disminuir la capa freática de los pozos de agua. Otro caso muy recurrente es la protección inapropiada de la tenencia de la tierra, tanto la propiedad privada de pequeños agricultores como la propiedad colectiva de grupos étnicos (derechos consuetudinarios recogidos en muchos ordenamientos legales de América Latina)³⁰. En un enfoque más amplio y menos frecuente, los despidos ilegales y la denegación de salario o prestaciones laborales son también recogidos en algunos casos como violación del derecho a la alimentación³¹.

c.- Obligación de facilitar. Las violaciones identificadas están relacionadas con fallas en el desarrollo de planes de acción de reforma agraria, o la no implementación o discriminación. Otro ejemplo cada vez más frecuente, por la abundancia de programas, es el mal funcionamiento o malversación de fondos en programas sociales o de desarrollo. El mal funcionamiento, en tanto que ineficacia e inadecuación de las acciones para lograr sus objetivos presenta una mayor dificultad de ser conceptualizado como un incumplimiento de la obligación. Existen sin embargo algunos criterios para allanar esa dificultad. Si una parte relevante del mal funcionamiento tiene identificadas sus causas, existen evaluaciones que así lo refrendan y propuestas de cambios claros y viables que no han sido aplicados, difícilmente se podrá considerar que el estado y sus funcionarios cumplieron con la obligación de facilitar el derecho. Si por el contrario la ineficiencia predominantemente tiene que ver con fallas estructurales de muy difícil solución en el corto y medio plazo (ausencia de técnicos capacitados, inexistencia de una red de gestión con medios adecuados para cubrir el territorio,...) el caso es diferente. La malversación de fondos y otras prácticas corruptas constituyen violaciones por parte de los responsables de las mismas y la ausencia de sin acciones sustantivas para su eliminación constituye un abandono de la obligación del estado de facilitar el derecho.

d.- Obligación de garantizar la no-discriminación. Las mujeres, los niños y las minorías étnicas suelen padecer situaciones de hambre más graves que otros grupos como resultado de la discriminación que sufren en el acceso a los alimentos o recursos productivos. Es importante señalar que las mujeres que pertenecen a grupos minoritarios sufren todavía más

³⁰ Ver posteriormente en la jurisprudencia el caso de la comunidad indígena Yakye Axa contra el Estado Paraguayo.

³¹ Ver el caso de Carmen Janeth Molina en Guatemala.

discriminación debido al impacto adicional de la discriminación de género. Existe un dicho en la región que indica que el hambre tiene rostro de mujer, joven indígena, lo cual refleja bastante bien las estadísticas más actuales.

Otro aspecto que merece un comentario es que en ciertos casos relacionados con la violación del derecho a la alimentación, puede ser más razonable y efectivo la puesta en marcha de mecanismos de reparación inmediata y provisión de medidas para que no vuelva a pasar en el futuro, en lugar de imposición de penas y/o castigo al responsable de la infracción (Kent, 2008). Por ejemplo, en el caso de Estados fallidos, países en guerra o conflicto civil, o países muy pobres deficitarios de alimentos, la idea de ayudar a los Gobiernos a cumplir con su obligación fallida en lugar de condenarlos judicialmente parece tener más posibilidades de éxito, y está también contemplada en el PIDESC y en el Protocolo Facultativo.

7. LA ESCASA JURISPRUDENCIA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La finalidad de la justiciabilidad de los DESC es la protección judicial efectiva a las víctimas, es decir, el reconocimiento del derecho en el caso concreto, la declaración de su violación y la orden de compensación, reparación, satisfacción, así como la adopción de medidas para que no se vuelva a presentar (FIAN, 2007b). La protección efectiva a su vez no tiene otro fin que el garantizar la plena realización del derecho.

Todos los niveles de obligación respecto del derecho a la alimentación se pueden considerar justiciables y han sido considerados como tales. No obstante, las obligaciones de respetar y proteger, así como la obligación de abordar el derecho a la alimentación de forma no discriminatoria son las que menos problemas plantean (FAO, 2004). Existen factores como el nivel de vida del país, la definición del umbral de pobreza, los recursos disponibles y los programas existentes que deberían tomarse en consideración por los tribunales u órganos cuasi-judiciales al momento de definir o sentenciar casos de violaciones al derecho a la alimentación.

No obstante, se requiere algo más que un reconocimiento estatal y judicial de la justiciabilidad para garantizar que las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación tengan un acceso efectivo a la justicia a nivel nacional. Es necesario un mayor conocimiento del derecho a la alimentación y de las correspondientes obligaciones por parte de sus titulares. Los juristas deben ser formados para que sean capaces de defender eficazmente el respeto de este derecho y los jueces deben adquirir los conocimientos necesarios para tomar en consideración dichas alegaciones, independientemente de cual sea su veredicto a la vista de todos los elementos de juicio, pues la justiciabilidad no es posible si de facto lo que se produce es el rechazo de las causas por el desconocimiento de la materia por quien tiene que decidir si existe causa enjuiciable o no. De hecho, en el desarrollo actual de la justiciabilidad de los DESC, el papel del juez es muy importante, pues depende de su conocimiento, sensibilidad y facultad interpretativa la aceptación, denegación o sentencia en un caso de este tipo, habida cuenta de la todavía escasa jurisprudencia y amplia facultad de interpretación de las normas legales escritas.

Actualmente hay poca jurisprudencia disponible específicamente sobre el derecho a la alimentación, aunque existe un corpus creciente de jurisprudencia relativa a otros varios derechos económicos,

sociales y culturales³², lo que justifica claramente el potencial para la justiciabilidad nacional e internacional de estos derechos (Verna, 2005). En aumento de jurisprudencia de DESC, los tribunales e instituciones cuasi-judiciales internacionales están jugando un papel muy activo en la defensa de las obligaciones positivas de los Estados, especialmente cuando éstos fallan en la implementación de programas, leyes, políticas o asignaciones presupuestarias, o cuando ha habido discriminación o privación de la vida por violación del derecho a la salud o alimentación.

Hasta la fecha, han sido muy pocos los casos en que los tribunales nacionales han dictado sentencias basadas en las disposiciones relacionadas con los derechos a la alimentación (FAO, 2006). No obstante, hay ciertos signos de progreso en el fortalecimiento de los mecanismos judiciales y de otro tipo, y a medida que se desarrolle la jurisprudencia y se acumulen los casos de revisiones de decisiones administrativas, se espera que cada vez sean más claros los procedimientos a través de los cuales puedan adoptarse medidas correctivas eficaces frente a casos de violaciones del derecho a la alimentación.

Ejemplos de India y Sudáfrica

El Tribunal Supremo de la India ha dictado resoluciones en virtud de las cuales se deben suministrar alimentos a las personas mayores, enfermas o discapacitadas, a las mujeres y hombres indigentes en peligro de muerte por inanición, a las mujeres embarazadas y lactantes, así como a los niños indigentes, en particular cuando estas personas o sus familiares carezcan de recursos económicos suficientes para mantenerse a sí mismos la obligación de suministro puede ser justiciable a nivel nacional (Gonsalves, 2007; Acharya, 2007). Según el Tribunal Supremo, el derecho fundamental a la vida no ha de ser visto sólo desde las obligaciones negativas de no matar o no privar de alimento, agua u oxígeno, si no que ha de abarcar obligaciones positivas ligadas a el derecho a los medios de vida para mantener una vida digna (Verna, 2005). Esta ampliación de la noción de derecho a la vida a través de acciones de interés público con sentencias positivas y de obligado cumplimiento para el Estado Indio han ampliado la jurisprudencia del derecho a la alimentación con expresiones tales como “necesidades básicas para la vida” o “mínima expresión de la noción de dignidad humana”. De manera resumida, presentamos dos de los casos más conocidos de India, que han trascendido ampliamente sus fronteras (COHRE, 2006).

- Procedimientos de Muerte por Hambruna en el Estado indio de Orissa (2003). Los manuales de actuación del Estado Indio violaron el derecho a la alimentación, que es una parte integral del derecho a la vida recogido en el artículo 21 de la Constitución, al considerar a los hambrientos como meros beneficiarios de asistencia humanitaria y no como titulares del derecho.
- La demanda de la ONG People’s Union for Civil Liberties contra el Estado Indio (2003) por mantener alimentos en los graneros a pesar de producirse numerosas muertes por hambruna en el estado de Rajastán. Entre las decisiones de la Corte, se estableció que todas aquellas personas desnutridas que no tengan posibilidades de alimentarse por si mismos (ancianos, viudas y discapacitados) recibirían una ración gratis de grano, y que el Gobierno debería implementar progresivamente la alimentación escolar en todas las escuelas (Guha-Kashnobs y Vivek, 2007).

³² Hay bases de datos sobre ese corpus jurídico disponibles en varias organizaciones, como la Red Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ESCR-Net), en su sitio web www.escr-net.org; Interights, en su sitio web www.interights.org; la Red Nórdica de Derechos Humanos, en su sitio web www.nordichumanrights.net/tema/tema3/caselaw/; y el Centro de Derechos relativos a la Vivienda y Desahucios (COHRE), en su sitio web www.cohre.org/litigation.

Otro buen ejemplo de justiciabilidad lo brinda la Constitución de Sudáfrica, con una interpretación relativamente novedosa, que no distingue entre categorías de derechos, sino que estipula que se deben respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos reconocidos (Tveiten, 2005). Se incorporan derechos sociales clave tales como el derecho a la alimentación, al agua, a la vivienda, la salud o la seguridad social. Según proceda, se pueden realizar entonces determinados derechos, incluido el derecho a la alimentación, dentro del límite de los recursos disponibles y mediante la adopción de medidas razonables. Ciertas decisiones judiciales, como el ya bien conocido caso Grootboom sobre derecho a la vivienda, establecen la competencia de los tribunales nacionales sudafricanos para realizar inmediatamente y con todos los medios disponibles ciertos umbrales mínimos de los DESC, lo cual no entra en contradicción con la realización progresiva de los mismos.

Ejemplos de América Latina

Tal y como se indica en el reciente informe regional de FAO (FAO, 2008a), desde 2003 se ha producido un notable desarrollo del marco legal e institucional de lucha contra el hambre en la región. El eje articulador de estos marcos legales es la garantía del derecho a estar libre de hambre y a una alimentación adecuada para todos y cada uno de los ciudadanos de la Región. De manera progresiva el tema de la lucha contra el hambre se está insertando y fortaleciendo en las agendas públicas nacionales. Lo que inició como el caballo de batalla de la nueva administración de Lula da Silva y su programa estrella “Fome Zero” se transformó en un compromiso de Estado con la promulgación de la LOSAN en 2006 y, se ha ido convirtiendo poco a poco en una señal distintiva del accionar de Gobiernos y organizaciones no gubernamentales de los países de la región, desde México, con la disposición constitucional para insertar el derecho a la alimentación en la Constitución Federal; hasta Argentina, con la creación de la primera ley de seguridad alimentaria (2003) que contemplaba el derecho a la alimentación. Al mismo tiempo la sociedad civil comienza a producir de manera casi general informes de avance sobre el tema³³, y cada vez más se insertan noticias en los medios de comunicación que llevan el derecho a la alimentación entre sus textos.

Una de las facetas de protección del derecho a la alimentación es su inclusión en las Constituciones de los Estados. En esa línea hemos clasificado a los países en tres grupos, en función del tipo de protección garantizada para el derecho a la alimentación.

1. Disposiciones constitucionales en que se hace mención directa del derecho a la alimentación, siendo éste aplicable al conjunto de la población: Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá y Suriname.
2. Protección expresa del derecho a la alimentación de un grupo determinado: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
3. Estados Partes del PIDESC en los que éste es aplicable directamente en virtud de la Constitución: Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Suriname y Venezuela.

Conviene indicar, sin embargo, que en ciertos países ha habido una exclusiva constitucionalización de la justicia sobre DESC, incorporándose los distintos derechos en la Constitución pero no siendo

³³ Algunos de ellos pueden revisarse en la siguiente página web de la Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre” <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/infda.htm>

posteriormente recogidos en los ordenamientos penales o civiles internos. Por el contrario, otras vías de protección de los DESC han sido exploradas por países como Argentina, donde su Constitución, a raíz de la modificación de 1994, facilita la protección de los DESC y crea el mecanismo de Amparo Colectivo, que puede ser interpuesto por un individuo privado para proteger a un grupo de una violación colectiva. Los tratados internacionales, como el PIDESC, se convierten entonces en leyes vinculantes a nivel interno.

En el caso de la experiencia brasileña, se ha demostrado que la presentación de quejas sobre el derecho a la alimentación usando las vías administrativas y cuasi-judiciales de manera grupal puede ser una herramienta poderosa para los titulares de derechos y ha generado un creciente compromiso por parte de los garantes de obligaciones para cumplir con sus responsabilidades frente a los derechos humanos. Esto es especialmente cierto si las sentencias sobre reclamaciones son monitoreadas por organizaciones de derechos humanos o defensores del pueblo, que podrán vigilar si se acatan a no por parte de las instituciones sancionadas. Por otra parte, el acceso expedito a mecanismos de reclamación en casos de obligaciones estatales que no han sido cumplidas en el lapso de tiempo correspondiente constituye un elemento esencial en el proceso (Valente, 2007).

A continuación, se describen brevemente cuatro casos de justiciabilidad del derecho a la alimentación en Honduras, Guatemala, Paraguay y Argentina. A pesar de la escasa jurisprudencia, de la ausencia de Protocolo Facultativo del PIDESC y de las limitaciones derivadas del Protocolo de San Salvador, América Latina ha visto desarrollarse rápidamente una serie de casos iniciales donde el derecho a la alimentación empieza a usarse como argumento legal para plantear la defensa de los derechos sociales. Se tiene constancia de algunos casos más, todos ellos muy recientes, en Brasil y Colombia, pero todavía no es posible recopilarlos íntegramente. Estos cuatro casos presentan resultados diferentes, tres son nacionales y uno es internacional, y dos de ellos el derecho a la alimentación se presenta asociado directamente al derecho a la vida. En un solo caso se usó el derecho fundamental a estar libre de hambre (Argentina), lo que se relaciona con la idea, anteriormente expresada, del escaso desarrollo conceptual de sus implicaciones legales.

a.- Caso “Brisas del Bejuco” en Honduras (2007).

Este es uno de los escasos casos exitosos de un juicio ganado a favor de la parte demandante, que utilizó el derecho a la alimentación como argumento legal. Se trata de una sentencia dictada por la Corte de Apelaciones Seccional de San Pedro Sula del 12 de noviembre de 2007 que con buena razón se ha considerado como histórica.

A continuación resumimos los hechos: en el marco de un conflicto agrario entre el grupo campesino “*Brisas del Bejuco*” y un terrateniente de la zona, los campesinos habían sido acusados por el delito de usurpación. El Juzgado de lo Penal había ordenado el desalojo inmediato de los imputados. Amenazados por el desalojo, el líder del grupo campesino informó al abogado del grupo sobre una capacitación que recibió sobre el derecho a la alimentación. El abogado, que no sabía del tema, recibió los documentos sobre el tema que habían sido distribuidos durante la capacitación y presentó un recurso de Amparo para detener el desalojo, fundamentando su defensa en la obligación del Estado de proteger el derecho a la alimentación. La Corte de Apelaciones Seccional de San Pedro Sula reconoce en su sentencia la argumentación del abogado, hace amplia referencia al PIDESC y a la Observación General Nº7 y concluye que “*los desalojos llevan implícito un drama humano y pueden dar lugar a graves violaciones a los derechos humanos*” y que por lo tanto “*debe dejarse sin valor y efecto la orden de desalojo*”.

Es la primera vez en la historia de Honduras que una sentencia judicial se basa en la vigencia del PIDESC y, por ello, este fallo tiene una alta importancia en la promoción de la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Honduras. Es un caso paradigmático, un caso que seguramente servirá como punto de referencia para otras disputas legales en el marco de los conflictos agrarios en Honduras y, por analogía, en otros países de Centroamérica. Además, este caso señala claramente la importancia y los logros de la capacitación sobre el derecho a la alimentación tanto de los operadores de la justicia como de los tenedores del derecho.

b.- Caso de Carmen Janeth Molina, Quezaltenango, Guatemala (2006).

Aunque este caso no tuvo un final feliz en Honduras, puede servir de ejemplo de cómo el derecho a la alimentación puede servir como argumento legal en diversos casos laborales, siempre que peligre la seguridad alimentaria de la familia. Por otro lado, este primer caso de justiciabilidad del derecho a la alimentación en Guatemala, país con un 54% de desnutrición crónica infantil, puso en evidencia la frágil estructura de las entidades encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos sociales en este país, a pesar de que Guatemala ha firmado y ratificado el PIDESC hace más de 20 años.

La Jueza de trabajo de primera instancia del Departamento de Quetzaltenango argumentó en el dictamen final a un proceso de índole laboral que el Derecho a la Alimentación de una empleada de limpieza había sido violado, como consecuencia de un despido improcedente y un posterior alargamiento excesivo del proceso de reclamación, con objeto de desgastar a la demandante. Carmen Molina se dedicaba a las tareas de limpieza y conserjería cuando fue despedida. En ese entonces era un caso típico de incumplimiento patronal, pues la empresa se negaba a pagar sus prestaciones laborales, pero desembocó en una flagrante violación de su derecho a la alimentación debido a que el equipo de abogados de la empresa buscó desesperarla para que desistiera del caso. Para ello, se valieron de amparos y argucias para prolongar el juicio y la consecución del veredicto final, consumiendo en el proceso más de 24 meses. Durante ese tiempo, Carmen Molina dejó de pagar el alquiler del cuarto que rentaba y tanto ella como sus hijos padecieron hambre en repetidas ocasiones, pues su medio de sustento era el trabajo perdido. En el dictamen se hace valer el Artículo 11 del PIDESC, donde los Estados parte reconocen el Derecho de toda persona a la Alimentación. El pacto es respaldado por el artículo 46 de la Constitución de Guatemala y toma el carácter de Ley Ordinaria en el Decreto 32-2005 que corresponde a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), que ratifica el derecho a la alimentación para todos los ciudadanos.

Cuando se conoció el dictamen, con una sanción que oscilaba entre 6.500 y 7.000 USD, la parte sancionada interpuso un amparo que se elevó a la Corte Suprema de Justicia, aduciendo inconsistencia y favoritismo. El amparo fue considerado con lugar. El monto de la sanción hizo reaccionar a la empresa para contratar un buen equipo de abogados para la defensa. En esta fase es donde se evidencia la fragilidad del sistema para la protección del derecho a la alimentación en Guatemala. Interpuesto el amparo, la agraviada Carmen Molina necesitaba seguir en el caso, y eso implicaba cubrir costes procesales. Al recibir la noticia del amparo, los abogados de Carmen buscaron el apoyo de la Procuraduría de Derechos Humanos y de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, pero por distintas razones no contaron con el apoyo y asesoramiento necesarios. Finalmente, el caso fue desestimado por la Corte Suprema de Justicia y se archivó.

c.- Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs el Estado Paraguay (2002).

Esta es una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por omisión estatal en reconocer la propiedad sobre territorio ancestral a comunidades indígenas, lo cual se

vincula a una violación del derecho a la vida por privación de medios de subsistencia tradicionales, entre ellos el derecho a la alimentación³⁴. La demanda fue promovida por el CEJIB³⁵ contra el Estado de Paraguay. La Comunidad Yakye Axa, comunidad indígena paraguaya perteneciente al pueblo Guaraní, denunció al Estado por no reconocerle la propiedad sobre su territorio ancestral. Ante la imposibilidad de ser resuelto en el ámbito de la Comisión, ésta remitió la denuncia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte consideró que Paraguay no adoptó las medidas adecuadas de derecho interno necesarias para garantizar a la comunidad el uso y goce efectivo de sus tierras tradicionales y con ello amenazó el libre desarrollo y transmisión de su cultura y prácticas tradicionales. En enero de 2002, los peticionarios informan a la CIDH sobre el incumplimiento de los compromisos del Estado expuestos en el Acuerdo de Acercamiento de Voluntades y la Comunidad Yakye Axa decide retirarse de la Mesa de Diálogo con el Gobierno y solicita a la CIDH pronuncie el informe de admisibilidad correspondiente. En febrero de 2002, la CIDH declara admisible la denuncia formulada contra el Estado paraguayo por violación de los Artículos 4, 21, 25, 8 y 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Tras estudiar el caso, la Corte resolvió que Paraguay violó los derechos a la propiedad y a la protección judicial, así como el derecho a la vida, ya que privó a la comunidad de acceder a sus medios de subsistencia tradicionales. Merece la pena destacar que en ningún caso se usa el derecho a la alimentación como argumento principal, ya que este derecho está excluido de los casos justiciables recogidos en el Protocolo de San Salvador. Sin embargo, se protege este derecho por su relación directa con el derecho a una vida digna, y por el umbral mínimo alimentario que se asocia al derecho a la vida. Además, entendió que el Estado no adoptó las medidas positivas necesarias para asegurarles durante el período que permanecieron sin territorio, las condiciones de vida compatibles con su dignidad. Durante su estadía al costado de una ruta frente a las tierras que reclaman, la comunidad careció de acceso adecuado a alimentos, servicios de salud y educación. Dieciséis personas (menores de 6 y mayores de 58 años) fallecieron a causa de las condiciones de vida. La Corte consideró que el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas orientadas a la satisfacción de una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo cuya atención se vuelve prioritaria. La Corte ordenó al Estado demarcar el territorio tradicional, entregárselos de manera gratuita y proveerles los bienes y servicios básicos para su subsistencia hasta tanto les restituyan sus territorios. La Corte Interamericana ha reafirmado su interpretación amplia del derecho a la vida tomando en consideración las normas sobre salud, educación y alimentación previstas en el Protocolo de San Salvador. En su interpretación también tomó en cuenta Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de supervisión del PIDESC.

d.- Caso Defensor del Pueblo contra Estado Nacional y Provincia del Chaco por Indígenas Toba, Argentina

Como consecuencia de una demanda del Defensor del Pueblo de la Nación contra el Estado Nacional y la Provincia del Chaco³⁶, en la cual se informa sobre violaciones constantes de derechos humanos fundamentales, entre ellos el derecho a la alimentación, en comunidades indígenas Toba de la Provincia del Chaco, la Corte Suprema de la Nación consideró obligación del Poder Judicial buscar los medios necesarios para garantizar la eficacia de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y los Pactos Internacionales incorporados en la misma, en una sentencia del 18 de Setiembre de 2007. Según el Defensor, la situación de las comunidades ubicadas al sudeste chaqueño consistía en un “exterminio silencioso, progresivo, sistemático e inexorable”.

³⁴ Más información puede extraerse de: http://www.esqr-net.org/caselaw/caselaw_results.htm?attribLang_id=13441

³⁵ Centro por la Justicia y el derecho internacional, ONG que actúa a través de litigaciones estratégicas a favor de los DESC.

³⁶ El texto completo de la demanda ante la Corte Suprema por el exterminio de comunidades aborígenes se encuentra disponible en: www.ceppas.org/gajat/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=181

El reclamo se sustenta por resultados de investigaciones hechas por instituciones nacionales y por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Además, cita medios periodísticos que demuestran la grave crisis sanitaria, alimentaria y socioeconómica de tales poblaciones. Los indígenas Toba se hallan afectados por una grave situación socioeconómica, a consecuencia de la cual la mayoría de la población padece de enfermedades endémicas relacionadas directamente con la extrema pobreza (desnutrición, chagas, tuberculosis, donovanos, broncopatías, parasitosis, sarnas, etc.), carece de alimentación, de acceso al agua potable, de vivienda, de atención médica necesaria, entre otras. Destaca que a causa de esa crisis sanitaria y alimentaria, en agosto de 2007 se han registrado 11 muertes³⁷ en dicha región por desnutrición aguda severa. La demanda persigue, por tanto, que se inste al Estado Nacional y al Departamento del Chaco a garantizar continua y permanentemente una real y efectiva calidad de vida digna, conjuntamente con los derechos que conlleva la expresión en su máxima amplitud y plenitud.

Se sostiene que la firma y ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los mandatos explícitos e implícitos de la Constitución Nacional y de la provincial, y las numerosas leyes nacionales y provinciales vigentes, relacionadas con los derechos fundamentales de las personas, ubican claramente a ambos estados como sujetos pasivos de la acción. En ese sentido, afirma que el Estado Nacional se encuentra obligado a garantizar los derechos esenciales de los habitantes y, por lo tanto, a satisfacer, de forma concurrente con los gobiernos provinciales o municipales, las necesidades básicas de la población.

La Corte Suprema de Justicia³⁸ ordenó que los estados nacional y provincial presten auxilio en forma inmediata a las comunidades indígenas considerando la gravedad y urgencia de los hechos, sin perjuicio de lo que en definitiva sea la decisión final del juicio. Para ello, resolvió lo siguiente:

- Requerir al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco para que en el plazo de treinta días informen al Tribunal sobre diferentes acciones y estadísticas relativas a la comunidad indígena que habita los Departamentos General Güemes y Libertador General San Martín de esa provincia: (a) Comunidades que pueblan esos territorios y cantidad de habitantes que las integran., (b) presupuesto para la atención de los asuntos indígenas y destino de los recursos fijados en las leyes respectivas, (c) ejecución de programas de salud, alimentarios y de asistencia sanitaria, (d) ejecución de programas de provisión de agua potable, fumigación y desinfección, (e) ejecución de planes de educación, (f) ejecución de programas habitacionales.
- Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en ambos departamentos, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios.
- Convocar a una audiencia pública en la cual las partes deberán explicar las medidas tomadas para resolver la situación de las comunidades aborígenes ante las muertes por desnutrición y enfermedades derivadas de la pobreza.

El resultado de la audiencia fue un fuerte cuestionamiento a las autoridades por la ineficiencia observada en sus políticas de asistencia ante los informes presentados por los representantes de las comunidades y el Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo aprovechó para denunciar que tras haber visitado varias localidades una semana antes de la audiencia, constató “in situ” que no

³⁷ Esta circunstancia habría sido corroborada por el Instituto del Aborigen Chaqueño y la Secretaría de Derechos Humanos.

³⁸ El fallo de la Corte Suprema de Justicia se encuentra disponible (online) en: <http://www.defensor.gov.ar/informes/fallochaco.pdf>

habían llegado ni los alimentos ni el agua que habían sido dispuestos por la aprobación de la medida cautelar. Entre agosto y noviembre de 2007 se contabilizaron 21 muertes por causas derivadas de la desnutrición y la pobreza. Las últimas tres fueron criaturas de menos de tres años. Hasta la fecha no se ha llegado a definición judicial por parte de la Corte.

Otros precedentes y sentencias de interés en ALC

Otros precedentes, relativos a otros derechos, pero que pueden ser por analogía invocados para la aceptación de la apertura de causas por violación del derecho a la alimentación se encuentran en varios países de América Latina, donde los tribunales han ordenado a los Gobiernos que proporcionen tratamiento contra el virus de HIV/SIDA de manera inmediata.

En algunos de los sistemas más progresivos, como en el caso colombiano (Sentencia T-0025 de 2004), los jueces han establecido sistemas de monitoreo del cumplimiento de la sentencia, para casos en los cuales dicho cumplimiento requiere de un tiempo de ejecución, por ejemplo se trata de la implementación de una política pública o de lograr el cubrimiento a todo un grupo poblacional (FIAN, 2007b).

8.- RESTRICCIONES A LA JUSTICIABILIDAD

A pesar del avance reciente, la jurisprudencia sobre alimentación sigue siendo escasa, tanto a nivel regional como mundial. Esto se debe a una serie de restricciones o limitaciones de carácter legal, administrativo, económico o de conocimiento: no se aplica la ley que es desconocida por el demandante y por el juez. De hecho, por el momento, las implicaciones legales a nivel nacional de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos son bastante débiles o escasamente aplicadas, y muchos jueces de primera instancia apenas conocen los DESC.

1.- Invocar un derecho humano como base legal: En muchos países, la norma jurídica no considera todavía los pactos internacionales de derechos humanos (los civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales) como fuente de derecho formal, a no ser que haya habido una translación específica de las disposiciones de los tratados al marco legal nacional. Incluso, si ha habido esta incorporación al corpus legal nacional, en muchos casos la violación de los DESC apenas conlleva unas sentencias con condenas morales y/o de no repetición o de modificación de una ley o programa, y casi nunca de sanciones penales, ni resarcimiento económico. Los DESC no cuentan todavía con una percepción social y política equiparable a la que gozan los derechos civiles y políticos (por ejemplo, el caso de una censura a un periódico por una noticia, o la cancelación de un partido político por sus ideas).

2.- Reconocerlo ante órgano judicial o cuasi-judicial: Por un lado, la jurisprudencia es un acicate y una base sólida sobre la cual ir montando otros casos, que con sus matices van ampliando el espectro de lo justiciable, de las formas y de los argumentos usados. El efecto “llamada” de una sentencia favorable (caso de Honduras) o el impacto desalentador de una sentencia desfavorable (caso de Guatemala) son aspectos a considerar en esta etapa inicial de jurisprudencia incipiente. Cada caso, ya sea frente a un tribunal ordinario o órgano cuasi-judicial (Defensor de los Derechos Humanos), es muy importante. Se necesitan más casos exitosos para que dejen precedente a futuros casos de justiciabilidad.

Como ya se vio anteriormente, es posible presentar casos ante instituciones judiciales o cuasi-judiciales. Lamentablemente, los tribunales ordinarios, que están más accesibles para los hogares

en inseguridad alimentaria³⁹, suelen desconocer el tema, y los DESC no aparecen en la larga lista de derechos de los ciudadanos. Esto requiere con urgencia una mayor sensibilización sobre la importancia de los DESC y el derecho a la alimentación en el desarrollo de los países, y su relación con los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por otro lado, las Relatorías de Derechos Humanos o los Procuradores y/o Defensores del Pueblo han estado tradicionalmente centrados en los derechos civiles y políticos, y apenas están entrando actualmente en los Derechos sociales. Por ejemplo, recientemente se ha abierto una unidad DESC en la Defensoría del Pueblo de Ecuador, o recién el 2007 presentó el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala su primer informe sobre el derecho a la alimentación, conforme estipula la Ley SAN de 2005.

Estas dificultades para acceder a la justicia y los mecanismos de reclamo son muy evidentes para aquellos que pasan hambre, que son los que tienen su derecho violado, y que además son las personas menos organizadas, con menor nivel de estudios, menos empoderados para reclamar y con menor confianza en los sistemas estatales de gobierno y justicia. Los hambrientos no se quejan. Es por ello que el rol de la Sociedad Civil (ONG, agrupaciones de campesinos, colectivos de abogados, etc.) en la promoción de los derechos y en el levantamiento y apoyo a reclamos por violaciones se vuelve un aspecto clave. Sin acciones de interés público para defender el derecho a la alimentación de colectivos, grupos étnicos o personas individuales no podremos avanzar para hacer este derecho una realidad. Y esa litigación de carácter estratégico sólo la pueden llevar a cabo las organizaciones de la sociedad civil: no la pueden apoyar los Gobiernos, ni las organizaciones internacionales, ni los países desarrollados y sus departamentos de cooperación, incluso cada vez es más raro que sean apoyadas por fundaciones privadas de países desarrollados⁴⁰. Esto se debe a que la queja o denuncia siempre tendrá como sujeto responsable al Estado de un país determinado, y ningún actor externo quiere litigar contra un Estado.

La litigación estratégica, sin embargo, no debe ser vista como el fin del proceso de garantía de los derechos humanos, si no sólo un medio. En algunos casos se ha visto que estas acciones colectivas son la chispa que activa una movilización social o un seguimiento mediático en torno a un caso de violación concreta (Verna, 2005). Por ello, la litigación es importante no sólo por los beneficios judiciales que pueda generar.

3.- Determinar si ha sido respetado, protegido o violado: Como ya se ha indicado, el derecho a la alimentación es multidimensional y requiere, por tanto, abordajes intersectoriales que abarcan a varios ministerios y a numerosos programas de Gobierno. Por tanto, ¿qué ministerio es responsable del hambre?. En teoría, casi todos parcialmente y ninguno completamente, por lo que es difícil legalmente atribuir responsabilidades. En la práctica, nadie quiere cargar con la responsabilidad única de erradicar el hambre. Incluso, en algunos países, la responsabilidad sobre la alimentación adecuada de los hijos recae sobre los padres, y no sobre el Estado, por lo cual este último no tiene porqué jugar un rol protagónico en la lucha contra el hambre en un país determinado. En este caso, el respeto, protección o cumplimiento del derecho no es responsabilidad del Estado. Por ello es tan importante que el derecho a la alimentación, como responsabilidad del Estado, esté recogido en la Constitución. Otro tema que está por desarrollar, y sobre el que más discrepancia existe todavía, es el establecimiento de delitos tipificados de violación de este derecho, lo que conlleva decidir qué tipos de violaciones hay y que penas conllevan cada una de ellas. A nivel mundial apenas se ha avanzado en tipificaciones de delitos por violación de DESC, y mucho menos de violación del derecho a la

³⁹ La accesibilidad a la justicia es un enorme limitante en América Latina, donde el costo medio de un juicio se acerca a los 3.000 dólares. Este simple hecho limita el acceso a la justicia para más del 90% de los ciudadanos de la región, que no tienen la capacidad económica de llevar adelante un juicio o demanda, bien sea civil, penal o por violación de derechos sociales.

⁴⁰ Las Acciones de Interés Público a favor de los DESC han tenido un notable desarrollo en India, especialmente ligadas a la Corte Suprema de Justicia y a una interpretación amplia del derecho fundamental a la vida.

alimentación. Uno de los casos más antiguos y conocidos sobre tipificación penal alimentaria es el llamado delito de “extraperlo”, que es un delito existente en España hace más de 50 años y que consiste en penar la subida excesiva de precios de bienes esenciales (agua, alimentos, medicinas) en épocas de guerras o desastres naturales. Este delito se tipificó tras la Guerra Civil española, cuando España se encontraba en una terrible situación de miseria, hambre y destrucción de los sistemas productivos y agroalimentarios. En esa época difícil aparecieron empresarios y comerciantes sin escrúpulos que se aprovechaban de las necesidades de la gente para vender productos muy por encima de su precio normal antes de la guerra. Y esto se consideró delito.

4.- Más limitaciones para el desarrollo de jurisprudencia. El derecho a la alimentación necesita más líderes, más campeones para presentarlo, explicarlo y defenderlo ante los políticos, los medios de comunicación y los tribunales. Aunque los Organismos Internacionales no pueden ni deben litigar contra los Estados, si que pueden promover el desarrollo de la exigibilidad (no judicial) y la justiciabilidad (judicial) de este derecho. Y por ahora, tanto los organismos de Naciones Unidas como las ONG internacionales han prestado poca atención a la justiciabilidad de los DESC. Las excepciones a esta norma son algunas ONG como FIAN Internacional, FAO y el ACNUDH, que ven la importancia de este frente de la justiciabilidad, no como el único, pero si como un camino importante para hacer valer estos derechos.

Las ONG que defienden el derecho a la alimentación le han dado tradicionalmente un excesivo peso al tema agrario, con reclamos sobre desalojos de tierras o reforma agraria, y le han asignado un menor valor al desarrollo de marcos institucionales (políticas y leyes) y a la justiciabilidad de las violaciones. Merece la pena destacar la excelente labor que ha venido haciendo FIAN Internacional en este sentido, con numerosas publicaciones e informes sobre el tema (FIAN, 2007a; 2007b; 2007c; 2007d).

Otro aspecto que afecta al normal desarrollo de la justiciabilidad del derecho a la alimentación es que hasta ahora han primado los casos colectivos sobre los particulares, con procesos muy mediatizados políticamente y con cobertura sensacionalista, lo cual es bueno para el conocimiento de la opinión pública aunque afecta al normal desarrollo judicial del proceso. Además, los procesos han sido tradicionalmente muy largos, burocráticos y costosos para ser soportados por los afectados (normalmente gente pobre, desnutrida y poco alfabetizada), lo cual ha hecho que se abandonen o dejen de seguirse activamente. Por otro lado, hasta la firma del Protocolo Facultativo, los casos de reclamo se solían parar a nivel nacional, con muy pocos casos que se elevaban a la Comisión Interamericana, siempre además siendo asociados a otros DESC o al derecho a la vida, puesto que el derecho a la alimentación no es justiciable según el Protocolo de San Salvador. Como este derecho planteaba pocas opciones de reclamo, y además se exploraban pocas esas vías judiciales, los Gobiernos de la región han mostrado poco interés por la judicialización de este derecho. Nunca estuvieron a favor, pero tampoco estaban manifiestamente en contra. Puede que la situación cambie a partir del 2009, cuando aumenten, como se espera, el número de casos que lleven el derecho a la alimentación como argumento legal.

9. PROPUESTAS PARA IMPULSAR LA PLENA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Las propuestas que se dan a conocer a continuación no constituyen las únicas alternativas posibles sobre acciones que pueden ser llevadas en un país para hacer efectivo el derecho a la alimentación. La idea es presentar algunas medidas concretas y específicas para que los tomadores de decisiones y los activistas de la sociedad civil puedan proponer y hacer efectivo mecanismos y espacios para promover una mayor y mejor justiciabilidad de este derecho. No pretendemos definir un orden pre-establecido ni excluir otras acciones posibles.

Dirigidas a funcionarios públicos e instituciones del Estado

a.- Establecimiento de una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Las leyes crean y/o consolidan el marco institucional, entendido este como el conjunto de instituciones, políticas, prioridades y presupuesto, y que se compone de relaciones jerárquicas entre instituciones, mandatos y funciones de cada una, la representatividad social, el ámbito de operaciones, la priorización de acciones y grupos, y la asignación de presupuestos. Las leyes son difíciles de promulgar, pero también son difíciles de derogar, y ayudan a mantener la inercia de prioridades y la arquitectura institucional, tan necesaria para la lucha contra el hambre (Vivero y Ramírez, 2009a). Las leyes existentes⁴¹ son más estables que los decretos Gubernativos⁴², y actualmente hay diez propuestas de Ley en discusión en los Congresos de la región. Recientemente, la Unidad de Derecho a la Alimentación de FAO ha publicado una Guía para establecer una ley modelo que contemple el derecho a la alimentación en toda su plenitud⁴³.

b.- Sensibilización de parlamentarios y funcionarios públicos. A la hora de abogar por la operativización del derecho a la alimentación se hace evidente la necesidad de sensibilizar a los parlamentarios y funcionarios públicos (funcionarios, jueces, magistrados, procuradores de derechos humanos) sobre la relevancia del enfoque de derechos y de la protección de los DESC y específicamente del derecho a la alimentación para el desarrollo humano. Para ello, se han de realizar actividades (seminarios, encuentros, reuniones) dirigidas a la creación de una masa crítica de profesionales que ayuden a impulsar la vigilancia, operatividad y respeto de este derecho, como elemento en la lucha contra el hambre. El uso del derecho a la alimentación como argumento legal en el caso de Carmen Molina en Guatemala fue estimulado porque la Jueza del caso asistió a una capacitación sobre el tema.

c.- Formación sobre derecho a la alimentación. No se valora lo que no se conoce, aunque el desconocimiento de una ley no exime de su cumplimiento. Por ello, las Procuradurías de Derechos Humanos y las universidades, en conjunto con Organismos Internacionales y organizaciones de la sociedad civil, deben brindar formación sólida sobre el derecho a la alimentación a los líderes nacionales, tanto a los actuales como a los futuros. Como en el caso anterior, la clave está en crear una masa crítica de profesionales en diversos ámbitos (profesores, abogados, líderes sociales y religiosos, periodistas, políticos) que luego ayuden a meter una “conciencia del enfoque de derechos” en las políticas y acciones de lucha contra el hambre y la pobreza. Para favorecer la justiciabilidad, la formación es más efectiva si se la hace a los jueces y abogados (una asignatura de DESC en la carrera, por ejemplo) y a las organizaciones civiles, que luego van a defender y promover los casos.

⁴¹ Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y Venezuela.

⁴² Bolivia, Panamá y Perú.

⁴³ Para información adicional, se recomienda la “Guía para Legislar en Materia de Derecho a la Alimentación”, que preparó la Unidad de Derecho a la Alimentación de FAO (www.fao.org/righttofood).

d.- Creación de la figura de Relator o Procurador nacional sobre Derecho a la Alimentación. Esta idea sólo es factible en aquellos países que en su totalidad o en amplias zonas cuentan con muy elevadas tasas de desnutrición, y donde la lucha contra el hambre sea una verdadera prioridad nacional (Haití, Brasil, Guatemala, Bolivia). Esta persona (o equipo), dedicada permanente y exclusivamente a la vigilancia del reconocimiento, respeto y realización del derecho a la alimentación, podría estar en la Procuraduría o Defensoría del Pueblo o nombrarse a un Procurador (Relator) especial para darle seguimiento al derecho a la alimentación, en el marco del seguimiento del PIDESC, ratificado por 146 países⁴⁴. Una alternativa, aunque de menor rango, puede ser tener equipos dedicados a trabajar sobre DESC en los ministerios de Justicia, en los Parlamentos y en las instancias cuasi-judiciales.

e.- Certificados de defunción o lesiones graves con la desnutrición aguda severa como causa. Hasta la fecha, en la mayoría de los países de la región, la desnutrición aguda severa no es causa oficial de muerte. Siempre hay otra causa última (paro cardíaco, disfunción renal o neumonía), que en muchos casos aparece como consecuencia directa de la falta de energía metabólica. Si no es causa legal de muerte, no se puede presentar como prueba ante los tribunales, y se debilita el recurso de violación extrema del derecho fundamental a estar libre de hambre. Por ello, proponemos aprobar normas legales con el fin de que se reconozca la desnutrición aguda severa como causa legal de muerte y/o causa de lesiones graves físicas y psicológicas. Este tema ha de ser tratado por los Sistemas Nacionales Forenses, para lo que se hace necesario la capacitación a médicos forenses y abogados, y trabajar el tema legal con los Congresos y los Ministerios de Salud y Justicia. El objetivo es poder utilizar dichos dictámenes forenses como medio probatorio de la muerte por desnutrición ante los tribunales penales y de derechos humanos. La existencia de esta causa legal de muerte supondría un enorme impulso para futuros casos de justiciabilidad.

f.- Establecimiento de un Juzgado Especializado en DESC. Como la violación de los DESC es una causa común en todos los casos de pobreza, pobreza extrema y hambre, y estos temas afectan a un importante porcentaje de la población, la creación de Juzgados (o Jueces) especializados en tratamiento de casos de violación de Derechos Económicos, Sociales y Culturales parece tener sentido y responder a una demanda pública importante. Estos juzgados tendrían como objetivo impartir justicia y asegurar un debido proceso (recepción, amparo, tratamiento, sentencia y revisión) para las personas cuyos derechos han sido violados. En algunos países, incluso, se podría habilitar un Juzgado especial para recoger y dar seguimiento a denuncias que usen el derecho a la alimentación como argumento legal.

Dirigidas a organizaciones de la Sociedad Civil

a.- Sensibilización de la Sociedad Civil. A pesar de los avances en muchos países, todavía queda trabajo por hacer en otros muchos. Para “activar” a los activistas, hay que llevar a cabo campañas de educación y sensibilización para las organizaciones de la sociedad civil y apoyo a Alianzas Nacionales contra el Hambre y por el Derecho a la Alimentación, para que actúen como plataforma que presione para el reconocimiento, respeto y materialización de este derecho. Ya vimos que sólo las organizaciones de la sociedad civil están en posición de hacer avanzar la justiciabilidad del derecho a la alimentación, puesto que sólo ellas están capacitadas técnica y financieramente para llevar a cabo litigación estratégica (o acciones de interés público) con la cual ir levantando casos ante los organismos de derechos humanos y tribunales nacionales y, sobre todo, defender un caso ante un tribunal o comisión internacional (Comisión de Naciones Unidas de Derechos Humanos o Corte Interamericana de Derechos Humanos).

⁴⁴ Los únicos países de la región que no han ratificado hasta la fecha el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Haití, San Kitts y Nevis y Santa Lucía. Todos ellos son miembros de FAO y sí que votaron a favor de la adopción de las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación.

b.- Observatorio de SAN o Derecho a la Alimentación. Apoyar la creación de un organismo (vigilante-observador-analista) compuesto mayoritariamente por líderes de la sociedad civil, especialistas y académicos nacionales e internacionales que den seguimiento al cumplimiento del PIDESC y de las obligaciones en relación al derecho a la alimentación. Este organismo puede estar inserto en una institución de derechos humanos, de la academia o ser independiente; y su principal objetivo es ser un observador imparcial y externo al Gobierno de los avances y desafíos para realizar el derecho a la alimentación para los ciudadanos de ese país. Ya existen observatorios de este tipo en Guatemala, Colombia y Brasil.

c.- Indicadores de seguimiento. Formulación de indicadores de seguimiento dirigidos al reconocimiento, respeto y materialización del derecho a la alimentación a nivel nacional. Estos indicadores deberían ser específicos de las implicaciones legales y financieras que conlleva la realización progresiva del derecho a la alimentación, y aunque pueden contener indicadores comúnmente usados para monitorear la seguridad alimentaria o la nutrición, no pueden restringirse sólo a ellos. Así, entre los indicadores específicos podemos mencionar:

1. Porcentaje de la población que tiene conocimiento del derecho a la alimentación.
2. Porcentaje del Gasto Público por persona.
3. Salarios mínimos frente a costo de canasta básica alimentaria.
4. Cantidad de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema y/o publican informes sobre derecho a la alimentación.
5. Número de denuncias recibidas y/o formalizadas por violación del derecho a la alimentación.
6. Número de dictámenes médicos y legales por lesiones graves (físicas y psicológicas) provocadas por desnutrición aguda severa.
7. Número de dictámenes médicos y legales que ponen como causa de muerte la desnutrición aguda severa.
8. Número de sentencias condenatorias por violación al derecho a la alimentación.

d.- Desarrollo de mecanismos para permitir las acciones legales de interés público. La falta de un procedimiento específico para reclamar la violación de un derecho constitucional o un derecho recogido en un tratado internacional vinculante (como es el PIDESC) no debe ser óbice para el no conocimiento por parte de los Jueces o organismos cuasi-judiciales sobre la violación a derechos previamente reconocidos. No aceptar a trámite estos casos violenta el principio del debido proceso e incumplen con la obligación de impartir justicia, máxime cuando muchas veces el derecho a la alimentación aparece recogido en la Constitución. En este sentido, los países deberían establecer mecanismos administrativos y legales para canalizar las denuncias por violación del derecho a la alimentación, y facilitar el procedimiento de interposición de acciones colectivas, que son aquellas realizadas por una persona o institución a nombre de un grupo o de una tercera persona cuyo derecho ha sido violado y que por carecer de recursos, conocimiento o capacidad no pueden presentar recursos ellos mismo. Estos procedimientos, conocidos como “Acciones de Interés Público”, también pueden ser calificadas de litigación estratégica, pues tienen como objetivo ir creando jurisprudencia y avances legales que vayan subiendo el listón de los mínimos garantizados y de las responsabilidades del Estado frente a los derechos de los ciudadanos.

10. CONCLUSIONES

Ningún elemento inherente al derecho a la alimentación justifica la no justiciabilidad de éste a nivel nacional o internacional. Por el contrario, existen argumentos de peso a favor de su exigibilidad plena por cualquier vía e incluso su justiciabilidad por vía judicial. El primero es el hecho indiscutible de que dicho derecho ya es justiciable en varios países, recogido en numerosas constituciones, leyes específicas de seguridad alimentaria y tratados internacionales vinculantes. En segundo lugar, en virtud de un principio fundamental del derecho internacional relativo a los derechos humanos, todas las personas tienen derecho a un “recurso efectivo” adecuado cuando se hayan violado sus derechos. En América Latina existe una larga tradición del recurso de amparo para hacer valer, precautoria e inmediatamente, la máxima protección a un individuo cuyos derechos hayan sido violados o su inocencia haya sido cuestionada. Ese recurso de amparo debería ejercerse con mucha mayor frecuencia para amparar a las personas que están en riesgo de muerte por desnutrición, y cuyo derecho fundamental a estar libre de hambre ha sido violado. Las obligaciones de respetar y proteger, así como la obligación de otorgar el derecho a la alimentación de forma no discriminatoria son las que menos problemas plantean. Las obligaciones de hacer efectivo el derecho y de facilitar su ejercicio para todos en todo momento son más complicadas desde el punto de vista operativo, político y financiero. Es necesario también un mayor desarrollo conceptual sobre las implicancias, obligaciones concretas y prioridades por parte de todos los actores.

No obstante, para garantizar que las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación tengan un acceso efectivo a la justicia a nivel nacional, se requiere algo más que un reconocimiento estatal y judicial de la justiciabilidad. Es necesario un mayor conocimiento del derecho a la alimentación y de las correspondientes obligaciones por parte de sus titulares. Se debe formar a los juristas para que sean capaces de defender eficazmente el respeto de este derecho y los jueces deben adquirir los conocimientos necesarios para aceptar dichas alegaciones, en su caso. En algunos países, también puede ser recomendable adoptar medidas legislativas para garantizar que el marco legal del país refleje adecuadamente el derecho a la alimentación y las obligaciones de hacerlo cumplir que incumben a todos los poderes del Estado. Para avanzar hacia una “América Latina y Caribe sin Hambre” hay varias vías, y el enfoque legal del derecho a la alimentación es una de las más poderosas. La justiciabilidad, todavía incipiente, ayudará a ello.

REFERENCIAS

- Acharya, S. (2007). National food policies impacting on food security: the experience of a large populated contry - India. En: Guha-Khasnabis, B., S. Acharya y B. Davis, eds. Food Insecurity, Vulnerability and Human Rights Failure. Pp. 3-34. United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Chen, S. y M. Ravallion (2008). The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty. Policy Research working paper 4703. Banco Mundial, Washington DC.
- COHRE (2006). Litigating social, economic and cultural rights: legal practitioners dossier. Centre on Housing Rights and Evictions. Ginebra.
- De Loma-Ossorio, E. (2008). El Derecho a la Alimentación. Definición, avances y retos. Boletín ECOS N°4, Septiembre-Octubre. Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), Madrid.
- Dennis, M. J. y D. P. Stewart (2004). Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing and Health?, American Journal of International Law, Vol. 98, nº 3: 498-506.
- Eide, A. (2008). Freedom from hunger as a basic human right: principles and implementation. En: Pinstrup-Andersen, P. y P. Sandoe, eds. Ethics, Hunger and Globalization. In search of appropriate policies. Pp. 93-110. Springer, Amsterdam.
- FAO (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. 13-17 de Noviembre. FAO Roma. www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm
- FAO (2004). Justiciabilidad del derecho a la alimentación. Documento de trabajo para la preparación de las Directrices Voluntarias, IGWG RTFG/INF 7, Octubre. FAO, Roma
- FAO (2006). Las directrices sobre el derecho a la alimentación. Documentos informativos y estudios de casos. FAO Roma. www.fao.org/docrep/010/a0511s/a0511s00.HTM
- FAO (2008a). Panorama del hambre en América Latina y Caribe. Oficina Regional de FAO, Santiago, Chile. (Online): www.rlc.fao.org/iniciativa/panorama.htm
- FAO (2008b). Foro sobre el Derecho a la Alimentación. Documento de debate. Justicia accesible, legislación y responsabilidad. FAO Roma. www.fao.org/righttofood/rtf_forum/background_en.html
- FAO (2008c). The state of food insecurity in the world 2008. FAO Rome.
- FIAN (2007a). El Derecho a la Alimentación. Estándares Internacionales para su implementación. www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/el-derecho-a-la-alimentacion/pdf
- FIAN (2007b). Guía Práctica para Abogados. La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación a nivel Nacional. www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/guia-practica-para-abogados/pdf
- FIAN (2007c). Cómo promover la Justiciabilidad del Derecho Humano a la Alimentación en Centro América. Una propuesta estratégica multidimensional. www.fian.org/resources/documents/others/como-promover-la-justiciabilidad-del-derecho-humano-a-la-alimentacion-en-centro-america/pdf
- FIAN (2007d). La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en Guatemala. www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/la-justiciabilidad-del-derecho-a-la-alimentacion-en-guatemala/pdf

Gonsalves, C. (2007). From international to domestic law: the case of the Indian Supreme Court in response to ESC rights and the right to food. En: Barth, W. y U. Kracht, eds. Food and Human Rights in Development. Volume II. Evolving issues and emerging applications. Pp. 215-236. Intersentia. Antwerpen y Oxford.

Guha-Khasnobis, B.; S. Acharya y B. Davis, eds. (2007). Food Insecurity, Vulnerability and Human Rights Failure. Introduction. United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

Guha-Khasnobis, B. y S. Vivek (2007). The Rights-based Approach to Development: Lessons from the Right to Food Movement in India. En: Guha-Khasnobis, B.; S. Acharya y B. Davis, eds. Food Insecurity, Vulnerability and Human Rights Failure. Pp. 308-327. United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

Hoddinott, J., J.A Maluccio, J.R. Behrman, R. Flores y R. Martorell (2008). Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults. The Lancet Series on Maternal and Child Nutrition. The Lancet, vol 371: 411-416.

Kent, G. (2005). Freedom from want: the human right to adequate food. Georgetown University Press Washington, D.C.

Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm

Naciones Unidas (1990). Observación General n°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Naciones Unidas (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena. Doc. A/CONF/157/23. www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion.pdf

Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm

Naciones Unidas (1998). Observación General n°9: La aplicación interna del PIDESC. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Doc. E/C.12/1998/24 de 3 de diciembre de 1998, párr. 2.

Naciones Unidas (1999). Observación General n°12: El derecho a una alimentación adecuada. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Doc. E/C.12/1999/5 de 12 de mayo de 1999.

Naciones Unidas (2000). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Documento E/C.12/2000/13, 2 de octubre de 2000. Comité DESC, Ginebra.

[www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/ed4316d20459fba3c125699700510241/\\$FILE/G0044707.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/ed4316d20459fba3c125699700510241/$FILE/G0044707.pdf)

Naciones Unidas (2008). Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho a la Alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. Doc n° A/HRC/7/5.

Restrepo-Yepes, O.C. y Correa-Montoya, L. (2007). El derecho a no tener hambre en Colombia ¿Derecho fundamental o derecho económico, social y cultural? Informe de investigación. Universidad de Medellín, Colombia.

Tveiten, M. (2005). Justiciability of Socio-Economic Rights: Reflections on Norwegian and South African debate and experience. En: Barth, W. y U. Kracht, eds. Food and Human Rights in Development. Volume I. Legal and institutional dimensions and selected topics. Pp. 163-185. Intersentia, Antwerpen y Oxford.

Valente, F. (2007). The Human Right to Food Movement in Brazil. 3. En: Barth, W. y U. Kracht, eds. Food and Human Rights in Development. Volume II. Evolving issues and emerging applications. Pp. 181-214. Intersentia, Antwerpen y Oxford.

Verna, S. (2005). Justiciability of Economic Social and Cultural Rights Relevant Case Law. Document prepared for the ICHRP Review Meeting. Rights and Responsibilities of Human Rights Organisations. Geneva, 15 March 2005. International Council on Human Rights Policy.

Vivero, J.L. y L.E. Monterroso (2008). Comer es un derecho en América Latina. Avances legales y políticos a favor del derecho a la alimentación. ALCSH Working paper n°3. FAO RLC, Santiago. www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/wp3.pdf

Vivero, J.L. y Ramírez, P. (2009a). Leyes, políticas e instituciones contra el hambre en el contexto latinoamericano. En: Vivero, J.L. y Erazo X., eds. Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre. Serie Políticas Públicas, Editorial LOM, Santiago

Vivero, J.L. y Ramírez, P. (2009b). El derecho a la alimentación: fundamentos y desarrollo en América Latina. En: Vivero, J.L. y Erazo X., eds. Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre. Serie Políticas Públicas, Editorial LOM, Santiago.