

LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE DESDE EL ENFOQUE DE LOS DESC

José M^o Medina Rey, Prosalus

1. Introducción. El derecho a la alimentación en la Declaración Universal de Derechos Humanos

La Asamblea General de Naciones Unidas, el día 10 de diciembre de 1948, aprobó por 40 votos a favor, 0 en contra y 8 abstenciones la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDDHH), como fruto de un largo proceso¹ de varios siglos en el que el pensamiento jurídico fue poco a poco acercándose a la definición de esos derechos que se deben atribuir a todo ser humano por el mero hecho de serlo.

Las conquistas obtenidas por los pueblos en la esfera de los derechos humanos son el resultado de la lucha de los grupos, poblaciones e individuos oprimidos y discriminados a lo largo de la historia de la humanidad. La DUDDHH representa la consolidación de estas conquistas y fue aprobada por los pueblos del mundo en un momento en que la Humanidad estaba bajo del impacto de abusos abominables cometidos por el Estado alemán nazista en contra de todos aquellos que no se podían enmarcar en su ideal ario de "super-hombre", donde no tenía cabida ni la diversidad ni la humanidad.

Los derechos consagrados en esta DUDDHH se entiende que brotan de la misma naturaleza humana y que, por tanto, son anteriores y superiores a cualquier legislación positiva (aunque, para poder ser reclamados ante los tribunales de justicia, deban ser explicitados y garantizados por las leyes). Se entiende además que son derechos universales², inviolables³ e inalienables⁴.

La reflexión jurídica sobre los derechos humanos ha señalado tres generaciones de ellos:

- Los *derechos de primera generación* son los derechos civiles y políticos (libertades), y se reivindicaron al menos desde el siglo XVIII. La persona puede exigir de cualquiera, tanto otras personas como el propio Estado, que respete sus libertades (de pensamiento, de expresión, de credo, de libre circulación, de asociación...)
- Los *derechos de segunda generación* empezaron a ser reivindicados a finales del XIX⁵; son los derechos sociales, económicos y culturales que, a diferencia de los de primera generación que sólo requieren de una sociedad determinada el no interferir en el derecho de cada individuo, sí exigen disponer de cuantiosos medios económicos para garantizarlos, y por ello sólo podrán satisfacerse gradualmente de acuerdo al momento histórico y a las posibilidades de cada estado (derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al trabajo...)
- Los *derechos de tercera generación* son aquellos cuyo titular no es la persona humana individual, sino como colectivo: comunidades, pueblos, humanidad (derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la paz, a la identidad cultural, a la autodeterminación...)

Por sí misma, la DUDDHH sólo tiene un valor ético; por ello, los países signatarios decidieron elaborar unos acuerdos que tuvieran carácter vinculante para todos los estados que los firmaran. En 1966 fueron aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas, en vez de uno como estaba previsto, dos pactos, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos

¹ Caben destacar en este proceso, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano adoptada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789 o la Constitución de Weimar de 1919.

² Válidos para todos los seres humanos sin excepción alguna

³ No es lícito privar a nadie de ellos

⁴ No se puede renunciar a su titularidad, aunque sí a su ejercicio.

⁵ Por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 o en la Constitución de Weimar de 1919

(PIDCP) y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC); para su entrada en vigor era necesario que fueran ratificados al menos por 35 países miembros, lo cual no se produjo hasta 1976⁶. Por tanto, la guerra fría separó artificialmente los derechos humanos en derechos civiles y políticos, defendidos por el mundo occidental, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), defendidos como prioritarios por los países del bloque socialista bajo el liderazgo de la URSS.

Entre ambos Pactos hay diferencias sustanciales. Los firmantes del PIDCP se comprometían a una puesta en práctica inmediata, debiendo establecer los cauces para que cualquier persona que considerara vulnerado uno de estos derechos pudiera interponer un recurso ante los órganos competentes del Estado. Sin embargo, la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales exige disponer de abundantes recursos económicos, por lo cual el compromiso de los 142 estados firmantes del PIDESC es solamente el de lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos.

Con el final de la guerra fría y el crecimiento del movimiento internacional por los derechos humanos, la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos de Viena (1993) retoma y reafirma los principios básicos de la DUDDHH:

- Universalidad e inalienabilidad.
- Indivisibilidad.
- Interrelación e interdependencia.
- Equidad y no-discriminación.
- Participación e inclusión.
- Obligación de rendir cuentas y estado de derecho.

Después de considerar la indivisibilidad de los derechos humanos, se reubican los derechos económicos y sociales como derechos humanos en situación de igualdad con los derechos civiles y políticos y se acelera la necesidad de discusión sobre la operatividad de los derechos de forma interrelacionada e interdependiente. Todo el proceso que actualmente se está dando sobre el derecho a la alimentación se enmarca en esta nueva situación.

El derecho a la alimentación es uno de estos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, cuya garantía genérica se recoge en el art. 22 de la DUDDHH⁷, y que aparece específicamente recogido en el art. 25: *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*.

2. Evolución posterior de la consideración del derecho a la alimentación

Después de ser incluido en la DUDDHH, el derecho a la alimentación fue también recogido en 1966 en el PIDESC; en el párrafo 1 de su artículo 11, los Estados reconocen *"el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"*. En el párrafo 2 del mismo artículo, los Estados reconocen que pueden ser necesarias otras medidas para garantizar *"el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"*. Los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

⁶ España los ratificó en 1977

⁷ Art. 22 DUDDHH: "Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales, y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad"

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

En noviembre de 1974 se celebró en Roma la primera Conferencia Mundial de la Alimentación; la Conferencia aprobó una Declaración⁸ (Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición), en la que proclamó que:

- i. *"Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda."*

En la Declaración se dice igualmente que los gobiernos tienen la responsabilidad de colaborar "para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de los alimentos entre los países y entre ellos" (párr. 2). Además, debería acordarse la prioridad a la lucha "contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos" (párr. 2). En definitiva, "siendo responsabilidad común de toda la comunidad internacional garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia, todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial" (párr. 12).

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada por 191 Estados, establece que en su aplicación los Estados Partes deben:

- a) Adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras cosas mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable (art. 24, párr. 2 c)
- b) Asegurar que los padres y los niños reciban información sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental (art. 24, párr. 2 e).
- c) Reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico (art. 27, párr. 1), proporcionando asistencia material, particularmente con respecto a la nutrición (art. 27, párr. 3).
- d) Asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño (art. 27, párr. 4).
- e) Proteger al niño contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo (art. 32, párr. 1).

La Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 convocada por la FAO aprobó, el 13 de noviembre de 1996, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en la que

⁸ Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación (E/CONF.65/20), publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1975, primera parte, cap. I.

los participantes en la Cumbre se comprometieron a aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional, con la finalidad de reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes del 2015⁹. A tal efecto, dentro del compromiso 7¹⁰ se definieron los cinco objetivos siguientes:

"Objetivo 7.1. Adoptar medidas dentro del marco nacional de cada país con miras a mejorar la seguridad alimentaria y permitir el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Objetivo 7.2. Mejorar la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar los recursos disponibles, haciendo un uso óptimo de ellos para apoyar los esfuerzos nacionales con objeto de conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.

Objetivo 7.3. Vigilar activamente la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Objetivo 7.4. Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.

Objetivo 7.5. Compartir las responsabilidades de la consecución de la seguridad alimentaria para todos, de manera que la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación se lleve a cabo al nivel más bajo posible al que pueda conseguirse mejor su objetivo."

En mayo de 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, atendiendo a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto, aprobó la Observación general N° 12¹¹ relativa al derecho a una alimentación adecuada.

En su 56° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación y nombrar por un período de tres años un Relator especial sobre el derecho a la alimentación¹². La Comisión define en los siguientes términos el mandato del Relator especial:

- a) *Que solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información;*
- b) *Que coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;*

⁹ Este compromiso ha sido renovado en la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, organizada por la FAO en Roma del 10 al 13 de junio de 2002

¹⁰ Aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional

¹¹ Las observaciones generales son interpretaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC. La Observación general N° 12 se refiere al artículo 11 del PIDESC

¹² Lo cual fue ratificado por Decisión 2000/219 del Consejo Económico y Social

- c) *Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo."*

La Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, convocada por la FAO y celebrada entre el 10 y el 13 de junio de 2002, ha reafirmado el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, ha reiterado el compromiso de reducción a la mitad del número de personas hambrientas para el 2015, pero al mismo tiempo ha reconocido que con la tasa anual de reducción que se ha alcanzado en estos años será imposible cumplir dicho objetivo. Frente a ello, sin embargo, no se realiza un análisis profundo de las causas de este fracaso ni un cuestionamiento sobre si las estrategias y modelos de desarrollo impulsados son los adecuados; además se insiste en el incremento de la producción y de la productividad como vía de solución, a pesar de que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU haya afirmado que el *"mundo ya produce alimentos suficientes para alimentar a toda la población del planeta"*¹³, lo que supone que lo que está fallando son los mecanismos de distribución y quizás el propio modelo de agricultura industrializada que se viene impulsando¹⁴.

3. Contenido del derecho a la alimentación

En cumplimiento de su mandato, el relator especial para el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, ha publicado varios informes dedicados al tema¹⁵. Recogiendo toda la reflexión anterior, especialmente la establecida por la Observación general nº 12, sintetiza el **contenido** de este derecho diciendo que *"el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna"*¹⁶

Si analizamos el texto de la Observación General nº 12, podemos encontrar algunos **elementos constitutivos** de este derecho a la alimentación, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera "inseparablemente vinculado a la dignidad humana" e "inseparable de la justicia social"¹⁷:

- **Alimentación suficiente:** aquella que aporta una combinación de productos nutritivos suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física) en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación¹⁸
- **Adecuación:** los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado¹⁹

¹³ Resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 3

¹⁴ En esta línea va la crítica realizada en el foro paralelo de ONG y organizaciones de la sociedad civil que, en lugar de hablar de seguridad alimentaria, propone un enfoque de soberanía alimentaria así como la alternativa de modelos de producción agroecológicos.

¹⁵ El texto completo de estos informes en su versión en castellano puede consultarse en la página web de Prosalus: www.prosalus.es, en el espacio dedicado a la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente"

¹⁶ Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Se refiere a este tema como justiciabilidad del derecho a la alimentación

¹⁷ Observación general nº 12, párr. 4

¹⁸ Observación general nº 12, párr. 9

¹⁹ Observación general nº 12, párr. 7

- ❑ **Sostenibilidad:** posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras²⁰
- ❑ **Inocuidad:** los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria²¹
- ❑ **Respeto a las culturas:** los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, por lo que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles²²
- ❑ **Disponibilidad:** posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda²³
- ❑ **Accesibilidad económica:** implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas²⁴
- ❑ **Accesibilidad física:** implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia²⁵

La misma Observación General nº 12 (párr. 15) establece cuatro **obligaciones de los Estados** firmantes del PIDESC respecto al derecho a la alimentación²⁶:

1. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.
2. La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
3. La obligación de *facilitar* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
4. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *hacer efectivo* ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole²⁷.

²⁰ Observación general nº 12, párr. 7

²¹ Observación general nº 12, párr. 10

²² Observación general nº 12, párr. 11

²³ Observación general nº 12, párr. 12

²⁴ Observación general nº 12, párr. 13

²⁵ Observación general nº 12, párr. 13

²⁶ Se puede encontrar una explicación más detallada de estas obligaciones en el mencionado informe del Relator especial

²⁷ Estas dos últimas obligaciones, facilitar y hacer efectivo, pueden resumirse en la obligación de realizar. Así se puede encontrar plasmado en diversos textos.

Además de las obligaciones de los Estados, la Observación general n° 12 trata las **violaciones** del derecho a la alimentación, que pueden producirse por actos tanto directamente realizados por los Estados como por otras instituciones insuficientemente reguladas por éstos²⁸. Se entiende violado el derecho a la alimentación cuando un Estado, teniendo capacidad, no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Hay que distinguir, por tanto, las situaciones en que se produzca falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones respecto a este derecho de aquellas en que la limitación de sus recursos le impidan facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, en cuyo caso al Estado le compete demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas²⁹.

Se entiende también violación del derecho a la alimentación toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social³⁰.

Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a la alimentación tiene derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición, para lo cual debería tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Por ello es importante la incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad, ya que entonces los tribunales estarán en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación³¹.

La responsabilidad de la aplicación de los pactos internacionales de derechos humanos, tanto el de derechos civiles y políticos como el de derechos económicos, sociales y culturales, corresponde a los Estados firmantes. Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en esta observación general le da entrada a la corresponsabilidad de otros sectores de la sociedad en la realización del derecho a una alimentación adecuada (los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado); el Estado debería crear medios para facilitar el ejercicio de esta responsabilidad a estos otros actores³².

En cuanto a la **protección del derecho a la alimentación**, como hemos visto en los apartados anteriores, en los últimos años se ha producido un notable avance en el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada. Es necesario completar este análisis atendiendo también a los medios de protección de este derecho, que será lo que en último término dará una garantía real a su ejercicio.

En su informe de enero 2002, el Relator especial para el derecho a la alimentación dedica un especial interés a la posibilidad de que el derecho a la alimentación sea susceptible de ser juzgado por un tribunal de justicia y a que se pueda obtener por este medio una adecuada reparación en caso de violación³³.

Sin embargo, las posibilidades actuales de protección del derecho a la alimentación están condicionadas por la naturaleza de este derecho, por la forma en que está regulado en la DUDDHH y en el PIDESC y por los pasos dados en cada Estado.

²⁸ Observación general n° 12, párr. 19. En este párrafo se hace además una enumeración ejemplificativa de algunas actuaciones que constituyen violación del derecho a la alimentación

²⁹ Observación general n° 12, párr. 17

³⁰ Observación general n° 12, párr. 18

³¹ Observación general n° 12, párr. 32 y 33

³² Observación general n° 12, párr. 20

³³ *Ibíd.* Párr. 30. Hay un tratamiento extenso de este tema en los párrafos 29 a 71 del citado informe.

A pesar de que la DUDDHH en su preámbulo afirme:

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

su valor es, como decíamos más arriba, solamente ético. Los compromisos vinculantes para la defensa de estos derechos se concretaron en el PIDCP y en el PIDESC.

El derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos económicos, sociales y culturales; por tanto le es de aplicación el PIDESC, en el cual se establecen los mecanismos de protección para este derecho:

- El art. 2.1 establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos:

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

Hay por tanto un compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener los Estados firmantes del Pacto una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. A este respecto hay que recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que, en caso de aducir esta limitación de recursos, la carga de la prueba le compete al Estado:

*"En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"*³⁴.

- El art. 2.3 permite interpretar, a sensu contrario, que los países desarrollados tienen obligación de garantizar los derechos económicos incluso a personas que no sean nacionales suyos:

"Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos".

- El art. 11, que regula el derecho a la alimentación, establece con carácter general en el final de su párrafo 1 que "Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento", y en su párrafo 2, de una forma más concreta establece:

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

- a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

³⁴ Observación general n° 12, párr. 17

- b) *asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan*".
- La regulación de los mecanismos que se establecen para garantizar el adecuado cumplimiento de estos compromisos se recoge en los artículos 16 a 23, y en síntesis son:
 - Compromiso de los Estados de presentar al Secretario General de la ONU informes de las medidas adoptadas y de los progresos obtenidos.
 - El Secretario General enviará copia de estos informes al Consejo Económico y Social (ECOSOC) y a los organismos especializados de acuerdo a las materias de su competencia.
 - El ECOSOC establecerá un programa con los plazos para la presentación de estos informes.
 - Posibilidad de que el ECOSOC acuerde con organismos especializados la presentación de informes en función de su campo de actividad.
 - El ECOSOC podrá trasladar a la Comisión de Derechos Humanos tanto los informes de los Estados como de los organismos especializados para su estudio y eventual formulación de recomendaciones de carácter general.
 - El ECOSOC podrá presentar a la Asamblea General informes que sinteticen la información recibida de los Estados y de los organismos especializados así como las recomendaciones de carácter general.
 - El ECOSOC puede remitir a los órganos de Naciones Unidas, a sus órganos subsidiarios y a los organismos especializados cualquier cuestión relativa a estos temas dentro de sus correspondientes esferas de competencia para que éstos se pronuncien sobre las medidas internacionales³⁵ que puede ser convenientes para la aplicación efectiva y progresiva del Pacto.

Por tanto, a diferencia del PIDCP³⁶, para los derechos económicos, sociales y culturales el PIDESC sólo establece el mencionado procedimiento de informes.

La justiciabilidad del derecho a la alimentación queda pendiente de su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados. Así lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU:

*"La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto"*³⁷.

En la misma Observación general se afirma que, según lo establecido en el art. 11 del PIDESC, los Estados firmantes tendrán que *"aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos"*, y, como instrumento básico de aplicación de esta estrategia, deben considerar la posibilidad de aprobar una *ley marco* para el derecho a la alimentación, para cuya elaboración los programas y organismos especializados de las Naciones

³⁵ De acuerdo al art. 23, estas medidas podrán ser: conclusión de Convenciones, aprobación de recomendaciones, prestación de asistencia técnica y celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los Gobiernos interesados

³⁶ que establece que cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto

³⁷ Observación general nº 12, párr. 33

Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita³⁸. Esto ha sido reiterado varias veces en los últimos años por la Comisión de Derechos Humanos³⁹.

A este respecto es importante recordar que en junio de 2002 se celebró en Roma la *Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después*, cuya declaración final recogía expresamente la invitación de los Jefes de Estado y de Gobierno "al Consejo de la FAO a que, en su 123º periodo de sesiones, establezca un grupo de trabajo intergubernamental, con el fin de elaborar, en un periodo de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; pedimos a la FAO que, en colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de Naciones Unidas, preste sus trabajos al grupo de trabajo intergubernamental, el cual deberá informar sobre sus trabajos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial".

Las directrices voluntarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional fueron aprobadas por el Consejo de la FAO el 24 de noviembre de 2004 tras dos años de trabajo del grupo intergubernamental constituido a tal efecto.

Las directrices voluntarias no son jurídicamente vinculantes. Tanto su forma como su contenido parecen sugerir que tienen carácter de recomendación y que su finalidad no es crear nuevas obligaciones legales para ningún Estado. Tal y como se ha redactado el texto, realmente se trata de una herramienta práctica que puede ser muy útil en el diseño de estrategias nacionales de lucha contra el hambre.

El relator especial de Naciones Unidas en su informe publicado en enero de 2005 hace una evaluación de las directrices voluntarias y señala que "se trata de una iniciativa internacional importante que contribuirá a hacer comprender que el derecho a la alimentación es un derecho humano que se debe respetar y aplicar en todo el mundo"⁴⁰.

Todo lo antedicho sobre la necesidad de que el derecho a la alimentación sea reflejado en las legislaciones nacionales para que sea justiciable puede hacer pensar que el compromiso de cada Estado de garantizar este derecho se reduce al nivel interno, a sus nacionales o a las personas establecidas en su territorio. Sin embargo hay referencias tanto en el PIDESC como en la Observación general nº 12 sobre la dimensión mundial de este compromiso:

- El art. 2.1 del PIDESC establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos en él reconocidos, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, y ello hasta el máximo de los recursos de que disponga.
- En el art. 11.1, en el cual se consagra el derecho a la alimentación, se dice que los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
- En el art. 11.2, al reconocer el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, establece, entre otras cosas, que los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas necesarias para asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las

³⁸ Ver a este respecto Observación general nº 12, párr. 21 a 30. También, en el informe del Relator especial E/CN.4/2002/58, se hace una exposición sobre las experiencias concretas de países que han desarrollado este compromiso de regular a nivel interno el derecho a la alimentación.

³⁹ Ver resoluciones 1999/24, 2000/10, 2001/25 y 2002/25

⁴⁰ Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la alimentación. Informe del relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. E/CN.4/2005/47 Enero, 2005.

necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

- Al realizar la interpretación autorizada de este derecho a la alimentación, la Observación general n° 12 señala en el párrafo 36 que los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental que corresponde a la cooperación internacional y reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Además, al aplicar este compromiso, deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso, así como asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales.
- También en la Observación general, en los siguientes párrafos, se señalan dos situaciones concretas en las que los Estados tienen que poner especial atención en garantizar este derecho:
 - Deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países; los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica.
 - Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades.

Por todo ello hay que entender que el compromiso de cada Estado de respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada se extiende, a través del cauce de una cooperación internacional fundada en el libre consentimiento, a toda la comunidad internacional.

4. Obstáculos del derecho a la alimentación

En su trabajo de análisis de los diferentes aspectos y problemáticas en torno al derecho a la alimentación, el Relator especial nombrado por la ONU, Jean Ziegler, ha mantenido diálogo con muy diversos actores, tanto organismos especializados de la propia ONU, como otras instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, etc. Uno de los puntos de encuentro con algunos de estos actores, especialmente las ONG, es el considerar que el debate sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la realización del derecho a la alimentación requiere un examen crítico de las condiciones macroeconómicas que determinan el desarrollo insuficiente de las sociedades del Sur⁴¹.

El Relator especial ha identificado siete grandes esferas que afectan directamente la realización del derecho a la alimentación⁴²:

⁴¹ Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Párr. 68

⁴² Se pueden encontrar más desarrolladas en los párrafos 69 a 80 del informe citado.

- a) **comercio internacional:** los beneficios de la liberalización de mercados no suponen beneficios para todos; las políticas agrarias proteccionistas y el dumping dificultan el desarrollo y comercio agrícola de muchos países
 - b) **deuda externa:** los países más pobres destinan un alto porcentaje de su PNB al pago de los intereses generados por la deuda.
 - c) **biotecnología:** la biotecnología no está al alcance de todos, además hay riesgos como las patentes sobre la biodiversidad y manipulación genética que pone en peligro el derecho a la alimentación de las generaciones futuras **guerras y conflictos armados:** los alimentos no deben ser utilizados como arma contra la población civil; en tiempos de guerra mueren más personas de hambre que por las balas
 - e) **corrupción:** fondos que podrían o deberían destinarse a la realización del derecho a la alimentación se desvían a fines privados **acceso a tierra y crédito:** la tierra, el crédito y el agua son recursos necesarios para adquirir alimentos o producirlos y deben ser accesibles para todos **discriminación de la mujer:** las niñas, muchachas y mujeres suelen ser las primeras víctimas del hambre y a la vez transmiten sus secuelas de generación en generación
- Prácticamente en todas estas esferas se pone de manifiesto una notoria falta de coherencia entre algunas políticas y actuaciones tanto estatales como de organismos supranacionales y el derecho a la alimentación consagrado en la DUDDHH y en el PIDESC. El propio Relator especial afirma que *"las instituciones de Bretton Woods, junto con el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Organización Mundial de Comercio se oponen en la práctica al derecho a la alimentación mediante el Consenso de Washington, poniendo el acento en la liberalización, la desregulación, la privatización y la limitación de los presupuestos nacionales de los Estados, modelo que en muchos casos produce mayores desigualdades"*⁴³

⁴³ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2002/58. 10 de enero de 2002. Párr. 138