

Sobre el Derecho a la alimentación, “El derecho a no tener hambre” de Amartya Sen y otros documentos¹.

1. Introducción

La construcción conceptual acerca del derecho a la alimentación, nos invita a reflexionar constantemente alrededor de la lucha por los derechos y la dignidad humana como fundamento de nuestras exigencias, igualmente sobre el papel del Estado y de la sociedad frente a las responsabilidades de la garantía de los derechos. Por este motivo, la discusión sobre el derecho a la alimentación ha tomado un lugar de especial importancia dentro de las desarrolladas en los escenarios de la Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Durante la discusión se tomaron en cuenta principalmente tres aspectos que se abordarán en el presente texto, el primer eje hace referencia a la reflexión teórica alrededor del derecho a la alimentación, que parte de los conceptos que Amartya Sen propone en su documento titulado “El derecho a no tener hambre” y que retoma los conceptos y aportes brindados por quienes participaron en la discusión. En segundo lugar observaremos el contexto internacional del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta los informes y observaciones que ha emitido Naciones Unidas por medio del Consejo Económico y Social. Finalmente abarcaremos el contexto nacional, es decir, el marco normativo interno del derecho a la alimentación, relacionado éste con la creación jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia, la consideración de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como derechos fundamentales y los procesos de exigibilidad y justiciabilidad que se puedan desarrollar frente a este derecho. A continuación se presentan los principales puntos sobre los cuales giró la discusión.

2. Sen frente al derecho a la alimentación.

La reflexión de Amartya Sen alrededor de la garantía de los derechos sociales parte de la necesidad de integrarlos como objetivos sociales dentro del sistema jurídico, en este sentido trae consigo la propuesta de llenar de contenido moral el sistema normativo, con el propósito de que los principios morales que rigen al sistema sean exigibles mediante los mecanismos, jurídicos o políticos, que éste mismo dispone.

La propuesta de este autor se fundamenta en el concepto de **metaderecho**, éste trae la novedad de articular el contenido de cada derecho social con la posibilidad de exigir la realización progresiva del mismo por medio de políticas públicas, Sen tiene en cuenta el contexto de los países subdesarrollados en donde

¹ El presente documento es la síntesis de las principales discusiones que se dieron al interior de un grupo de estudio de la Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo PCDHDD sobre varios documentos alrededor del derecho a la alimentación, entre ellos “El derecho a no tener hambre” de Amartya Sen, El informe del Relator Especial Jean Ziegler al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Observación 12 sobre el derecho a la alimentación del mismo Consejo.

El documento se presenta con un orden que pretende conservar la estructura del texto y paralelamente los puntos que suscitaron comentarios por parte de los miembros del grupo y el principal objetivo del mismo es difundirlo en los diferentes capítulos regionales de la PCDHDD para promover escenarios de discusión dentro de la misma.

El formato de este texto supera la estructura de una transcripción o un acta de la sesión y pretende mostrar una estructura analítica que le permita al lector situarse frente a los aportes realizados por el grupo de pensamiento y reflexión de la PCDHDD.

las condiciones materiales hacen imposible la garantía inmediata de los derechos sociales. Para Sen la categoría de los metaderechos hace referencia al derecho que tienen los ciudadanos a tener una política pública clara sobre el derecho que el Estado se ha comprometido a realizar.

El punto problemático de la teoría de Sen hace referencia al contenido democrático de los procesos de garantía de los derechos, tanto en el escenario de exigibilidad política y jurídica.

En cuanto a las condiciones estructurales, si un país no cuenta con la infraestructura necesaria para garantizar el derecho puede que la consagración del mismo y la formulación de políticas públicas para su garantía sean insuficientes por no contar con las condiciones materiales necesarias para el desarrollo, es necesario visualizar la complejidad de la garantía de los derechos humanos sociales, especialmente del derecho a la alimentación.

Un punto del debate expone que la contradicción de dos posiciones. En primer lugar se afirma que cuando se habla de políticas públicas también se incluye dentro de éste concepto la referencia a las medidas judiciales tendientes a satisfacer los derechos, esta concepción significaría incluir el escenario de la justiciabilidad dentro de uno más amplio definido como la política pública. Ésta posición es controvertida, ya que se afirma que el desarrollo de la misma significaría desconocer la autonomía de la política de la administración de justicia como la vía idónea para ampliar la garantía del derecho, en este orden de ideas encontramos la propuesta de ampliar el campo de operación de la acción de tutela.

En cuanto a la propuesta de Sen se observa que la idea de formular y ejecutar políticas públicas como realizadoras de derechos es diferente a la idea de tener un derecho a ciertas políticas públicas. Estas son dos dimensiones diferentes sin que ello signifique que los derechos quedan subordinados al escenario de las políticas públicas para su realización.

3. El derecho a la alimentación en el orden internacional.

El debate alrededor del derecho a la alimentación dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos nos remite a las reflexiones que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas han propuesto al respecto.

Para contextualizar la discusión sobre este punto es necesario clarificar las obligaciones de los Estados frente al derecho a la alimentación, en primer lugar encontramos la obligación de **respetar**, es decir, abstenerse de tomar medidas que puedan privar a las personas del acceso a la alimentación. También tenemos la obligación de **proteger**, que significa que por tratarse de un derecho de solvencia económica, el Estado debe tomar las medidas necesarias para promover el desarrollo económico, igualmente debe velar porque los particulares no priven a las personas del acceso permanente a una alimentación adecuada. Finalmente tenemos la obligación de **satisfacer**, en la medida en que existan grupos sociales que por sus propios medios no puedan disfrutar del derecho a la alimentación, los Estados tienen la obligación de realizar éste derecho directamente².

² Jean Ziegler, “Informe del Relator Especial para el derecho a la alimentación” , Naciones Unidas -Consejo Económico y Social.

Uno de los puntos centrales que nos expone este debate se refiere al tema de los mínimos del derecho a alimentación. Con el objetivo de promover los procesos de justiciabilidad del derecho, debemos tener en cuenta cuales son los mínimos posibles que se pueden defender en la alimentación, uno de los problemas fuertes al que nos enfrentamos en cuanto a la definición del núcleo esencial del derecho a la alimentación se refiere a las diferentes facetas que tiene éste, así por ejemplo nos encontramos con el contenido esencial de no tener hambre, el contenido esencial de prohibición de la desnutrición o bien el contenido esencial frente a la seguridad alimentaria.

La discusión sobre los mínimos es recurrente, en materia internacional se ha afirmado que existe un problema hermenéutico frente al Pacto, ya que cuando éste expone las obligaciones mínimas de los Estados se expone el cumplimiento de los mínimos en materia alimentaria. La Observación 12 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas afirma que el pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de un mínimo contra el hambre³.

Pero igualmente expone la diferencia entre omisiones de falta de capacidad (entendida en materia económica) y de falta de voluntad (entendida en materia política) del Estado frente a las garantías alimentarias, afirmando que es poco probable poder responsabilizar al Estado por el incumplimiento de las obligaciones cuando demuestra efectivamente la relación entre la falta de capacidad y las omisiones en materia alimentaria. Asimismo, en el contexto internacional se deben diferenciar los problemas de producción de alimentos y de acceso a los mismos. Para el relator especial el problema de la deficiencia alimentaria global es un problema de acceso a los alimentos, no de la producción de los mismos⁴.

Dentro de la discusión de éste particular se ha afirmado que el mínimo exigible puede ser el cumplimiento de las obligaciones que no exijan la acción positiva del Estado, es decir que no signifiquen la aplicación de gasto público para su cumplimiento. Estas obligaciones son las de respeto y protección del derecho a la alimentación cuando las condiciones de garantía del derecho se vean amenazadas por la intervención de terceros.

El proceso de articulación del orden interno y del orden internacional debe tener en cuenta el bloque de constitucionalidad, consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política, se considera que esta figura no ha sido suficientemente aprovechada dentro del contexto nacional y que brinda herramientas para exigir la plena vigencia de los derechos consagrados en los pactos internacionales, por ejemplo se afirma que gracias a esta figura se observa los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos no son susceptibles de suspensión o limitación por parte del Estado.

Igualmente debemos tener en cuenta que tanto en el orden internacional como en el nacional existe una relación fundamental entre el derecho a la alimentación y el derecho a la tierra, debido a que la mejora de la producción agrícola por medio de la aplicación de conocimientos científicos y los procesos comerciales de importación y exportación de alimentos puede mejorar sustancialmente las condiciones actuales de garantía del derecho a la alimentación. El relator especial para el derecho a la alimentación ha sido enfático en que en los países en donde la producción agrícola es el sector más grande de la economía, los procesos de redistribución de la propiedad de la tierra son un paso previo para el desarrollo⁵.

³ Naciones Unidas -Consejo Económico y Social-, Observación 12.

⁴ Jean Ziegler, "Informe del Relator Especial para el derecho a la alimentación".

⁵ Jean Ziegler, "Informe del Relator Especial para el derecho a la alimentación".

Los avances en la promoción y realización del derecho a la tierra implican necesariamente que los sectores campesinos, tengan la garantía de tener acceso a la propiedad de la tierra en condiciones de crédito y servicios para generar una oferta alimentaria adecuada a las necesidades nacionales y globales.

4. Contenido del derecho a la alimentación en el orden nacional.

Especialmente la postura frente al derecho a la alimentación nos remite a una postura ética, en donde la alimentación no puede ser tratada como un bien que se debe dejar al arbitrio del mercado para su repartición en la sociedad. Entendemos y afirmamos que la carencia o la insuficiencia alimentaria es mucho más sensible que otras carencias básicas, en este sentido se asume que la alimentación no es un aspecto que deba dejarse dentro del escenario del mercado para que se regule por las leyes que lo rigen, deben existir políticas del Estado tendientes a promover la garantía universal del este derecho. No solo como el cumplimiento de un derecho humano sino en el marco de una perspectiva de paz.

En este sentido existe un llamado a analizar las consecuencias que trae el modelo económico frente a la garantía del derecho a la alimentación. Es necesario observar que los procesos de liberación de los mercados y de los intercambios económicos traen consigo la delimitación de los Estados Nacionales y constituyen un peligro inmediato para el reconocimiento y la realización del derecho a la alimentación.

Este aspecto ha sido referido tanto en escenarios nacionales como internacionales, máxime cuando la posibilidad de un área de libre comercio se encuentra cercana. La contradicción a la cual nos enfrentamos parte de fundamento mismo del derecho a la alimentación, ya que hemos afirmado que el fundamento de dicho derecho es la dignidad humana. En la medida en que se garantice este derecho, podemos encontrarnos frente a un avance en la mejora de las condiciones de vida de las personas.

Dentro de la discusión encontramos que existe la necesidad de matizar la diferencia cultural en cuanto a la alimentación adecuada, cuando ésta atente contra la alimentación de otra cultura. A pesar de que dentro del contenido del derecho se encuentre la condición de la aceptabilidad cultural de la alimentación, se debe tener en cuenta que es posible establecer unos mínimos, que aunque no tengan la pretensión de universalidad, defiendan la posición de una población frente a otra en la medida en que su acción pueda poner en detrimento el acceso a una alimentación adecuada.

Las obligaciones por parte del Estado en esta materia deben encontrarse medidas o evaluadas a partir de la progresividad en la garantía del derecho. Se propone que para evaluar la política pública alimentaria del Estado se debe tener en cuenta en primer lugar las obligaciones de realización, respeto y protección y posteriormente se debe estudiar la prohibición de la regresividad frente a los avances que se han logrado frente al derecho.

En este sentido se puede exigir al Estado que intervenga para prevenir la violación del derecho en estas condiciones de vulnerabilidad. Este caso tiene especial relevancia dentro del contexto nacional, ya que se ha denunciado que algunas medidas de presión que han tomado los grupos armados frente a la población civil es la de bloquear el tránsito de alimentos de un lugar a otro. La propuesta es desarrollar acciones legales, particularmente la de tutela, para exigir la intervención del Estado frente a ésta violación. Igualmente se debe tener en cuenta la importancia de la diferenciación de los derechos colectivos frente a la alimentación y los derechos subjetivos que una persona puede reivindicar en un proceso determinado.

En este mismo sentido, otra de las iniciativas a seguir en el campo de la garantía al derecho a la alimentación indica la posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad en donde se demanden las leyes y decretos de presupuesto porque no están cumpliendo con las obligaciones, suscritas en los Pactos Internacionales de derechos humanos, de poner el máximo de los recursos disponibles al servicio de las garantías de los derechos sociales, especialmente frente al derecho a la alimentación. Los insumos a utilizar para la promoción de este tipo de recursos se refieren a las Observaciones e Informes internacionales en donde se argumente y confirme el incumplimiento del derecho contenido en los Instrumentos Internacionales.

5. Conclusiones: rutas de exigibilidad del derecho a la alimentación.

Aunque el debate acerca del derecho a la alimentación adecuada es necesariamente inconcluso, éste nos puede brindar luces y alternativas para promover los procesos de exigibilidad del mismo bien sea por vías políticas o jurídicas.

Se debe tener en cuenta que el ciudadano puede utilizar diferentes canales para la satisfacción del derecho, en este sentido la propuesta de Sen es innovadora, ya que incluye el mecanismo de la posibilidad de exigir por medios judiciales el cumplimiento de los derechos.

Igualmente realizamos un llamado a observar las obligaciones de realización progresiva del derecho frente al Estado, encontramos entonces las obligaciones de preparación, formulación y desarrollo de la política pública, ya cumplidos estos pasos se avance en la ejecución y realización de las mismas por medio de los mecanismos de exigibilidad.

Se debe tener en cuenta que ante la ausencia del cumplimiento de ésta obligación deben existir recursos que permitan que los ciudadanos demanden las políticas públicas al Estado. Lo anterior sin desarticular la posibilidad de que ante el riesgo inminente de vulneración del derecho, la solución del problema no puede estar mediada por el cumplimiento de la política, es decir, deben existir mecanismos que promuevan la atención de urgencia, en este sentido puede cobrar especial relevancia la acción de tutela para el caso colombiano.

Es necesario igualmente no desconocer el contexto internacional en el cual se desarrollan las estrategias de realización del derecho a la alimentación, los procesos de exigibilidad deben tener en cuenta los impedimentos que el orden internacional tiene para alcanzarlos. Ya hemos mencionado la situación de la economía mundial, pero igualmente debemos tener otros factores en cuenta, como las guerras, el acceso restringido a la propiedad de la tierra y la discriminación contra las mujeres como factores que tienden a impedir que se realice plenamente el derecho a la alimentación adecuada.

La ruta de exigibilidad de los derechos sociales aún no se encuentra claramente definida, en gran medida por la incidencia de los procesos globales en los escenarios locales. Pero aún así es necesario promover acciones que tiendan al acceso progresivo y universal de todos los derechos, los aportes realizados desde este documento pueden dar pautas para alcanzar este fin.