MÓDULO 12
EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

El objetivo del módulo 12

El objetivo de este módulo es brindar un panorama del derecho a la alimentación.

El módulo
- *identifica estándares internacionales relacionados con el derecho a la alimentación;*
- *analiza el concepto y los alcances del derecho a la alimentación adecuada;*
- *analiza la relación del derecho a la alimentación con otros derechos;*
- *examina las obligaciones de los estados conforme al derecho internacional y nacional; y*
- *expone los mecanismos de aplicación y garantía.*

Introducción

¿Tienes hambre? Si naciste en el lugar correcto y en la clase social correcta, la solución a tu problema no está más lejos que la heladera más cercana. De lo contrario, puedes pasarte con hambre el resto de tu corta vida, al igual que 800 millones de personas, que nacieron en el lugar equivocado y en la clase social equivocada. Muchas personas están cansadas de oír hablar de ellas y de sus problemas que parecen eternos e inevitables. Pero no lo son.

Las razones por las que las personas pasan hambre no son un misterio. La inanición masiva no es un acto de Dios. El hambre es creado y mantenido por decisiones humanas.[1]

Antecedentes históricos y políticos

Los antecedentes históricos y políticos del derecho a la alimentación son vastos y no se limitan a la historia y la política de la malnutrición. Tienen que ver con el desarrollo del concepto del acceso a los alimentos como un derecho, que implica crear obligaciones para el estado y la comunidad de estados. Estas obligaciones han adquirido el carácter de “exigibles” a través de siglos de lucha social por un estado democrático al servicio del pueblo. Desde los albores de la historia, los gobernantes han considerado que proporcionar acceso a los alimentos y al trabajo era una obligación moral. La única diferencia (pero decisiva) entre las obligaciones morales como el acceso a los alimentos y el derecho a la alimentación es la posibilidad para los pobres y los grupos vulnerables de exigir su cumplimiento. Tradicionalmente, las personas no tenían otro recurso que rebelarse contra el rey o el estado que no cumplía con sus obligaciones. La idea del derecho humano a la alimentación es establecer medios procesales y jurídicos por medio de los cuales los titulares del derecho puedan hacerlo valer cuando las autoridades no garanticen el acceso a los alimentos. Esta idea nació hace aproximadamente 200 años y aun hoy carece de aplicación jurídica en la mayoría de los estados.

La Formula Secreta (Juan Rulfo, fragmento)

Ustedes dirán que es pura necedad la mía,
que es un desatino lamentarse de la suerte,
y cuantimás de esta tierra pasmada
donde nos olvidó el destino.

La verdad es que cuesta trabajo aclimatarse al hambre.

Y aunque digan que el hambre
repartida entre muchos
toca a menos,
lo único cierto es que todos
aquí
estamos a medio morir
y no tenemos ni siquiera
donde caernos muertos.

Según parece
ya se nos viene de a derecho la de malas.

Nada de que hay que echarle nudo ciego a este asunto.
Nada de eso.
Desde que el mundo es mundo
hemos andado con el ombligo pegado al espinazo
y agarrándonos del viento con las uñas.
(…)
El mundo está inundado de gente como nosotros,
de mucha gente como nosotros.
Y alguien tiene que oírnos,
alguien y algunos más,
aunque les revienten o reboten nuestros gritos.
(…)
Alguien tendrá que oírnos.

Cuando dejemos de gruñir como avispas en enjambre,
o nos volvamos cola de remolino,
o cuando terminemos por escurrirnos sobre la tierra
como un relámpago de muertos,
entonces
tal vez
nos llegue a todos
el remedio.
(…)

En situaciones de escasez, aun el mejor estado del mundo no puede garantizar que las personas no pasen hambre. No obstante, las investigaciones sobre las hambrunas históricas de los últimos 100 años demuestran que la mayoría de ellas no fueron consecuencia de la falta de alimento sino que se produjeron por la falta de acceso a los alimentos por parte de las víctimas a causa de la pobreza, o de perturbaciones políticas, entre otras.

Contexto actual

Según las estimaciones, más de 840 millones de personas en el mundo sufren de desnutrición crónica, pese a que en la mayoría de los países y a nivel mundial la cantidad de alimentos disponibles per cápita alcanza niveles sin precedente. Todos los días mueren casi 40.000 niños a causa de la malnutrición y las enfermedades asociadas. Las víctimas son los pobres (tanto en el Norte como en el Sur). Los pobres son privados de sus recursos mientras que los ricos los monopolizan para satisfacer necesidades suntuarias. Tanto en el Norte como en el Sur, las personas son desplazadas de sus tierras, bosques, pasturas, zonas de pesca. Miles de millones de personas quedan excluidas de la garantía de participación en la vida económica de sus respectivos países y a nivel mundial, y por lo tanto son privadas de la seguridad alimentaria.

La falta de acceso a los alimentos puede atribuirse a dos razones: (i) no hay alimentos disponibles, o (ii) se dispone de alimentos, pero las personas necesitadas no pueden acceder a ellos. En el pasado, se ponía especial acento en la disponibilidad general de alimentos, con lo cual la garantía del derecho a la alimentación solía asociarse con la producción de alimentos para superar la escasez. Sin

embargo, este enfoque del problema sólo es correcto en la medida en que se refiera a la producción de alimentos por y para los pobres. Muchas veces los pobres carecen de acceso a los alimentos debido a su escasa dotación de recursos. La producción por hectárea en los campos de los ricos y la disponibilidad general de alimentos no les conciernen, puesto que son demasiado pobres para comprar el excedente. Otra cuestión es si los alimentos a los que tienen acceso son adecuados en términos de una serie de variables como la calidad nutricional, la cantidad y la aceptabilidad cultural.

Entre los expertos no cabe duda de que hay suficiente alimento (o de que podría producirse con los recursos actuales) no sólo a escala global, sino en casi todos los países, aun en aquellos famosos por la malnutrición persistente. Muchos de estos países a los que se los califica de pobres producen alimentos en cantidad más que suficiente, no sólo para su mercado interno sino también para exportación, y sin embargo en el país siguen reinando el hambre y la malnutrición. En una economía de mercado, las personas que son demasiado pobres como para ejercer una demanda efectiva carecen de alimentos (a menos que ellos mismos los produzcan para autoabastecerse o los reciban por el sistema de transferencias). Hoy en día, el hambre y la malnutrición no se relacionan con la disponibilidad de alimentos, sino que constituyen una cuestión de derechos.

Garantía jurídica del acceso a los alimentos para los pobres: opiniones críticas

Algunas personas opinan que la obligación de los estados de proporcionar acceso a los alimentos existe sólo para con los grupos “pobres merecedores”, es decir, los que carecen de acceso a los alimentos por razones que escapan a su control. La tendencia es culpar a los grupos pobres y vulnerables por su condición de pobreza.

El temor de que un estado que alimenta a parte de su población termine por enfrentarse a la ruina económica prácticamente no tiene nada que ver con el derecho humano a la alimentación. El hecho de que exista una garantía jurídica a ciertos bienes en caso de una necesidad básica no significa que las personas caigan deliberadamente en la pobreza y que entonces esos bienes se obtengan invocando esta garantía (y se llegue así a un estado que alimenta a su pueblo). Existen muchas razones por las que las personas no harían uso de esta garantía: la más simple es que prefieren no caer en la miseria. La experiencia demuestra que las personas a las que se les da una posibilidad de elección real (mediante el acceso a los recursos, las tecnologías y el trabajo digno) prefieren usar estas oportunidades para procurarse el alimento.

Existe otra crítica al derecho humano a la alimentación (y a derechos económicos y sociales similares). Según este argumento, un estado que sea lo bastante fuerte como para garantizar jurídicamente el acceso a los alimentos necesariamente menoscabaría derechos civiles y políticos. Por lo general esta crítica está orientada a la experiencia en la Unión Soviética y otros países socialistas. Sin embargo, en ambos casos es errónea. La Unión Soviética no proporcionó una garantía jurídica para derechos económicos y sociales, y tampoco es cierto que los estados que aplican derechos económicos y sociales tengan que hacerlo a costa de derechos civiles y políticos. Todo lo contrario: sólo a partir de los derechos económicos y sociales pueden prosperar los derechos políticos y civiles sin discriminación, y viceversa.

La hambruna como omisión de derechos[2]

"Desde una perspectiva de derechos, la hambruna no es una simple crisis alimentaria, sino un desastre económico. Los estudios empíricos revelaron diversas situaciones que pueden dar lugar a la hambruna, refutando el criterio estereotipado y uniforme de la disminución en la disponibilidad de alimentos… La idea de que la hambruna puede producirse sin que exista una disminución substancial de los alimentos disponibles es interesante, sobre todo teniendo en cuenta que la disponibilidad de alimentos es un factor de gran peso en el análisis habitual de la hambruna. En cambio, el análisis de la hambruna desde la óptica de los derechos se concentra en la capacidad de los diferentes segmentos de la población de mantener los alimentos bajo su control, utilizando las relaciones de derecho que existan en esa sociedad según sus características jurídicas, económicas, políticas y sociales…

"Cuatro observaciones generales sobre el análisis de la hambruna desde la óptica de los derechos: primero, este enfoque proporciona un marco general para analizar la hambruna y no una hipótesis en particular sobre su causa. Segundo, es interesante el hecho de que la hambruna puede surgir tanto en condiciones de prosperidad general (como en Bengala en 1943) como en condiciones de depresión económica (como en Etiopía en 1974). Tercero, es importante distinguir entre la disminución en la disponibilidad de alimentos y en los derechos sobre ellos. En el primer caso se trata de la cantidad de alimento de que se dispone en la economía en cuestión, mientras que el segundo caso se refiere a la cantidad de alimentos que cada productor tiene derecho a consumir. Por último, al abordar la cuestión de la hambruna desde el punto de vista de los derechos se hace hincapié en los aspectos jurídicos. Otros factores relevantes, por ejemplo las fuerzas del mercado, pueden ser analizadas como un sistema de relaciones jurídicas (derechos de propiedad, obligaciones contractuales, intercambios jurídicos, etc). La ley está entre la disponibilidad de alimentos y el derecho a la alimentación".

Este es uno de los aspectos de la indivisibilidad de los derechos humanos, y así lo ha señalado con acierto la comunidad internacional.

El derecho a la alimentación como derecho humano

Dada la importancia crucial del acceso a los alimentos en un mundo de abundancia donde persiste el hambre masivo, es natural que el derecho a la alimentación haya sido pionero en el resurgimiento de los derechos económicos y sociales durante los últimos quince años. El derecho a la alimentación fue el primero de los DESC estudiado por el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En 1987, un informe titulado *El derecho a la alimentación como derecho humano* se convirtió en el punto de partida para una serie de investigaciones sobre los derechos consagrados en el PIDESC. El papel fundamental del derecho a la alimentación fue reconfirmado casi diez años más tarde cuando la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 solicitó al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que definiera su contenido normativo. Otra consecuencia de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación fue el "Proyecto

de Código de Conducta sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada". Este documento fue el resultado de una medida adoptada por FIAN (la organización internacional de derechos humanos sobre el derecho a alimentarse), WANAHR (la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos) y el Instituto Jacques Maritain. Se considera que el artículo 4 del proyecto de código proporciona la definición actual del derecho a la alimentación. Establece que:

> El derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea en forma individual o colectiva, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada utilizando medios apropiados para obtenerla que sean compatibles con la dignidad humana. El derecho a una alimentación adecuada es una parte específica del derecho a un nivel de vida adecuado.

El derecho a la alimentación está consagrado en varios tratados internacionales de derechos humanos y de otra índole:

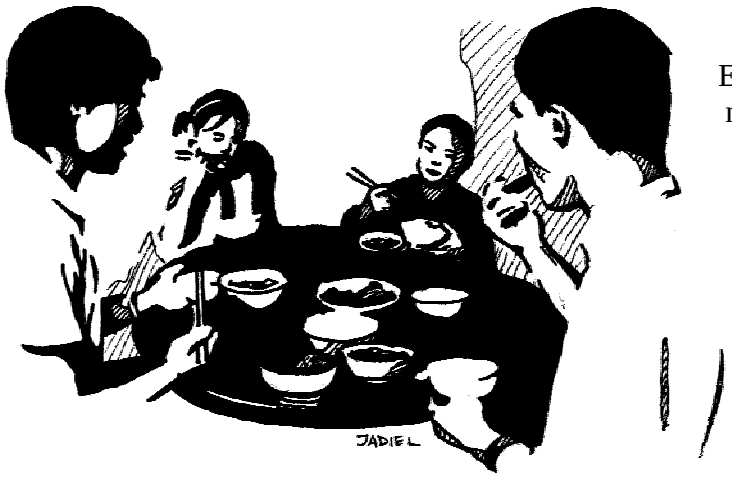
1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

   El artículo 11(1) establece claramente que "el derecho a un nivel de vida adecuado incluye alimentación, vestido y vivienda". Asimismo, el artículo 11(2) reconoce el "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre."

2. Convención sobre los Derechos del Niño

   El artículo 24(2)(c) obliga a los estados partes "a combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente".

3. El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional.



El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional declara en el artículo 54(1) que queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles. El artículo 54(2) prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la

supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito.

Elementos del derecho a la alimentación: el derecho a una alimentación adecuada

El acceso a una alimentación adecuada es un elemento fundamental del derecho a una alimentación adecuada. La alimentación a la que se accede debe ser adecuada en términos de calidad y cantidad. El acceso a una alimentación adecuada ha sido definido en términos de ingesta de nutrientes, calorías y proteínas. El hambre y la malnutrición son consecuencia de la falta de acceso a los alimentos adecuados. Las consecuencias de la privación de alimentos pueden diagnosticarse con considerable precisión médica. La malnutrición no necesariamente implica desnutrición (falta de cantidad de ingesta de alimentos), sino que también puede deberse a la falta de alimentos de calidad. Ambos trastornos suelen ser el resultado de la pobreza y la discriminación, en particular de la discriminación por motivos de género.

La existencia de indicadores precisos de la ingesta de alimentos y de la malnutrición no es tan importante como se cree para la descripción del derecho a la alimentación. El incumplimiento de las obligaciones de un estado normalmente puede detectarse sin contar la ingesta de calorías y sin someter a la persona afectada a un examen médico.

La alimentación adecuada también puede estar determinada por las circunstancias socioeconómicas y culturales. En forma análoga al nivel de vida adecuado, la alimentación adecuada también adquiere diversos significados en diferentes circunstancias culturales. No obstante, existe un nivel mínimo universal en todas las circunstancias (culturales y de otra índole). Este mínimo ha sido especificado en el artículo 11(2) del PIDESC como el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.

Existen definiciones del hambre y la malnutrición en términos de ingesta de nutrientes. Es posible establecer requerimientos dietarios mínimos así como un ingreso mínimo necesario para evitar el hambre y la malnutrición y las privaciones de otras necesidades básicas para grupos necesitados. A este parámetro se lo suele denominar "línea de pobreza absoluta" o "línea de necesidades básicas", mientras que al ingreso necesario para un nivel de vida adecuado conforme al artículo 11(1) se lo denomina "línea de pobreza relativa". La ausencia de pobreza absoluta puede considerarse el

> El hambre hace a una persona encaramarse hasta
> el techo y agarrarse de las vigas.
> Hace a una persona acostarse –
> Sin sentir descanso.
> Hace a una persona acostarse –
> Sin poder pararse.
> Hace a una persona acostarse –
> Y contar las vigas…
>
> —Tradición oral de Nigeria[3]

nivel mínimo en virtud del derecho a un nivel de vida adecuado. En términos de ingresos, la línea de pobreza relativa suele definirse como un porcentaje del ingreso promedio per cápita en el país. La mayoría de los cientistas sociales convendrían en que todo porcentaje inferior al 40% del ingreso per cápita suele considerarse como privación relativa. Por consiguiente, la marca de 40% se denominaría "línea de pobreza relativa" o "línea de adecuación".

El derecho a la alimentación y los derechos laborales
Un estudio de caso del Estado de Georgia, EE.UU.

Durante 1997-98, como parte de la campaña lanzada bajo el lema "Los derechos al bienestar social son derechos humanos", la Coalición del Hambre formada por los ciudadanos de Georgia lanzó una "Campaña de Salarios Vitales" para aumentar el salario mínimo por hora en el estado, que no cumplía con el salario mínimo nacional de US$5,15 por hora. En Georgia, los empleadores que no reciben fondos federales están autorizados a pagar sólo US$3,25 por hora. Dado que Georgia tiene fama de ser un estado antisindical, muchas empresas estadounidenses se trasladan a ese estado para aprovechar la mano de obra mal remunerada. Además, existe mano de obra disponible por debajo del salario mínimo, ofrecida por los "exiliados del sistema de asistencia social"—las personas que son expulsadas del sistema de asistencia social después de sólo cuatro años, en lugar de los cinco años establecidos en el sistema federal—y por reclusos. Muchas empresas abandonan la mano de obra sindicalizada y ocupan los pocos puestos que quedan en la industria manufacturera y de servicios con reclusos y exiliados del sistema de asistencia social para reducir sus costos de producción. La Coalición del Hambre encomendó la realización de una encuesta pública sobre este tema, que demostró que la mayoría de los habitantes del estado de Georgia apoyaban el aumento del salario mínimo. También trabajaron con investigadores de universidades locales para determinar que el nivel de salario mínimo para sacar de la pobreza a una familia tipo (según se define en EE.UU.) es de US$10 por hora, el doble del actual salario mínimo federal.

El derecho a la alimentación y la interdependencia de derechos

El derecho a una alimentación adecuada constituye un ejemplo de la interdependencia de los derechos humanos. Muchos aspectos de este derecho demuestran sólidos vínculos con otros derechos humanos. El derecho humano a la alimentación es parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Un nivel de vida adecuado es el resultado de una transferencia o bien puede considerarse como algo que se gana a cambio de actividades económicas, como el empleo a sueldo, el trabajo por cuenta propia, la provisión de bienes, servicios o medios de producción. El sustento se gana, o se obtiene por medio de transferencias, y muchas veces se dan ambos casos. Por lo tanto, muchas veces se observa que el derecho a un nivel de vida adecuado se hace efectivo mediante programas de asistencia social, mediante el derecho de toda persona a ganarse la vida o a través del derecho a la seguridad social.

- *El derecho a trabajar (Véase el módulo 10)*

  Muchos de los grupos más vulnerables no logran satisfacer el derecho a la alimentación mediante subsidios de asistencia social, puesto que estos sistemas aún no se han implementado totalmente. En tales circunstancias, abordar el derecho a la alimentación implica antes que nada abordar el derecho de la familia y de la comunidad a alimentarse por sí mismos, es decir el acceso de la familia o la comunidad a los recursos productivos y el trabajo. La mayoría de las personas hacen efectivo su derecho a la alimentación haciendo efectivo su derecho a trabajar.

- *El derecho a la seguridad social (Véase el módulo 11)*

  El derecho a la seguridad social en sentido restringido asegura el acceso a la alimentación únicamente para las personas que no tienen capacidad para participar en la vida económica, que es donde normalmente se ganarían su sustento. Sin embargo, la seguridad social no se agota en medidas asistenciales de un estado de bienestar. La seguridad social es un concepto universal mucho más amplio que el de seguro social, que es sólo uno de los mecanismos para implementar el derecho a la seguridad social. En muchas sociedades, la seguridad social se provee a través de la familia ampliada o de otros medios. Ya en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos el derecho a la seguridad (social) se considera un medio de abordar el problema de la falta de sustento en circunstancias específicas como se describe al comienzo de este párrafo, y está vinculado con el derecho a un nivel de vida adecuado, enunciado en el mismo artículo. Por ende, podemos afirmar que el derecho a la seguridad social implementa el derecho a un nivel de vida adecuado en circunstancias en las que las personas no se ganan la vida.

  El derecho a un nivel de vida adecuado complementa el concepto tradicional de seguridad social, según el cual estos servicios dependen de “circunstancias ajenas a la voluntad de la persona”. Muchas veces, para recibir las tradicionales prestaciones de la seguridad social es necesario pasar por evaluaciones específicas cuyo objeto es determinar si el beneficiario reúne las condiciones de elegibilidad. Sin embargo, el derecho a un nivel de vida adecuado introduce medidas (como el bienestar social) que los estados deben poner a disposición de las personas por el sólo hecho de que los ingresos de esas personas no son suficientes para acceder a un nivel de vida adecuado, en particular a la alimentación.

- *El derecho a la salud (Véase el módulo 14)*

  El derecho a la alimentación está estrechamente vinculado con el derecho a la salud. Esta relación es obvia en el caso de la desnutrición, que es la causa de un gran número de muertes en el hemisferio Sur. Según estudios realizados en el hemisferio Norte, la dieta de los pobres es menos saludable que la de los ricos. Asimismo, los efectos de las técnicas de producción agrícola promovidas por la agroindustria ponen en peligro la salud de todos: ricos y pobres. El acceso a alimentos que realmente sean adecuados en

términos de salud ha pasado a ser un problema para muchos habitantes del hemisferio Norte.

A la luz de los riesgos para la salud y de la falta de sostenibilidad de las actuales prácticas agrícolas, el artículo 11(2) del Pacto, relacionado con la reforma de los sistemas agrarios, cobra un nuevo sentido. Lo mismo sucede en el caso del derecho a trabajar en la agricultura, o en áreas rurales en general.

El derecho de la mujer a la alimentación (Véase el módulo 4)

La alimentación es en gran medida un asunto de mujeres. En la mayoría de las familias son las mujeres las que preparan la comida y trabajan en los campos. Al mismo tiempo, muchas veces son ellas las que comen últimas y sólo las sobras. Las mujeres son propietarias de aproximadamente el 1% de las tierras para agricultura en el mundo, aunque trabajan quizás más del 50% de esas tierras.

El salario mínimo de la mujer por lo general es más bajo que el del hombre para el mismo trabajo. Por lo tanto, el trabajo que alcanza para alimentar a un hombre tal vez no sea suficiente para alimentar a una mujer. Por su posición económica más débil, las mujeres suelen ser más vulnerables al hambre y la malnutrición. Las tensiones adicionales del embarazo y la crianza de los niños también crean un riesgo adicional para la seguridad alimentaria de las mujeres.

Las leyes de sucesión que excluyen de la herencia a la mujer o a las hijas mujeres pueden situarlas en una posición débil y amenazar su seguridad alimentaria una vez que falleció el marido o el padre. Las estructuras familiares en muchos lugares del mundo ponen la seguridad alimentaria de las mujeres en manos de sus maridos, hermanos u otros hombres. Estas situaciones merecen la especial atención de cada estado y de la comunidad de estados. Deben ser abordadas y reparadas mediante la educación y la legislación.

Muchas medidas de políticas de seguridad económica o programas de empleo no tienen en cuenta a las mujeres y sus necesidades alimentarias. Las mujeres siguen siendo víctimas de la discriminación en la implementación de muchas de las obligaciones de los estados que se describen en la sección que sigue. En muchas situaciones, los derechos de la mujer tienen gran influencia sobre su derecho a la alimentación.

El derecho de toda comunidad a alimentarse

El alimento está inseparablemente vinculado a la forma en que es producido, adquirido y consumido. Estos son aspectos fundamentales de la cultura y de los valores de una comunidad y de su identidad. Una alimentación adecuada es más que un paquete de calorías y nutrientes, y más que un simple producto básico. Una alimentación adecuada es cultura.

Los derechos culturales y de las minorías relacionados con la alimentación deben respetarse, protegerse y hacerse efectivos, lo cual en la mayoría de los casos requiere que la comunidad se alimente por su propios medios. Esto es evidente en el caso de los indígenas. Sin embargo,

La privación de los recursos productivos como violación al derecho a la alimentación
El caso de la Comunidad Tarahumara en México[4]

"En la Comunidad Indígena tarahumara de La Laguna, Chihuahua, se entregó un área de 9721 hectáreas de tierra y bosque a los pobladores. Desde 1974, el Sr. Oscar Olivier Fierro, a la cabeza de otros propietarios de tierras, demandan la devolución de los terrenos que dicen les pertenecen. Un par de veces los tribunales fallaron en contra de este grupo de supuestos dueños de la tierra, pero ellos respondieron invadiendo los terrenos desde 1976.

"En 1996, la comunidad indígena tarahumara presentó un a denuncia ante el II Tribunal Unitario Agrario, del quinto distrito del Estado de Chihuahua para que se desocuparan y restituyeran las tierras invadidas, presentando documentos que demostraban sus derechos. En mayo de 1996, el Tribunal Superior Agrario resolvió el juicio a favor del demandado y despojó de las familias indígenas de sus recursos básicos de supervivencia, violando su derecho a alimentarse.

"Los tarahumaras presentaron un recurso de revisión en contra de la sentencia y solicitaron a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca que no se permita la explotación comercial del bosque, pero este organismo contestó que la denuncia trataba de un asunto que no era de su competencia".

un indicador de aquellas sociedades que ofrecen una alta calidad de vida es que valoren los alimentos como parte de su cultura y se alimenten por sus propios medios. (El módulo 17 contiene más información sobre los derechos culturales.)

En la mayoría de las situaciones de hambre severa y malnutrición, las personas carecen de acceso a los alimentos porque su comunidad no tiene tal acceso. Con frecuencia, el derecho a alimentarse concierne a una comunidad, más que a un individuo. En una comunidad afectada por esta situación, es posible que las que más sufran privaciones alimentarias sean las mujeres y las niñas. Por lo tanto, en muchas circunstancias es necesario considerar el derecho a la alimentación, y en particular el derecho a alimentarse, no tanto como un derecho de los individuos, sino más bien como un derecho de las comunidades (que surge, por supuesto, del derecho de todo individuo a la alimentación.)

La reforma agraria

En el caso de un número considerable de países, casi ningún experto serio cree que puedan garantizar en el futuro previsible el derecho a alimentarse para las masas rurales sin una reforma agraria. En esas circunstancias, la evasión de las medidas de reforma agraria constituye una violación del derecho a alimentarse. Dicha evasión puede darse de diferentes maneras. Evidentemente, la forma más cruda es la simple ausencia de leyes o programas de reforma agraria. No obstante, la forma más común es la existencia de leyes/programas de reforma agraria deficientes, con vacíos que impiden la distribución de tierras a los

La postergada concreción de la reforma agraria en Honduras
El caso de la Cooperativa "La Morazán"[5]

A pesar de que la cooperativa campesina La Morazán tiene 20 años de cultivar la tierra que le fue entregada en el marco de la Reforma Agraria, las familias de la cooperativa ya han sido expulsadas de sus tierras repetidas veces en los últimos años. La expulsión lleva implícita la destrucción de las viviendas y de los cultivos. El problema persiste dado que la cooperativa sigue sin recibir el título de propiedad de la tierra. Muchas de las familias campesinas que recibieron tierras en el marco de la Reforma Agraria en Honduras no tienen todavía seguridad alguna sobre la misma. Los desalojos de La Morazán es una consecuencia grave y preocupante de las omisiones de las autoridades hondureñas en la legalización de las tierras transferidas en el marco de la Reforma Agraria e implica violación de la obligación asumida por el Estado Hondureño de respetar el derecho a alimentarse de las familias campesinas miembros de la cooperativa.

campesinos sin tierra. Para cumplir con la obligación de facilitar el acceso a una alimentación adecuada, la reforma agraria puede requerir más que una mera distribución de recursos productivos (tierra, agua, tecnología, etc.)

Obligaciones de los estados

En los últimos años, se han esclarecido las siguientes obligaciones de los estados en el contexto del PIDESC.

Las obligaciones genéricas de los estados en virtud del derecho a la alimentación son las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer el acceso de toda persona a los alimentos. El incumplimiento de las obligaciones por parte de un estado impide que las personas tengan acceso a la alimentación o las mantiene en una situación de privación alimentaria.

Las "obligaciones de respeto" imponen a los estados el deber de no impedir el acceso a la alimentación. Estas obligaciones son incondicionales en el sentido de que siempre se puede exigir al estado que deje de impedir el acceso de la población a los alimentos. Dado que aun los estados más pobres pueden cumplir con este deber, estas obligaciones son imperativas.

Las "obligaciones de protección" imponen a los estados el deber de velar por que las personas no se vean privadas del acceso a la alimentación por terceros: países limítrofes, empleadores o empresas. Mientras que las obligaciones de respeto son bastante directas, las de protección pueden tornarse bastante complicadas. ¿Qué tipo de protección cabe esperar razonablemente de un estado?

Las "obligaciones de satisfacción" imponen a los estados el deber de facilitar el acceso a la alimentación para los necesitados. En particular, hacen referencia a la obligación del estado de proveer alimentos para toda persona que se vea amenazada por el hambre y la

malnutrición. Esto no quiere decir que sea una obligación general del estado proveer alimentos. Facilitar el acceso a la alimentación significa nada más y nada menos que asegurarse de que la población no se vea privada de aquellos.
Las obligaciones de proteger y facilitar el acceso a una alimentación adecuada deben considerarse en relación con la condición que establece la adopción de medidas "hasta el máximo de los recursos de que se disponga", lo cual puede hacer referencia a los recursos y la infraestructura del estado. En casi todos los países y a nivel de la comunidad internacional de estados, no existe una falta general de alimentos o recursos que impida facilitar el acceso de toda persona a la alimentación. La falta de alimentos es más bien un problema de pobreza y de la falta de acceso al trabajo y los recursos productivos.

Principio de no discriminación y sostenibilidad

El principio de no discriminación reviste especial importancia en el caso del derecho a la alimentación. A las obligaciones de los estados mencionadas anteriormente se las debe implementar y cumplir sin discriminación por motivos, por ejemplo, de género o generación. La no discriminación por motivos de generación debe incluir a los niños, las personas de edad y las futuras generaciones. En cuanto a los niños y las futuras generaciones, el principio de no discriminación requiere la sostenibilidad del acceso a los alimentos. Esto entraña una preocupación por la producción de alimentos en el futuro, puesto que muchas prácticas de producción agrícola de la actualidad no son sostenibles. El principio de derechos humanos que establece la sostenibilidad implica una obligación de la comunidad de estados de abordar estas cuestiones sin dilación. Se debe poner fin, como una cuestión de derechos humanos, a las actuales prácticas agrícolas y otras prácticas de la economía, que se valen de los recursos alimentarios de las futuras generaciones.

Reconocimiento jurídico nacional

El derecho a la alimentación suele reconocerse como parte componente del derecho a un nivel de vida adecuado. Esto está implícito (y muchas veces explícito) en las disposiciones relacionadas con la legislación sobre seguridad social, ingreso mínimo, reforma agraria o salario mínimo, que suelen hacer referencia a las necesidades básicas, incluyendo el alimento.

El derecho constitucional de la mayoría de los países democráticos reconoce que el estado debe garantizar condiciones de vida adecuadas para todos. Pero el panorama es algo distinto cuando se trata de la función que cumplen el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la alimentación en la jurisprudencia interna. Es cierto que para ciertos elementos del derecho a la alimentación la jurisprudencia es abundante. No obstante, en lo referente al acceso a la alimentación jurídicamente garantizado para los pobres, la situación es menos convincente. En muchos países, existen disposiciones del sistema de seguridad social que establecen un pago global, con lo que debería quedar garantizado el acceso de toda persona a una alimentación adecuada. Sin embargo, esta medida normalmente no constituye una garantía jurídica que proteja a las personas del hambre.

La acción de los pueblos para restablecer el acceso a los alimentos: El caso de los campesinos filipinos[6]

En 1991-92, algunas regiones de las Filipinas fueron afectadas por severas sequías que duraron varios meses. Los campesinos de Seltan Kudarat habían consumido todas sus reservas alimentarias como resultado de la sequía. Pidieron ayuda al organismo gubernamental encargado del abastecimiento en emergencias públicas. Se reunieron varias veces con los funcionarios, que anunciaron que los campesinos recibirían arroz con cáscara en forma de un préstamo que deberían devolver después de la próxima cosecha. Pero estas promesas nunca se cumplieron. Las campesinos también se enteraron de que se estaba transportando arroz desde los depósitos a otros lugares y sospecharon que se estaban haciendo negocios sucios a sus espaldas. Mientras tanto, la comunidad presenciaba la muerte de niños y personas de edad a causa de la inanición. Hartos de tolerar la apatía del organismo gubernamental, alrededor de 1.500 campesinos se congregaron frente al depósito, tomaron el arroz y lo distribuyeron en forma ordenada. El arroz se distribuyó a los miembros de la comunidad a modo de préstamo como se había acordado previamente con los funcionarios.

Al día siguiente, el gobierno arrestó a 21 líderes campesinos y los acusó de robo. Asimismo, se retiró de manos de la comunidad la mayoría del arroz. FIAN, la organización internacional de derechos humanos por el derecho a alimentarse, lanzó una campaña en representación de los campesinos víctimas del hambre y sus líderes arrestados. FIAN presentó argumentos contra los cargos de robo invocando el derecho a la alimentación y la respectiva obligación gubernamental. Uno de los campesinos escribió a la FIAN: “Me parecía increíble que unos campesinos como nosotros pudiéramos hacernos oír a nivel nacional e internacional. Tantas personas nos prestan atención y reconocen que nosotros también somos seres humanos con dignidad y derechos.”

Después de un año, el gobierno abandonó la causa contra los líderes campesinos. El ministro de justicia admitió que no eran culpables del cargo de robo. Se remitió a las circunstancias que llevaron a los campesinos a actuar de esa manera y utilizó los DESC para fundamentar sus argumentos.

Mecanismos de implementación y exigibilidad

La implementación (o garantía) del derecho a la alimentación no implica promover la obtención de alimentos por parte de la población. Implica mucho más que eso. Significa que el estado debe establecer mecanismos para dar cumplimiento a sus obligaciones (si es necesario utilizando su poder de sanción). Huelga decir que el establecimiento de tales mecanismos no será el resultado de un estado benévolo sino de la lucha del pueblo y de los movimientos políticos. No debe restarse importancia al uso político del derecho humano a la alimentación que posee toda persona. La simple invocación de este derecho humano en forma generalizada es la mejor manera de promoverlo. Sin embargo, esto no cambia la verdad formal de que es el estado o la comunidad de estados quien, en última instancia, debe proveer dichos mecanismos.

Los mecanismos de aplicación y garantía del derecho humano a la alimentación no son cualquier mecanismo que respete, proteja y facilite el acceso de la población a los alimentos. Por ejemplo, no se trata simplemente de contar con cualquier sistema de política de alimentación, reforma agraria, programas de garantía de empleo, leyes de salarios mínimos, programas de bienestar social y legislación social, protección del consumidor, códigos penales, etc. Estos mecanismos pueden facilitar el goce del derecho a la alimentación y son parte de las obligaciones del estado. Pero lo fundamental es la disponibilidad de mecanismos de exigibilidad. Los derechos humanos son derechos de naturaleza jurídica, aunque carezcan de implementación en el derecho positivo.

Con respecto a los procedimientos internacionales, el derecho internacional establece mecanismos de presentación de informes por parte de los estados en virtud de los tratados pertinentes. Este procedimiento posee un alcance limitado, pero en los últimos años el CESCR, que controla los informes de los estados, ha ampliado dicho alcance. El desarrollo de los DESC se fortalecería permitiendo que las supuestas víctimas de violaciones de estos derechos presenten reclamaciones individuales ante la ONU. Hace un año entró en vigor un mecanismo similar de reclamación colectiva en virtud de la Carta Social Europea (que no menciona explícitamente el derecho a la alimentación sino sólo el derecho a estar protegido de la pobreza).

Obligaciones internacionales

Conforme al artículo 2(1) del PIDESC, los estados partes se comprometen a adoptar medidas “tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales”. Por ende, debemos tener en cuenta las obligaciones internacionales con referencia a los beneficiarios que habitan fuera del territorio del estado en cuestión. Estas obligaciones internacionales revisten especial importancia para el derecho a la alimentación.

En lo que respecta a las obligaciones internacionales vinculadas con el respeto y la protección de derechos, los estados deben impedir la destrucción del acceso a los alimentos en los países extranjeros. El hecho de que las víctimas vivan en el país extranjero B, que tiene sus propias obligaciones de respeto y protección, no libera al estado A del deber de

actuar y ejercer una influencia decisiva para proteger el acceso a los alimentos en el exterior. Presentamos dos situaciones:

Si una empresa transnacional con sede en el país A destruye el acceso a los alimentos en el país B (por ejemplo, mediante desalojos forzosos), este hecho debería desembocar en una acción judicial conforme a los sistemas jurídicos de A aunque el estado B no intervenga.

En caso de que en el comercio internacional una industria del país A se valiera de prácticas de dumping contra un grupo vulnerable del país B y este grupo perdiera su acceso a los alimentos como consecuencia, el delito contra el derecho a la alimentación debe considerarse punible en el país A aunque el país B no intervenga.

La falta de recursos y el control limitado de las finanzas y el comercio internacional repercuten sobre la capacidad de los estados-nación para cumplir con su obligación de facilitar el acceso a una alimentación adecuada. En particular, demuestra la necesidad de complementar sus políticas sociales nacionales con políticas sociales mundiales. Los programas de empleo así como los sistemas de transferencia de efectivo o alimentos son necesarios para garantizar el acceso a los alimentos. En algunos países esto puede representar una exigencia considerable para los recursos nacionales. La cooperación internacional en la progresiva efectividad del derecho a la alimentación según se menciona en el párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC implicaría que los países de escasos recursos reciban un aporte internacional para financiar dichos programas, y no sólo en casos de calamidades naturales o políticas.

Declaraciones y Resoluciones relacionadas con el Derecho a la Alimentación

1. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
   Declara en su art. 25 que "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."

2. Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. (1974)
   La Declaración Universal proclama: "Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales."

3. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996)
   Establece: "Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno, o nuestros representantes, reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, reafirmamos el derecho de toda persona 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."

4. Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)
   El Plan de Acción formula como su 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."

5. Declaración de los Derechos del Niño (1959)
Los artículos 4 y 8 de la Declaración de los Derechos del Niño establecen: "El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados... El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro."

6. Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974)
La Declaración establece que las mujeres y los niños que formen parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia, o que vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables.

7. La Conferencia Mundial del Empleo 1976*
El título 2 de la Conferencia Mundial del Empleo se puede leer: "Las necesidades básicas, según se las entiende en este Programa de Acción, incluyen dos elementos. Primero, incluyen ciertos requerimientos mínimos para el consumo privado de las familias: alimentación adecuada… Segundo incluyen…agua potable salubre.

8. El Programa Mundial de la Alimentación (1977)
De acuerdo a la cuarta Declaración de Cometido del Programa Mundial de la Alimentación el alimento constituye un apoyo para el desarrollo económico y social especialmente en los grupos más vulnerables y necesitados. Especial énfasis recibe el desarrollo de proyectos en los países más necesitados. Asimismo se destacan las necesidades alimentarias de urgencia y la promoción de la seguridad alimentaria de conformidad con las recomendaciones de las Naciones Unidas y la FAO

9. La Declaración de Principios de la Conferencia Mundial Sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (1979)
La Declaración expresa en su artículo 1(7): "Convencida de que la pobreza, el hambre y la malnutrición retardan los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo y repercuten negativamente en la estabilidad económica y social mundial y de que su erradicación es el objetivo fundamental del desarrollo mundial…" El artículo 1(14) subraya "Reconociendo que el sistema de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de formular una nueva estrategia internacional para el desarrollo y que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), conforme su constitución, tiene una obligación explícita de elaborar aquellas partes de esa nueva estrategia en lo que respecta a la alimentación…"

10. La Comisión del Codex Alimentarius del Código de Ética para el Comercio Internacional (1979)
La Comisión del Codex Alimentarius reconoce que la adecuada, salubre, íntegra y sana alimentación es un elemento vital para la consecución de un aceptable estándar de vida y que el derecho de las personas y su familia está proclamado en la Declaración universal de los derechos Humanos de las Naciones Unidas. En el artículo 2(1) se subraya, "Este Código es de aplicación a todo alimento que se introduzca en el comercio internacional" y continúa en el artículo 2(2) "Este Código establece estándares de conducta ética para ser aplicado a todos aquello relacionado con el comercio internacional de los alimentos".

11. Conferencia Internacional sobre Nutrición Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992)
La Declaración se refiere a la cooperación internacional en la implementación del derecho a la alimentación expresando: "Teniendo presente el derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la alimentación, que se expresa en la Declaración Universal de Derechos Humanos, nos comprometemos a actuar solidariamente para lograr que la liberación del hambre llegue a ser una realidad."

Sobre la base del considerable número de pronunciamientos internacionales sobre el derecho la salud, alguna gente argumenta que este derecho forma ahora parte del derecl consuetudinario internacional.

---

* Tanto los títulos de los documentos que se mencionan en los puntos 7,8,9,10, y 11 como su texto son traducción nuestra dado que no se han podido encontrar sus versiones oficiales en español.

Autor: El autor de este módulo es Rolf Künnemann.

NOTAS

1. Susan George and Nigel Paige, "Food for Beginners", (Londres: Writers and Readers Publishing Cooperative Society, Ltd. 1982).
2. Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford: Oxford University Press, 1987), 165-66.
3. Tradición Oral de Nigeria (fragmento); trad. Ulli Beier, en *3000 Years of Black Poetry:An Anthology* (Nueva York: Dodd, Mead, 1970), 156.
4. Este caso se relata en el Capítulo relativo al derecho a la alimentación del Informe alternativo de organizaciones civiles, sociales y redes mexicanas al Tercer Informe Periódico del gobierno mexicano ante el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
5. www.fian.org: Acciones
6. *Economic Human Rights: Their Time Has Come* (Heidelberg: Secretaría Internacional de FIAN, (1995), 48.