

“Conferencia Magistral sobre el “*Derecho a la alimentación, un factor definitivo en el combate contra la pobreza y la exclusión*” en ocasión de la Apertura del Curso Académico y la inauguración del Campus de la Universidad del Mar en Reñaca. 12 de junio 2008

Introducción: un proceso lento.

1. El derecho a la alimentación aparece con la declaración universal de los derechos humanos de 1948 cuyo artículo 25, apartado primero, proclama:

*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 y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

2. Pero la declaración no tiene un efecto normativo que permita establecer las responsabilidades de los estados en la materialización de esos derechos para que toda la ciudadanía los disfrute de un modo efectivo. Por ello, en los años 60 del siglo XX, se preparó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue adoptado por NN.UU en 1966. El artículo 27 de dicho pacto establecía que entraría en vigor cuando se alcanzara la trigésima quinta adhesión al mismo. Alcanzar la cota de los primeros 35 países en adherirse llevó diez años¹.

3. El pacto, en su artículo 11, establece elementos importantes en la formación de un marco con valor jurídico vinculante que incluya derechos cuya materialización pueda ser reclamada. Son los Estados miembros los que reconocen el derecho a un nivel de vida adecuado incluso la alimentación y se obligan a tomar medidas para asegurar la efectividad de este derecho. Igualmente, en ese mismo artículo, los Estados Signatarios reconocen el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y establece la obligación de los Estados de adoptar individualmente -- y en el marco de la cooperación internacional -- programas para la mejora técnico-económica de la cadena de producción alimentaria así como la “*distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades*”.

¹ En la actualidad han firmado el Pacto 154 países.

4. El pacto es de adhesión voluntaria, por tanto no puede ser invocado en los Estados que no se hayan adherido y hayan ratificado el correspondiente instrumento de adhesión. Países de la región que a la fecha no habían ratificado el mismo eran: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice², Cuba, Haití, San Kitts y Nevis, Santa Lucía³.

5. Además, por su naturaleza, los presuntos incumplimientos del pacto por parte de los estados no pueden ser reclamados internacionalmente sin la existencia de un protocolo facultativo aprobado por los propios Estados Signatarios.

6. El escaso avance que se produjo en que el pacto y su formulación del Derecho a la Alimentación dieran lugar a un marco fuerte para la lucha contra el hambre, llevó a que en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se instara a una aclaración sobre el contenido y medios para la puesta en práctica del Derecho a la Alimentación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dio una respuesta clarificadora en 1999 mediante la Observación General 12.

7. Dicha observación establece que el derecho debe ser entendido de modo amplio, considerando el acceso físico y económico a los alimentos adecuados o a medios para obtenerlos, en todo momento, no de un modo restrictivo que se ciña a una dotación de calorías, proteínas y otros nutrientes.

8. Igualmente, aunque reconoce que el derecho a la alimentación adecuada tendrá que ser alcanzado de un modo progresivo, determina que ello no exime a los Estados de tomar medidas para aliviar y mitigar el hambre, incluso en casos de catástrofes y desastres naturales.

9. Aclara también que al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Signatarios: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo.

10. La preocupación de que no se produjera un avance suficiente llevó a que en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada cinco años mas tarde, en 2002, incluyera en la declaración final la decisión de los Estados de que se redactaran las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una*

² Belice firmó el 6 de septiembre de 2000 pero no lo ha ratificado.

³ Todos ellos miembros de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación que si han adoptado las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación

alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Estas fueron aprobadas en noviembre de 2004.

11. Una primera conclusión de este largo proceso puede ser que los Estados son reticentes a asumir compromisos fuertes que puedan dar lugar a condenas por omisiones en la garantía de derechos individuales o que puedan derivar en cargas económicas imprevisibles para los presupuestos estatales en un marco de fragilidad, así como su escasa propensión a renunciar a cuotas de soberanía y quedar sometidos a la jurisdicción de tribunales internacionales.

Aportación del Derecho a la Alimentación a la lucha contra el Hambre.

12. Una segunda consideración que podría hacerse es que si en tanto tiempo los avances que se han producido son tan reducidos y apenas hay jurisprudencia internacional respecto al derecho a la alimentación, existe la duda sobre la utilidad de tanto esfuerzo. ¿Hay alguna ventaja en establecer un Derecho Internacional a la Alimentación para lograr de un modo efectivo y general la seguridad alimentaria en el Mundo?

13. La Seguridad Alimentaria es una conceptualización Técnica – Política de la lucha contra el Hambre. Así, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996 consideraba que: *Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.*

14. En general se constituye como un objetivo de las políticas pero no tiene en sí un carácter de obligación para los Estados. La diferencia que introduce un enfoque de Derecho a la Alimentación como derecho humano dentro de las Políticas de Seguridad Alimentaria es la dimensión legal: el Estado no tiene la opción de cuidar o no al hambriento, tiene la obligación. La persona pasa de la situación de potencial beneficiario de la acción del gobierno a la de titular de un derecho que puede reclamar al Estado para que tenga en cuenta su situación.

15. Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes⁴ y es por ello que una política de Seguridad Alimentaria que se base en el derecho a la alimentación y asuma un enfoque de derecho humano va mucho más allá de pasar de un

⁴ Declaración de Viena de Derechos Humanos

enfoque de beneficiarios a la condición de titulares de un derecho. La inclusión de esa consideración supone que se asumen el resto de derechos humanos como la libertad de expresión, opinión, reunión y asociación. Igualmente el principio de no discriminación debe aplicarse en todo momento y lugar bajo una política de Seguridad Alimentaria basada en derechos humanos.

16. En términos de gobierno supone que quienes estén al cargo de las funciones necesarias para asegurar la materialización de ese derecho tengan que rendir cuentas de sus actos y de sus omisiones.

17. En un enfoque que no incluya la noción de derecho, un responsable de un programa de seguridad alimentaria puede optar por no incluir una determinada zona en su plan de operaciones sin que ello necesariamente sea punible. En un enfoque de derechos humanos no puede entenderse que el derecho no esté cubierto en una determinada zona y en consecuencia ese tipo de decisiones podría acarrear responsabilidades.

18. El diseño y ejecución de políticas supone que es necesario identificar quién pasa hambre. No es suficiente con definir los grupos donde se concentra el problema del hambre, no es suficiente analizar los agregados nacionales, regionales, departamentales, etc. de disponibilidad de alimentos, gasto familiar en alimentación. Lo que es preciso es analizar los datos de los hogares con desglose por sexo, edad, origen y las diferentes causas que pueden intervenir en la vulnerabilidad.

19. El enfoque de derecho humano implica necesariamente el enfoque de doble vía. Es decir, un programa de SA no sólo tiene que ocuparse de la parte de protección social de los vulnerables, sino que implica políticas de red social y atención al que padece una carencia, y además atender la necesidad de políticas que ayuden a salir de su vulnerabilidad a los hambrientos y pobres, mejorando su acceso a los recursos, potenciando sus capacidades para mejorar sus medios de vida.

20. Para ello, deben de existir los mecanismos judiciales y administrativos que permitan dar cauce a los reclamos por posibles vulneraciones del derecho a la alimentación.

Retos para la instauración del Derecho a la Alimentación.

21. A finales de abril de este año se aprobó la versión final del Protocolo Facultativo de queja para el Pacto Internacional de Derechos Económicos. Ello supondrá que será posible recurrir a los tribunales internacionales cuando el sistema legal y/o judicial nacional

no haya atendido las posibles conculcaciones del derecho. Esa posibilidad de recurrir a instancias internacionales abrirá el camino -- lenta y penosamente -- hacia la existencia generalizada de mecanismos judiciales y administrativos en los países que permitan el reclamo del derecho cuando este sea conculcado o desatendido.

22. Para que este avance se produzca de modo significativo y amplio es preciso abordar las siguientes tareas:

- i. Difundir y dar a conocer el derecho a la alimentación.
- ii. Establecer procedimientos de documentación y recolección de pruebas y testimonios adecuados para la preparación de causas legales, además de capacitar a los actores sociales para ello.
- iii. Establecer protocolos forenses adecuados para evitar el subregistro de las muertes asociadas a desnutrición.
- iv. Sensibilizar a los profesionales de la medicina y la sanidad para que la desnutrición y sus síntomas queden adecuadamente documentados en las causas de muerte y/o en los historiales clínicos como se documentan los signos de malos tratos u otras lesiones que implican vulneración de algún derecho, especialmente en las zonas donde los índices de prevalencia son significativos y/o cuando afectan de modo diferencial a grupos específicos.

Comentario Conclusivo

23. El protocolo facultativo no es exclusivo para el derecho a la alimentación. También puede ser un elemento relevante para el reclamo de otros derechos económicos, sociales y culturales, pero es el hecho de que la alimentación (incluyendo el acceso al agua potable) sea, tras el derecho a la seguridad física, el derecho con una relación causal más evidente con el derecho a vivir y que en la percepción de las sociedades el hambre ya no es aceptable como históricamente lo fue, pues hasta hace unas décadas la visión dominante sobre este problema ha sido la de una fatalidad que se presentaba de un modo irremediable. Hoy esa percepción ha cambiado y hay a escala mundial un mayor consenso sobre la necesidad de asegurar la alimentación que incluso sobre los relativos a la educación o la salud.

24. Por ello, el derecho a la alimentación está llamado a jugar en las dos próximas décadas un papel preponderante en la construcción de una globalización equitativa y de un mundo organizado en torno a los derechos de sus habitantes, donde las diferencias no se traduzcan en discriminaciones o asimetrías en el acceso a los medios de vida.