

CÁTEDRA DE ESTUDIOS SOBRE HAMBRE Y POBREZA

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

Córdoba, 3-5 de octubre de 2007

*Obligaciones derivadas del derecho a la
alimentación*

en el Derecho internacional

Carlos Villán Durán

Co-director del Máster en Protección de Derechos Humanos de
la Universidad de Alcalá (Madrid)

Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y
la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos
Humanos (AEDIDH)

Miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos
(Estrasburgo)

Antiguo miembro de la Oficina del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(Ginebra, 1982-2005)

ÍNDICE

I. Introducción

II. Desarrollos normativos: 1. *Definición del derecho a una alimentación adecuada.* 2. *Observación general No. 12 del Comité DESC.* 3. *El valor jurídico de las observaciones generales.*

III. Las obligaciones del Estado: *respetar, proteger y realizar (facilitar) el ejercicio del derecho a la alimentación.*

IV. Del derecho programático al derecho imperativo. 1. *Interrelación entre el Código de conducta de las ONG y la observación general No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada.* 2. *Las Directrices voluntarias de la FAO.* 3. *El desarrollo del derecho imperativo.* 3.1. *La relación del derecho a una*

alimentación adecuada con el derecho a la vida y otros derechos humanos. 3.2. El Relator Especial. 3.3. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 3.4. Aplicación nacional.

V. Conclusión: Un tratado sobre el derecho a una alimentación adecuada.

I. Introducción

La dificultad de muchas personas para acceder a una alimentación adecuada y al agua potable continúa siendo uno de los problemas mundiales más devastadores y acuciantes. Según cálculos de la FAO, más de 850 millones de personas en todo el mundo sufren de malnutrición. La mayoría de estas personas se encuentra en países en vías de desarrollo (799 millones). De hecho, un niño menor de 10 años muere de hambre cada siete segundos, y 25.000 personas mueren diariamente¹ por causas relacionadas con el hambre. Además, el hambre crónica y la desnutrición provocan deficiencias mentales y atrofia física en niños que aún se encuentran en edad de crecimiento².

Además, más de 2.000 millones de seres humanos padecen "hambre oculta" al faltarles micro-nutrientes. Esta carencia afecta al crecimiento y desarrollo normal del niño y puede causar atrofia, deformaciones físicas, inmunológicas e intelectuales³.

En 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) aprobó por consenso la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. A partir de entonces, se han conseguido avances en la definición del derecho a la alimentación y en el desarrollo de los mecanismos que refuerzan este derecho tanto a escala nacional como internacional.

Desgraciadamente, estos avances no han sido suficientes frente a la actual inseguridad alimentaria. De acuerdo con las cifras actuales, tardaremos más de 60 años en cumplir los compromisos suscritos en la CMA, previstos para el año 2015, destinados a reducir a la mitad los casos de malnutrición en el mundo⁴.

¹ La Organización Mundial de la Salud (OMS) sitúa al hambre como el mayor riesgo para la salud, por el número de muertes que causa en todo el mundo. MIP/01/APR.SDE.3, OMS (2000): *Progress Report: Nutrition*

² PMA (2002): *Mapa Mundial del hambre*

³ E/CN.4/2003/54, párr. 15

⁴ FAO (2002): *Mobilización de la voluntad política y recursos para erradicar el hambre en el mundo*, párrafo 2.27

Sin embargo, sí se han realizado importantes avances normativos e institucionales en el desarrollo del derecho a una alimentación adecuada en el Derecho internacional. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó en 1999 la observación general n° 12 para definir mejor el derecho a la alimentación, tal y como se enuncia en el artículo 11 del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁵. En 2000, la Comisión de Derechos Humanos nombró por un período de tres años su propio relator especial para la defensa al derecho a la alimentación⁶. En el ámbito nacional, el derecho a la alimentación, junto con otros derechos económicos y sociales, se ha desarrollado y reconocido en algunos países.

Además, los países que en el 2002 participaron en la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, ratificaron su compromiso con los objetivos acordados en la CMA. También pidieron al Consejo de la FAO que designara un grupo de trabajo intergubernamental para elaborar "un conjunto de directrices que apoyen los esfuerzos de los países miembros para conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada dentro del contexto de la seguridad alimentaria nacional"⁷. Las "Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional" fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004.

Aunque estos logros demuestran los avances realizados en la definición del derecho a una alimentación adecuada como derecho fundamental, no son suficientes para su consideración como normas obligatorias y justiciables en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

Para conseguir tal exigibilidad, será necesario elaborar un nuevo *tratado sobre el derecho a una alimentación adecuada* que incorpore los logros más recientes del DIDH y los haga obligatorios para los Estados Partes. Además, dicho tratado debería sentar las bases adecuadas para su aplicación a nivel nacional, y crear mecanismos de control de su aplicación tanto a nivel internacional como nacional.

Otros desarrollos jurídicos complementarios deberán estar encaminados, por un lado, a dar más importancia al papel del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos

⁵ E/C.12/1999/5, PIDESC observación general n° 12 (1999). El texto se puede consultar en la siguiente página en el Internet: www.unhcr.ch Para una buena síntesis del derecho a la alimentación, vid. Asbjorn EIDE, *Notes on a Human Rights Approach to Food Security*, IFPRI/IPRFD Round-Table discussion (15 January 2001).

⁶ Resolución 2000/10, aprobada el 17 de abril de 2000.

⁷ *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, adoptada el 13 de junio de 2002, párrafo 10.

sobre el derecho a la alimentación, en especial su competencia para recibir y tramitar quejas individuales sobre la violación del derecho a una alimentación adecuada. Y, por otro lado, a la adopción del proyecto de Protocolo Facultativo del PIDESC, por el que se prevé autorizar al Comité de DESC a recibir y tramitar quejas individuales sobre presuntas violaciones de los derechos contenidos en ese Pacto.

Sólo entonces se habrá reconocido realmente la importancia de este derecho fundamental en el DIDH. Por su parte, la comunidad internacional dispondrá de nuevos instrumentos jurídicos absolutamente necesarios para conseguir los objetivos básicos de desarrollo social que ha proclamado en la Declaración del Milenio, consistentes en reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de habitantes del planeta en extrema pobreza por tener ingresos inferiores a un dólar por día, así como el de las personas que padezcan hambre o carezcan de acceso a la alimentación por no poder costárselo.

Además, en 2015 los niños y niñas de todo el mundo deberán haber terminado un ciclo completo de enseñanza primaria y tanto las niñas como los niños deberán tener igual acceso a todos los niveles de la enseñanza. También se debe haber reducido en esa fecha la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales⁸.

II. Desarrollos normativos

1. 1996-2002: Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO).

Como ya hemos señalado, la FAO celebró en Roma en 1996 la Cumbre, a cuyo término se adoptó una *Declaración* y un *Plan de Acción* con el objetivo de reducir a la mitad los casos de malnutrición en el mundo para el 2015. El Plan de Acción constaba de siete compromisos que constituyeron a su vez los principios directores del mismo. En el compromiso séptimo, los Jefes de Estado o de Gobierno aceptaron dar seguimiento y aplicar el Plan de Acción a nivel tanto nacional como internacional. En concreto, el objetivo 7.4 estableció el compromiso de "esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre", prestando atención a "la aplicación y la realización plena y

⁸ Declaración del Milenio, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo el 8 de septiembre de 2000. Asamblea General, resolución 52/2, párrafo 19

progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos".

Además, la Cumbre: (e) "Invita al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos."

Ante esta solicitud, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha llevado a cabo varias iniciativas, entre ellas la organización de tres consultas de expertos internacionales sobre el derecho a la alimentación. Se celebraron en estrecha colaboración con los principales órganos de vigilancia de los tratados, organismos especializados y programas de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) interesadas y el Relator Especial de la entonces Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación⁹. Dichas consultas contribuyeron de forma decisiva al desarrollo y la operacionalización del derecho a la alimentación en el marco de las organizaciones internacionales, además de la elaboración de los primeros borradores de la futura observación general n° 12 del Comité DESC.

En junio de 2002, la FAO organizó la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después* para realizar un seguimiento de los compromisos y objetivos establecidos durante la CMA. La comunidad internacional, reunida en la nueva cumbre, realizó pocos avances en materia de derecho a la alimentación. Sin embargo, la Declaración final de la segunda cumbre previó la elaboración de "directrices voluntarias para alcanzar la realización progresiva del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria". Con este fin, el párrafo 10 de la misma Declaración invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) para elaborar dichas directrices voluntarias en un período de dos años. El GTI informará sobre sus actividades a su órgano superior, el

⁹ Para mayor detalle sobre las consultas de expertos, véase C. VILLAN DURAN, "Achievements in Relation to the Right to Food in International Human Rights Law", in M. BORGUI and L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN (eds.), *For an Effective Right to Adequate Food*. Fribourg (Switzerland), University Press, 2002, pp. 53-61

Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO. Más adelante nos referiremos a este GTI con más detalle¹⁰.

1. Definición del derecho a una alimentación adecuada

El derecho a una alimentación adecuada, como parte de una categoría más amplia que engloba el derecho a un nivel de vida adecuado, se reconoce en diferentes instrumentos del DIDH. Así, conforme al artículo 25(1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), "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...".

Tratándose de los menores, en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el artículo 27 reconoce "el derecho de todos los niños a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social"; en el párrafo 3 se especifica que los Estados Partes deberán proporcionar asistencia material a las personas responsables por el niño, en particular en materia de nutrición. Además, existen otros instrumentos regionales que o bien incorporan o bien hacen referencia al derecho a la alimentación¹¹.

Sin embargo, es en el PIDESC donde podemos encontrar la reglamentación internacional más detallada sobre el derecho a la alimentación. Conforme al artículo 11.1, los Estados Partes reconocen "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación... y a una mejora continua de las condiciones de existencia". La frase "para sí y su familia" implica que éste es un derecho de todos los individuos, incluidas las mujeres y los niños.

Más concretamente, el artículo 11.2 declara que los Estados Partes del PIDESC reconocen "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre", por lo que adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

- (a) "Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre la 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."

¹⁰ Véase *infra*, sección III.3: El Grupo de Trabajo Intergubernamental de la FAO.

¹¹ Véase Asbjorn EIDE, "The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food", Section 3 in Chapter 8 of A. EIDE, C. KRAUSE and A. ROSAS: Economic, Social and Cultural Rights- a Textbook (2001). Los documentos e instrumentos de la ONU relativos a los derechos humanos pueden encontrarse en la página de la OACNUDH en el Internet: <http://www.ohchr.org>

- (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".

Los principios del Derecho internacional humanitario (DIH) también protegen el derecho a una alimentación adecuada. Así, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977, si bien no mencionan explícitamente "el derecho a la alimentación", muchas de sus disposiciones contemplan dicho derecho cuando garantizan que no se negará el acceso de las personas a la alimentación durante los conflictos armados.

Hacer padecer hambre las personas civiles como método de guerra se prohíbe tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales¹². De este modo, "se 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..."¹³

El artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra prohíbe los desplazamientos forzados, tanto los individuales como los éxodos colectivos de civiles en periodos de ocupación, a menos que así sea necesario para la seguridad de dicha población o por imperativos militares¹⁴.

El DIH también protege a determinados colectivos de individuos que no pueden alimentarse por sí mismos. Así, los prisioneros de guerra deben ser debidamente alimentados y provistos de agua potable durante su cautiverio y cualquier traslado posterior¹⁵. El artículo 26 del III Convenio de Ginebra establece que "la ración alimentaria diaria de los internados será suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantenerlos en buen estado de salud y para impedir trastornos por carencia de nutrición." Los Estados Partes también tienen obligaciones similares para

¹² Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), artículo 54; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), artículo 14.

¹³ Protocolo I, artículo 54, párrafo 2; Protocolo II, artículo 14.

¹⁴ Convenio relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (IV Convenio de Ginebra).

¹⁵ Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (III Convenio de Ginebra), artículos 20 y 46.

con los prisioneros civiles¹⁶. Por último, los Estados Partes deben suministrar raciones de comida extra a las mujeres embarazadas o con bebés lactantes a su cargo "proporcionadas a sus necesidades fisiológicas"¹⁷.

También existen normas que regulan la asistencia humanitaria en tiempo de conflicto armado. Dichas reglas se refieren tanto al derecho de los civiles a recibir ayuda como al derecho de los organismos de ayuda humanitaria a proporcionarla. Los Estados Partes deben, entre otras cosas, permitir "el libre paso de todo envío de víveres indispensables, de ropa y de tónicos reservados para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas"¹⁸.

Los Estados Partes también tienen obligaciones determinadas con las organizaciones neutrales en el conflicto que proporcionan ayuda humanitaria. El Protocolo Adicional I establece que las Partes en conflicto y los Estados Partes permitirán " el paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro...incluso en el caso de que tal asistencia esté destinada a la población civil de la Parte adversa"¹⁹. Dicho Protocolo Adicional subraya que " El ofrecimiento de tales socorros no será considerado como injerencia en el conflicto ni como acto hostil."²⁰

2. Observación general No. 12 del Comité DESC

El Comité DESC, siguiendo la recomendación de las consultas de expertos de 1997 y 1998 organizadas por la OACNUDH, aprobó el 11 de mayo de 1999 la observación general nº 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada²¹.

Inspirado en el artículo 11 del PIDESC, la OG 12 constituye la primera y más completa clarificación sobre el derecho a una alimentación adecuada en el Derecho internacional, realizada por el órgano establecido en un tratado que tiene autoridad para hacerlo.

Al formular esta OG, el Comité tuvo en cuenta, entre otras cosas, la documentación más relevante al respecto y los informes de distintas organizaciones internacionales, como la entonces Comisión de Derechos Humanos y la entonces llamada Subcomisión para la Prevención de las

¹⁶ IV Convenio de Ginebra, artículos 89 y 127

¹⁷ *Ibid*, artículo 89

¹⁸ *Ibid*, artículo 23.

¹⁹ Protocolo I, artículo 70, párrafo 2.

²⁰ *Ibid*, artículo 70, párrafo 1. Para más información sobre la asistencia internacional humanitaria, véase el segundo informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, doc. E/CN.4/2002/58, pp. 22-28.

²¹ Véase la nota 7 anterior.

Discriminaciones y la Protección de las Minorías²². El Comité también consideró el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada, que había sido preparado por organizaciones internacionales no gubernamentales²³.

La OG 12 ha colocado con firmeza el derecho a la alimentación en una perspectiva basada en el derecho, en la que los países asumen obligaciones positivas y negativas de *respetar, proteger y realizar* ese derecho en relación con todos los seres humanos. Además, la OG 12 describe minuciosamente de qué manera los Estados incurren en violación del derecho a la alimentación. A esto se suman las sugerencias destinadas a la aplicación de legislación a escala nacional, al tiempo que se incide en la importancia de la inclusión de derecho al *agua potable* como un derecho complementario al derecho a la alimentación.

La OG 12 subraya que "el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". Este derecho no debe interpretarse en forma restrictiva, asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Por el contrario, esta definición reconoce diferencias económicas, sociales, culturales, climáticas y ecológicas que son aplicables al concepto de "alimentación adecuada"²⁴.

3. Valor jurídico de las observaciones generales

Persisten en la doctrina dudas sobre el valor jurídico de las observaciones generales en el ámbito del Derecho internacional. Al principio, el Comité DESC decidió adoptar tales OG "con miras a prestar asistencia a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes"²⁵. Para el Comité de Derechos Humanos, la finalidad de las OG era señalar a la atención de los Estados las deficiencias de los informes de los Estados, y estimular las actividades de los Estados y de las organizaciones internacionales en la protección de los derechos humanos²⁶. En este sentido, las OG no tenían ninguna pretensión de vincular jurídicamente a los Estados Partes.

²² Luego llamada "Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos", para acabar siendo reemplazada por un "Comité Asesor" del actual Consejo de Derechos Humanos (res. 5/1 del Consejo de DH, de 18 de junio de 2007). Puede encontrarse una explicación exhaustiva del papel del Comité DESC en Allan McCHESNEY: *Promoting and defending Economic, Social & Cultural Rights*. Washington, 2000.

²³ Observación general 12, párrafo 3.

²⁴ *Ibid*, párrafos 6 y 7.

²⁵ Doc. HRI/GEN/1/Rev.6, de 12 de mayo de 2003, p. 8, párrafo 1

²⁶ *Ibid*, p. 137

Sin embargo, las OG se han desarrollado espectacularmente a partir de 1990, superando sus expectativas iniciales. De modo que ahora proporcionan una mayor claridad interpretativa en cuanto a la intención, significado y contenido de las diferentes disposiciones del Pacto.²⁷ Se podría afirmar que la OG 12 constituye una interpretación autorizada del contenido y alcance del derecho a una alimentación adecuada, tal y como se regula en el PIDESC. Tal interpretación es realizada por el Comité DESC, esto es, el órgano que tiene la responsabilidad internacional de controlar la correcta aplicación de las normas del PIDESC en el ámbito interno de los Estados Partes.

A este respecto, conviene recordar el estudio llevado a cabo por la Comisión del Derecho Internacional (CDI) sobre el derecho y la práctica relativos a las reservas de los tratados²⁸. En este contexto, la CDI nombró un Relator Especial (A. Pellet), cuyos primeros informes ya se han presentado a esa Comisión. En 1997, la CDI formuló unas conclusiones preliminares a este respecto. En cuanto al papel que desempeñan las opiniones de los órganos establecidos en tratados internacionales de derechos humanos (el Comité de DESC se asimila a los mismos) sobre las reservas de los tratados, la CDI consideró que cuando dichos tratados no mencionan nada al respecto, los órganos de control en ellos establecidos están facultados para formular comentarios y recomendaciones con respecto a la admisibilidad de las reservas formuladas por los Estados, a fin de cumplir las funciones que tienen asignadas²⁹.

Además, la CDI afirmó que el valor jurídico de las conclusiones formuladas por los órganos de vigilancia en el ejercicio de sus facultades para tratar de las reservas, "no podrá exceder del que resulte de las facultades que se les hayan dado para cumplir su función general de vigilancia"³⁰.

Teniendo en cuenta estas conclusiones, las OG del Comité DESC constituyen algo más que simples directrices o recomendaciones dirigidas a los Estados Partes. Si el Derecho internacional reconoce que el Comité es *competente* para formular tales interpretaciones o recomendaciones, se puede inferir que las OG tienen cierto valor jurídico que los Estados Partes deben respetar de buena fe.

²⁷ OACDH Fact Sheet nº. 15 (Rev.1).

²⁸ Véase C. Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002, pg 244-45.

²⁹ *Conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a tratados normativos multilaterales, incluidos los tratados de derechos humanos..* Doc. A/52/10, pág. 133, párrafo 5.

³⁰ *Ibid*, pg. 134, párrafo 8.

III. Las obligaciones del Estado: *respetar, proteger y realizar (facilitar) el ejercicio del derecho a la alimentación*

La OG 12 recuerda que el derecho a una alimentación adecuada impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes: **respetar, proteger y realizar**. A su vez, la obligación de realizar incluye otras dos subcategorías: la obligación de **facilitar y hacer efectivo** ese derecho.

Aunque cada Estado deberá cumplir *progresivamente* dichas obligaciones, esta idea no se contradice con la obligación fundamental de adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado Parte tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados, para protegerla contra el hambre³¹.

La obligación de **respetar** el acceso existente a una alimentación adecuada tiene un contenido negativo, pues requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso³².

En cambio, las obligaciones de **proteger y realizar** se traducen en comportamientos activos e implican que los países deben desempeñar un papel activo en el cumplimiento de dichas obligaciones. En concreto, la obligación de **proteger** requiere que el Estado adopte medidas para velar por que terceros -como las empresas multinacionales o los particulares- no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.

A su vez, la obligación de **realizar (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.

Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control (por ejemplo, un desastre natural, grupos vulnerables de la población), de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de **realizar (hacer efectivo)** este derecho directamente. De hecho, la obligación de *realizar* impone la responsabilidad del Estado de evitar que nadie muera de hambre³³

La OG 12 explica de forma detallada que el Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al

³¹ *Ibid*, párrafo 14.

³² *Ibid*, párrafo 15.

³³ *Ibid*, párrafo 15.

menos, el **nivel mínimo esencial** necesario para estar protegido contra el hambre³⁴.

Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una **violación** del derecho a la alimentación, se debe distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones.

En el primer caso, el Estado deberá probar que ha hecho todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Esta obligación dimana del artículo 2.1 del Pacto, que obliga a los Estados Partes a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga³⁵. También ha de probar que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

Puede incurrirse en la violación del derecho a la alimentación tanto mediante actos realizados directamente por los Estados como por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Así, derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos; impedir el acceso a la ayuda alimenticia de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales³⁶.

Por otra parte, 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 social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye una violación del Pacto³⁷.

Al abordar la **aplicación nacional** del derecho a la alimentación, La OG 12 concede a los Estados Partes un

³⁴ Ibid, párrafo 17

³⁵ OG 3, párrafo 10

³⁶ OG 12, párrafo 19.

³⁷ Ibid, párrafo 18

margen de discreción a la hora de decidir sus propios enfoques. Pero los Estados deberán aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimenticia y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes.

La formulación y aplicación de estrategias nacionales requerirán el pleno cumplimiento de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Es esencial un buen gobierno para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza.

La estrategia se ocupará de todas las cuestiones relativas a todos los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos.

Además, se deberá prestar especial atención a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o los recursos destinados a alimentos (recursos económicos, especialmente para las mujeres, como el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias; mantener registros sobre los derechos a la tierra).

Por otra parte, el Estado deberá garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación. Incluso en situaciones adversas como la recesión económica, los Estados deben garantizar que se cumpla el derecho a una alimentación adecuada especialmente para grupos de población e individuos vulnerables³⁸.

Al aplicar sus estrategias específicas, los Estados Partes deberán establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional.

En este sentido, los Estados deberán aprobar una **ley marco** como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado, en especial la colaboración deseada de la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la

³⁸ *Ibid*, párrafos 21-28.

responsabilidad institucional del proceso y los mecanismos nacionales para vigilarlo, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados, al preparar las referencias y la legislación marco, deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil³⁹.

Los programas y organismos pertinentes de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita, para preparar la legislación marco y revisar las leyes sectoriales. Así, la FAO tiene experiencia sobre las leyes en materia de alimentación y agricultura. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene experiencia equivalente sobre las leyes relativas al derecho a una alimentación adecuada para lactantes y niños mediante la protección materna y del niño, incluidas leyes para promover el amamantamiento, y sobre la reglamentación de la comercialización de sustitutos de la leche materna⁴⁰.

Por otra parte, los Estados deberán preparar y mantener mecanismos para vigilar los progresos tendentes a la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos, determinar los factores y dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones y facilitar la adopción de medidas legislativas y administrativas de corrección⁴¹.

Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada, debe tener acceso a **recursos judiciales** adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de tales violaciones tienen derecho a una **reparación** adecuada que pueda adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. En el plano extrajudicial, los defensores del pueblo y las comisiones nacionales de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación⁴².

La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación, así como el reconocimiento de su aplicabilidad, pueden mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de los recursos 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 Pacto⁴³.

³⁹ *Ibid*, párrafo 29

⁴⁰ *Ibid*, párrafo 30

⁴¹ *Ibid*, párrafo 31

⁴² *Ibid*, párrafo 32

⁴³ *Ibid*, párrafo 33.

Por otra parte, la OG 12 invita a los jueces y abogados a prestar mayor atención a las violaciones del derecho a la alimentación en el ejercicio de sus funciones⁴⁴; y a los Estados Partes a respetar y proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil que prestan asistencia a grupos vulnerables para que realicen su derecho a una alimentación adecuada⁴⁵.

Los Estados también deberán 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. Así, los Estados deben adoptar medidas para respetar el disfrute del citado derecho en otros países, proteger ese derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso⁴⁶.

Los Estados también 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 económica⁴⁷.

Conforme a la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida la asistencia a refugiados y a personas desplazadas dentro de su propio país. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de acuerdo con sus capacidades y en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y cada vez más la del UNICEF y de la FAO. Debe asignarse prioridad en la asistencia humanitaria a las poblaciones más vulnerables⁴⁸.

La asistencia alimenticia no debe afectar negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimenticia de los beneficiarios. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora⁴⁹.

Por último, las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación

⁴⁴ *Ibid*, párrafo 34

⁴⁵ *Ibid*, párrafo 35

⁴⁶ *Ibid*, párrafo 36

⁴⁷ *Ibid*, párrafo 37.

⁴⁸ *Ibid*, párrafo 38

⁴⁹ *Ibid*, párrafo 39

en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación⁵⁰.

IV. Desarrollos institucionales

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

La Comisión de Derechos Humanos decidió en 2000 responder a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación mediante el nombramiento de un relator especial sobre ese derecho, por un período de tres años⁵¹. El 4 de septiembre del 2000, el Presidente de la Comisión nombró al Profesor Jean Ziegler (Suiza) para ese cargo. En 2003 su mandato fue renovado por otros tres años.

Al Relator Especial se le encomendó la realización de las siguientes tareas:

- (a) Solicitar y recibir información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responder esa información;
- (b) Cooperar 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 formular 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.
- (c) Identificar los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo⁵².

Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos pidió a los gobiernos, los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, los órganos creados en virtud de tratados, así como las organizaciones no gubernamentales,

⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 41

⁵¹ Resolución 2000/10 aprobada el 17 de abril de 2000 en votación nominal por 49 votos a favor, uno en contra y 2 abstenciones, párr. 10

⁵² *Ibid.*, párrafo 11

que cooperen plenamente con el Relator Especial en el desempeño de su mandato, entre otras cosas, mediante la presentación de observaciones y sugerencias sobre los medios apropiados para realizar el derecho a la alimentación⁵³.

El Relator Especial ya ha presentado seis informes a la Comisión de Derechos Humanos⁵⁴ y otros seis a la Asamblea General⁵⁵. Tales informes pretenden conformar un *corpus* en el que cada nuevo informe se construya sobre los avances conceptuales y prácticos del informe anterior.

De acuerdo con la OG 12, el Relator Especial ha definido el derecho a la alimentación como "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"⁵⁶.

En su segundo informe a la Comisión, el Relator Especial abordó la justiciabilidad del derecho a la alimentación aspecto esencial si se aspira a que los gobiernos sean responsables de su realización. Ya que los derechos justiciables son los que pueden invocarse y exigir su cumplimiento ante los tribunales de justicia, el Relator Especial reconoció que el derecho a la alimentación no es todavía justiciable ni en el plano nacional ni en el internacional.⁵⁷

A pesar de que las posibilidades de exigencia de los DESC son, tradicionalmente, más débiles que las de los derechos civiles y políticos, el Derecho internacional permite que los DESC sean también derechos exigibles. Además, la separación entre los DESC y los derechos civiles y políticos es, como ya puso de manifiesto el Comité de DESC, incompatible con el principio de la Declaración de Viena de 1993 que establece que todos los derechos humanos son interdependientes.

Por otra parte, el artículo 11 del PIDESC y su OG 12 apoyan esta conceptualización del derecho a la alimentación. Tan sólo mediante desarrollos legales y la jurisprudencia de los tribunales relativa a los derechos económicos, sociales y culturales, se entenderá mejor cómo estos derechos pueden llegar a ser plenamente justiciables⁵⁸. Esto supondría un

⁵³ *Ibid.*, párrafo 14

⁵⁴ Docs. E/CN.4/2001/53, E/CN.4/2002/58 y add. 1 (Visita al Níger) y E/CN.4/2003/54 y add. 1 (Misión al Brasil)

⁵⁵ A/56/210; A/57/356.

⁵⁶ E/CN.4/2001/53, párrafo 14.

⁵⁷ E/CN.4/2002/58 párrafo 30-31.

⁵⁸ *Ibid.*, párrafos 37-40.

cambio fundamental en la percepción del papel de los DESC por parte de la comunidad internacional.

El Relator Especial coincide con el Comité de DESC al afirmar que la idea de "realización progresiva" mencionada en la OG 12 no debería obstaculizar la justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada.

Esto significa un programa de realización que depende de la buena fe y de los recursos de los Estados más que de obligaciones jurídicas inmediatamente obligatorias.

En primer lugar, la realización progresiva no se aplica a la obligación básica y mínima de los Estados de proporcionar un nivel mínimo y esencial de sustento nutricional.

En segundo lugar, la realización progresiva no se aplica a la obligación de *respetar* el derecho a la alimentación tal y como se define en la OG 12, ya que se trata de una obligación fundamentalmente negativa que obliga a los Estados a no llevar a cabo cierto tipo de actividades, por lo que una violación de esa obligación será muy clara⁵⁹.

Por último, la jurisprudencia constitucional de varios países apoya también esta tesis. En Sudáfrica, la Corte Constitucional evaluó la "razonabilidad" de las políticas relativas a los DESC. Igualmente, las Cortes Constitucionales de la India, Colombia y Suiza se han pronunciado sobre la justiciabilidad de los DESC.

En las instancias regionales e internacionales, sin embargo, el Relator Especial constató que el derecho a la alimentación aún no se considera justiciable, ya que el Comité de DESC no tiene competencia para imponer el derecho a la alimentación porque no es un órgano judicial y sus recomendaciones no son jurídicamente vinculantes⁶⁰.

Además, los individuos o grupos de individuos cuyo derecho a la alimentación se ha violado no pueden presentar denuncias al Comité, ni percibir ningún tipo de indemnización. A este respecto, cabe señalar que la Comisión de Derechos Humanos accedió en 2003 a la creación de un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Protocolo Facultativo al PIDESC -equivalente al del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-, que facultaría al Comité de DESC a recibir y pronunciarse sobre denuncias individuales. La cuestión sigue pendiente de estudio ante un Grupo de Trabajo del actual Consejo de Derechos Humanos.

⁵⁹ *Ibid*, párrafos 44 y 45.

⁶⁰ *Ibid*, párrafo 68.

El Relator Especial cree que la responsabilidad fundamental para que se realice el derecho a la alimentación reside en los gobiernos⁶¹. En este sentido, el acceso a la tierra y la reforma agraria deben ser el instrumento principal de las políticas gubernamentales destinadas a paliar el hambre.

El acceso a la tierra es fundamental para garantizar el acceso a la alimentación. Pero la posesión de la tierra sigue concentrada en manos de una minoría en la mayoría de los países en vías de desarrollo, lo que explica la persistencia de la pobreza en las zonas rurales. Para acceder a la tierra es necesaria la reforma agraria que, en países como Japón, R. de Corea, Provincia China de Taiwan y Cuba, ha contribuido eficazmente a la reducción de la pobreza y del hambre, a la vez que han incrementado el crecimiento económico. Han sido elementos clave de las reformas agrarias los títulos de propiedad fiables, registros de propiedad precisos, fiables y puestos al día y una administración agraria justa, eficiente y libre de corrupción. Sin embargo, el acceso a la tierra no es suficiente por sí solo, ya que debe ir acompañado del acceso suficiente a otro tipo de recursos, como el agua, crédito, el transporte y otras infraestructuras⁶².

El Relator Especial también recomendó que el agua potable se considere un bien público, y por tanto, como parte del derecho a la alimentación. Los gobiernos deberán aprobar normas sobre la calidad del agua y asegurar el acceso a las fuentes de agua potable con el fin de salvaguardar la justicia social⁶³.

Por otra parte, el Relator Especial expresó su desacuerdo con la CMA: *cinco años después*⁶⁴, en especial por la falta de progreso en la consecución de los objetivos que habían sido establecidos en la CMA de 1996.

No obstante, la decisión de elaborar unas directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación es uno de los pocos logros de la Cumbre. Pese a que estas directrices no constituyen el código de conducta por el que muchos Estados y ONG han luchado, suponen un paso adelante⁶⁵. En su opinión, tales directrices facilitarán la comprensión de los gobiernos sobre el derecho a la alimentación. Su elaboración reafirmará la importancia de los derechos humanos en la lucha contra el hambre y la desnutrición y ayudará a desarrollar una mejor comprensión de las obligaciones internacionales con respecto al derecho a la alimentación⁶⁶.

⁶¹ A/57/356 párrafo 22.

⁶² *Ibid*, párrafo 25.

⁶³ E/CN.4/2002/58 párrafo 130.

⁶⁴ A/57/356 párrafo 6.

⁶⁵ *Ibid*, párrafo 11.

⁶⁶ *Ibid*, párrafo 11.

En 2003 el Relator Especial informó a la Comisión haber establecido un mecanismo para responder a las denuncias que recibe por violación del derecho a la alimentación. En estos casos, traslada la denuncia al gobierno interesado, haciendo mención a sus obligaciones internacionales, solicitándole que investigue las alegaciones y adopte las medidas necesarias para conseguir reparación y depurar responsabilidades. En su último informe, el Relator Especial da cuenta de tres países que no le habían suministrado una respuesta suficiente: Zimbabwe, Myanmar e Israel (por los territorios palestinos ocupados)⁶⁷.

2. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de la FAO

Otro paso importante en el desarrollo del derecho a la alimentación fue el establecimiento de un Grupo de Trabajo Internacional (GTI) en la Declaración de la Cumbre de 2002, cuya labor fue la elaboración de directrices voluntarias en el plazo de dos años, para apoyar los esfuerzos realizados por los Estados para conseguir la realización progresiva del derecho a la alimentación dentro del contexto de la seguridad alimenticia nacional⁶⁸. Consecuentemente, el Consejo de la FAO eligió a los miembros de ese GTI, quien deberá rendir cuentas de sus trabajos de codificación de las directrices a su órgano principal, esto es, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO.⁶⁹

La participación en el GTI estuvo abierta a todos los países miembros tanto de la FAO como de la ONU⁷⁰. La formulación de las directrices convocó a un considerable número de participantes tanto de las instituciones internacionales y regionales más importantes, como de ONG, grupos de la sociedad civil, parlamentarios, instituciones académicas, fundaciones y del sector privado⁷¹. Todos ellos participaron activamente en los debates que tendrán lugar en las reuniones del GTI.

Sin embargo, solamente los Estados tuvieron derecho a tomar parte en las decisiones que se adoptaron, por lo que los demás participantes solamente actuaron como observadores. Además, los períodos de sesiones y reuniones del GTI deben facilitar la participación de representantes

⁶⁷ Doc. E/CN.4/2003/54, párrafos 53-56

⁶⁸ Véase nota 9 anterior.

⁶⁹ Documento de la FAO CL 123/22, Anexo 1., *Designación de un Grupo de Trabajo Internacional para la Elaboración de un Conjunto de Directrices de Cumplimiento Voluntario para Apoyar la realización Progresiva del derecho a una Alimentación Adecuada en el Marco de la Seguridad Nacional: Borrador de la Decisión del Consejo relativa a la Designación del Grupo de Trabajo Internacional* (del 28 de octubre al 2 de noviembre de 2002).

⁷⁰ *Ibid*, párrafo 3.

⁷¹ *Ibid*, párrafo 4.

de los países en vías de desarrollo. El GTI dio por concluidas sus funciones en 2004⁷².

La Secretaría del GTI fue designada por la FAO y trabajó en estrecha colaboración con los órganos más importantes de la ONU, en especial con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) y con el Relator Especial del derecho a la alimentación, así como con los dos órganos con sede en Roma: el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). La FAO también invitó a colaborar a otras instituciones relevantes del sistema de la ONU, los órganos de vigilancia de los tratados y la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁷³.

Las directrices voluntarias aprobadas en 2004 están dirigidas a los Estados y a todos los miembros de la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional. Abordan todos los niveles de obligaciones de los Estados tanto en tiempos de paz como en situaciones de emergencia y conflictos armados, ya sean internacionales o no.

Igualmente, tienen en cuenta las dimensiones a corto y largo plazo de la lucha contra el hambre, la malnutrición, la privación de comida y la realización del derecho a una alimentación adecuada.

También sientan los principios generales relativos a las obligaciones de los Estados y organizaciones internacionales en las áreas del comercio, cooperación y asistencia internacionales, y en el diseño y realización de políticas nacionales.

Por último, tratan de los recursos (administrativos, cuasi-judiciales y judiciales) que los Estados deben poner a disposición de las víctimas de violaciones del derecho a una alimentación adecuada, así como de los mecanismos internacionales de control de la aplicación de las directrices, tanto dentro de la FAO como en el sistema de las Naciones Unidas.

V. Del derecho programático al derecho imperativo

1. Interrelación entre el Código de Conducta de las ONG y la Observación general No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada

El conjunto de las ONG reaccionó ante el Objetivo 7.4 del Plan de Acción de la CMA. De hecho, mucho antes de la CMA, las ONG de todas las regiones del mundo comenzaron a presionar para que se realizara un código de conducta sobre

⁷² Documento de la FAO CL 123/22, Anexo 1, párrafo 8.

⁷³ *Ibid*, párrafo 12.

el derecho a la alimentación. Especialmente los países suramericanos pidieron que se destacase el derecho a una alimentación adecuada en el Plan de Acción de la CMA.

En la Conferencia previa nacional celebrada en Asunción (Paraguay) en junio de 1996, los países suramericanos decidieron que el Plan de Acción debería contener la idea de la elaboración de un código de conducta sobre el derecho a una alimentación adecuada para que pudiera aplicarse plenamente en todos los países miembros de la FAO.

En julio de 1996, el Gobierno venezolano auspició una conferencia de expertos que contó con miembros de organismos de la ONU, abogados internacionales y representantes de ONG, para debatir el posible contenido del código de conducta con vistas a la inmediata CMA⁷⁴. El conjunto de ONG hizo de ese código de conducta uno de sus principales objetivos durante la celebración de la CMA de 1996.

Pese a que las ONG no alcanzaron su objetivo en ese momento, en realidad, las ONG continuaron desarrollando su propio código de conducta. FIAN Internacional, la Alianza Mundial sobre la Nutrición y los Derechos Humanos (AMNDH) y el Instituto Internacional Jacques Maritain coordinaron la redacción del borrador del Código, que adoptaron en septiembre de 1997⁷⁵. Con posterioridad, el Código ha sido suscrito por más de 800 ONG de todo el mundo.

El contenido sustantivo del Código de Conducta de las ONG se asemeja al de la OG 12 del Comité de DESC. Sin embargo, ya que la OG se elaboró después del Código de Conducta y se inspiró en él, presenta una clarificación mucho más autorizada del contenido del derecho a una alimentación adecuada⁷⁶ al haber sido aprobada por el Comité de DESC. Nos referiremos a continuación a las similitudes y diferencias que existen entre la OG 12 y el Código de Conducta de las ONG.

Así, la definición de derecho a la alimentación que recoge la OG 12 es muy parecida a la del Código⁷⁷. Además, la OG 12 se refiere a los tres tipos de obligaciones estatales que ya había enumerado el Código: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *cumplir*. Sin embargo, el Código describe de forma mucho más detallada las subcategorías de la obligación de *cumplir*: *facilitar* y *suministrar*⁷⁸. Tanto el Código como la OG requieren que los Estados cumplan con

⁷⁴ International NGO/CSO Planning Committee for the WFS:fyl, *The Right to Adequate Food in the Process of the World Food Summit Follow Up* (2002), p. 6 at <http://www.forumfoodsovereignty.org>.

⁷⁵ *Ibid*, página 7.

⁷⁶ Para un buen estudio comparativo entre el Código de Conducta de las ONG y la OG 12 véase Gerald Moore, "The Right to Food: General Comment No. 12 and the Code of Conduct", in M. Borghi and L. Postiglione Blommestein (eds.), *For an Effective Right to Adequate Food*, cit., pp. 202-204.

⁷⁷ Código Internacional de Conducta sobre el derecho humano a la alimentación, artículo 4.

⁷⁸ *Ibid*, artículo 6.

la obligación inmediata de asegurar como mínimo que la gente esté libre del hambre⁷⁹.

La OG 12 detalla aún más lo que se considera una violación del derecho a una alimentación adecuada. Tanto el Código como la OG reconocen la importancia el papel que la sociedad civil y el sector privado desempeñan en la realización del derecho a una alimentación adecuada. Sin embargo, mientras el Código declara responsables a todos los actores, la OG 12 sólo reconoce la responsabilidad de los Estados Partes del PIDESC⁸⁰.

El Código también difiere de la OG 12 en su enfoque de la realización de este derecho a nivel nacional. Aquél resulta mucho más específico a la hora de enumerar el tipo de medidas a desarrollar que la OG⁸¹, ya que ésta lo deja más a la discreción de los Estados.

Ambos destacan la necesidad de los Estados de desarrollar mecanismos para vigilar los progresos realizados en la realización del derecho a una alimentación adecuada y de proporcionar recursos eficaces, así como exigencia de responsabilidad⁸². Sin embargo, la OG 12 promueve la incorporación en derecho interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a una alimentación adecuada.

Tanto el Código como la OG 12 hacen hincapié en la necesidad de que los Estados se abstengan en todo momento de ordenar embargos de alimentos y otras medidas que puedan amenazar el derecho a la alimentación en otros países⁸³.

2. Las directrices voluntarias de la FAO

Como se ha mencionado anteriormente, el párrafo 10 de la Declaración de 2002 de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después* invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental destinado a elaborar, durante un período de dos años, un conjunto de "directrices de cumplimiento voluntario" con la finalidad de alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Aunque la mayoría de los Estados y de las ONG presentes en la CMA de 2002 se manifestaron a favor de un "Código de Conducta" intergubernamental más ambicioso y definitivo que las directrices voluntarias, pues estimaban que ello supondría dar un paso adelante en la realización del derecho a una alimentación adecuada, en la redacción final de la -

⁷⁹ *Ibid*, artículo 6.

⁸⁰ *Ibid*, artículos 8 y 10.

⁸¹ *Ibid*, artículos 8 y 10.

⁸² *Ibid*, artículo 14.

⁸³ *Ibid*, artículo 13.6.

Declaración el consenso se impuso en torno a las "directrices voluntarias"⁸⁴. Desgraciadamente, ni el hipotético Código de conducta ni las Directrices voluntarias aprobadas en 2004, son lo suficientemente apropiados, en términos jurídicos, para situar el derecho a la alimentación entre las normas imperativas del Derecho internacional de los derechos humanos y, por ende, entre los derechos exigibles ante los tribunales de justicia.

Sin embargo, el mero proceso de redacción de las Directrices presentó elementos positivos. En primer lugar, ese ejercicio convocó a un amplio espectro de participantes, ya que el párrafo 10 de la Declaración pidió a la FAO que colaborara con los órganos de vigilancia de los tratados relevantes, los órganos y los programas del sistema de las Naciones Unidas y todos los *partenaires* sociales.

Como ya se ha mencionado, la Decisión del Consejo de la FAO⁸⁵ pidió una amplia participación de los *partenaires* sociales en la redacción de las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación. La variedad de partes interesadas contribuyó sin duda a la realización de un análisis exhaustivo del derecho a una alimentación adecuada, lo que deberá proporcionar a todas las partes, incluidos los Estados, una base sólida y una comprensión completa sobre lo que se necesita para un mejor desarrollo del derecho a una alimentación adecuada.

En segundo lugar, se espera que las Directrices voluntarias conduzcan a la formulación de una Declaración intergubernamental, quizás más sucinta, pero con mayor autoridad entre los Estados. Dicho instrumento puede y debe incorporar detalles importantes que no se hayan recogido en instrumentos anteriores.

Por ejemplo, el instrumento que actualmente goza de mayor autoridad jurídica, la Observación general 12, no menciona de forma específica, entre otras cosas, los distintos medios de aplicación nacional del derecho a la alimentación.

Tampoco aborda la relación existente entre este derecho y el comercio y la agricultura, o con otros actores no estatales tales como las organizaciones financieras y comerciales intergubernamentales (Banco Mundial, FMI y OMC),

⁸⁴ Tan sólo los Estados Unidos se opusieron a la redacción de las "directrices de cumplimiento voluntario" refiriéndose a ellas como un "debate estéril". Además, ese país ya se había opuesto a reconocer la existencia de un derecho a la alimentación en general, prefiriendo utilizar el término de "derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar" de la persona. Véase el Anexo II al *Explanatory Notes/Reservations* (United States), Report of the World Summit: five years later, Part One (Rome June 2002).

⁸⁵ CL 123/22, Anexo 1.

así como el sector privado, en particular las empresas transnacionales⁸⁶.

También es conveniente que las Directrices elaboren más sobre la estrecha relación existente entre el acceso a la alimentación, y el acceso a la tierra y al agua; la correspondencia entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimenticia; los aspectos relativos a la nutrición; y una clarificación sobre los efectos que los alimentos genéticamente modificados pueden causar en la salud del ser humano.

3. El desarrollo del derecho imperativo

Como ya se ha dicho, en la reciente Cumbre Mundial de la Alimentación: *cinco años después* numerosos Estados y organizaciones de la sociedad civil manifestaron su malestar por la falta de un consenso suficiente que hubiera permitido iniciar la redacción de un **Código de conducta** sobre el derecho a la alimentación. En su lugar, el consenso político entre todos los Estados presentes en la Cumbre solamente logró el compromiso de que se emprendiera la redacción de unas Directrices de cumplimiento voluntario para los Estados.

Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, tales Directrices no añadirán mayor fuerza jurídica a la OG 12 del Comité de DESC sobre el derecho a una alimentación adecuada.

Si la comunidad internacional -Estados y sociedad civil- desea consolidar el derecho a una alimentación adecuada en el marco del derecho internacional, debería acordar alta prioridad a la adopción de un *tratado internacional* que defina con claridad el contenido y alcance de esos derechos y establezca obligaciones jurídicas precisas para los Estados Partes en ese tratado.

De esta manera se verían culminados con éxito los esfuerzos codificadores de la comunidad internacional en torno a ambos derechos. Al mismo tiempo, sería un excelente precedente que indicaría a la comunidad internacional el camino a seguir en el próximo futuro en el área de los DESC.

Examinaremos a continuación algunos de los argumentos más contundentes y los progresos realizados en la práctica internacional y en el Derecho comparado, que abonan la idea de que el derecho a una alimentación adecuada puede ser considerado como derecho justiciable por el Derecho internacional de los derechos humanos, lo que hace

⁸⁶ Peter Rosset, "U.S. Opposes Right to Food at World Summit", World Editorial and International Law, 30 June 2002.

inexcusable la urgencia de su desarrollo en el marco de la codificación convencional de esas normas internacionales.

3.1. La relación del derecho a una alimentación adecuada con el derecho a la vida y otros derechos humanos.

Para entender mejor el alcance del derecho a la alimentación, debe considerarse su relación con otros derechos fundamentales. Así, la violación persistente del derecho a la alimentación priva a una persona, entre otras cosas, de su derecho a la **vida, a la integridad física y a la dignidad personal.**

El derecho a la **vida** y la prohibición de la **tortura** y de las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes se consagran en varios tratados internacionales y otros instrumentos jurídicos, como el PIDCP (artículos 6 y 7), la DUDH (artículos 3 y 5) y la Convención de los Derechos del Niño (artículo 6).

Todo individuo goza del derecho inherente a la **vida**. Es el derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos previene en su Observación general 6 que el derecho a la vida ha sido interpretado con frecuencia en un sentido restrictivo. Por el contrario, la correcta protección de este derecho requiere que los Estados adopten medidas positivas.

A este respecto, el Comité consideró oportuno que "los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para *eliminar la malnutrición y las epidemias*"⁸⁷.

Por lo tanto, del Art. 6 del PIDCP se puede inferir que los Estados tienen obligación de adoptar medidas para que la población bajo su jurisdicción, especialmente la infantil, no sufra de malnutrición o epidemias, lo que incluye evitar que las personas se mueran de hambre ofreciéndoles, por ejemplo, un sustento mínimo que garantice su supervivencia.

El hambre crónica también afecta invariablemente a otros derechos fundamentales. La OG 12 del Comité de DESC hace referencia a ello, declarando que el derecho a una alimentación adecuada "está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable

⁸⁷ Comité de DH, OG 6 (1982), párrafo 5 (el subrayado es nuestro). Vid. HRI/GEN/1/Rev. 6, de 12 de mayo de 2003, p. 143

para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de los Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos"⁸⁸.

Así, por ejemplo, los niños que padecen de una deficiencia mental a causa de la desnutrición no pueden beneficiarse del derecho a la educación⁸⁹.

Además, el hambre crónica limita la capacidad de la persona para trabajar, disfrutar de una buena salud, participar de manera plena en la vida social, tener acceso a la tierra, no ser discriminada y otros derechos básicos que los demás individuos dan por sentado.

Por lo tanto, el derecho a gozar de una vida digna no podría lograrse a menos que las necesidades básicas - trabajo, alimentación, vivienda, sanidad y educación- sean accesibles de manera adecuada y equitativa⁹⁰. En este sentido, si el derecho a la alimentación y al agua potable son violados, otros DESC y DCP serán también lesionados. Inversamente, cuando los individuos son privados del acceso a la tierra y a una vivienda digna, el hambre siempre estará próxima.

Por otra parte, una privación severa de alimentos y agua potable puede equivaler a **malos tratos** e incluso a torturas, porque el grado de sufrimiento físico y mental de las personas que padecen hambre es enorme. Ello pone de relieve la íntima relación existente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

Pues bien, tratándose del artículo 7 del PIDCP que prohíbe las torturas y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Comité de DH precisó que la finalidad de esta disposición es "proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona" y que el Estado "tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra los actos prohibidos por el artículo 7"⁹¹.

Además, la prohibición enunciada en el citado artículo "se refiere no solamente a los actos que causan a la víctima dolor físico, sino también a los que causan sufrimiento

⁸⁸ OG 12, párrafo 4. *Ibid.*, p. 71

⁸⁹ PMA Flash Appeal (July 2002). OACNUDH: *El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Hoja Informativa No. 16 (Rev.1), Sección 1

⁹⁰ OACNUDH: *El Comité de Derechos...*, cit. en la nota anterior.

⁹¹ Comité de DH, OG 20 (1992), párrafo 2. Cfr. HRI/GEN/1/Rev. 6, cit., p. 173

moral"⁹². Un caso de privación aguda de alimentos y agua encaja perfectamente en la figura jurídica de tortura y malos tratos.

Coincidentemente, el Comité de DH y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) han considerado que la prohibición de la tortura contenida en el PIDCP y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), debe hacerse extensiva a los castigos corporales infligidos a los niños por sus padres o maestros. En particular, el TEDH insistió en que el artículo 3 del CEDH exige que los Estados Partes adopten medidas activas de protección para evitar casos de tortura o de maltratos, incluidas las situaciones provocadas por actores no estatales, como los castigos excesivos que reciben los niños por parte de sus padres⁹³.

Aplicado este mismo razonamiento al derecho a la alimentación y agua potable, se podrían atribuir violaciones del art. 3 del CEDH o del art. 7 del PIDCP a situaciones de hambruna provocadas por actores no estatales, como las empresas multinacionales y el sector privado.

En desarrollos paralelos, el TEDH ha puesto de relieve la estrecha relación existente entre la prohibición de la tortura y el disfrute de DESC como el derecho a la salud, e incluso de otros derechos de tipo colectivo como es el derecho al medio ambiente.

Así, estableció que habría violación del artículo 3 del CEDH por parte del Reino Unido si este país procedía a la deportación a la Isla de St. Kitts de un inmigrante extranjero que estaba siguiendo un tratamiento especializado contra el SIDA en el Reino Unido, en atención a que en la Isla de St. Kitts el enfermo no podría seguir siendo tratado contra el SIDA, por lo que "su expulsión lo expondría a un riesgo real de morir bajo las más angustiosas circunstancias, lo que configurarían un trato inhumano"⁹⁴.

Del mismo modo, el TEDH reconoció que la vida privada de las personas puede verse afectada por las molestias o daños producidos en el ámbito en el cual aquélla se desarrolla, tanto en el domicilio como en el medio ambiente. Así, el ruido intenso y persistente de las aeronaves que sobrevolaban la casa del denunciante, constituyó una violación de su derecho a la vida privada (art. 8.1 del CEDH)⁹⁵.

⁹² *Ibid.*, párrafo 5

⁹³ *A. v. U.K.*, sentencia del 23 de septiembre de 1998.

⁹⁴ *D. v. U.K.*, sentencia del 21 de abril de 1997.

⁹⁵ *Rayner v. Reino Unido*, sentencia de 21 de febrero de 1990. En sentido similar, *Hatton y otros v. Reino Unido*, sentencia de 2 de octubre de 2001. Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid, Tecnos, 2003, p. 107.

En otro caso, el TEDH entendió que el Estado violó esa misma norma debido a su comportamiento negligente en el control de una planta depuradora de aguas y residuos industriales, que causaba emanación de gas, olores pestilentes y contaminación; la víctima tuvo que abandonar en ocasiones su domicilio y había alegado daños a su salud y a la de miembros de su familia. El TEDH aceptó que "los atentados graves al medio ambiente pueden afectar el bienestar de una persona y privarla del goce de su domicilio de manera nociva para su vida privada y familiar"⁹⁶.

Por otro lado, el derecho a una alimentación adecuada y al agua potable cumple un papel crucial como instrumento estratégico en las políticas dirigidas a la eliminación de la pobreza. En efecto, importantes políticas relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada tienen como objetivo reducir la pobreza. Cabe mencionar, entre otras, la creación de un sistema de registro de la tierra que sea transparente y accesible; proteger el derecho de los pueblos indígenas a las tierras de las que dependen para alimentarse; y facilitar en los países desarrollados el acceso a los productos agrícolas procedentes de los países en vías de desarrollo.

3.2. El Relator Especial

El Relator Especial realiza funciones muy importantes como mecanismo no convencional para promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada en el sistema de las Naciones Unidas. Como experto nombrado por la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación investiga y reúne información para realizar propuestas y sugerencias relativas al desarrollo de ese derecho.

En el desempeño de su mandato, el Relator Especial ha avanzado significativamente en la formulación de un diálogo constante en torno al derecho a la alimentación. Sin embargo, para cumplir de manera más eficiente con su mandato, el Relator Especial debería denunciar las violaciones al derecho a la alimentación de forma más sistemática.

Recordemos que la resolución de la Comisión que establece el mandato y las funciones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación le faculta, entre otras cosas, para "solicitar y recibir información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación,

⁹⁶ López Ostra v. España, A 303-C, sentencia de 9 de diciembre de 1994. Otro caso similar ha sido el Guerra y otras v. Italia, sentencia de 18 de febrero de 1998. Para un estudio detallado de estos casos, véase V. ABRAMOVICH y Ch. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002 pp. 205-212 y CARRILLO SALCEDO, J.A., op. cit., pp. 105-109.

incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responder a esa información"⁹⁷.

Los términos empleados son similares a los de los mandatos de otros Relatores Especiales temáticos que se consideran con capacidad para recibir denuncias individuales sobre violaciones a los derechos por cuya protección deben velar. Por ejemplo, el mandato que desempeña la Representante Especial del Secretario General en favor de los defensores de los derechos humanos, le faculta para solicitar, recibir, examinar y responder a la información relativa a la situación y los derechos de cualquiera, ya sea actuando individualmente o en asociación con otros, para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales"⁹⁸. En términos equivalentes se redactó el mandato que estableció un Relator Especial sobre la cuestión de la tortura⁹⁹.

Afortunadamente, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación anunció en su informe a la Comisión de 2003 que había creado un sistema para acoger y responder a las acusaciones de violación del derecho a la alimentación¹⁰⁰. Sin embargo, tal sistema es todavía impreciso e incompleto. Sería aconsejable que el Relator Especial se inspirara en el futuro en los métodos de trabajo que ya utilizan otros mandatos temáticos (en particular, el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria o el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura) para garantizar un tratamiento más eficaz y sistemático de las quejas individuales que reciba por violaciones del derecho a la alimentación. Además, debiera informar con más detalle al Consejo DH sobre los resultados de sus gestiones ante los gobiernos.

También sería muy deseable que el Relator Especial pusiera en marcha un mecanismo de acción urgente equivalente al ya existente entre la mayor parte de los mandatos temáticos del Consejo DH, con el objeto de solicitar información expedita de los Estados interesados cuando, a la luz de las denuncias recibidas, los hechos aconsejen recibir una respuesta rápida, como ocurre en los casos que se denuncian de hambruna generalizada en un país o región del mundo.

Las *acciones urgentes* tienen una finalidad fundamentalmente preventiva, por lo que su utilización no sería vista como una sanción por parte del Estados interesado, lo que le podría incitar a abordar cuestiones relacionadas con el derecho a la alimentación de manera

⁹⁷ Resolución 2000/10, cit., párrafo 11 a).

⁹⁸ CDH Resolución 2000/61 (2000).

⁹⁹ CDH Resolución 1985/33 (1985).

¹⁰⁰ E/CN.4/2003/54, de 10 de enero de 2003, párrafo 53

positiva y cooperar consecuentemente con el Relator Especial.

Por su parte, desarrollando bajo su mandato el mecanismo de acciones urgentes, el Relator Especial podría demostrar en el plano internacional que la justiciabilidad del derecho a la alimentación no es una entelequia.

3.3. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

A diferencia de otros órganos establecidos en tratados de derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no fué creado por el PIDESC, sino por una resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)¹⁰¹. Esta circunstancia, unida al hecho de que los Estados siempre han mostrado una mayor resistencia a la hora de establecer mecanismos de exigibilidad de los DESC, ha dado como resultado que el Comité DESC no esté todavía facultado para recibir quejas formales de individuos ni de grupos de individuos cuyos derechos, como el derecho de las personas a la alimentación y al agua potable, hayan sido vulnerados en los Estados Partes en el PIDESC. La inexistencia de un mecanismo semejante ha entorpecido las facultades del Comité para desarrollar los derechos económicos, sociales y culturales y para que contribuir a su justiciabilidad en el plano del derecho internacional.

Consciente de estas deficiencias, el propio Comité DESC elaboró un primer borrador de protocolo facultativo por el que los Estados le reconocerían la competencia para recibir quejas individuales. En 1996 el Comité concluyó estos trabajos y sometió su proyecto de protocolo a la consideración de la Comisión de los Derechos Humanos, con la recomendación de que iniciara los trabajos de codificación apropiados. Hasta 2001 no se logró en el seno de la Comisión el consenso necesario para dar una primera respuesta al pedido del Comité de DESC.

En esa ocasión la Comisión nombró un experto independiente con el mandato de examinar el proyecto de protocolo del Comité de DESC. En 2002 renovó el mandato de experto¹⁰², solicitándole que le informara además sobre la naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados Partes en el PIDESC, los problemas conceptuales en torno a la justiciabilidad de los DESC con particular referencia a la experiencia obtenida en los últimos años con la

¹⁰¹ Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985

¹⁰² CDH Resolución 2002/24, adoptada el 22 de abril de 2002, párrafo 9(c). El experto designado fue H. Kotrane de Túnez. Véase su primer informe en doc. E/CN.4/2002/57.

aplicación de los instrumentos y mecanismos de derechos humanos, tanto a nivel nacional como regional y universal, así como sobre la factibilidad de un mecanismo de quejas bajo el PIDESC y la cuestión de la complementariedad entre los diferentes mecanismos ya existentes.

A la luz de los informes recibidos del experto independiente, la Comisión disipó toda duda y decidió en 2003 establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta que debía acometer la codificación oficial y definitiva de tan anhelado protocolo facultativo al PIDESC. En 2006 el Consejo DH constituyó también su propio Grupo de Trabajo con las mismas características. Las organizaciones internacionales y, en particular, las organizaciones no gubernamentales, debieran acompañar a los Estados y participar activamente en ese proceso codificador.

3.4. Aplicación nacional

Para cumplir con sus obligaciones internacionales, los Estados deberán promulgar una legislación marco que prevea la elaboración de normas obligatorias y el establecimiento de un órgano independiente que evalúe su ejecución. El desarrollo de tal legislación nacional y su aplicación será un paso esencial en el proceso de introducción del derecho a la alimentación desde el derecho internacional al respectivo derecho nacional.

Amparado en dicha legislación, el concepto de realización progresiva debería interpretarse como la obligación concreta de los Estados de proporcionar un acceso adecuado a la alimentación y al agua y de permitir a los individuos que ejerzan su derecho a la alimentación cuando sea necesario.

Pese a que es más difícil conceptualizar las obligaciones de ejecución de los derechos económicos, sociales y culturales que las de los DCP, existe una tendencia favorable entre los Estados a considerar tales derechos como justiciables.

En el Derecho comparado, veinte países han adoptado Constituciones que hacen referencia explícita al derecho a la alimentación, directa o indirectamente como parte del derecho a una vida digna. Pero tan sólo unos pocos han elaborado legislación y políticas nacionales, ni siquiera una legislación marco, que garantice el derecho a la alimentación.

Sudáfrica ha desarrollado un mecanismo detallado de tutela judicial de determinados derechos económicos, sociales y culturales. La Constitución sudafricana de 1996 hace una referencia clara al derecho a la alimentación en su Sección 27 cuando señala que todo individuo tiene el derecho

de acceder una alimentación suficiente y al agua; el Estado debe tomar medidas razonables, de carácter legislativo u otras, dentro de los recursos disponibles, para conseguir el desarrollo progresivo de estos derechos¹⁰³.

La Constitución sudafricana añade además que el derecho a la vida y dignidad humana, que incluye el derecho a la alimentación y a un mínimo sustento, no es derogable¹⁰⁴. Además, todos los derechos económicos y sociales son considerados como justiciables. Siguiendo el razonamiento de la Observación general 12 del Comité de DESC, la Constitución exige que el Estado respete, proteja y cumpla la realización de todos los derechos reconocidos en La Carta de Derechos, incluidos los derechos económicos y sociales¹⁰⁵.

En el caso del *Gobierno de la República de Sudáfrica contra Irene Grootboom y otros*, relativo al derecho al acceso a una vivienda adecuada, la Corte Constitucional se consideró competente para evaluar las políticas gubernamentales respecto al conjunto de derechos económicos y sociales enumerados en la Constitución¹⁰⁶. El caso se refería a un conjunto de familias que habían sido obligadas a abandonar sus cabañas a causa de las condiciones de vida deplorables en que se encontraban. Los denunciantes ocuparon una propiedad privada, por lo que inmediatamente se procedió a su desalojo. Sus cabañas originales fueron a su vez ocupadas por otras gentes, por lo que se habían quedado sin ningún tipo de vivienda.

La Corte, invocando la Constitución y el PIDESC, confirmó que existían disposiciones en la Constitución que amparaban la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales. Por tanto, el Estado estaba obligado a tomar las medidas necesarias, legales o de otro tipo, dentro de los recursos disponibles, para conseguir la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. También afirmó que la dignidad humana se estaría negando a los que carecen de alimento, vivienda y abrigo. En consecuencia, los derechos económicos y sociales deben entenderse como un todo al amparo de la Constitución, obligando al Estado a tomar medidas positivas para garantizar las necesidades básicas de los miembros más vulnerables de la sociedad¹⁰⁷.

A continuación, la Corte evaluó el programa de vivienda del Gobierno con un criterio de "razonabilidad", afirmando que aquél necesitaba cubrir todos los niveles económicos y sociales de la sociedad y concluyendo que los pobres, al ser

¹⁰³ Constitución sudafricana, Sección 27, párrafo 1(b) y 2.

¹⁰⁴ *Ibid*, Sección 37, párrafo (5).

¹⁰⁵ *Ibid*, Sección 7, párrafo 2.

¹⁰⁶ CCT 11/00, 4 de octubre de 2000. Para una reflexión detallada sobre la Constitución sudafricana y el caso *Grootboom*, véase Sandra Liebenberg, "The Right to Social Assistance: The Implication of Grootboom for Policy Reform in South Africa", (2001) 17 *South African Journal on Human Rights*.

¹⁰⁷ *Ibid*, página 17.

el sector más vulnerable, necesitaban una atención especial. Además, un programa "razonable" debía ser equilibrado y flexible, con disposiciones adecuadas para atender las crisis de vivienda a corto, medio y largo plazo. La "razonabilidad" debía entenderse en el contexto de la Carta de Derechos en su conjunto y abarcar los valores fundamentales de la dignidad humana, la igualdad y la libertad.

Por último, un programa "razonable" debe realizarse progresivamente. La Corte, citando la OG 3 del Comité de DESC, reconoció que ésta impone la obligación de alcanzar dicho objetivo de la manera más rápida y efectiva posible¹⁰⁸. En relación con el programa de vivienda del Gobierno, la Corte señaló que estaba concebido para alcanzar la realización progresiva del derecho a una vivienda digna, pero que no era lo suficientemente flexible como para atender a los que se encontraban en una situación desesperada, ni para responder a exigencias a corto plazo.

Puesto que la existencia de un programa es, en sí mismo, un punto de partida, el Estado debe tomar medidas "razonables" para aplicarlo y mantenerlo. La Corte constituye, por tanto, una sede adecuada para evaluar la "razonabilidad" de las políticas gubernamentales relativas a los derechos económicos y sociales. Consecuentemente, la sentencia del caso *Grootboom* implica que el Estado está obligado a asistir directamente a las personas que viven en situación de crisis o en condiciones intolerables¹⁰⁹. El Gobierno reaccionó a dicha sentencia elaborando el borrador de una legislación marco sobre el derecho a la alimentación¹¹⁰.

También en Suiza se ha desarrollado una jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la alimentación. En un caso de 1996, el Tribunal Federal suizo (de rango constitucional) reconoció el derecho a unas condiciones de vida mínimas que incluyen la alimentación, el abrigo y la vivienda¹¹¹. El caso se refería a dos hermanos refugiados checos que residían en Suiza sin dinero ni comida. No podían trabajar ya que carecían de papeles para ello, y tampoco tenían la documentación necesaria que les permitiese abandonar el país. Ante esta situación, el Gobierno les negó cualquier tipo de asistencia. El Tribunal reconoció que los refugiados tenían derecho a unas condiciones de vida mínimas, lo que obligaba al Estado a proporcionarles un sustento mínimo para evitar, al menos, la mendicidad. Un caso posterior de 1998 ratificó esta decisión¹¹². La legislación pronto se hizo eco de sendas decisiones

¹⁰⁸ CCT 11/00, página 21, cit. párrafo 9 de la OG 3 de 1990.

¹⁰⁹ S. Liebenberg, página 257, Doc. cit., véase nota 55.

¹¹⁰ National Food Security Draft Bill (Jan.2002).

¹¹¹ ATF 121 I 367, 371 V. = JT 1996 389.

¹¹² ATF 122 II 193 B = JT 1998 562.

judiciales e incorporó el derecho a unas condiciones de vida mínimas en la Constitución Suiza de 1999.

El derecho a una alimentación adecuada se debe garantizar mediante la aplicación nacional. Pero la justiciabilidad de dicho derecho no debería restringirse a la jurisdicción de los Tribunales Constitucionales. Una legislación nacional adecuada debería facultar a los tribunales de todas las instancias, como las municipales y provinciales, para que hagan valer el derecho a la alimentación.

La jurisprudencia nacional relativa a los derechos económicos y sociales es un importante avance en el desarrollo del derecho a la alimentación. Cumple una función muy importante al demostrar cómo pueden realizarse el derecho a la alimentación y otro tipo de derechos económicos y sociales. A medida que los países vayan desarrollando un marco legislativo y jurisprudencia nacional, la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y en especial el derecho a la alimentación irá ganando peso.

V. Conclusión: un tratado internacional sobre el derecho a una alimentación adecuada

Está claro que el programa de las organizaciones internacionales y de los gobiernos durante los últimos años estuvo ocupado por en el desarrollo del derecho a una alimentación adecuada en el marco de la elaboración de unas Directrices de cumplimiento voluntario que se adoptaron en 2004. Desde entonces no se ha demostrado que hayan tenido éxito, puesto que la cifra de hambrientos en el mundo no cesa de aumentar.

En estas circunstancias, es esencial que el desarrollo normativo del derecho a una alimentación adecuada no se estanque ni retroceda. Nuevas normas imperativas deberían ser codificadas para desarrollar progresivamente los contenidos esenciales de la OG 12 del Comité DESC.

Las Directrices voluntarias no han incentivado la voluntad política de los Estados, que es vital para el avance efectivo en la garantía del derecho a una alimentación adecuada tanto a nivel nacional como internacional.

Tras la CMA de 1996, los Estados se mostraron favorables al desarrollo de legislación y mecanismos para erradicar el hambre en el mundo. Desgraciadamente, cinco años después, en Roma, se constató que los logros no fueron suficientes, que la voluntad política se había estancado y que los medios económicos no habían seguido a los

compromisos iniciales. Sólo con el apoyo político de todos los actores de la comunidad internacional podrá hacerse realidad el derecho a una alimentación adecuada.

Debe reactivarse el compromiso de los Estados - reiterado en la Declaración del Milenio- de reducir a la mitad el número de casos de malnutrición en el mundo para 2015, en el marco de la mejora sustancial de las condiciones de seguridad alimenticia nacional.

Esto implicaría, en términos legales, dos tipos de medidas. En primer lugar, en el ámbito nacional, el desarrollo de una legislación que faculte a los tribunales de justicia para tutelar el ejercicio del derecho a la alimentación.

En segundo lugar, en el ámbito internacional, la ampliación de los procedimientos de quejas individuales por violaciones del derecho a la alimentación adecuada a los mecanismos convencionales (adopción del proyecto de Protocolo Facultativo del PIDESC), como a otros mecanismos no convencionales, tales como el Relator Especial del actual Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación.

Con el fin de acelerar la consecución de ambos objetivos, los Estados también deberían comprometerse cuanto antes a iniciar la redacción de un *tratado internacional* conciso que defina los contenidos mínimos del derecho a la alimentación en el derecho internacional. El mérito del tratado sería el de establecer normas claras y obligatorias para todos los Estados Partes en el mismo, al tiempo que contribuiría a la codificación internacional de las normas fundamentales en torno a ese derecho emergente. Además, el futuro tratado debería establecer mecanismos de control que garantizaran la justiciabilidad internacional del derecho a una alimentación adecuada.

La urgencia de esta tarea debería medirse con la apremiante necesidad de acabar con los más de 850 millones de seres hambrientos en el mundo, una cifra que aumenta a los 1.100 millones de personas que no tienen acceso al agua potable y servicios de saneamiento, y alcanza los 2000 millones de seres humanos cuya dieta carece de micro-nutrientes esenciales para su desarrollo.

El hambre mata a muchos en un mundo desigual lleno de alimentos, lo que es moral y políticamente inaceptable. En términos de paz y seguridad internacionales, su eliminación es impostergable.

Oviedo, 2 de octubre de 2007
Día Internacional de la No Violencia