

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA DESAFÍOS Y PROPUESTAS

**RESUMEN EJECUTIVO DEL DOCUMENTO DEL ODA-E Y DEL ODA-ALC
ANTE LA CUMBRE PARLAMENTARIA MUNDIAL CONTRA EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN
DIRIGIDO A LAS CORTES GENERALES**

**CUMBRE PARLAMENTARIA MUNDIAL CONTRA
EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN**

**MADRID
29-30 Octubre de 2018**

Septiembre 2018

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Resumen ejecutivo
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

Presentación del <i>Observatorio del Derecho a la Alimentación de España</i> (ODA-E) y justificación del documento	2
PRIMERA PARTE. Análisis del derecho a la alimentación adecuada. El caso de España	3
1. El derecho a alimentación en el mundo	3
2. El derecho a la alimentación en España	3
2.1. El vínculo entre pobreza e inseguridad alimentaria	3
2.2. Malnutrición y déficit de alimentación adecuada	4
2.3. Iniciativas en marcha para garantizar el derecho a la alimentación	5
3. El derecho a la alimentación adecuada: conceptos, elementos constitutivos y principios que lo orientan	6
3.1. El derecho a la alimentación: derecho humano básico y fundamental	6
3.2. Elementos constitutivos y principios que lo orientan	7
4. Obligaciones del Estado, de las empresas y de la sociedad civil respecto el derecho a la alimentación	8
4.1. Las obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación adecuada	8
4.2. El papel de las empresas ante el derecho a la alimentación	9
4.3. El papel de la sociedad civil y de la academia ante el derecho a la alimentación	9
SEGUNDA PARTE. Propuestas dirigidas a las Cortes Generales	11
5. Para consolidar el derecho a la alimentación (propuestas <i>legis</i>)	11
5.1. Reconocer el derecho a la alimentación como norma de <i>ius cogens</i> en el derecho internacional	11
5.2. Reconocer el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución española	11
5.3. Elaborar una ley marco sobre el derecho a la alimentación adecuada	12
6. Para impulsar el cumplimiento del derecho a la alimentación en el ámbito internacional	13
6.1. Impulsar la Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo	13
6.2. Crear una Alianza Parlamentaria en España por el derecho a la alimentación adecuada	13
7. Para hacer frente a la malnutrición por sobrepeso-obesidad	14
8. Para contribuir a la realización del derecho a la alimentación en España	14
9. Para fomentar el debate con el objetivo de contribuir a la garantía del derecho a la alimentación	14
9.1. La renta básica y su papel en relación con la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación	14
9.2. La articulación de una esfera pública con las instituciones del Estado constitucional: la construcción de un cuarto poder para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación	14

PRESENTACIÓN DEL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE ESPAÑA (ODA-E) Y JUSTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO

A finales de 2016 se conformó una red de académicos españoles con el objetivo de crear un Observatorio del Derecho a la Alimentación (ODA-E), siguiendo la experiencia del Observatorio de América Latina y el Caribe (ODA-ALC) y con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El ODA-E, promovido en un principio por la Universidad de Barcelona, la Universidad Politécnica de Madrid y la Universidad de Oviedo, está integrado hoy por más de treinta instituciones académicas, como facultades, escuelas universitarias, departamentos, institutos, cátedras y observatorios, además de contar con la colaboración de varias entidades sociales.

Los objetivos del ODA-E son los de promover iniciativas de investigación multidisciplinar y políticas públicas que garanticen la exigibilidad del derecho a la alimentación adecuada y temáticas relacionadas, así como favorecer el intercambio de experiencias y el diálogo entre instituciones académicas, parlamentos, sociedad civil, organismos internacionales, con el fin de garantizar una alimentación para toda persona de manera justa, sostenible, equitativa y saludable.

Durante estos dos años, el ODA-E ha organizado encuentros de todos los miembros del mismo y mantenido reuniones periódicas con la Oficina Técnica de la FAO en España, la Oficina Regional de la FAO en Chile, el ODA-ALC. Así mismo, ha participado en muchos foros de discusión sobre el Derecho a la Alimentación tanto en España, Europa o Iberoamérica.

A lo largo del primer semestre de 2018, el ODA-E se ha reunido con diferentes grupos parlamentarios para ofrecer su colaboración a la Alianza parlamentaria española por el derecho a la alimentación, que se está conformando. Con motivo de la Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición, que se celebrará en Madrid a finales de octubre de 2018, el ODA-E ha elaborado este documento que recoge los principales elementos de discusión en el seno del Observatorio.

PRIMERA PARTE. Análisis del derecho a la alimentación adecuada. El caso de España

1. El derecho a alimentación en el mundo

En el informe de la FAO “El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2017” se evidencia que los logros en torno a la realización del derecho a la alimentación en los decenios anteriores comienzan a revertirse¹. En 2016 el número de personas con subalimentación crónica en el mundo ha crecido principalmente debido a los conflictos y al cambio climático, y alcanza a 815 millones de personas.

La persistencia del hambre es, básicamente, un **problema político**. Son los parlamentos y los gobiernos los que toman las decisiones relacionadas con políticas públicas sociales y sectoriales, la distribución del presupuesto, la aprobación de leyes que favorezcan el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación, las garantías y recursos para su exigibilidad, la creación de mecanismos de gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional, como instrumentos flexibles de cooperación, de incidencia y de control de los actores públicos, privados y de la sociedad civil, las decisiones que inciden también en el tipo de sistemas de producción, de usos de la tierra y del agua, de acceso a los mercados, de seguridad y soberanía alimentaria, entre otros.

2. El derecho a la alimentación en España

2.1. El vínculo entre pobreza e inseguridad alimentaria

En España, el derecho a una alimentación adecuada está reconocido en distintos tratados ratificados por el Estado español, como el PIDESC y su Protocolo Facultativo. Sin embargo, hasta el momento no se ha producido un reconocimiento constitucional ni se ha desarrollado su contenido en el derecho interno. Y tampoco se cuenta con mediciones estadísticas suficientes ni con análisis seguros, fiables y de calidad que, desde un enfoque del derecho a la alimentación, informen sobre la situación del acceso y de la disponibilidad de alimentos. Esto lleva a que en muchos casos estas situaciones queden en la sombra, enmarcadas en un concepto global de pobreza que, a menudo, oculta las múltiples dimensiones en las que se manifiesta. La inestabilidad y la recesión económica inciden de manera directa y profunda en el derecho a la alimentación, al generarse un círculo vicioso entre pobreza e inseguridad alimentaria.

La última edición del informe anual de la FAO sobre la situación de la inseguridad alimentaria en el mundo señala que, en 2016, medio millón de personas en España se encontraban en situación de inseguridad alimentaria grave, medida según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria²,

¹ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma, FAO, 2017.

² Este modelo de la encuesta de la FIES consta de ocho preguntas breves que se refieren a las experiencias del encuestado individual o del hogar del encuestado en su conjunto. Las preguntas se centran en experiencias y comportamientos relacionados con la alimentación y con dificultades crecientes para acceder a los alimentos debido a limitaciones de recursos (preguntas relativas a si se han podido comer alimentos sanos y nutritivos, variedad, si se han tenido que saltar alguna comida, comer menos de lo que pensaban, sentir hambre y no comer o dejar de comer durante todo un día).

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Resumen ejecutivo

Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

es decir, acceso limitado a los alimentos, individualmente o en el ámbito familiar, debido a la falta de dinero u otros recursos.

Por su parte, en el informe El estado de la pobreza en España 2008-2016, publicado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN-España), se afirma que en España hay 1,3 millones de personas que viven en hogares en los que no pueden permitirse una comida que incluya carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 2,3 millones de personas han tenido que acudir en algún momento del año a familiares o amigos para conseguir alimentos u otros bienes básicos y 1,5 millones han tenido que hacerlo a través de entidades privadas no lucrativas o religiosas. La población española en situación de pobreza severa no tiene capacidad de afrontar el coste de la cesta de la compra y se ve obligada a recurrir a comedores sociales y a bancos de alimentos³.

Los recortes en la inversión pública destinada a atender necesidades de la población en situación de vulnerabilidad han tenido un grave impacto en la alimentación de muchas familias.

2.2. Malnutrición y déficit de alimentación adecuada

Además del hambre y de la inseguridad alimentaria, es importante incluir otras formas de malnutrición, derivadas de aquellas situaciones que, aunque no suponen el hambre -entendida como ingesta alimentaria deficitaria que no aporta suficiente energía-, implican que la alimentación no es adecuada y tienen un potencial impacto negativo en la salud. Así, la *Agenda 2030 de desarrollo sostenible de Naciones Unidas*, con la que España está comprometida, incorpora el compromiso de poner fin no solo al hambre sino a todas las formas de malnutrición y asegurar el acceso estable a una alimentación sana, suficiente y nutritiva.

La malnutrición es un problema grave en España y va en aumento. Según los últimos datos publicados por la FAO, la anemia afecta a 1,7 millones de mujeres en edad fértil (entre 15 y 49 años), más de 18 millones de personas adultas padecen sobrepeso y 10 millones obesidad. España contaba con un porcentaje de obesidad del 16,9 % según datos de la OCDE de 2014, estando la media europea en un 15,4%. Los gastos sanitarios como consecuencia del sobrepeso y la obesidad se estiman en un 7% del total.

En los países de ingresos altos las personas más pobres son las más afectadas por sobrepeso y obesidad, ya que una alimentación sana –que incluya una amplia variedad de frutas y verduras– es más cara que la alimentación basada en productos procesados, ricos en aceites, azúcares y grasas. No se trata de un problema individual, sino sistémico. Los sistemas alimentarios actuales, calificados de “obesogénicos”, no están ayudando –más bien dificultan– la adopción de dietas sanas, y presentan graves problemas de funcionamiento y gobernanza que se están traduciendo en negativos impactos en la salud, con altísimos costes.

³ La Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL) en 2012 atendió a 1,5 millones de personas, el doble que en 2009, y en 2015 esta cifra ya alcanzaba casi dos millones de personas. La iglesia católica a través de Cáritas pasó de atender a 350.000 personas en 2007 a 1,3 millones en 2013, distribuyendo alimentos en sus comedores y almacenes. Por su parte Cruz Roja atiende a 2.400.000 personas afectadas por la crisis.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Resumen ejecutivo
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

2.3. Iniciativas en marcha para garantizar el derecho a la alimentación

Existen distintos programas institucionales en marcha que, con voluntad política, pueden impulsar un sistema agroalimentario más sostenible, dietas saludables y ricas en nutrientes, así como favorecer la inclusión de los colectivos vulnerables de forma digna.

- Programa de trabajo para el Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición⁴.
- Dentro del Plan Europa 2020, en la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI)⁵ para el crecimiento y el empleo, se proponen objetivos ambiciosos entre los que cabe destacar el OT9 “promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza”. Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (2015)⁶, primer protocolo internacional en materia alimentaria en el ámbito municipal, orientado a desarrollar sistemas alimentarios sostenibles.
- Red de Ciudades por la Agroecología⁷, que pretende
 - “crear un proceso de intercambio de conocimientos, experiencias y recursos sobre políticas alimentarias entre ciudades españolas que incluya a las organizaciones sociales locales” y
 - “establecer una estructura operativa, ágil, específica y común que facilite el proceso de intercambio de conocimientos, experiencias y recursos sobre políticas alimentarias entre ciudades españolas”.
- Agenda 2030 Objetivos de desarrollo sostenible poniendo especial interés en el ODS2
- Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

A este respecto cabe reseñar que el Parlamento Europeo aprobó en 2014 la Directiva 2014/24/UE de compra pública responsable. En España, en diciembre de 2016, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso aprobó una proposición no de ley sobre compra pública de alimentos con criterios sociales y medioambientales.

⁴ Organización Mundial de la Salud. Programa de trabajo para el Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición, 2016-2025. Recuperado el 04 de junio de 2018 en: <http://www.who.int/nutrition/decade-of-action/workprogramme-2016to2025/es/>

⁵ Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI): <http://www.edusi.es/>

⁶ *Urban Food Policy Pact*. A este pacto se han adherido las ciudades españolas: Alcalá de Henares, Barcelona, Bilbao, Córdoba, Fuenlabrada, Godella, Granollers, Madrid, Málaga, Menorca, Mérida, Mieres, Navas, Oviedo, Las Palmas de Gran Canarias, Pamplona/Iruña, Rivas Vaciamadrid, San Sebastián/Donostia, Santiago de Compostela, Valencia, Villanueva de la Cañada, Vitoria-Gasteiz y Zaragoza.

<http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-SPA.pdf>

⁷ Red de ciudades por la agroecología: <http://www.ciudadesagroecologicas.eu/>

3. El derecho a la alimentación adecuada: conceptos, elementos constitutivos y principios que lo orientan

3.1. El derecho a la alimentación: derecho humano básico y fundamental

El derecho a la alimentación es un derecho humano básico y fundamental, componente esencial del derecho a un nivel de vida digno, parte del núcleo de derechos humanos cuya realización es indispensable para que un individuo pueda desarrollar una vida en condiciones dignas.

El derecho a la alimentación está en la raíz de otros derechos humanos. La violación del derecho a la alimentación priva a una persona, entre otros derechos, del derecho a la vida, a la integridad física, a la salud, a la dignidad personal y a la participación pública. Y está estrechamente vinculado con la ausencia o detrimento del derecho a la educación, al trabajo y a la salud. La Observación General 12 del CDESC afirma que el derecho a la alimentación adecuada “está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de los Derechos Humanos”.

Es un derecho complejo y multidimensional que requiere la toma en consideración de diferentes políticas sectoriales y respuestas coordinadas. Está reconocido por la legislación internacional como un derecho humano que insta a garantizar a todo individuo su derecho a alimentarse con dignidad, en el sentido, de poder tener “acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (CDESC CG12). En palabras de Olivier de Schutter, el derecho a la alimentación consiste en “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativa adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”⁸.

Tiene dos dimensiones: el acceso a una alimentación adecuada, sujeto a la realización progresiva, y el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre, que tiene un carácter absoluto e inmediato.

La aplicación del principio fundamental de la dignidad humana lleva a considerar que la dimensión principal del derecho a la alimentación no es la de tener derecho a recibir alimentos sino la de tener la oportunidad de alimentarse por sí mismo en dignidad. La realización del derecho conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social propicio que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios. Por ello, el acceso a los recursos productivos es un elemento muy importante para su realización.

Debido al carácter multidimensional, la coherencia de políticas es necesaria e implica considerar el derecho a la alimentación como un objetivo primordial del conjunto de políticas públicas sobre desarrollo económico y social, así como revisar cualquier ley, política o medida que pudiera tener un impacto negativo en la realización de ese derecho.

La alimentación humana tiene un significado plural y profundo que no se corresponde con la prioridad casi absoluta que, actualmente, se otorga al valor comercial y mercantil de la alimentación, lo que se traduce en una alteración profunda de la jerarquía de valores asociados a la alimentación humana, afectando a la propia dimensión del derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Resumen ejecutivo
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

3.2. Elementos constitutivos y principios que lo orientan

De acuerdo a la interpretación realizada por el CDESC en la Observación General 12, el derecho a la alimentación tiene varios elementos que lo forman –disponibilidad, accesibilidad física y económica, adecuación y sostenibilidad– y varios principios que lo informan –participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho (principios *PANTHER* por las iniciales en inglés).

El elemento de la *disponibilidad* –alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos– es una condición necesaria pero no suficiente. En todo el mundo, la disponibilidad de alimentos se ve afecta por diferentes factores, como el crecimiento de la población, los cambios en los patrones de consumo alimentario, las pérdidas y el desperdicio de alimentos, el auge de los agrocombustibles, los modelos de producción agropecuaria, el cambio climático o el acaparamiento de tierras.

La *accesibilidad física y económica* a la alimentación adecuada implica que debe estar al alcance de todas las personas y que el coste personal o familiar para la adquisición de los alimentos no debe poner en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad se puede producir por tres vías principales: mediante producción propia, por la compra o a través de programas de protección social.

La *adecuación* implica que el régimen alimentario debe aportar una combinación de productos nutritivos, suficientes en cantidad y calidad, para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, según el sexo y la ocupación, libre de sustancias nocivas, aceptables para una cultura o unos consumidores determinados que estén en una condición de salud que les permita aprovecharlos biológicamente. Este componente se ve afectado por la evolución de los sistemas alimentarios, que han operado una transición nutricional de impacto negativo, buscando más los beneficios de la industria agroalimentaria que la salud y buena nutrición de las personas.

La *disponibilidad y acceso* a alimentos debe ser sostenible en el tiempo y realizarse de tal manera que no comprometa las posibilidades de alimentación de las generaciones futuras. La sostenibilidad se ve afectada por los modelos actuales de producción, por sistemas alimentarios ineficientes, por la pérdida y el desperdicio de alimentos y por patrones alimentarios insostenibles.

4. Obligaciones del Estado, de las empresas y de la sociedad civil respecto el derecho a la alimentación

4.1. Las obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación adecuada

Los Estados son los titulares de obligaciones y principales responsables de los derechos humanos: deben cumplirlos, hacerlos respetar y garantizar.

Las obligaciones de los Estados parte del PIDESC para garantizar el derecho a la alimentación adecuada (DAA) están claramente definidas en el ordenamiento jurídico internacional, son generales y específicas⁸.

Generales, como la de garantizar que el derecho a la alimentación se ejercite *sin discriminación*, de igual forma entre el hombre y la mujer, y la de *adoptar medidas* por todos los medios para realizar el derecho a la alimentación como, por ejemplo, con *medidas legislativas* o *actuando* con el fin de lograr la plena efectividad del DAA, aprovechando al máximo los recursos disponibles (arts. 2, 3 PIDESC).

- El Pacto se viola, señala el CDESC, “cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre” (OG 12, párrafo 17).

Y las *específicas* consisten en *respetar*, *proteger* y *hacer cumplir* el derecho a la alimentación.

- *Respetar*, en el sentido de que los poderes públicos no deben privar arbitrariamente a las personas del DAA, ni dificultar su acceso a estos⁹.
- En cambio, la obligación de *proteger* requiere que los Estados regulen a las empresas, organizaciones sociales o personas que puedan amenazar el derecho de otras personas a la alimentación¹⁰.
- Y, por último, *hacer efectivo* el DAA, exige que los Estados hagan uso de todos sus recursos disponibles para garantizar de forma progresiva el ejercicio pleno de este derecho.

Las obligaciones afectan a todos los poderes del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial– y a todos sus ámbitos –nacional, regional y local–, lo que demanda la necesidad de coordinación y coherencia de políticas. Las obligaciones establecidas por los tratados internacionales de derechos humanos constituyen niveles mínimos que sus propias constituciones y ordenamientos jurídicos pueden ampliar, pero no reducir.

⁸ Sobre esta cuestión ver el informe elaborado por Christophe Golay para la FAO, *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, FAO, Roma, 2009.

⁹ Comisión, *El derecho a la alimentación. Informe del Relator especial*, Jean Ziegler, (16 de marzo 2006), Doc NUE/CN 4/2006/ 44, párrafo 22.

¹⁰ Directrices de Maastricht relativas a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, párrafo 18.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Resumen ejecutivo
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

4.2. El papel de las empresas ante el derecho a la alimentación

Aunque en el marco de protección de los derechos humanos el principal titular de obligaciones es el Estado, no puede ignorarse el papel social, económico y político tan importante que las empresas y las entidades financieras están desempeñando a nivel mundial, y el importante papel que muchas de ellas juegan en ámbitos relacionados con el derecho a la alimentación.

Las empresas tienen capacidad para influir en muchos de los elementos estratégicos de la política alimentaria y nutricional, y sin embargo, en muchas ocasiones quedan exentas de sistemas de monitoreo y vigilancia respecto a sus responsabilidades y obligaciones con la garantía del derecho.

Conscientes de esta situación en el marco de las Naciones Unidas se han establecido los Principios rectores sobre derechos humanos y empresas también conocidos como Principios Ruggie. En este marco se establece que las empresas están obligadas a ejercer la debida diligencia para conocer y prevenir los efectos negativos en los derechos humanos. Ese ejercicio de la debida diligencia también implica tener en cuenta el efecto real y potencial de sus actividades, y asegurar que de sus acciones no se derivan vulneraciones de derechos humanos¹¹.

También hay que destacar el importante papel que puede desempeñar el poder judicial a la hora de exigir y garantizar el cumplimiento y realización del derecho a la alimentación. Las actividades de las empresas y de otras instituciones privadas deben poder ser denunciadas y llevadas a juicio en función de los daños y perjuicios realizados, en todo aquello que directa o indirectamente afecte a la realización del derecho a la alimentación.

Por último, hay que profundizar en las obligaciones internacionales que tienen dimensiones extraterritoriales¹², que están enunciadas en diversos tratados internacionales. Estas obligaciones hacen hincapié en la importancia de la cooperación internacional entre los Estados para garantizar la protección de los derechos humanos.

4.3. El papel de la sociedad civil y de la academia ante el derecho a la alimentación

Las organizaciones de la sociedad civil juegan -y deben jugar aún más- también un papel fundamental en la exigibilidad del derecho a la alimentación, tanto en la vía judicial como en la política y la social, utilizando todos los mecanismos internacionales que existen, por ejemplo, en el marco del Consejo de Derechos Humanos y de los órganos de los Tratados, así como los mecanismos regionales, presentando informes a los órganos que velan por los derechos humanos, y en los ámbitos nacionales, a partir de la recogida de información de casos de vulneración del derecho a la alimentación, elaboración de propuestas y acompañamiento a las personas que han visto vulnerado su derecho.

La sociedad civil, especialmente cuando está bien organizada y cuenta con entidades sociales potentes, puede conseguir cambios en las políticas públicas y en los compromisos de los Estados en la realización del derecho a la alimentación movilizándolo a la población.

¹¹ Informe del Representante especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, de 2009 (A/HRC/11/13).

¹² F. Gómez Isa, "Obligaciones transnacionales en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2009.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. **Resumen ejecutivo***
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

La academia debe ser un actor esencial en la defensa del derecho a la alimentación, tanto en la generación y difusión de conocimiento, como en el asesoramiento y trabajo conjunto con el resto de los actores, especialmente el ámbito parlamentario. En este sentido, el Observatorio del Derecho a la Alimentación de España es una herramienta valiosa para canalizar el potencial de generación y difusión de conocimiento del ámbito académico y de la universidad.

SEGUNDA PARTE. Propuestas dirigidas a las Cortes Generales

Somos conscientes de la complejidad que supone la erradicación del hambre y la completa realización del derecho a la alimentación. Por ello, entendemos que sin la colaboración de la mayor parte de las instituciones, esto no sería posible. En este sentido, las propuestas que presentamos a continuación no están cerradas ni son exhaustivas. Es más, muchas están siendo objeto de debate en el seno del ODA-E. Pero creemos oportuno presentarlas ahora ante la celebración de la *Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición*.

5. Para consolidar el derecho a la alimentación (propuestas legis)

5.1. Reconocer el derecho a la alimentación como norma de *ius cogens* en el derecho internacional

Los Estados deben reconocer de forma explícita que el derecho a la alimentación, en particular, el derecho fundamental a no padecer hambre, es una norma imperativa de derecho internacional general y cualquiera otra norma jurídica que lo impida debe ser considerada nula de pleno derecho.

Las organizaciones no gubernamentales, la academia y la sociedad civil deben exigir a los Estados que invoquen y tengan presente siempre en sus actuaciones el derecho a la alimentación y, en consecuencia, hagan uso del control de legalidad que establece la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados a fin de asegurar la compatibilidad y el respeto de los tratados y otras normas con el derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación debe adquirir necesariamente la condición de norma imperativa de derecho internacional general o norma de *ius cogens*, aceptada y respetada por la comunidad internacional en su conjunto.

5.2. Reconocer el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución española

Es urgente incorporar el derecho a la alimentación adecuada como otro de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, en coherencia, con la cláusula del «Estado social» recogida en el artículo 1 de la Constitución española.

España, paradójicamente, aunque es parte del PIDESC desde 1976, no recoge el derecho a la alimentación en su ordenamiento de forma directa y expresa.

- Son muy preocupantes todos los problemas relacionados con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición -hambre oculta, sobrepeso, obesidad- que afectan amplios sectores de la población española –y seguirán haciéndolo a la vista de que casi una cuarta parte de la población está por debajo de la línea de la pobreza.
- Y, como decíamos, no es posible dejar de tener en cuenta la estrecha relación que existe entre el derecho a la alimentación y otros derechos básicos como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a un adecuado desarrollo psicofísico o el derecho a unas condiciones de vida dignas.

Para un Estado parte del PIDESC, el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación en su constitución no implica necesariamente un incremento de las obligaciones que ya ha asumido o debería haber asumido como parte del pacto.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Resumen ejecutivo
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

- Este reconocimiento haría en la práctica más fácil la protección y realización del derecho.
- Su plasmación como norma constitucional o de derecho interno obligaría a los poderes del Estado a tenerlo expresamente presente en sus actuaciones –legislativa, ejecutiva o jurisdiccional.
- Asimismo, la ciudadanía, además de adquirir más consciencia sobre la existencia del derecho, pasaría a disponer de más instrumentos jurídicos –un posible recurso de amparo por ejemplo, para exigir su respeto y cumplimiento.
- Además, el reconocimiento expreso de este derecho permitiría, debido a su carácter multidimensional, exigir el cumplimiento del principio de coherencia en las políticas públicas, es decir, que todas las políticas públicas contribuyan conjuntamente en el desarrollo y cumplimiento de este derecho y no solo las relacionadas con las políticas alimentarias.

5.3. Elaborar una ley marco sobre el derecho a la alimentación adecuada

España podría ser pionera en esta materia aprobando la primera *ley marco* sobre el derecho a la alimentación adecuada en Europa.

Cada vez con más fuerza se pone de manifiesto para los Estados la necesidad de adoptar una *ley nacional marco* para aplicar eficazmente el derecho a la alimentación.

- La directriz 7 del documento *Directrices Voluntarias de la FAO para la realización progresiva del derecho a la alimentación*¹³ invita a los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones normativas en sus ordenamientos jurídicos internos, con revisión legislativa en su caso.
- Establece también que los Estados deberían contemplar mecanismos administrativos cuasi judiciales o judiciales para su aplicación.

¹³ Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, texto aprobado durante la cuarta reunión del GTIG (23 de septiembre de 2004), CL/27/10-Sup. 1, informe del 30 período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria, CSA, Roma, 20-23 septiembre 2004.

6. Para impulsar el cumplimiento del derecho a la alimentación en el ámbito internacional

6.1. Impulsar la Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo

España debería tener un papel más activo en el liderazgo de los procesos internacionales de impulso de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación para el cumplimiento de los ODS, en especial en el ODS2, aprovechando la experiencia y trayectoria española¹⁴

6.2. Crear una Alianza Parlamentaria en España por el derecho a la alimentación adecuada

Los trabajos que en este momento se llevan a cabo para la constitución de una Alianza Parlamentaria a favor del derecho a la alimentación en España son muy pertinentes, y una ocasión única de poner en marcha una apuesta política que defienda este derecho. Este trabajo podría servir de base al impulso de una futura *Red Mundial de Parlamentarios por el derecho a la alimentación adecuada*, en el sentido de que haya una coordinación a nivel mundial entre las distintas alianzas parlamentarias.

Algunas de las líneas de trabajo de esta Alianza podrían ser, entre otras:

- Analizar y ahondar en el contenido e implicaciones del derecho a la alimentación adecuada.
- Estudiar la situación de este derecho en el ámbito español y europeo.
- Proponer a los poderes legislativo y ejecutivo medidas legales y de políticas públicas que impulsen el respeto, la protección y la realización de este derecho.
- Trabajar por la incorporación de una coherencia en las políticas públicas respecto a este derecho, y que se armonice el trabajo de los diferentes ministerios involucrados.
- Intensificar el trabajo en red con otros actores de la sociedad civil, siguiendo la experiencia de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre que funcionan en América Latina; un interlocutor relevante en este sentido podrá ser el Observatorio del Derecho a la Alimentación en España.
- Trabajar para la constitución de una futura *Red Mundial de Parlamentarios por el derecho a la alimentación adecuada*.

¹⁴ Ver reciente Documento de Trabajo de la AECID “Seguridad Alimentaria y Nutrición en la Cooperación Española: pasado, presente y futuro”. http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180626_publicacion_SAN_DEF.PDF).

7. Para hacer frente a la malnutrición por sobrepeso-obesidad

En España, una de las mayores vulneraciones al derecho a la alimentación lo constituye la malnutrición. Para combatirla, se deberían adoptar medidas como las siguientes:

- Reforzar la regulación del contenido de los alimentos procesados.
- Políticas fiscales que graven los alimentos procesados (con elevadas concentraciones de azúcar y grasas saturadas) y una posible reducción del IVA a los alimentos frescos y más saludables.
- Restringir la publicidad de alimentos que inciden en dietas poco saludables, en especial la dirigida a los niños para garantizar sus derechos.
- Fortalecimiento de la salud preventiva, inclusión de nutricionistas en el sistema sanitario.

8. Para contribuir a la realización del derecho a la alimentación en España

También son imprescindibles buenas prácticas que faciliten la implementación del derecho a la alimentación, especialmente a través de las políticas públicas.

Algunas propuestas de buenas prácticas son: a) *fomentar una adecuada educación alimentaria*; b) *promover una economía circular en el sector alimentario*; c) *impulsar la justicia social*; d) *promover la gobernanza alimentaria*; e) *promover el derecho a la alimentación desde una perspectiva agroecológica*.

9. Para fomentar el debate con el objetivo de contribuir a la garantía del derecho a la alimentación

9.1. La renta básica y su papel en relación con la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación

Entendemos que es importante abordar el debate sobre la renta básica y el derecho a la alimentación. La plena realización del derecho a una alimentación adecuada no se alcanza con el mero consumo de un número determinado de calorías, proteínas y otros nutrientes, sino que su consecución sólo se logra garantizando el acceso a una nutrición adecuada, de manera digna, estable y sostenible a cada individuo en función de sus necesidades particulares y cumpliendo una serie condiciones.

9.2. La articulación de una esfera pública con las instituciones del Estado constitucional: la construcción de un cuarto poder para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación

La protección del bien común y los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la alimentación, exige algo más que la creación de un nuevo derecho fundamental o de una nueva ley bajo el actual Estado constitucional. Requiere de una nueva praxis social y política que logre crear nuevas relaciones entre el individuo y las instituciones políticas de la comunidad.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. **Resumen ejecutivo**
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

Han participado y colaborado en esta publicación:

Héctor Silveira Gorski, Universidad de Barcelona

José María Medina Rey, Universidad Loyola Andalucía

Celia Fernández Aller, Universidad Politécnica de Madrid

Miguel Angel Martín López, Universidad de Sevilla

Amparo Novo Vázquez, Universidad de Oviedo

Elena de Luis Romero, Universidad Carlos III de Madrid

Lidia García García, Universitat Politècnica de València

Manuel González de Molina Navarro, Universidad Pablo Olavide

Gloria Canclini Ottón, coordinadora del ODA de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay

Yadira Robles Garza, Universidad Autónoma de Coahuila de México

Maritza McCormack, Universidad de La Habana, de Cuba

Isabel Goyes Moreno, Universidad de Nariño, de Colombia

Milenka Delgado, Universidad Mayor de San Andrés, de Bolivia

Bessy Margoth Nazar Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Roberto Laura Barrón Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia

Hugo A. Muñoz Ureña, Universidad de Costa Rica

Javier G. Hernández Munguía, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAM-León).

Karina Carpintero, Pontificia Universidad Católica de Argentina

Edición: Estrella González Rodrigo (FAO) y M^a Teresa de Febrer (Prosalus)

Nuestro especial agradecimiento a FAO por toda la ayuda que nos prestó para elaborar este documento.