

Conseguir el derecho a la alimentación: el reto del siglo XXI en el ámbito de los derechos humanos



EL
DERECHO
A LA
ALIMENTACIÓN

Día Mundial de la Alimentación
16 de octubre de 2007
www.fao.org



Una familia que se acuesta con hambre cada noche ha sido considerada tradicionalmente merecedora de compasión. Pero a medida que el estatuto jurídico del derecho a la alimentación se afianza en todo el mundo, la consideración de esa familia está cambiando. Ya no se la ve a través de la lente de la caridad, sino como un conjunto de personas que se enfrentan a obstáculos para ejercer un derecho humano fundamental.

Un número creciente de países, en todos los continentes, está reconociendo el derecho a la alimentación y tomando medidas para ayudar a su población a hacer efectivo este derecho. Una promesa hecha en el siglo XX está cada vez más cerca de cumplirse en el siglo XXI.



Las personas más vulnerables –los agricultores sin tierra, los habitantes de los barrios de chabolas urbanos, las personas que viven en zonas afectadas por conflictos, las personas afectadas por el VIH/SIDA, quienes viven en la pobreza extrema– serían quienes más se beneficiarían de la consecución del derecho a la alimentación. Pero su consecución sería un avance para toda la sociedad.

Un mundo en el que todas las personas gozan del derecho a la alimentación es un mundo en el que las personas de todos los niveles participan activamente en la sociedad, influyen en las políticas públicas y pueden exigir a sus líderes que adopten medidas y pedir cuentas a sus gobiernos. Es también un mundo en el que los recursos se distribuyen y utilizan de manera más equitativa y sostenible.

La realización del derecho a la alimentación ayudaría asimismo a cumplir el compromiso contraído en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad el número de personas subnutridas para el año 2015 y a alcanzar el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, consistente en reducir a la mitad la proporción de personas afectadas por la pobreza extrema y el hambre para el año 2015.



En qué consiste exactamente este derecho

Simplemente por haber nacido, todo el mundo tiene derecho a la alimentación. Una persona no debe hacer nada para «merecerlo»; el derecho a la alimentación es un derecho inherente. Pero ello no autoriza a las personas a inhibirse y pedir alimentos gratis. Las personas son responsables de hacer cuanto esté en su poder para hacer efectivo su propio derecho a la alimentación. Los Estados que han suscrito el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son responsables de asegurarse de que todas las personas que viven dentro de sus fronteras dispongan de los medios para hacerlo.

En líneas generales, los gobiernos deberían crear entornos pacíficos, estables, libres y prósperos en los que las personas puedan procurarse sus alimentos dignamente. Incluso en ausencia de una obligación jurídica en ese sentido, los países tienen la obligación moral de velar por la erradicación del hambre.

El derecho a la alimentación fue formalmente reconocido en el primero de todos los documentos internacionales de derechos humanos, a saber, la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948. Desde entonces, este compromiso se ha reforzado gradualmente mediante la promulgación de medidas de ámbito internacional y nacional (véase el recuadro Cronología legal del derecho a la alimentación).

El derecho fue elaborado en mayor detalle en 1999 en la Observación general nº 12 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que supervisa la aplicación del Pacto. En ella se afirma que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce «cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla». Los gobiernos deben hacer posible el disfrute de este derecho adoptando políticas y tomando medidas que permitan a las personas producir o comprar alimentos suficientes.

¿Qué es una alimentación «adecuada»? Significa una cantidad y una variedad de alimentos suficiente para satisfacer todas las necesidades nutricionales de una persona a fin de que pueda llevar una vida activa y saludable. El derecho a la alimentación es más que el derecho a los alimentos básicos o a energía dietética suficiente.



El Pacto exige que se logre progresivamente la efectividad del derecho a la alimentación en la mayor medida posible, en función de los recursos disponibles. Incluso los países que no experimentan un crecimiento económico pueden hacer efectivo progresivamente el derecho a la alimentación eliminando los obstáculos que cualquier persona o grupo pueda encontrar.

Cronología legal del derecho a la alimentación

La primera afirmación de la convicción de que todos los seres humanos nacen con el derecho inherente a la alimentación se atribuye generalmente a Franklin D. Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos de América, en un famoso discurso que pronunció en 1941. Llamado el discurso de las «cuatro libertades», estaba estructurado en torno a la libertad de expresión, la libertad de culto, la libertad de la miseria y la libertad del miedo.

Tras la segunda guerra mundial, muchos países abrazaron las cuatro libertades, que quedaron recogidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948 en una de las primeras decisiones de la Asamblea General de las nuevas Naciones Unidas. En el artículo 25 de la Declaración se reconoce explícitamente el derecho a la alimentación:

«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...».

Los componentes de la Declaración se dividieron en dos tratados, uno relativo a los derechos civiles y políticos y otro relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la alimentación está incluido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y entró en vigor en 1976. Hasta la fecha, lo han ratificado un total de 156 países.

En el artículo 11 del Pacto se reconoce «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado [...] incluso alimentación, [vestido

y vivienda] adecuados...» así como «... el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre...».

Una vez que un Estado ratifica el Pacto, éste pasa a ser vinculante y el gobierno debe adoptar medidas con vistas a lograr progresivamente su efectividad, por ejemplo promulgando leyes y ejecutándolas. Con el correr del tiempo, a medida que dichas leyes se aplican y que los tribunales resuelven las controversias al respecto, el derecho se refuerza gradualmente y va incorporándose progresivamente al sistema legal del país. Los países en los que el derecho ha quedado así firmemente establecido están ahora en condiciones de lograr una reducción del hambre entre sus pueblos, como muestra el ejemplo de la India citado en el texto principal.



Cómo hacerlo realidad

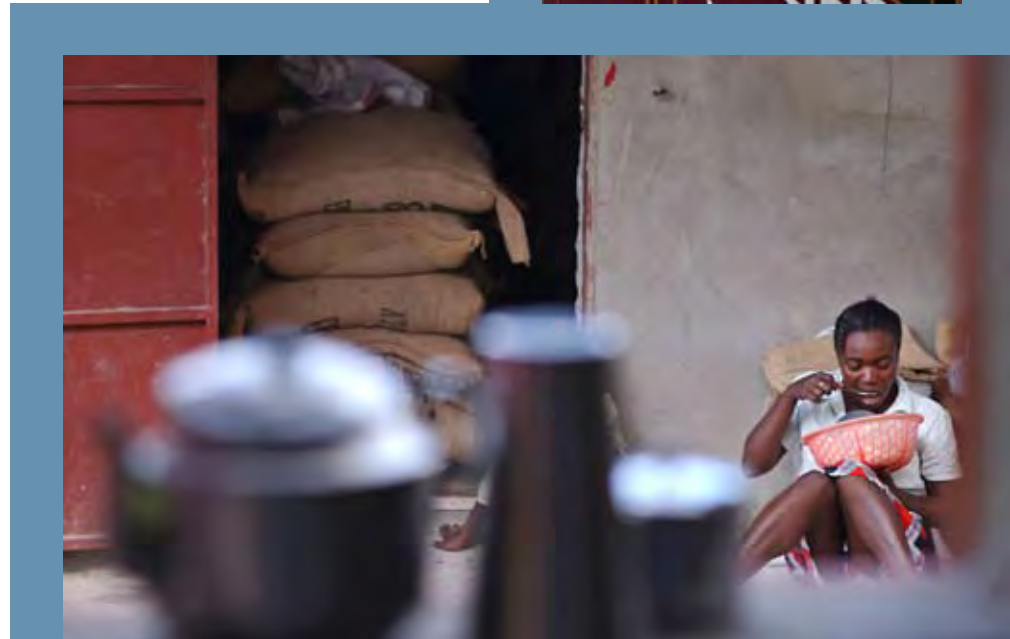
Los individuos deben hacer cuanto esté en su poder, pero los gobiernos que han ratificado el Pacto tienen tres niveles de obligaciones. Estos gobiernos deben:

- * *respetar* el derecho, esto es, no pueden adoptar medidas de ningún tipo que impidan a las personas ejercer su derecho a la alimentación;
- * *proteger* el derecho, esto es, deben velar por que ninguna persona prive a otra de su derecho;
- * *realizar* el derecho, de dos formas: los gobiernos deben facilitar medidas que fortalezcan el acceso de la población a los recursos y su utilización de los mismos; y cuando las personas no estén en condiciones de hacer efectivo el derecho a la alimentación por razones ajenas a su voluntad, los gobiernos deben proporcionarles los medios para ello.

Respetar el derecho a la alimentación significa, por ejemplo, que un gobierno no puede confiscar tierras o desviar el agua utilizada para la agricultura en zonas con déficit de alimentos sin una razón válida y una compensación adecuada. Proteger el derecho significa, por ejemplo, que antes de expedir permisos o concesiones para una actividad industrial como la explotación maderera, una autoridad pública debe asegurarse de que dichas actividades no tendrán como resultado impedir el acceso a los alimentos o a los medios de vida. Facilitar el derecho significa tomar medidas de mayor alcance, como la reforma agraria cuando sea necesario, o informar a las personas sobre sus derechos. La obligación de hacer efectivo –el último recurso cuando

los esfuerzos del gobierno por respetar, proteger y facilitar el derecho han resultado insuficientes– incluye remedios tales como las subvenciones de los ingresos o la ayuda alimentaria.

En el plano internacional, el derecho a la alimentación recibió un gran espaldarazo en 2004 con la aprobación por unanimidad de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, informalmente denominadas Directrices sobre el derecho a la alimentación, por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Estas Directrices detalladas ofrecen ayuda concreta a los gobiernos para permitirles cumplir sus obligaciones (véase el recuadro Las Directrices sobre el derecho a la alimentación: un instrumento práctico).



Promover el derecho, país por país

La mayor parte de las medidas encaminadas a aplicar el derecho a la alimentación son de ámbito nacional. La voluntad política y el cumplimiento de las normas internacionales son esenciales. Traducir el compromiso en una realidad entraña típicamente la promulgación de leyes para aplicar el derecho y la adopción de políticas y programas concretos. Entre los países que actualmente están trabajando en esta esfera se encuentran Bolivia, Guatemala, Indonesia, Malí, Mozambique, Nepal y Uganda.

Brasil es un buen ejemplo de un país que ha tomado medidas amplias para hacer efectivo el derecho a la alimentación (véase el recuadro El éxito de Brasil: funciones del Gobierno y de la sociedad civil).

Los esfuerzos de la India en relación con el derecho a la alimentación se aceleraron en 2001 a raíz de un pleito presentado por una ONG dedicada a las libertades civiles en Rajastán, cuya finalidad era obligar a utilizar las existencias alimentarias del país para prevenir el hambre durante una sequía generalizada. Mientras sigue debatiendo el fallo final sobre el caso, el Tribunal Supremo de la India ha emitido varias órdenes provisionales significativas que han tenido el efecto de reconocer formalmente el derecho a la alimentación, tales como ordenar al Gobierno central y a los gobiernos de los Estados que adoptaran medidas, que entrañaban el gasto de recursos, para mejorar la situación. El Tribunal ordenó asimismo a los gobiernos que informaran a las poblaciones interesadas de su derecho legal a la alimentación.

Estas órdenes han tenido también importantes efectos prácticos, como estimular la aplicación del programa de almuerzos escolares en la India, obligatorio para todos los niños matriculados en escuelas primarias públicas o financiadas por el Gobierno. Se trata del mayor programa de comidas escolares del mundo, ya que actualmente se sirven más de 50 millones de comidas cocinadas al día.

La Constitución de Sudáfrica de 1994, posterior al régimen de *apartheid*, es muy progresista, como demuestra el hecho de que en su carta de derechos se declare que todas las personas tienen derecho a disponer de acceso a alimentos y agua suficientes. En dicha carta se especifica que el Estado debe garantizar el derecho de todo niño a una nutrición adecuada. En la Constitución se estableció asimismo una comisión de derechos humanos cuyo mandato consiste en vigilar todos los derechos humanos, investigar las denuncias de violaciones de dichos derechos y tratar de remediarlas y promover la concienciación de la población acerca de los derechos humanos. Asimismo, se está tratando de elaborar un marco legislativo relativo al derecho a la alimentación.

También en los países desarrollados los tribunales interpretan y salvaguardan el derecho a la alimentación. Por ejemplo, el Tribunal Federal de Suiza reconoció en 1996, en un caso que afectaba a inmigrantes ilegales, el derecho a condiciones básicas mínimas, incluida la alimentación, para prevenir la aparición de situaciones en las que las personas se vean reducidas a la mendicidad, condición que, afirmó, era indigna de denominarse humana.



Las Directrices sobre el derecho a la alimentación: un instrumento práctico

La aprobación por unanimidad de las Directrices sobre el derecho a la alimentación por el Consejo de la FAO en 2004 representó uno de los hitos más importantes en la historia del derecho a la alimentación, pues por primera vez la comunidad internacional acordó el pleno significado del derecho.

Las Directrices salvan la distancia entre el reconocimiento legal y la realización efectiva del derecho, proporcionando un conjunto coherente de recomendaciones sobre políticas dirigidas a los gobiernos, la sociedad civil y otros asociados.

Las 19 directrices abarcan la política de desarrollo económico; cuestiones legales e institucionales; la política agrícola y de alimentación; la nutrición, la inocuidad de los alimentos y la protección del consumidor; la educación y el aumento de la concienciación; las redes de seguridad social; las emergencias; y la cooperación internacional. Por consiguiente, constituyen un buen marco para una política nacional integrada sobre seguridad alimentaria.

El punto de inflexión



El Dr. Josué de Castro, del Brasil, Presidente del Consejo de la FAO de 1951 a 1955, habla ante la 12ª reunión de la Conferencia de la FAO, celebrada en Roma en noviembre de 1963.

Josué de Castro (1908-1973), famoso doctor brasileño y campeón de la lucha contra el hambre, escribió que el hambre es exclusión: exclusión de la tierra, de los trabajos, los salarios, los ingresos, la vida y la ciudadanía. Según de Castro, cuando una persona llega al punto de no tener nada que comer, es porque se le ha denegado todo el resto, y ésta es una forma moderna de exilio, es la muerte en vida.

Con estas palabras, el Dr. de Castro resumió la desesperación que aflige a cada uno de los 854 millones de personas hambrientas en el mundo. Cada una de

ellas es una persona que no ha logrado ejercer su derecho a una alimentación adecuada y su derecho a no padecer hambre. El mundo puede proporcionar suficientes alimentos saludables para todos. Durante los últimos dos decenios, cada vez más Estados han reconocido su obligación y adoptado medidas para lograr la efectividad de este derecho humano.

El Día Mundial de la Alimentación brinda una oportunidad a nivel local, nacional e internacional para promover el diálogo y reforzar la solidaridad en relación con el derecho humano fundamental a la alimentación.

El éxito de Brasil: funciones del Gobierno y de la sociedad civil



Brasil constituye un buen ejemplo de un país que ha tomado medidas amplias para lograr la efectividad del derecho a la alimentación.

Desde los años ochenta, cuando un masivo movimiento de la sociedad civil contribuyó a restituir al país la democracia, los brasileños no han dejado de ejercer presión sobre el Gobierno a fin de poner en práctica los derechos humanos. Los esfuerzos en apoyo del derecho a la alimentación comenzaron con la primera Conferencia Nacional sobre la Alimentación y la Nutrición, en 1986, que fue parte del proceso de redacción de la nueva Constitución.

Las actividades se aceleraron con la elección del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en 2003. El Presidente da Silva puso en marcha el programa *Fome Zero* (hambre cero), que combina 31 medidas y programas, aplicados por diversos ministerios, encaminados a garantizar el acceso a la alimentación, aumentar los ingresos familiares y promover las explotaciones agrícolas familiares. En 2005 el presupuesto destinado a este programa ascendía a 6 000 millones de dólares EE.UU. Uno de los componentes

fundamentales del Programa hambre cero es la *bolsa família* (donación a la familia), una donación mensual en efectivo de la que actualmente se benefician 12 millones de familias pobres. Por otra parte, un programa de alimentación escolar proporciona comidas a 37 millones de niños.

Otros componentes incluyen el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que rinde cuentas directamente al Presidente, cuyo cometido es asesorar sobre las políticas y directrices necesarias para realizar el derecho a la alimentación; un sistema de vigilancia que permite seguir la evolución del hambre y la malnutrición; una comisión que vigila las violaciones del derecho a la alimentación; el ministerio público, que es independiente de las tres ramas del Gobierno y tiene poder para proponer medidas jurídicamente vinculantes a fin de remediar las violaciones de los derechos humanos. En 2006 se aprobó la Ley Federal sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, por la que se estableció un sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional con miras a garantizar el derecho a la alimentación.

La red «Acción ciudadana», que se ocupa del hambre, la pobreza y la exclusión social,

ha creado más de 7 000 comités locales para realizar proyectos que van desde la creación de huertos urbanos hasta el apoyo a la reforma agraria. Más de 1 000 grupos de la sociedad civil prepararon informes para el 30º período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, celebrado en 2003.

La combinación de una política gubernamental progresista y una sociedad civil incansable ha permitido lograr una amplia aceptación en Brasil de la legitimidad del derecho a la alimentación.



Créditos (de arriba abajo, de izquierda a derecha): ©FAO/Giulio Napolitano; ©FAO/Pius Utomi Ekpei; ©FAO/Ivo Balderi; ©Raghu Rai/Magnum Photos para la FAO; ©FAO/Giulio Napolitano; ©FAO/Giuseppe Bizzarri; ©FAO/Giulio Napolitano; ©FAO photo; ©FAO/Pius Utomi Ekpei; ©FAO/Prakash Singh; ©FAO/Giuseppe Bizzarri; ©FAO/Giuseppe Bizzarri.

Si desea más información, puede dirigirse a:

Subdivisión del Día Mundial de la Alimentación e Iniciativas Especiales

Tel: +39-06-570-55361 / +39-06-570-52917
Fax: +39-06-570-53210 / +39-06-570-55249
world-food-day@fao.org / telefood@fao.org



Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia

www.fao.org