



El derecho a una alimentación adecuada en las constituciones

“Hoy en día, esforzarse por garantizar que toda persona tenga acceso regular a una alimentación adecuada es considerado no sólo un imperativo moral y una inversión que reporta enormes beneficios económicos, sino también como la realización misma de un derecho humano básico”.

Guía para legislar sobre
el derecho a la alimentación, FAO

ANTECEDENTES

Los países de África han reafirmado su compromiso de poner fin al hambre a través de declaraciones internacionales y regionales como, por ejemplo, la Declaración de Malabo de 2014 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2016, entre otras. Si éstas son respaldadas por una legislación efectiva, incluida la protección constitucional, las ventajas a futuro para el continente en términos económicos, sociales y culturales se hacen evidentes.

MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL

El compromiso refleja las obligaciones contraídas en virtud de la legislación internacional en materia de derechos humanos: el derecho de toda persona a una

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 Artículo 25(1):

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”.

alimentación adecuada fue reconocido formalmente en la **Declaración Universal de Derechos Humanos** de 1948. El Artículo 25 establece que la alimentación es un elemento vital para la salud y bienestar de las personas. A partir de ahí, el derecho a una alimentación adecuada se reitera en declaraciones, tratados y acuerdos internacionales y está consagrado en el **Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** que establece el derecho a la alimentación y es jurídicamente vinculante para sus 169 Estados Parte¹. La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos reconoce el derecho a una alimentación adecuada de manera implícita.

El derecho a una alimentación adecuada es 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 la que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. El derecho a una alimentación adecuada supone los siguientes elementos constitutivos:

- **La disponibilidad de alimentos** – cantidad y calidad suficiente de alimentos aceptables culturalmente

¹ Todos los países de África han ratificado el PIDESC, a excepción de Botswana, Mozambique y República de Sudán del Sur.

para satisfacer las necesidades alimentarias, libre de sustancias adversas, y

- **La accesibilidad a alimentos** – disponibles de manera sostenible y sin interferir con el disfrute de otros derechos humanos.

Existe **seguridad alimentaria y nutricional** cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966. Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

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

(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.

LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

Los Estados son garantes de los derechos, en cambio las personas son sujetos de estos derechos. Las obligaciones legales de los Estados derivan de tratados internacionales vinculantes que éstos han ratificado. Una vez ratificado un instrumento internacional, el Estado deberá velar por su **cumplimiento efectivo a nivel nacional**.

El Artículo 2.1 del PIDESC estipula que los Estados Partes deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr la realización progresiva de los derechos ahí reconocidos, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas.

Las obligaciones de los Estados:

Respetar – el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.

Proteger – el Estado debe adoptar medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.

Realizar – El Estado debe fortalecer de manera proactiva 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 (facilitar), así como realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

El Estado tiene la obligación de **respetar, proteger y realizar** el derecho a la alimentación, sin **discriminación alguna** y garantizar la protección de todos los derechos humanos.

Junto con el marco internacional de los derechos humanos, se han elaborado tratados regionales en materia de derechos humanos para comprometer a los Estados y orientarlos en las medidas que deben tomar. La **Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos** (Carta de Banjul) es un ejemplo de esto. Dicha Carta ha sido ratificada por 53 estados africanos² y se considera que establece el reconocimiento implícito del derecho a la alimentación en sus Artículos 4 (el derecho a la vida), 16 (el derecho a la salud) y 22 (el derecho al desarrollo económico y social), como fuera interpretado por la **Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, los Principios y Directrices para la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos** y en el jurisprudencia de la Comisión Africana. El derecho a la alimentación es reconocido asimismo y expresamente en relación con la mujer en el Artículo 15 del **Protocolo a la Carta de Banjul sobre los derechos de la mujer en África**. La mayoría de los países africanos ha ratificado estos tratados de derechos humanos regionales e internacionales en la materia.

El derecho indicativo, o los instrumentos internacionales y regionales no vinculantes, definen las directrices persuasivas, los principios y las responsabilidades morales de los Estados. Estos pueden tener la forma de declaraciones, recomendaciones, resoluciones, etc. Las **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** de 2004 son un ejemplo de instrumento de derecho

2. Sudán Meridional es el único estado africano que no ha firmado la Carta de Banjul.

indicativo aprobado para y por los Estados que ofrece orientación exhaustiva, persuasiva y clara a los Estados para implementar el derecho a una alimentación adecuada. Estas Directrices recomiendan una serie de medidas, incluyendo acciones constitucionales y legislativas, así como marcos institucionales articulados para abordar las dimensiones intersectoriales del derecho a la alimentación.

Los principales instrumentos jurídicos **no vinculantes** relativos al derecho a una alimentación adecuada son:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, 1974.
- Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial, 1996.
- Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2004.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015 (ODS).

LA IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Procurar incluir disposiciones expresas respecto del derecho a una alimentación adecuada en la Constitución del país es una de las acciones legislativas más importantes y perdurables que se pueden emprender a nivel nacional para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales.

Como ley suprema del país, la Constitución define los derechos y responsabilidades individuales y colectivos y las obligaciones del Estado, y establece las reglas para el mismo gobierno, con los controles, contrapesos y limitaciones para la legítima autoridad gubernamental. Debido a su posicionamiento jerárquico dentro del ordenamiento jurídico, incorporar el derecho a la alimentación de manera clara y explícita en la Constitución del país le otorgará el más alto nivel de reconocimiento y resguardo. Del mismo modo, su incorporación de manera precisa y directa facilita la interpretación de leyes conexas y eventuales enmiendas a la legislación del país; asimismo, permite promover y crear conciencia respecto de ese derecho a nivel nacional. Por lo general, la Constitución prevalece a cualquier cambio de gobierno o de coyunturas políticas, por ende, incorporar el derecho a la alimentación facilita su protección a largo plazo.

Cuando queda establecido el derecho a la alimentación en la Carta de derechos de una Constitución, esto da pie a que en el ámbito del derecho público y administrativo se genere el derecho a la revisión judicial de cualquier ley que sea incompatible con o que represente un obstáculo para el goce del derecho a la alimentación. Las leyes que se considera

contravienen el derecho a la alimentación pueden ser declaradas inconstitucionales. También entrañaría el derecho a reparación para quienes han visto vulnerados sus derechos.

CONTENIDO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Muchas constituciones nacionales hacen referencia de una u otra forma al derecho a una alimentación adecuada. El reconocimiento constitucional puede ser explícito y directo, por ejemplo, en Kenya y Níger; o implícito, dentro de una interpretación más amplia de otros derechos humanos como ocurre, por ejemplo, en la República Federal Democrática de Etiopía (Art 41 y 42); o puede ser a través del reconocimiento del derecho a la alimentación como meta o principio rector dentro de las políticas de Estado como, por ejemplo, en Sierra Leone (Art 8.3.a) y la República Federal de Nigeria (Art 16(2) d). El reconocimiento constitucional también podría surgir de la interpretación judicial de otra disposición constitucional, o a través del sistema 'monista'³ de consagración, conforme al cual se considera que los tratados de derechos humanos ratificados prevalecen automáticamente dentro del sistema jurídico interno, por lo que el derecho a la alimentación se reconoce tácitamente a nivel nacional en el marco del deber constitucional explícito de implementar y monitorear las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Varias constituciones de países africanos se adhieren al sistema monista. A pesar de estas disposiciones, es altamente recomendable incorporar el reconocimiento directo y expreso del derecho a una alimentación adecuada en la constitución del país.

Las disposiciones constitucionales por sí solas claramente no son suficientes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional ni para erradicar el hambre. Sin embargo, el reconocimiento explícito y claro del derecho a la alimentación puede contribuir a esto considerablemente, especialmente si existen disposiciones dentro de la legislación para su aplicación como, por ejemplo, leyes marco sobre seguridad alimentaria y nutricional y legislación sectorial complementaria, tribunales con jurisdicción para hacer valer el derecho, y la asignación de recursos financieros correspondientes. Si el derecho a la alimentación es reconocido de manera clara, explícita y detallada, será más fácil para los gobiernos definir el marco jurídico apropiado, priorizar las acciones, proporcionar salvaguardas contra medidas que puedan producir algún retroceso, y crear conciencia respecto de la seguridad alimentaria y nutricional como un derecho humano de todas las personas.

³ El sistema monista considera que la legislación nacional y las leyes internacionales que han sido ratificadas constituyen un único ordenamiento jurídico que reconoce e incorpora las obligaciones internacionales que se derivan de la ratificación de los tratados internacionales.

EJEMPLOS DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE RECONOCEN DE MANERA EXPLÍCITA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ÁFRICA

Países	Disposiciones
República del Congo	Artículo 34: Todo ciudadano tendrá derecho a un nivel de vida que permita asegurar su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente en materia de alimentación, vestimenta, vivienda y atención médica y los servicios sociales necesarios.
República Democrática del Congo	Artículo 47: El derecho a la salud y la seguridad alimentaria estarán garantizados.
Egipto	Artículo 79: Todo ciudadano tiene derecho a alimentos saludables y agua potable suficientes. El Estado deberá asegurar recursos alimentarios para todos sus ciudadanos. El Estado también asegurará la soberanía alimentaria sostenible y la preservación de la diversidad biológica agrícola y de plantas locales para resguardar los derechos de las futuras generaciones. Artículo 80: Toda persona menor de 18 años será considerada un niño. Todo niño tendrá el derecho a un nombre, documentos de identidad, vacunas obligatorias gratuitas, salud y cuidados de la familia o alternativos, alimentación básica, albergue seguro, educación religiosa, y desarrollo emocional y cognitivo.
República de Kenya	Artículo 43(c): Toda persona tiene el derecho ...a no padecer hambre y a contar con alimentación adecuada en cantidades aceptables. Artículo 53(1): Todo niño tiene derecho: (c) a alimentación básica, vivienda y atención de salud.
Malawi	Artículo 13(b): El Estado promoverá activamente el bienestar y el desarrollo de la población de Malawi, adoptando y aplicando progresivamente políticas y legislación orientadas a alcanzar los siguientes objetivos: (b) Nutrición: Lograr una nutrición adecuada para todos a fin de promover la buena salud y la autosuficiencia. Artículo 30.2: El Estado adoptará las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo. Dichas medidas deberán incluir, entre otros elementos, la igualdad de oportunidades para todas las personas en términos de su acceso a recursos básicos, educación, servicios de salud, alimentos, vivienda, empleo e infraestructura.
Niger	Artículo 12: Toda persona tiene derecho a la vida, la salud, la integridad física y moral, a alimentos saludables y en cantidad suficiente, agua potable, educación...
República de Sudáfrica	Artículo 27(1): Toda persona tiene derecho al acceso a [...] (b) alimentación y agua suficientes; (2) El Estado deberá adoptar las medidas legislativas correspondientes y otras disposiciones, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la realización progresiva de estos derechos; Artículo 28(c): Todo niño tendrá derecho a (c) alimentación básica, vivienda, servicios de atención primaria de salud y servicios sociales. Artículo 35.2(e): Toda persona detenida, incluidos los presos condenados, tienen derecho... a condiciones de reclusión compatibles con su dignidad humana, que le permitan realizar ejercicios y proporcionen, con cargo al Estado, un aposento, alimentación . . . y atención médica adecuados.
Zimbabwe	Artículo 77: Toda persona tiene derecho a – (b) alimentación suficiente; y el Estado deberá adoptar una legislación razonable y otras medidas, en la medida en que lo permitan los recursos, para lograr la realización progresiva de este derecho. Artículo 81(1): Todo menor de 18 años, sea niño o niña, tienen derecho a- (f) educación, servicios de salud, alimentación y vivienda. Artículo 15: El Estado deberá – (a) promover entre la población el cultivo y almacenamiento de alimentos adecuados; (b) asegurar el establecimiento de reservas de alimentos adecuados, y (c) fomentar y promover una alimentación adecuada y apropiada a través de educación masiva y otros medios” Artículo 19 (2): El Estado deberá adoptar políticas y medidas razonables, en la medida en que lo permitan los recursos, para garantizar a todo menor – (b) albergue y alimentación básica, atención de salud y servicios sociales. Artículo 21 (2): Es deber del Estado y todas sus instituciones y agencias gubernamentales a todo nivel, en la medida en que lo permitan los recursos (b) proporcionar alojamiento, alimentación y servicios sociales a ancianos que lo requieran.

ESTRATEGIAS PARA INCLUIR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

Al tratarse de la protección constitucional del derecho a la alimentación a nivel nacional, el tipo de estrategia elegida es en gran medida específico de cada país y dependerá, esencialmente, de la combinación de políticas, marcos institucionales y jurídicos del país. Una enmienda constitucional puede hacer más precisa una disposición ya existente o bien incorporar una nueva disposición para proteger de manera expresa el derecho a la alimentación.

Establecer marcos legislativos apropiados requiere de voluntad política y acción parlamentaria, consolidados a través de la cooperación y la colaboración multisectorial, y una mayor sensibilización por parte de los legisladores. A esto se deben agregar acciones de sensibilización dirigidas a la opinión pública, así como a los poderes Ejecutivo y Judicial, para sentar las bases para avances legislativos populares, legítimos y duraderos.

La Alianza Parlamentaria Panafricana para la seguridad alimentaria y nutricional (PAP-FSN, por su sigla en inglés) podría seguir el ejemplo del Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) en América Latina y el Caribe⁴, y proporcionar un espacio dedicado para impulsar procesos legislativos encaminados a garantizar el derecho a la alimentación, fomentar la participación, vincular a las partes interesadas, asegurar mayor transparencia y promover la asistencia técnica y la sensibilización. Las alianzas con agencias especializadas, como la FAO y la OMS, abren la posibilidad a parlamentarios y sus asesores de participar en capacitaciones, procesos analíticos y de intercambio de experiencias e información pública, y en campañas de prensa para fortalecer capacidades y generar mayor impacto.

LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

Un político electo tiene la obligación jurídica y el deber moral de actuar en representación de todas las personas, y de proteger a sus electores más vulnerables en particular. Corresponde a los parlamentarios impulsar avances legislativos, fiscalizar y aprobar presupuestos. La acción de los parlamentarios es fundamental para garantizar el derecho de todos a una alimentación adecuada. Para esto pueden realizar las siguientes acciones:

- Formar una alianza parlamentaria o incorporarse a una para promover el derecho a una alimentación adecuada, como por ejemplo, una alianza parlamentaria contra el hambre o para la

seguridad alimentaria y nutricional, un comité parlamentario, o un grupo parlamentario de similares características;

- Evaluar el estado actual de la Constitución en términos del reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada y si este derecho se establece de manera explícita o no. Identificar vacíos y oportunidades para enmiendas, y revisar las normas y procedimientos constitucionales a los cuales deben ceñirse dichas enmiendas;
- Promover la ratificación de tratados internacionales y regionales, como el PIDESC y el Protocolo Africano para la Mujer, que protegen el derecho a una alimentación adecuada. Si el Estado ya es parte de un tratado, considerar las recomendaciones de órganos o mecanismos, creados por tratados, tales como el Examen Periódico Universal⁵ o el Relator Especial sobre el derecho a una alimentación adecuada como parte de su mandato parlamentario de fiscalización; esto puede proporcionar importantes elementos de apoyo;
- Revisar proyectos de ley y presupuestos para comprobar la inclusión de principios relativos al derecho a la alimentación, financiación adecuada para la SAN y la rendición de cuentas por los actores correspondientes;
- Dialogar con los electores para determinar cómo implementar el derecho a una alimentación adecuada a nivel local y presentar argumentos al gobierno o a un Comité de Revisión Constitucional, de existir uno, sobre la efectividad de las actuales disposiciones legales;
- Al examinar los informes de los ministerios o agencias gubernamentales correspondientes, examinar si se están aplicando las leyes y políticas relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada y cómo se están utilizando los recursos financieros, y en el proceso, identificar las lagunas jurídicas y presupuestarias;
- Conseguir apoyo parlamentario a nivel regional para procesos legislativos asociados al derecho a una alimentación adecuada como, por ejemplo, recomendaciones sobre enmiendas constitucionales y la implementación de leyes modelo;
- Aprender más, buscar apoyo para capacitación específica y crear conciencia en base a los conocimientos adquiridos y capacidades desarrolladas;
- Buscar aliados y construir alianzas, por ejemplo, con el mundo académico, instituciones nacionales de derechos humanos, grupos de abogados y el poder Judicial, otros parlamentarios, socios de

⁴ <http://parlamentarioscontraelhambre.org>

⁵ EPU: Cada cuatro a cinco años el gobierno debe elaborar y presentar un informe sobre los avances en materia de derechos humanos y luego defenderlo ante sus pares en el Consejo de Derechos Humanos. Otras entidades también pueden presentar informes de evaluación independientes.

cooperación internacional, la sociedad civil, los medios de comunicación y el gobierno;

- Procurar información pública y procesos de consulta, generar consensos, buscar el apoyo de entidades públicas y privadas, así como de los poderes Ejecutivo y Judicial, para cualquier propuesta de enmienda, y
- Considerar la Cooperación Sur-Sur – ¿La experiencia adquirida por su país podría servir a otros países o puede buscar apoyo en otros países de la región/más allá? Un ejemplo exitoso es el FPH de América Latina y el Caribe.

REFERENCIAS/RECURSOS PARA INFORMACIÓN ADICIONAL

FAO Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación
http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

FAO Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación
<http://www.fao.org/docrep/012/i0815s/i0815s.pdf>

FAO Cuaderno de trabajo sobre el derecho a la alimentación 1 Constituciones
<http://www.fao.org/3/a-i3448s.pdf>

ACNUDH Derecho a la Alimentación
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

CDESC Observación General 12, el derecho a una alimentación adecuada
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement>