

REFLEXIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ

La afirmación y desarrollo del derecho a la alimentación en el orden internacional está en el momento actual siendo objeto de profundización. Ciertamente, el 24 de septiembre de 2004 en Roma, el Comité de Seguridad Alimentaria mundial de la FAO aprobó las Directrices Voluntarias para su realización progresiva¹, instrumento considerado por el jefe de la Asesoría Jurídica de la FAO, el letrado Giuliano Pucci, como el primer acuerdo sobre el significado profundo del derecho a la alimentación. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha nombrado, mediante sus resoluciones 2000/10 y 2001/25, al profesor Jean Ziegler relator especial sobre el derecho a la alimentación con el mandato de analizar en profundidad las implicaciones para la efectividad de este derecho, habiendo ya presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas varios informes sobre la materia².

Con todo, ya podían encontrarse con anterioridad referencias³ en numerosos instrumentos y textos internacionales de diferente alcance y que permiten, sin lugar a dudas, afirmar que el mismo está reconocido por el derecho internacional general, habiendo una *opinio iuris* expresada por los Estados respecto a su vigencia. Como es sabido, la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos⁴ establecía, en su artículo 25, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la alimentación. Después el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

¹ 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.

² Véanse los documentos de la Comisión de Derechos Humanos siguientes: E/CN.4/2001/53 de 7 de febrero de 2001; E/CN.4/2002/58 de 10 de enero de 2002; E/CN.4/2003/54 de tres de enero de 2003; E/CN.4/2004/10 de 9 de febrero de 2004 y E/CN.4/2005/47 de 24 de enero.

³ Incluso ya en la época de la Sociedad de Naciones hubo preocupación por la cuestión de la alimentación, creandose una comisión encargada de realizar un informe sobre el tema, que fue titulado "Informe sobre la Alimentación y sus relaciones con la higiene, la agricultura y la política económica". Sobre este informe y su discusión véase *Docs A 13-81, v 1813, Assemblée 18, 1097, Société des Nations y Société des nations, Journal officiel, supplément officiel, n° 17, Actes de la dix-hitième session ordinaire de l'Assemblée, Genève 1937*.

⁴ Aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 (III).

Culturales en su párrafo primero repite lo establecido en la declaración universal y en su segundo párrafo reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre⁵. A ellos le siguieron la Declaración Universal sobre la Erradicación del hambre y la malnutrición que reconocía un derecho inalienable a estar libre del hambre y también la malnutrición⁶; la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de noviembre de 1996 que expresaba el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, la propia Declaración del Milenio⁷ que establece el compromiso de los Estados a reducir para el 2015 a la mitad el número de personas que padecen hambre y otras múltiples declaraciones, como la última resolución L24 de 16 de abril de 2004 de la Comisión de Derechos Humanos que indicó la exigencia de medidas de urgencia para eliminar el hambre⁸. Pero además para la definición del derecho a la alimentación también se puede contar con el estudio que llevó a cabo el profesor Absjorn Eide sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano sobre la base del mandato que realizó el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su decisión 1983/140 de 27 de mayo de 1983⁹ y el importante Comentario General número doce que sobre el derecho a la alimentación realizó en 1999 el Comité del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos y Culturales^{10 11}.

⁵ El tenor literal de dicho artículo once es el siguiente: "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 adecuada, 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 programas concretos, que se necesiten 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 logre 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 exportan.

⁶ La Declaración Universal para la erradicación del hambre y la malnutrición fue adoptada por la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 y acogida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3348(XXIX).

⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2.

⁸ E/CN.4/2004/L.24.

⁹ El cual fue publicado por las Naciones Unidas (El Derecho a una alimentación adecuada como derecho humano, Naciones Unidas, New York, 1989).

¹⁰ E/C.12/1999/5, 12 may 1999, The Right to adequate food (art 11), general comments, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

¹¹ También se encuentran aportaciones doctrinales sobre el derecho a la alimentación. Citaremos, entre las más destacadas, las siguientes: ALSTON, P. y TOMASEVSKI, K. (ed.): *The Right to Food*, ed. Martinus Nijhoff, The Hague, 1984; EIDE, Asbjorn, OSHANG, Arne y BARTH EIDE, Wenche: "Food security and the right to food in international law and development", *Transnational Law and Contemporary problems*, 1991, vol. I, págs. 415 y ss.; MERCURE, Pierre François: "L'obligation alimentaire des pays en dévelop-

En consecuencia, hay un bagaje y un recorrido que permite afirmar que rige el derecho a la alimentación en el ordenamiento internacional, aunque la problemática estriba en determinar cuál es su contenido, su ámbito de aplicación y, fundamentalmente, conocer a qué obliga, como derecho que es. Naturalmente, la concreción de estos extremos es primordial para que este derecho sea eficaz en la lucha contra el hambre y la consecución de la seguridad alimentaria mundial.

No obstante, sí es cierto que esta concreción no está suficientemente conseguida. Incluso si atendemos a diversas declaraciones recientes realizadas por los Estados Unidos este derecho ni siquiera entraña obligación vinculante alguna para los Estados¹². Ello es, evidentemente, una *contradictio in terminis* y resulta paradójico para un país en el que su presidente T. Roosevelt fue firme defensor del derecho de la persona a estar protegido ante la necesidad y el hambre, como una de sus famosas cuatro libertades, y en el que incluso su Congreso llegó a adoptar en 1975 una declaración en la que se establecía como política nacional y exterior el derecho a la alimentación, indicando expresamente que se tomara en consideración en las decisiones sobre comercio exterior, gastos militares, reforma monetaria y ayuda internacional¹³.

Pero, con todo, sí hay que observar que las recientemente adoptadas Directivas Voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación, consideradas como un gran avance para este derecho, no hacen derivar, como sus propios términos expresan, obligaciones jurídicas para los Estados. Esta es la manera de conseguir que el texto adquiera el consenso de todos los Estados, como se ha conseguido, aunque también demuestra la modesta predisposición de los Estados a dotar de la máxima efectividad a este derecho.

De otro lado, hay que tener en cuenta también que el derecho a la alimentación ha venido a ser considerado como un derecho a ser realizado progresivamente¹⁴. Así se le define en las referidas Directivas y así se señala en el

pement à l'égard de leurs populations: la normativité du mécanisme de développement durable", *Canadian Yearbook of International Law*, 2002, págs. 61 y ss.; BORGHI, Marco y POSTIGLIONE, Letizia (eds.): *For an effective right to adequate food*, 2002; ZIEGLER, Jean: *Le Droit à l'alimentation*, Paris, ed. Mille et une nuits, 2003; MECHLEM, Kerstin: "Food security and the right to food in the discourse of the United Nations", *European Law Journal*, 2004, vol. X, págs. 631 y ss.

¹² Así lo ha expresado en una declaración que ha quedado anexa a las Directivas Voluntarias o en otra realizada por el señor Richard S. Williamson en la Comisión de Derechos Humanos en contra de la citada resolución de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2004/L.24.

¹³ Citado en ALSTON, P.: "International law and the human right to food", *The Right to Food*, ed. Martinus Nijhoff, The Hague, 1984, pág. 58.

¹⁴ Esta consideración del derecho a la alimentación a ser cumplido progresivamente deriva de la consideración que hace el artículo segundo, párrafo primero, del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales para ellos. Como reza el citado precepto: "cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Comentario General número doce también referido. Puede entenderse, en una interpretación restrictiva, que esta consideración es un limitante para la efectividad del derecho en cuestión; el mismo quedaría en una mera obligación de resultado a conseguir en un plazo indefinido, siendo el ritmo de ejecución pues de un difícil control.

Pero la progresividad no puede ser entendida de esta manera. La inseguridad alimentaria obedece normalmente a causas estructurales, las cuales por su propia naturaleza precisan de un tiempo apropiado para su cambio. Numerosos de estos elementos aparecen reflejados en las Directivas, como es el caso de la creación de un entorno propicio de buena gestión pública y de rendición de cuentas, políticas de desarrollo agrícola y rural sostenibles, fomento de los medios de subsistencia de la población urbana pobre, mejora de funcionamiento de mercados, promoción del establecimiento de mercados locales, creación de sistemas adecuados de seguridad social, medidas de creación de oportunidades de empleo con mejora del capital humano, medidas para garantizar la inocuidad de los alimentos y de protección del consumidor, fortalecimiento de medidas para diversificar la alimentación con hábitos sanos, labor de educación y sensibilización ciudadana en la materia, etc. Estas son, a modo de ejemplos y sin ánimo de exclusividad, medidas de carácter no inmediato y sí de ejecución progresiva, aunque no de una progresión puramente indefinida. La progresividad iría, por tanto, destinada a culminar la seguridad alimentaria en un determinado país o zona, lo que vendría a ser la completa realización del derecho a la alimentación.

Pero, de otro lado, hay necesariamente que admitir que de este derecho no solo se derivan obligaciones progresivas. Tiene que haber obligaciones de carácter inmediato, lo que reconoce la propia Observación General número doce citada¹⁵. Y éstas han de ser las necesarias para hacer posible el *core content*, el corazón del derecho a la alimentación.

La citada Observación General no lo indica expresamente, pero consideramos que puede deducirse que este corazón lo constituye el derecho fundamental de las personas a estar libre del hambre¹⁶, expresión utilizada en varios

¹⁵ En palabras textuales de la Observación, "some measures at these different levels of obligations of States parties are of a more immediate nature, while other measures are more of a long term character, to achieve progressively the full realization of the right to food". En otro lugar la Observación señala también en este sentido: "The right to adequate food will have to be realized progressively. However, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 2 of article 11...". Aquí nos surge una duda. La referencia a este párrafo segundo, ¿quiere decir que a los Estados les basta con hacer únicamente las medidas que prescribe dicho precepto o se está refiriendo a cualesquiera necesarias para hacer posible el derecho fundamental de la persona a estar libre del hambre?

¹⁶ Para realizar esta afirmación nos apoyamos en lo expresado en la nota anterior así como en otras afirmaciones de la Observación, como cuando dice "every State is obliged to ensure for everyone under its jurisdiction access to the minimum essential food which is sufficient nutritionally adequate and safe to ensure their freedom from hunger". En otro lugar, la Observación, en una afirmación más de contenido sobre lo que sería no padecer hambre, señala "The Committee considers that the core content of the right to ade-

instrumentos y que conformaría un esencial derecho dentro del derecho más amplio a una alimentación adecuada.

Buena prueba de ello es el hecho de considerar, como hace la Observación, que se produce una violación al derecho a la alimentación cuando el Estado falla en proporcionar el mínimo esencial requerido para estar libre del hambre¹⁷. Naturalmente, es importante y lógico destacar que para que ello no se produzca una violación es necesario que el Estado adopte medidas inmediatas, siendo las progresivas insuficientes. Con todo y aunque la referida Observación no lo dijera, estimamos que también se produce una violación al derecho a la alimentación si el Estado no lleva a cabo una progresividad adecuada en su cumplimiento.

Consecuentemente, consideramos que en la labor de profundización del derecho a la alimentación que se está ahora haciendo se deben concretar dichas medidas de lucha contra el hambre para que los Estados las asuman como vinculantes y obligatorias: la adopción de una legislación interna de reconocimiento con mecanismos eficaces para que los ciudadanos hagan valer el derecho, la creación de una estrategia nacional, la atención a grupos vulnerables y a las redes locales de seguridad alimentaria, medidas de apoyo al pequeño agricultor y al campesinado, particularmente en períodos de crisis, el subsidio de los bienes de primera necesidad, la aportación de micronutrientes¹⁸, etc pueden ser ejemplos de medidas de este tipo. Es necesario, evidentemente, dotar de fuerza jurídica a estas medidas, ampliando el insuficiente y no demasiado preciso catálogo que ofrece el párrafo segundo del artículo 11 del Pacto Internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales: mejora de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, divulgación de los principios sobre nutrición y perfeccionamiento o reforma de los regímenes agrarios.

Hasta aquí estamos viendo obligaciones que tiene el Estado para cumplir el derecho a la alimentación de su población, pero también hay que tener en cuenta que los Estados tienen obligaciones derivadas de este derecho ante toda persona. La razón de ello está en que nadie puede ni debe quedar impasible ante el hambre de los demás. Como quedó de manifiesto en el pacto aprobado

quate food implies: the availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture; The accessibility of such food in ways that are sustainable and that do not interfere with the enjoyment of other human rights".

¹⁷ Los términos originales en inglés son "violations of the Covenant occur when a State fails to ensure the satisfaction of, at the very least, the minimum essential level required to be free from hunger". De otro lado, la Observación señala que para determinar cuando se produce una violación de este derecho es necesario distinguir entre la imposibilidad y la falta de voluntad del Estado en cumplir este derecho, deduciéndose que en el primer caso no hay ni siquiera violación. Consideramos que ello no es acertado. Objetivamente, habría que señalar que hay siempre una violación, aunque, ciertamente, haya que considerar en estos casos que concurre una causa de exclusión de ilicitud para el Estado.

¹⁸ Como es conocido, hay más de dos mil millones de personas que padecen hambre oculta, es decir una carencia de micronutrientes.

en la conferencia de la FAO de 1985, la seguridad alimentaria es una responsabilidad común de la humanidad¹⁹.

Como derivación de esta idea pueden encontrarse varias reglas. Así, es natural que se haya considerado prohibido causar hambre como método de guerra²⁰, tanto para los conflictos internacionales como para los internos. También hay que estimar que los alimentos no pueden ser utilizados como instrumento de presión política y económica por parte de los Estados; así lo llegan a señalar hasta tres veces las referidas directivas sobre el derecho a la alimentación. Incluso consideramos que ni siquiera deben ser admitidas, en un paso más, contramedidas que dañen la seguridad alimentaria de un país.

Otra obligación que también ha de tener todo Estado, como también se deriva de la citada Observación General, punto treinta y ocho, es contribuir a paliar y aliviar las situaciones de inseguridad alimentaria creadas en situaciones de emergencia y crisis humanitaria. Creemos incluso que podría irse más lejos y considerarse que todo Estado, en la medida de sus posibilidades, debe apoyar las estrategias de los países en su lucha contra el hambre.

De otro lado, el también referido Pacto internacional también incluye una obligación dirigida a todo Estado, cual es, literalmente, 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 exportan. Es una obligación, como se observa, genérica, casi programática, pero se está tocando una llaga que daña el derecho a la alimentación.

Ciertamente, ha sido bien puesto de manifiesto que el régimen vigente del comercio agrícola internacional perjudica seriamente la seguridad alimentaria de numerosos países en vías de desarrollo²¹. De hecho, tanto el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura como una Declaración ministerial anexa al

¹⁹ Pacto sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Conferencia de la FAO, 1985, Resolución 1/64, Consejo de la FAO, CL/64/REP.

²⁰ Estas reglas se recogen en el Protocolo primero, artículo 54, y en el Protocolo segundo de los Convenios de Ginebra de 1949. De otro lado, como señala el profesor Pejic, "this prohibition is violated not only when a lack of food or denial of access to it causes death, but also when a lack of food or denial of access to it is caused to suffer hunger because of deprivation of food sources or supplies", PEJIC, Jelena: "The right to food in situation of armed conflict: the legal framework", *International Review of the Red Cross*, 2001, vol. 83, n° 844, pág. 1099.

²¹ Sobre el tema, entre una amplia bibliografía, véanse: CARLSON, Jonatahn: "Hunger, agricultural trade liberalization and soft international law: addressing the legal dimension of a political problem", *Iowa Law Review*, 1985, vol. 70, págs. 1186 y ss.; MADELEY, John: *Hungry for trade*, London, ed. Zed books, 2000; RITCHIE, Mark y DAWKINS, Kristin: "Wto food and agriculture rules: sustainable agriculture and the human right to food", *Minnesota Journal of Global Trade*, 2000, vol. 9, págs. 9 y ss.; *Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria*, Informe y documentos del simposio de la FAO celebrado en Ginebra el 23 y 24 de septiembre de 1999, ed. FAO, Roma, 2000; KONANDREAS, Panos y SHARMA, Ramesh: "Net food-importing developing countries: role and perspectives", *Negotiating the future of agricultural policies: agricultural trade and the millenium wto round*, ed. Kluwer law international, The Hague, 2001, págs. 251 y ss.

Acuerdo de Marrakesch creador de la organización Mundial del Comercio reconocen que las reformas en marcha pueden tener efectos negativos sobre la seguridad alimentaria y la Declaración ministerial de Doha expresamente ha señalado que en las negociaciones comerciales de la ronda del desarrollo necesariamente ha de ser tomada en cuenta la seguridad alimentaria. Este *desideratum* es repetido en las Directivas sobre el derecho a la alimentación, siendo, en esencia, prácticamente la única referencia que éstas hacen al comercio internacional.

Los mayores progresos en las referidas negociaciones comerciales han sido alcanzados en la reciente Conferencia de Hong Kong. Aquí han quedado definitivamente eliminadas las subvenciones a la exportación en todas sus formas para el año 2013²². Este era uno de los mecanismos, como ponen de manifiesto los estudios en la materia²³, que hacía vulnerable la seguridad alimentaria de los Estados en desarrollo. Sus sectores agrícolas quedan dañados por una competencia de productos alimenticios venidos de fuera con un bajo precio inducido.

Asimismo, la declaración de Hong Kong también ha dispuesto, expresamente, que los países en desarrollo miembros tendrán la flexibilidad de designar por sí mismos un número apropiado de líneas arancelarias como productos especiales guiándose por indicadores de seguridad alimentaria²⁴. Ya se empieza, por tanto, a reconocer la idea, puesta de manifiesto en los estudios, de que los Estados en desarrollo han de proteger su sector agrícola rural local de bienes primarios de los pequeños productores de la competencia exterior en aras de dicha seguridad alimentaria²⁵. Incluso también se estima necesario que las medidas internas de apoyo y sostenimiento gubernamental a este vulnerable sector rural deben quedar permitidas por el régimen del comercio internacional.

El reconocimiento de todas estas medidas ha de permitir que los Estados puedan conseguir por sí mismos un aprovisionamiento regular y estable de alimentos para su población que la aleje del hambre. Hay que estimar que

²² Declaración Ministerial adoptada el 18 de diciembre de 2005, Conferencia Ministerial, Organización Mundial del Comercio, sexto periodo de sesiones, Hong Kong, 13-18 diciembre 2005, WT/MIN (05)/DEC, párrafo 6.

²³ Sobre el tema véanse, entre una amplia literatura: PHILLIPS, Wendy: *Food Security: a first step toward a more fair trade*, ed. World Vision, Canadá, 2000; MURPHY, Sophia: *Food security and the WTO*, ed. Scottish Catholic International Aid Fund, Glasgow, 2001; DIAZ-BONILLA, Eugenio, THOMAS, Marcella, ROBINSON, Sherman: *Trade liberalization, Wto and food security*, ed. International Food Policy Reserach Institute, TMD Discussion Paper n° 82, Washington, 2002.

²⁴ Declaración Ministerial adoptada el 18 de diciembre...op. cit., párrafo séptimo.

²⁵ Hasta ahora se había confiado esta seguridad alimentaria en la provisión regular y disponibilidad de ayuda alimentaria, como hacía la referida decisión anexa al Acuerdo de Marrakech (al respecto véase DESTA, Melaku Geboye: "Food security and international trade law. An appraisal of the World Trade Organization approach", *Journal of World Trade*, 2001, vol. 35, págs. 449 y ss.). Por el contrario, las Directivas sobre el derecho a la alimentación si dejan bien claro en su texto que la ayuda alimentaria debería tener una estrategia clara de terminación y evitar la creación de dependencia.

ello está insito en el derecho a la alimentación, ya que, como es bien sabido, un elemento constitutivo de este derecho es la estabilidad y la posibilidad de obtener provisión de alimentos a largo plazo. Además, también hay que tener en cuenta que otra apoyatura jurídica a esto se encuentra en el párrafo segundo del artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece, como es sabido, que en ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. Con todo este razonamiento se puede, en conclusión, llegar a afirmar que dentro del derecho a la alimentación o junto a él se encuentra el derecho de los pueblos a alimentarse por sí mismos²⁶, lo que tiene que ser reconocido por todos los Estados.

²⁶ El cual es además el título de una muy interesante monografía realizada por el politólogo francés Bertrand Hervieu (HERVIEU, Bertrand: *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, Paris, ed. Flammarion, 1996).