

INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO DE ESTA GUÍA

EL PAPEL DE LA LEY EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La afirmación de que es inaceptable que el hambre siga extendiéndose por el mundo y que las personas tienen el derecho a no padecer hambre y desnutrición ha sido acogida y reafirmada en muchos instrumentos internacionales y por parte de diversos organismos intergubernamentales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA). A partir de la Segunda Guerra Mundial, el mundo centró sus esfuerzos en erradicar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria mundial; sin embargo, estas iniciativas no fueron abordadas en el marco de los principios de los derechos humanos.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y su seguimiento han impulsado profundos cambios en esta situación. La labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y la FAO ha permitido precisar el contenido del derecho a la alimentación. La aplicación más efectiva del derecho ha sido posible en gran medida gracias a las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (“Directrices sobre el Derecho a la Alimentación”). 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 básico¹.

1 Véase FAO.2005, Prefacio.

El derecho a la alimentación es una obligación jurídicamente vinculante para los 160 Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y que entró en vigor en 1976. Al igual que ocurre con todo derecho humano, el principal desafío inherente al derecho a la alimentación es determinar la forma más efectiva de aplicarlo, es decir, de qué manera puede darse efectividad concreta en el plano nacional y cómo proceder para obligar a las autoridades públicas a rendir cuentas de su actuación o del incumplimiento de sus deberes.

Según el Artículo 2.1 del PIDESC, cada uno de los Estados Partes tiene la obligación de “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* (subrayado fuera del texto), la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. El derecho internacional en materia de derechos humanos obliga formalmente a los Estados Partes a incorporar, de forma literal, las disposiciones del Pacto en sus leyes internas. En última instancia, a cada uno de los Estados Partes del PIDESC le corresponderá determinar la categoría jurídica que otorgará a estas disposiciones, en este caso el derecho a la alimentación, en el contexto del ordenamiento legal del país.

Dependiendo del sistema jurídico y constitucional del país, las disposiciones de un tratado internacional pueden convertirse en ley del país ya sea a través de la “incorporación automática”, mediante la cual tendrán fuerza de ley de manera directa e inmediata,² o de la “incorporación legislativa”, a través de la cual las disposiciones de un tratado no tendrán carácter vinculante a menos que sean aplicadas mediante la legislación interna.³ En algunos Estados, la aplicación interna de un tratado internacional se lleva a cabo a través del método de la transformación, o sea, enmendando las leyes internas correspondientes para que éstas concuerden con las obligaciones del tratado.⁴ Algunos países también aplican un enfoque dualista/monista combinado (por ejemplo, Alemania). Según el CESCR, en su Observación General 3 (OG 3), en muchos casos es muy deseable contar con legislación en la materia y, en ciertas ocasiones, “podría llegar a ser indispensable” para garantizar la realización plena de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 3).

2 El así llamado sistema “monista” que se aplica, por ejemplo, en Suiza, los Países Bajos, Finlandia, los Estados Unidos y muchos países latinoamericanos. Sin embargo, incluso en los países en que se aplica el sistema monista, algunas disposiciones de los tratados internacionales (es decir, las disposiciones “sin efecto inmediato”) o ciertos aspectos de las disposiciones de los tratados podrían requerir de la adopción previa de normas de aplicación para que los tribunales del país puedan aplicarlas.

3 El así llamado sistema “dualista” que se aplica, por ejemplo, en Canadá, Croacia, Francia, Islandia, Italia y el Reino Unido. Véase Steiner, H.J., Alston, P, 2000, p. 999. El así llamado sistema “dualista” que se aplica, por ejemplo, en Canadá, Croacia, Francia, Islandia, Italia y el Reino Unido. Véase Steiner, H.J., Alston, P, 2000, p. 999.

4 Este es el caso, por ejemplo, en Suecia. Este es el caso, por ejemplo, en Suecia.

En cuanto a las disposiciones pertinentes de los tratados internacionales en materia del derecho a la alimentación, ciertamente, la mayoría de las obligaciones que establece este derecho no tienen efecto inmediato. O sea, no pueden aplicarse sin contar con la legislación correspondiente para ello. Asimismo, la naturaleza transversal y compleja del derecho a la alimentación y su interrelación con otros derechos humanos requiere medidas legislativas, aún cuando el PIDESC y otros tratados de derechos humanos pertinentes puedan ser aplicados de manera directa en el ordenamiento jurídico interno. Esto se debe al hecho de que la incorporación del derecho a la alimentación en el sistema jurídico interno a través de medidas legislativas puede ofrecer un alto grado de protección para este derecho humano. Por lo tanto, cualquier persona que considere que se ha cometido alguna violación de su derecho a la alimentación –en términos de su componente de accesibilidad, disponibilidad, estabilidad o adecuación– podrá acogerse a dicha disposición jurídica y presentar un recurso o exigir la debida reparación ante las autoridades administrativas o judiciales correspondientes.

En el plano interno, la estrategia jurídica que se considere adecuada para aplicar el derecho a la alimentación dependerá de la coyuntura del país y el conjunto de políticas, instituciones y marcos jurídicos específicos existentes. En algunos países, las actuales disposiciones constitucionales, junto con la legislación sectorial vigente, podrían ser suficientes para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación de toda persona dentro de su jurisdicción. En otros países, en tanto, podría ser necesario elaborar una ley marco especial para el derecho a la alimentación antes de incorporarlo a las leyes pertinentes en materia de este derecho. En países en los cuales los tratados de derechos humanos adquieren fuerza de ley automáticamente, el derecho a la alimentación podrá aplicarse directamente en el plano nacional y será de carácter obligatorio para las autoridades del Estado y los tribunales nacionales. No obstante, defender un caso tomando exclusivamente como fundamento el texto del PIDESC ante tribunales que ignoran o tienen poco conocimiento de las leyes internacionales de derechos humanos puede tener resultados muy inciertos.⁵

Si bien es indispensable adoptar alguna medida legislativa para aplicar el derecho a la alimentación (y todos los derechos humanos) en el plano nacional, los recursos jurídicos por sí solos no bastan para lograr su plena realización. El ejercicio pleno de un derecho económico y social –aún teniendo el reconocimiento de la constitución o de una ley– no será posible sin un seguimiento eficaz de las políticas y programas aplicados. Por lo tanto, también podría ser necesario utilizar otros medios que engloban una amplia gama de medidas sociales, económicas y políticas. Sin embargo, el análisis de los otros “medios apropiados” (PIDESC, Art. 2.1) para aplicar el derecho a la alimentación en el plano interno va más allá del objetivo de esta Guía, que se centrará exclusivamente en los medios *legislativos*.

5 Véase Courtis, C. 2007.

DETERMINACIÓN DE LA ESTRATEGIA JURÍDICA ADECUADA

En el plano nacional existen tres niveles complementarios de medidas legislativas para aplicar el derecho a la alimentación: i) la incorporación del derecho a la Constitución nacional; ii) la adopción de una ley marco para el derecho a la alimentación; y iii) el examen global de todas las leyes sectoriales, o las más importantes, que puedan afectar al ejercicio del derecho a la alimentación, para determinar su compatibilidad con este derecho humano.

Incorporación del derecho a la alimentación en la Constitución nacional

El ejercicio de los derechos y libertades fundamentales en un país determinado está regido principalmente por la Constitución del Estado. La protección de los derechos humanos a través de la Constitución es la forma más efectiva de protección jurídica dado que la Constitución es considerada la ley fundamental o suprema del país.⁶

Adopción de una ley marco para el derecho a la alimentación

Las disposiciones constitucionales se expresan en términos bastante amplios mientras que una ley marco para el derecho a la alimentación puede profundizar en aspectos más específicos de este derecho y hacerlo efectivo en términos prácticos. El término “ley marco” se refiere a un mecanismo legislativo empleado para abordar cuestiones multisectoriales; la legislación marco establece los principios y obligaciones generales y delega en las normas de ejecución y las autoridades competentes la función de definir las medidas específicas que se adoptarán para dar plena efectividad a dichas obligaciones, generalmente dentro de un determinado período de tiempo. Una ley marco para el derecho a la alimentación puede ofrecer una definición precisa del alcance y contenido de este derecho humano y establecer las obligaciones de las autoridades del Estado y el sector privado, así como los mecanismos institucionales necesarios y proporcionar las bases jurídicas para la legislación subsidiaria y otras medidas necesarias que deberán adoptar las autoridades competentes.

Evaluación de leyes sectoriales pertinentes para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación

La aplicación jurídica del derecho a la alimentación mediante su incorporación al ordenamiento jurídico interno vigente exige una evaluación completa de todas las leyes sectoriales pertinentes que puedan afectar la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos. Dicha evaluación debe ser lo suficientemente amplia como para abarcar todas las áreas pertinentes, pero al mismo tiempo tiene que

⁶ Muchos países de Europa Central y Oriental y países de África comenzaron a aprobar nuevas constituciones, incluyendo Cartas de Derechos, a partir de los años 90. Sudáfrica es citada frecuentemente como uno de los países que cuenta con las disposiciones constitucionales más avanzadas en materia de derecho a la alimentación.

ser lo suficientemente acotada para ser factible. Las leyes pertinentes deberán ser modificadas o enmendadas, según corresponda, y la nueva legislación aprobada deberá ser compatible con el derecho a la alimentación a fin de garantizar las condiciones favorables para el ejercicio pleno de este derecho humano.

La evaluación sectorial reviste particular importancia ya que, en términos prácticos, la plena efectividad del derecho a la alimentación depende de muchos factores e involucra a muchos actores. Las leyes pertinentes que afectan al ejercicio de este derecho podrían, por ende, abarcar desde la producción y comercialización de alimentos, el etiquetado de productos y la protección del consumidor, la inocuidad de los alimentos, la educación, la seguridad social y el empleo, hasta el comercio y los recursos naturales. Estas leyes fueron elaboradas para fines determinados y con objetivos sectoriales específicos, generalmente sin tomar en consideración las posibles implicaciones relativas a los derechos humanos. En consecuencia, algunas de sus disposiciones podrían ser un obstáculo, y de hecho lo son frecuentemente, al ejercicio pleno del derecho a la alimentación. Por lo tanto, incluso en países donde este derecho fundamental se aplica jurídicamente a través de disposiciones constitucionales o una ley marco (o ambas), parece ser necesario y deseable llevar a cabo una evaluación de las leyes sectoriales más relevantes para determinar su compatibilidad con el derecho a la alimentación y la plena efectividad de este derecho.

Como reitera el CDESCR, con independencia de la metodología empleada para la aplicación legislativa del derecho a la alimentación en un Estado determinado, existen ciertos principios que deben observarse; así por ejemplo, los medios elegidos para aplicar el Pacto deben ser adecuados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia del derecho a la alimentación; hay que considerar la necesidad de asegurar la justiciabilidad del derecho establecido y deben tenerse en cuenta los medios que han demostrado mayor eficacia en el país en cuestión para garantizar la protección de otros derechos humanos (OG 9, párrafo 7).

OBJETIVO DE LA PRESENTE GUÍA

Varios países han comenzado a elaborar leyes en los últimos años con miras a garantizar o promover la plena efectividad del derecho a la alimentación; entre ellos figuran Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Indonesia, Malawi, Malí, México, Mozambique, Nicaragua, Perú, Sudáfrica, Uganda y Venezuela (República Bolivariana de). Otros países también han emprendido iniciativas en materia de la realización del derecho a la alimentación, pero en cambio no han impulsando – hasta el momento – iniciativas legislativas específicas con estos fines.

Un análisis comparativo de estas iniciativas indica que las disposiciones referidas a la alimentación en términos de derecho están siendo incorporadas principalmente

en la legislación relativa a la seguridad alimentaria y nutricional,⁷ en leyes dirigidas especialmente a sectores específicos de la población y en leyes más generales en materia de seguridad alimentaria. Los marcos jurídicos resultantes representan el primer paso hacia la adopción de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos, que se reitera en la Observación General 12 (OG 12)⁸ y en las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*.⁹ También existe un número cada vez mayor de países que está participando en procesos de consultas sobre la adopción de leyes especiales en materia del derecho a la alimentación.

Hasta ahora no existía ninguna orientación global que ayudara a los gobiernos a emprender iniciativas legislativas nacionales en materia del derecho a la alimentación. Esta Guía pretende cubrir esta laguna. No pretende, por supuesto, desarrollar el contenido del derecho internacional. La Guía tiene como propósito proporcionar información práctica y directrices para los legisladores nacionales con miras al establecimiento o fortalecimiento del marco jurídico interno (e institucional) para el derecho a la alimentación, en conformidad con el PIDESC y otras normas pertinentes del derecho internacional.

La presente Guía reconoce que le corresponde a cada uno de los Estados decidir – según sus propias circunstancias históricas, económicas y sociales, entre otras – la mejor forma de aplicar el derecho a la alimentación en el contexto de la normativa jurídica interna del país.¹⁰

La Primera parte de la Guía contiene una breve introducción al derecho internacional y el derecho humano a la alimentación.

La Segunda parte examina hasta qué nivel se ha incorporado el derecho a la alimentación en las Constituciones nacionales y aborda la eficacia de las diversas formas en las que ha sido reconocido este derecho constitucionalmente.

7 A pesar de que algunos países también cuentan con leyes nacionales para la seguridad alimentaria y nutricional, esta Guía sólo cita legislación que hace referencia específica al derecho a la alimentación o define la “seguridad alimentaria” en términos de derechos dentro de los objetivos, propósitos o disposiciones sustantivas de la ley.

8 En 1999, el CDESCR adoptó la Observación General (OG) 12 sobre el derecho a alimentación adecuada. Esta OG establece que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. En 1999, el CDESCR adoptó la Observación General (OG) 12 sobre el derecho a alimentación adecuada. Esta OG establece que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

9 El Consejo de la FAO aprobó las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* en 2004 (*Directrices sobre el Derecho a los Alimentos*). Véase la Primera Parte, Recuadro 2.

10 Según el CDESCR, con independencia de la metodología preferida, los medios elegidos por el Estado para aplicar el Pacto deben ser los adecuados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación con arreglo a lo establecido por el PIDESC (véase CDESCR, OG 9 sobre la aplicación del Pacto en el plano nacional, párrafo 7).

La Tercera parte presenta un breve análisis de las posibles formas y el carácter jurídico de una ley marco para el derecho a la alimentación. También examina en detalle la posible estructura de dicha ley. No se plantea un “modelo” de ley propiamente dicho ya que las prioridades y estrategias dependerán de la propia historia, contexto socioeconómico y político, tradiciones, el sistema jurídico y las obligaciones internacionales de cada país. Sin embargo, en la Tercera parte, se examinan en detalle los componentes clave a considerar en el momento de elaborar una ley marco para el derecho a la alimentación. También se incluye una lista de verificación en el Anexo con un resumen de dichos componentes.

La Cuarta parte analiza los procesos de planificación para la evaluación de la compatibilidad del derecho a la alimentación, y explora determinadas áreas de la normativa sectorial, evaluando sus posibles efectos y las implicaciones en la realización del derecho a la alimentación. El análisis cubre un pequeño número de los muchos sectores relevantes para el estudio de la compatibilidad del derecho a la alimentación (p. ej. la tierra, el agua, la pesca, el empleo, la seguridad social, la inocuidad de los alimentos, el etiquetado y la protección del consumidor). Esto permitirá una práctica introducción a algunas áreas temáticas importantes desde la perspectiva del derecho a la alimentación e ilustrará en detalle la aplicación de la metodología en el estudio de la compatibilidad de las normas.

Cabe notar que cada parte de la Guía puede ser consultada y utilizada de manera independiente, según la situación y necesidades específicas de cada país.

La Guía complementa las diversas alternativas examinadas con información contextual pertinente y ejemplos extraídos de la legislación de diversos países al objeto de mostrar cómo los legisladores de estos países han abordado los diversos puntos en cuestión. En la presente Guía se toman en consideración tanto leyes vigentes como proyectos de ley ya publicados.¹¹ Los ejemplos, incluidos en los cuadros, de leyes internas vigentes o proyectos de ley se ofrecen sólo para fines ilustrativos y no tienen la intención de servir como terminología o sugerir la redacción de las normas. Esperamos que la Guía sea de utilidad para todas las personas que, desde dentro o fuera de organismos gubernamentales, pretenden aplicar el derecho humano a la alimentación por medio de mecanismos legislativos.

11 Se incluyen principalmente ejemplos de países latinoamericanos ya que son los únicos que han incorporado el derecho a la alimentación en el derecho positivo.

