

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1.1 CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	16
1.2 OBLIGACIONES DEL ESTADO	23
1.2.1 Obligación de adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para el ejercicio progresivo y pleno del derecho a la alimentación	23
1.2.2 Obligación de no discriminar	26
1.2.3 Obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación	30
1.2.4 Obligación de cooperar y prestar asistencia internacional	31
1.3 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN RELACIÓN CON OTROS DERECHOS HUMANOS	33

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y, especialmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en 1948, la posibilidad de que las personas pueden exigir el respeto de ciertos derechos por parte del Estado dentro de cuya jurisdicción se encuentran allanó el camino para el desarrollo de la normativa internacional de derechos humanos. Este cuerpo de normas centra su atención en las personas y la protección de sus derechos y libertades. En la actualidad existe un gran número de instrumentos de derechos humanos adaptados a nivel regional e internacional.

Los tratados de derechos humanos constituyen una categoría especial de acuerdo jurídico internacional. Los derechos humanos se centran en la dignidad inherente a todo ser humano y la igualdad de todas las personas. Otra de las características especiales de los tratados relativos a los derechos humanos es que las *personas* (y no otros Estados) son titulares de esos derechos mientras que los principales titulares de las obligaciones emanadas de esos derechos son los Estados Partes de esos tratados.

La DUDH fue el primer instrumento internacional en reconocer formalmente el derecho humano a la alimentación en el marco del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 25).¹² A partir de ahí, el derecho a la alimentación o algunos aspectos de este derecho se ha ido incorporando a diversos instrumentos de derechos humanos vinculantes y no vinculantes, tanto a nivel internacional como regional. El Recuadro 1 explica la diferencia entre los instrumentos vinculantes y no vinculantes.

12 La Declaración Universal de Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos forman lo que se conoce como la “Carta Internacional de Derechos Humanos”.

RECUADRO 1. Instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes

Los instrumentos internacionales vinculantes – tratados, pactos, convenciones – imponen obligaciones jurídicas a los Estados que los han ratificado. Por lo tanto, obligan a los Estados Partes a garantizar la aplicación efectiva del acuerdo a nivel nacional. Los instrumentos internacionales no vinculantes – declaraciones, recomendaciones, resoluciones – establecen directrices y principios e imponen obligaciones morales a los Estados. A pesar de que no están obligados jurídicamente a cumplir sus disposiciones, los Estados por lo general se esfuerzan por respetar, en la medida de lo posible, los instrumentos no vinculantes que se han comprometido a implementar. De hecho, los instrumentos internacionales no vinculantes han contribuido significativamente al desarrollo del derecho internacional público y, más específicamente, de las leyes en materia de derechos humanos. Asimismo, los instrumentos no vinculantes o algunas de sus disposiciones pueden alcanzar un “valor vinculante” a lo largo del tiempo como consecuencia de la práctica de los Estados y la aceptación de dichas costumbres como ley (*opinio juris*). Esta situación se da con algunas disposiciones de la DUDH que han tenido una aceptación tan generalizada que en la actualidad forman parte de la ley consuetudinaria internacional y, por ende, son vinculantes para todos los Estados.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el instrumento que aborda el derecho humano a la alimentación de manera más exhaustiva. El PIDESC, que representa una codificación de la norma previa incluida en la DUDH, entró en vigor en 1976, diez años después de que fuera ratificado. En junio de 2009 eran 160 los Estados¹³ que habían ratificado el Pacto, es decir, que están obligados jurídicamente a cumplir sus disposiciones.

Existen otros instrumentos internacionales aplicables al derecho a la alimentación, entre ellos algunos tratados internacionales de derechos humanos que abordan los derechos de ciertas categorías de personas (por ejemplo, niños,¹⁴ mujeres,¹⁵ refugiados¹⁶ y personas con discapacidades¹⁷) y situaciones específicas como los

13 Última actualización: 03 de Junio de 2009. Información disponible en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

14 Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989.

15 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979.

16 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (de 1951) y los protocolos afines (de 1967).

17 Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad. La Convención entró en vigor en mayo de 2008.

conflictos armados.¹⁸ Asimismo, diversos instrumentos regionales de derechos humanos¹⁹ así como diversas declaraciones internacionales y resoluciones de la ONU hacen referencia al derecho a la alimentación.²⁰ Algunos autores también sugieren que el derecho a la alimentación, o al menos el derecho a estar protegido contra el hambre, es inherente al derecho internacional consuetudinario. Sin embargo, este asunto no será abordado ya que va más allá del objetivo de esta Guía.

Los instrumentos internacionales vinculantes mencionados anteriormente han sido complementados con algunos instrumentos no vinculantes; éstos han contribuido de manera significativa a una mejor comprensión e interpretación de lo que constituye el derecho a la alimentación y las obligaciones a las que están sujetos los Estados. Este es el caso en particular de los instrumentos desarrollados por la FAO, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en 2006 pasó a ser el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²¹) y el CESCR (Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En 1999, el CESCR adoptó la Observación General (OG) 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. La OG 12 afirma que el derecho a una alimentación adecuada se realiza “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”. La OG 12 también presenta una reseña explicativa del contenido normativo de este derecho, las obligaciones de los Estados y su aplicación a nivel nacional. A pesar de que las Observaciones Generales del CESCR no son jurídicamente vinculantes, ofrecen una interpretación muy autorizada de los derechos contenidos en el PIDESC y, por lo general, son acatadas y respetadas por los Estados Partes.²²

18 La Convención de 1949 sobre la Protección de la Población Civil en Tiempos de Guerra, el artículo 54 del Protocolo adicional del Pacto de Ginebra (Convención de 12 de agosto de 1949) aplicables para la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y los artículos 69 y 70 del Protocolo adicional del Pacto de Ginebra (Convención de 12 de agosto de 1949) aplicables para la protección de víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II).

19 El Pacto Americano de Derechos Humanos (de 1978) y su Protocolo adicional en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales conocido como el “Protocolo de San Salvador” (de 1999), el Pacto Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos (de 1986), y la Directiva de la Unión Europea que fija las normas mínimas para la acogida de personas que piden asilo.

20 Véase por ejemplo, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición, aprobada en la Conferencia Internacional sobre la Nutrición en 1992, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966, la Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2004 y las Directrices Voluntarias de la FAO en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices Voluntarias de la FAO), adoptadas en el 127.º período de sesiones del Consejo de la FAO, en noviembre de 2004.

21 La Comisión fue reemplazada en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos, creado a partir de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (véase A/RES/60/251 del 15 de marzo de 2006).

22 Véase Naciones Unidas. 1999 y Villán Durán, C. 2000.

En 2000, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU nombró un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.²³ Basándose en la OG 12, el Relator Especial ha centrado su labor en esclarecer el contenido del derecho a la alimentación en mayor profundidad y dar sentido a las obligaciones de los gobiernos respecto a este derecho.²⁴

En 2004, 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 (las llamadas “Directrices sobre el Derecho a la Alimentación”). Las Directrices ofrecen recomendaciones de iniciativas que deben adoptarse en el plano nacional para la creación de un entorno favorable que permita a las personas alimentarse con dignidad, y para el establecimiento de redes de seguridad destinadas a aquellas personas que no tienen la capacidad de hacerlo. Las Directrices invitan a los Estados a incorporarlas en sus leyes internas, estrategias, políticas y programas al objeto de dar plena efectividad al derecho a la alimentación en el ámbito nacional (véase el Recuadro 2).

RECUADRO 2. Directrices sobre el Derecho a la Alimentación

El valor de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación radica en que han permitido una aplicación menos teórica y más práctica del concepto en términos de ofrecer apoyo a los gobiernos en la aplicación de este derecho. Las Directrices:

- cubren todos los elementos necesarios de una estrategia y proceso legítimo de seguridad alimentaria;
- promueven un marco de coordinación intersectorial de las acciones emprendidas por entidades gubernamentales pertinentes;
- reflejan los principios de los derechos humanos en recomendaciones de medidas;
- establecen una base para la promoción de políticas y programas más equitativos.

23 El Relator Especial forma parte de los mecanismos de procedimientos especiales establecidos por la Comisión que constan de grupos de trabajo, relatores especiales, representantes o especialistas nombrados por la Comisión para investigar y abordar cualquier violación cometida en un país en determinadas áreas temáticas de los derechos humanos. Para más información sobre los procedimientos especiales, véase <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>

24 Los informes del Relator Especial tratan de varios temas del derecho a la alimentación en detalle. Los informes pueden consultarse en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>

RECUADRO 2. Directrices sobre el Derecho a la Alimentación (cont.)

Las Directrices pueden ayudar a los gobiernos a esbozar políticas, estrategias y leyes adecuadas. A pesar de su naturaleza intrínsecamente voluntaria, pueden llegar a ejercer una gran influencia sobre las políticas de Estado dado que surgen de un consenso entre los Estados Miembros de la FAO.

Las Directrices 5, 7, 17 y 18 ofrecen a los Estados recomendaciones prácticas para la creación de un marco institucional y jurídico eficaz que contribuya a la realización del derecho a una alimentación adecuada y para crear los mecanismos de vigilancia independientes que garanticen la aplicación de estas Directrices en pro de la realización de este derecho.

1.1

CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Los titulares del derecho a la alimentación son los individuos. En la práctica, esto significa que toda persona –mujer, hombre, niña y niño– puede acogerse a este derecho humano fundamental. El “derecho a la alimentación” engloba dos normas distintas contenidas en el artículo 11 del PIDESC (véase el Recuadro 3). La primera, establecida en el primer párrafo, nace del derecho de toda persona a “un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados” que puede denominarse “el derecho a una alimentación adecuada”. La segunda, proclamada en el segundo párrafo del mismo artículo, es el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

RECUADRO 3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Artículo 2

1. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen 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.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.



RECUADRO 3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (cont.)

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”.

Existe una diferencia sustancial entre las dos normas. El derecho a estar protegido contra el hambre es el único derecho calificado como “fundamental” en el PIDESC. Se considera que constituye una norma “absoluta”: el nivel mínimo que debe garantizarse para todos, independientemente del nivel de desarrollo alcanzado por el Estado.²⁵ El derecho a estar protegido contra el hambre está íntimamente vinculado al derecho a la vida. El Comité de Derechos Humanos (CDH), la entidad cuya responsabilidad es vigilar la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su OG 6 sobre el derecho a la vida profundizó más en la “dimensión social del derecho a la vida”. El CDH declaró que “la protección del derecho a la vida exige a los Estados adoptar *medidas positivas*” y consideró que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles “encaminadas a disminuir la mortalidad infantil

25 Según el CESCR “un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, *prima facie*, no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (GC 3, párr. 10). La noción de un “contenido mínimo esencial” de derechos fundamentales articula la idea de que el Estado debe dar prioridad a las necesidades más urgentes de los individuos.

y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”.²⁶ No obstante, el derecho a una alimentación adecuada abarca mucho más, ya que conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.

El reconocimiento del derecho a la alimentación en el contexto de un nivel de vida adecuado y el derecho a estar protegido contra el hambre implica, a su vez, reconocer que el hambre y la desnutrición ocurren no sólo como consecuencia de la falta de alimentos sino principalmente por la pobreza, las desigualdades en los ingresos y la falta de acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el agua limpia y condiciones de vida higiénicas. También apunta al fuerte vínculo que existe entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos. Las consecuencias prácticas de esta perspectiva son enormes. Considerando que el concepto de estar protegido contra el hambre implica que el Estado debe suministrar alimentos a quienes no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias por razones fuera de su control (como por ejemplo, la edad, discapacidad, recesión económica, hambruna, catástrofe o discriminación), para poder ejercer el derecho a la alimentación, las condiciones de vida deben mejorar de manera progresiva hasta conseguir un acceso regular e igualitario a los recursos y oportunidades para que toda persona pueda satisfacer sus propias necesidades.

En circunstancias normales, la mayoría de las personas ejercen su derecho a la alimentación principalmente por sus propios medios, ya sea produciendo o adquiriendo alimentos. La capacidad de ejercer el derecho a la alimentación depende, por lo tanto, del acceso a la tierra, al agua y otros recursos productivos, además del acceso a un empleo remunerado u otros medios para adquirir los alimentos (por ejemplo, la seguridad social). De hecho, el hambre y la desnutrición generalizada en muchos países del mundo no están vinculadas a la disponibilidad de alimentos sino a desigualdades tanto en la distribución de recursos como en el acceso físico o económico de las personas a los alimentos. Según el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, “es evidente que reducir el hambre no significa aumentar la producción de alimentos [...] sino, más bien, encontrar formas de aumentar el acceso de los pobres a los recursos...”.²⁷ A menudo, la discriminación se encuentra en los orígenes de estas desigualdades. El derecho a la alimentación es, por ende, un asunto multidimensional y complejo, interrelacionado con otros derechos humanos; la capacidad de la persona de ejercer este derecho libremente está circunscrita al funcionamiento adecuado de diversas instituciones y actores, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. El ejercicio del derecho puede verse afectado de manera adversa por problemas en la producción y distribución, y en los precios e información, así como por la falta de acceso a la tierra y recursos productivos, debido a prácticas discriminatorias del Estado o de actores externos,

26 Véase la OG 6, párrafo 5 del Comité de Derechos Humanos (subrayado fuera del texto).

27 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 2003a.

debido a una atención médica y una educación inadecuadas o insuficientes, unos sistemas sanitarios deficientes, la pobreza generalizada u otros factores como la recesión económica, el cambio climático y las catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Cualquiera de estos factores o más de uno pueden afectar a la capacidad del individuo de acceder a alimentos o podrían llevarle a un estado de desnutrición o hambre, vulnerando así su derecho a la alimentación.

La naturaleza multidimensional del derecho a la alimentación fue clarificada por el CESCR en su OG 12 sobre el derecho a la alimentación. Según el CESCR, el derecho a la alimentación no debe interpretarse simplemente como el conjunto de calorías, proteínas y otros nutrientes específicos necesarios para estar protegido contra el hambre y la desnutrición (OG 12, párrafo 6), sino que más bien comprende:

*... el derecho a tener acceso de manera regular, permanente, directamente o mediante su adquisición en el comercio, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece la persona que la consume, y garantice una vida síquica y física individual y colectiva libre de temores, satisfactoria y digna.*²⁸

Esta conceptualización del contenido del derecho a la alimentación se basa en la definición de seguridad alimentaria del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, pero adopta un enfoque levemente distinto (véase el Recuadro 4). El derecho a la alimentación centra su atención en el ser humano, complementando de esta forma la lucha contra la inseguridad alimentaria y el hambre con otros derechos humanos y principios, es decir, con la dignidad, la transparencia, el empoderamiento y la participación.²⁹

RECUADRO 4. La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación

La seguridad alimentaria, como concepto, comenzó a abordarse en la década de 1960 y 1970, centrandose en esa época su interés (y aún lo sigue haciendo en determinados usos) en los problemas que afectan a la disponibilidad de alimentos, es decir, las dificultades para asegurar la disponibilidad y, en cierta medida, la estabilidad de precios de alimentos básicos a nivel internacional y nacional. La seguridad alimentaria se definió como “[la disponibilidad de] garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos [...] para mantener una expansión constante del consumo de alimentos [...] y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”.

28 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 2001, p. 7.

29 Véase Mechlem, K. 2004.

RECUADRO 4. La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación (cont.)

Sin embargo, la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, aprobada en la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974), describió la crisis alimentaria que afectaba a las personas en los países en desarrollo como un creciente desequilibrio que “...no sólo tiene graves consecuencias económicas y sociales, sino que compromete gravemente la realización de los principios y valores más fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos”. Se había establecido un vínculo entre la seguridad alimentaria y los derechos humanos, pero aún faltaba desarrollarlo.

En el transcurso de los años, el interés se desplazó de la disponibilidad de alimentos a las dificultades asociadas al acceso físico y económico a los alimentos. Esta evolución estuvo marcada por los diversos estudios que indicaban que algunas de las peores hambrunas se habían producido en el contexto de una abundante disponibilidad de alimentos, como consecuencia de la falta de derechos de las personas para acceder a los alimentos disponibles (Drèze y Sen, 1991). A mediados de la década de 1990 surgió una nueva definición de seguridad alimentaria basada en cinco puntos que debían abordarse: i) quiénes deberían recibir los alimentos; ii) cuándo; iii) cómo; iv) qué cantidad, y v) qué tipo de alimentos. En noviembre de 1996, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación declaró que la seguridad alimentaria, a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial, se alcanza “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.” Esta definición establece los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: i) la disponibilidad; ii) la accesibilidad; iii) la estabilidad, y iv) la utilización de los alimentos.

La seguridad alimentaria es un concepto *relativo a las políticas*, que establece una meta que debe ser alcanzada (por ejemplo, reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre antes del año 2015). El concepto está basado en necesidades y orientado hacia programas. El derecho a la alimentación es un concepto *jurídico*; es un derecho humano reconocido internacionalmente que otorga a las personas el derecho a la justicia y a una reparación adecuada en caso de violación de este derecho.³⁰

La diferencia entre los dos conceptos se puede esclarecer recurriendo al ejemplo de una persona que recibe alimentos regularmente gracias a la ayuda humanitaria: a pesar de que podría creerse que esta persona se encuentra en situación de seguridad alimentaria, su derecho a la alimentación no ha sido ejercido debido a que su dependencia de la ayuda externa a largo plazo es incompatible con su dignidad humana (ya que la persona no es considerada titular del derecho, sino objeto de dicha ayuda) y esto, a la postre, no le permitirá ser autosuficiente, en otras palabras, no podrá alimentarse por sus propios medios.

30 *Ibidem*. Véase también Eide, W.B. 2001.

Según el CDESCR, el contenido normativo del derecho a la alimentación implicaría: “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; [y] la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”. Los Estados Partes deben centrar sus acciones en mejorar las condiciones de vida de su pueblo y no en satisfacer las necesidades básicas mínimas en lo que respecta a los alimentos.

En relación con la *cantidad disponible*, el concepto de alimentos se entiende como una cantidad de alimentos suficiente que permita a una persona gozar de una vida normal y activa. La disponibilidad comprende la posibilidad de alimentarse directamente de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o a través de un sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que permita trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda. Para esto, también es necesario contar con una *estabilidad* con respecto a la oferta de alimentos. La estabilidad se refiere tanto a la disponibilidad como a la accesibilidad de los alimentos. En efecto, el derecho a la alimentación implica que los individuos dispongan de *acceso* a alimentos adecuados, tanto en términos económicos como físicos (OG 12, párrafos 8 y 13). Tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso sostenible vienen determinados por las condiciones de sostenibilidad ambiental que se aseguran si existe una gestión pública y comunitaria prudente de los recursos que permita garantizar la disponibilidad de alimentos suficientes para las generaciones actuales y futuras. En las palabras del CDESCR, la noción de sostenibilidad está intrínsecamente vinculada al concepto de alimentos adecuados (OG 12, párrafo 7).

El concepto de *adecuación* reviste especial importancia para el derecho a la alimentación puesto que pone de relieve una serie de factores que deben contemplarse para determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación disponibles son los más adecuados en determinadas circunstancias. Por ende, la cantidad y *calidad* de los alimentos disponibles deben ser “suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada” (OG 12, párrafo 7). En cuanto al componente de calidad, los alimentos obtenidos deben cumplir ciertas normas mínimas de inocuidad, para evitar cualquier tipo de contaminación debido a la adulteración, mala higiene ambiental o manipulación incorrecta en las diversas etapas de la cadena alimentaria (OG 12, párrafo 10). Asimismo, la norma de adecuación va más allá de la protección contra el hambre o los alimentos inocuos; implica la aceptación cultural de los alimentos. Como indica el CDESCR, la definición precisa de “adecuación” viene determinada, en gran medida, por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes (OG 12, párrafo 11). Por lo tanto, el CDESCR insiste en que los alimentos deben ser aceptables para una cultura o consumidores determinados y que deben tomarse en cuenta los *valores no relacionados con la*

nutrición que se asocian a los alimentos y su consumo, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles (OG 12, párrafo 11).

Esta noción recalca la interdependencia de todos los derechos humanos y la relación intrínseca del derecho a la alimentación con una nutrición y cuidados adecuados. En este sentido, la dimensión de *utilización* de la seguridad alimentaria³¹ (es decir, insumos no alimenticios) no suele considerarse un componente del derecho a la alimentación, aunque implícitamente debería formar parte del componente de adecuación del derecho a la alimentación. Dichos insumos revisten especial importancia para las madres embarazadas y lactantes y los niños. Los mecanismos internacionales de derechos humanos hacen hincapié en la necesidad de garantizar la nutrición y cuidados adecuados de mujeres embarazadas y lactantes y de los niños.³²

31 El componente de utilización resalta la importancia de los factores no asociados a los alimentos de la seguridad alimentaria: éste se refiere a la utilización de alimentos a través de un régimen alimenticio adecuado, agua limpia, saneamiento y atención de salud para alcanzar un estado de bienestar nutricional en el que todas las necesidades fisiológicas son satisfechas.

32 Véase el artículo 12.2 del CEDAW y el artículo 24 de la CDN.

1.2 OBLIGACIONES DEL ESTADO

Cada uno de los derechos individuales trae consigo obligaciones que otros deben cumplir. Conforme al derecho internacional, las obligaciones en materia de derechos humanos han de ser cumplidas principalmente por los *Estados*.

En virtud de los términos de los artículos 2 y 11 del PIDESC, la principal obligación de los Estados Partes es adoptar las medidas necesarias (hasta el máximo de los recursos de que dispongan) para el ejercicio progresivo y pleno del derecho a la alimentación de toda persona bajo su jurisdicción. Asimismo, en conformidad con el principio establecido en derecho internacional, los Estados Partes pueden ampliar la protección existente del derecho a la alimentación; por el contrario, reducir el nivel de protección ya alcanzado equivale, en términos generales, a una violación de este derecho (o sea, el principio de “no regresión”).³³

Estas obligaciones generales han sido interpretadas en mayor detalle por el CESCR en la OG 3 (sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes) y en la OG 12 (sobre el derecho a la alimentación en general). Cada componente de estas obligaciones será examinado en mayor profundidad en las siguientes tres secciones.

1.2.1 OBLIGACIÓN DE ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS, HASTA EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES, PARA EL EJERCICIO PROGRESIVO Y PLENO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Adopción de medidas

Si bien la plena realización del derecho a la alimentación puede lograrse de manera paulatina, los Estados Partes tienen la obligación de adoptar las

33 El CESCR en su OG 3 afirma que cualquier medida de carácter deliberadamente retroactivo requerirá la consideración más cuidadosa y deberá justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (véase el párrafo 9).

“medidas” para lograr este objetivo dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del PIDESC. Para el CDESC, estas medidas deben ser deliberadas y concretas, y estar orientadas hacia la satisfacción de dichas obligaciones (OG 3, párrafo 2). Estas medidas pueden incluir la adopción de legislación o la aplicación de reformas administrativas, económicas, financieras, educacionales o sociales. Cada uno de los Estados Partes deberá determinar cuáles serán las medidas idóneas para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación de las personas dentro de su jurisdicción. Esta flexibilidad reconoce las numerosas diferencias culturales, históricas, jurídicas y económicas que existen entre los Estados Partes con las mismas obligaciones jurídicas. No obstante, cabe notar que el PIDESC ha dado especial énfasis a “la adopción de medidas legislativas” (Art. 2.1).

Hasta el máximo de los recursos de que se disponga

El ejercicio pleno del derecho a la alimentación –al igual que muchos otros derechos– requiere una inversión de recursos por parte del gobierno. El artículo 2.1 del PIDESC afirma que los Estados Partes deberán adoptar las medidas necesarias para lograr la plena aplicación del derecho a la alimentación de la población “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”.

Consiguientemente, los Estados Partes con recursos limitados no están obligados a emplear todos sus recursos o gastar recursos que no tienen para satisfacer el derecho a la alimentación. No obstante, deben asignar algunos recursos para garantizar la realización de este derecho humano. El CDESC, en su OG 3, recalca que “aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes”. Por ejemplo, el CDESC considera que “de ninguna manera se eliminan como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción” (OG 12, párrafo 11).

En la práctica, los Estados Partes deben asegurar que los recursos que sí *pueden* ser invertidos en alimentos no sean desviados hacia otras áreas o que desaparezcan a causa de la corrupción. El ejercicio del derecho a la alimentación (así como los otros derechos económicos, sociales y culturales) puede lograrse incluso con recursos limitados, siempre que el gobierno cumpla una función adecuada en la asignación de recursos.

Para el ejercicio progresivo y pleno del derecho a la alimentación

Al obligar a los gobiernos a garantizar el derecho a la alimentación de manera progresiva, el PIDESC reconoce que el ejercicio pleno de este derecho humano

exige tiempo. Esto significa que algunas de las medidas que los Estados Partes deberán tomar serán más inmediatas, mientras que otras serán a mayor plazo. Los Estados Partes tienen la obligación de proceder “lo más expedita y eficazmente posible” (OG 3, párrafo 9) con miras a lograr la plena efectividad del derecho a la alimentación para todos.

Existen varias disposiciones que deben ser realizadas *de manera inmediata*³⁴ que no dependen de los recursos disponibles. El concepto de realización progresiva no es suficiente para justificar la falta de acción por parte del gobierno aduciendo que el Estado no ha alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico. La obligación de no discriminar es de aplicación inmediata y no está supeditada a la norma del ejercicio progresivo.³⁵

Asimismo, corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, al menos, los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos consagrados en el PIDESC (OG 3, párrafo 10). Esta obligación también es de aplicación inmediata. Este nivel de obligación mínima con respecto al derecho a la alimentación consiste en la protección contra el hambre; en términos prácticos, esto conlleva la obligación de proporcionar los recursos básicos mínimos necesarios para que las personas estén protegidas contra cualquier amenaza a su supervivencia.³⁶ Las consecuencias jurídicas que puede llegar a tener este enfoque se fundamentan en el hecho de que si un Estado Parte no toma las medidas necesarias para abordar el hambre y la desnutrición, esto constituiría no sólo una violación de sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación (PIDESC) sino una violación de sus obligaciones relativas al derecho a la vida (PIDCP). Por lo tanto, el Estado está obligado a no negar el acceso a la alimentación a las personas dentro de su jurisdicción y, al menos, asegurar que no padezcan hambre³⁷ y suministrar alimento a quienes estén en riesgo de inanición.

34 Véase la OG 12, párr. 16. Véase también *Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Res. de la Comisión de Derechos Humanos, 43.a Sesión, artículo 8, Doc. E/CN4./1987/17 de las Naciones Unidas, Anexo (1987), principio 21. Los Principios de Limburgo fueron aprobados en 1996 por un grupo de distinguidos expertos en derecho internacional convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo y el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan, Universidad de Cincinnati (Ohio, EE.UU.).

35 El CESCR considera que el Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación, tiene la obligación de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas (OG 12, párr. 17)

36 La CDR considera que el incumplimiento por parte de un Estado Parte de la obligación de tomar las medidas adecuadas para abordar el hambre y la malnutrición no sólo constituiría una violación de la obligación enunciada en el PIDESC (el derecho a la alimentación) sino de las obligaciones enunciadas en el PIDCP (el derecho a la vida). Ello se debe a que la protección del derecho a la vida exige que los Estados adopten todas las medidas necesarias “para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”. Véase el párrafo 5 en la OG 6 de la CDH.

37 Además de lo establecido en el PIDESC, estas obligaciones también son de responsabilidad de los Estados conforme lo estipula la ley internacional humanitaria (la rama del derecho internacional aplicable a los conflictos armados y otras situaciones conexas) que prohíbe expresamente hacer padecer hambre a la población civil como *método de guerra* (véase el Convenio de Ginebra de 1949).

1.2.2 OBLIGACIÓN DE NO DISCRIMINAR

El carácter universal de los derechos humanos significa que son aplicables a todas y cada una de las personas dentro del Estado. No podrá existir condición alguna (de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social) vinculada al derecho de toda persona a ejercer libremente su derecho a la alimentación (artículo 2.2 del PIDESC). Este principio de no discriminación es uno de los elementos fundamentales del derecho internacional en materia de derechos humanos. Esto se debe a que existen ciertas personas y grupos que afrontan mayores dificultades para ejercer sus derechos humanos.

Además de la garantía general contra la discriminación, estipulada en el artículo 2.2, el PIDESC recalca la necesidad de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos enunciados en el PIDESC (Art. 3). La discriminación contra la mujer sigue siendo una realidad en todas las sociedades, ya sean desarrolladas o en vías de desarrollo. La difusión de este compromiso y la voluntad de combatir estas situaciones ha llevado a la adopción de un pacto internacional aparte para garantizar la protección de los derechos de la mujer (véase el Recuadro 5). Las Directrices sobre el Derecho a la alimentación hacen hincapié en la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Las Directrices invitan a los Estados a “promover la participación plena y en condiciones de igualdad de la mujer en la economía y, con este fin, introducir, donde no existan, y aplicar leyes sensibles al problema de la igualdad entre los sexos que otorguen a las mujeres el derecho a heredar y poseer tierra y otros bienes. Los Estados deberían asimismo proporcionar a las mujeres acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua y tecnologías apropiadas, y el control sobre ellos, para que puedan recibir los beneficios que deriven de dichos recursos” (Directriz 8.7).

RECUADRO 5. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 para reafirmar las disposiciones de los instrumentos internacionales de la época elaborados con el objetivo de combatir la constante discriminación contra la mujer. La Convención identifica las diversas esferas en las cuales se discrimina a la mujer, por ejemplo, con respecto a sus derechos políticos y en el contexto del matrimonio, la familia y el empleo. La Convención establece, para este y otros ámbitos, metas y medidas explícitas que deberán ser adoptadas con miras a facilitar la creación de una sociedad global en la cual la mujer esté en condiciones de igualdad frente al hombre y, consiguientemente, pueda ejercer y gozar plenamente de sus derechos humanos. ▼

RECUADRO 5. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (cont.)

La Convención, al objeto de suprimir la discriminación de género, obliga a los Estados Partes a reconocer el gran aporte económico y social de las mujeres a la familia y a la sociedad en general. La Convención subraya que la discriminación afectará al crecimiento y bienestar económico. También reconoce de manera explícita la necesidad de modificar los patrones de conducta, a través de la educación tanto de hombres como mujeres, para aceptar la igualdad de derechos y responsabilidades con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas basados en funciones estereotipadas. Recalcando la preocupación de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación y los recursos, la Convención establece el derecho de toda mujer a una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (Art. 12) y obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, especialmente en las zonas rurales, tengan acceso a recursos, servicios y oportunidades económicas (Art. 14).

Otro aspecto importante de la Convención es el reconocimiento explícito del objetivo de alcanzar una igualdad de facto, además de la igualdad en términos jurídicos, y de la necesidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal para alcanzar dicho objetivo.

Tal como ocurre con la obligación de garantizar la protección contra el hambre, la obligación de no discriminar deberá entrar en vigor de forma inmediata. Para ello, el nivel de protección del derecho a la alimentación debe garantizarse a toda persona de manera objetiva y razonablemente igualitaria, independientemente de su raza, color, sexo, etc. La lista de motivos de discriminación enumeradas en el artículo 2.2 no es exhaustiva, como lo indican las palabras “o de otra índole”.³⁸

El PIDESC hace referencia al ejercicio de los derechos “sin discriminación alguna”, aunque no toda diferenciación de trato constituye discriminación si los criterios para tal diferencia de trato son objetivos y razonables, y si el objetivo es lograr un fin legítimo.³⁹ En el plano internacional, existen dos tratados de derechos humanos relacionados con la prohibición de la discriminación, que reconocen de manera explícita la necesidad de adoptar ciertas medidas para erradicar todo acto de discriminación y garantizar que un determinado derecho humano sea ejercido plenamente por las personas o

38 Por ejemplo, por motivo de edad, discapacidad, por padecer el VIH/SIDA.

39 Véase la Observación General 18 del Comité de Derechos Humanos, un órgano supervisor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que también es aplicable, *mutatis mutandis*, para la interpretación del artículo 2.2 del PIDESC.

grupos discriminados (véase el Recuadro 6). Dichas medidas especiales no podrán considerarse discriminatorias con respecto a otras personas que pudieran estar afrontando dificultades en el ejercicio pleno de su derecho a la alimentación.

RECUADRO 6. Medidas especiales y la promoción de la igualdad en los pactos internacionales de derechos humanos

Según el artículo 4 de la CEDAW, “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) obliga a los Estados Partes “cuando las circunstancias lo aconsejen, [tomar] medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (Art. 2.2).

La CDH, en su OG sobre la no discriminación, reconoce que “No toda diferenciación de trato constituirá una discriminación si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto” (OG 18, párrafo 10). Que esta diferenciación de trato constituya discriminación o no dependerá de las circunstancias específicas en cada caso.

En este sentido, el CDESCR, al tratar el tema de las discapacidades, consideró que, debido a que han de adoptarse ciertas medidas para remediar la discriminación existente y crear oportunidades equitativas para las personas con discapacidad, dichas medidas no deben ser consideradas discriminatorias en tanto estén fundamentadas en el principio de igualdad y sean aplicadas exclusivamente con miras a cumplir ese principio.⁴⁰ Por lo tanto, para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la alimentación, los gobiernos pueden hacer diferenciaciones para conseguir un objetivo legítimo, por ejemplo, subsanando una discriminación *de facto* o eliminando las condiciones que generan o perpetúan la discriminación.

40 Véase Observación General 5 del CDESCR sobre personas con discapacidades.

El proceso de eliminación de la discriminación y de promoción de la igualdad de toda persona en el ejercicio del derecho a la alimentación implica mucho más que una afirmación de la igualdad de derechos y el establecimiento de obligaciones a las que están sujetos los gobiernos a través de la legislación. En muchos Estados, las conductas estereotipadas y los prejuicios sociales, las prácticas consuetudinarias y culturales, las tradiciones, actitudes y creencias religiosas constituyen obstáculos constantes para ciertas categorías de personas en el desarrollo de las capacidades necesarias que les permitan alimentarse por sus propios medios. Las leyes y prácticas consuetudinarias pueden jugar un papel aún más significativo en los países en desarrollo ya que suelen condicionar la vida y costumbres cotidianas de manera más significativa. Para eliminar la discriminación *de facto* será necesario cambiar los patrones de comportamiento que atentan contra estos derechos,⁴¹ tal como lo estipula el derecho internacional, que obliga a los gobiernos a imponer el cumplimiento (véase el Recuadro 7).

RECUADRO 7. La discriminación y el papel que desempeñan los estereotipos, prejuicios y prácticas culturales

La CEDAW reconoce de forma clara que los abusos y las exclusiones a las que son sometidas las mujeres y niñas están arraigados en las estructuras sociales; por lo tanto, los Estados Partes tienen la obligación de tomar todas las medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres” (Art. 5).

El primer protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África también hace referencia explícita a este tema. La Carta obliga a los Estados Partes a “asumir el compromiso de modificar los patrones sociales y culturales de las mujeres y hombres a través de la educación pública, la información y estrategias educacionales y comunicacionales con miras a eliminar las prácticas culturales y tradicionales perjudiciales”.⁴²

La CDN hace un llamamiento a los Estados Partes para que adopten “todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños” (Art. 24.3), y el Comité de los Derechos del Niño reafirma la importancia de modificar las prácticas y patrones de la sociedad con miras a alcanzar estos objetivos.

41 Véase Landgren, K. 2005. p. 233.

42 El Protocolo fue adoptado el 11 de julio de 2003 y entró en vigor el 25 de noviembre de 2005.

43 Véase por ejemplo Landgren, 2005, p. 233.

1.2.3 OBLIGACIÓN DE RESPETAR, PROTEGER Y REALIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Al objeto de dilucidar el contenido específico de las obligaciones en materia del derecho a la alimentación y para ayudar a los Estados Partes a incorporarlas a su ordenamiento jurídico interno, el CESCR en su OG 12 afirma que el derecho a la alimentación, como cualquier otro derecho humano, impone tres tipos de obligaciones: i) la obligación de respetar, ii) la obligación de proteger y iii) la obligación de realizar el derecho a la alimentación.

La tipología de las obligaciones de los Estados Partes pone de relieve que el cumplimiento del derecho a la alimentación –al igual que cualquier otro derecho humano– requiere la adopción de medidas que van desde la no interferencia pasiva a la interferencia activa con miras a garantizar que sean satisfechas las necesidades individuales, dependiendo siempre de las circunstancias específicas.

La obligación de **respetar** exige que los Estados Partes no adopten medidas –ya sea a través de las actuaciones, las políticas o la falta de acción de sus propios organismos o funcionarios públicos– que tengan como resultado impedir o privar a las personas o grupos de la posibilidad de alimentarse por sus propios medios. La obligación de **proteger** requiere la adopción de medidas específicas, tanto legislativas como de otro tipo, que regulen las actividades de terceros al objeto de asegurar que no produzcan un efecto negativo en el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. La obligación de **realizar** implica que los Estados Partes deben adoptar medidas positivas para facilitar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las personas. Facilitar el ejercicio del derecho a la alimentación exige la adopción por parte del gobierno de medidas de mayor envergadura en el sentido de identificar a las personas vulnerables y aplicar políticas y programas que les permitan acceder más fácilmente a los alimentos y mejorar su capacidad para alimentarse. La obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación suministrando alimentos directamente sólo se aplicará en caso de que las personas o grupos no puedan alimentarse por sus propios medios. La obligación de suministrar también incluye la obligación de garantizar, como mínimo, que nadie padezca hambre en el país. El CESCR, en algunas de sus últimas Observaciones Generales, consideró que la obligación de realizar también incorpora la obligación de promover.⁴⁴ El Estado debe promover el conocimiento pleno de los derechos humanos tanto entre sus propios agentes como en el sector privado. En los últimos años, se ha hecho cada vez más necesario esclarecer las obligaciones y responsabilidades por las acciones del Estado emprendidas por su cuenta o por otros actores fuera de su territorio.

44 Véase CESCR, la OG 14 sobre el derecho a la salud o la OG 15 sobre el derecho al agua.

1.2.4 OBLIGACIÓN DE COOPERAR Y PRESTAR ASISTENCIA INTERNACIONAL

A la luz de las enormes diferencias que existen entre los países en lo que respecta a su capacidad económica, tanto la cooperación como la ayuda internacional son fundamentales para la realización del derecho de toda persona a la alimentación.⁴⁵ Tanto el artículo 2.1 como el artículo 11 hacen referencia a la cooperación y ayuda internacional como mecanismos para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación. El PIDESC, en su OG 12, pone de relieve el papel fundamental que cumple la cooperación internacional para alcanzar la realización plena del derecho a la alimentación (párrafo 36).

La obligación de cooperar también exige que los Estados Partes prohíban –o eviten– llevar a cabo actividades dentro de su jurisdicción que sean incompatibles con los derechos de otros Estados. Los Estados Partes deben abstenerse de imponer medidas que puedan negar a otro Estado la posibilidad de realizar el derecho a la alimentación de sus habitantes. En términos generales, la obligación de cooperar también implica el deber de los Estados Partes de evitar la adopción de medidas unilaterales que sean incompatibles con el derecho internacional. Dichas medidas incluyen utilizar los alimentos como un mecanismo de presión política, condicionar la ayuda en alimentos a ciertas cuestiones económicas o políticas, establecer bloqueos comerciales que impidan que el alimento llegue a otro país y la imposición de sanciones que afecten al abastecimiento de alimentos para la población (OG 12, párrafo 37).⁴⁶ La obligación de cooperar también exige a estos países, cuyos recursos son extremadamente limitados, solicitar asistencia internacional cuando sea preciso para evitar que se produzca una situación de hambruna general (OG 12, párrafo 17).

Según el CDESCR, la obligación de prestar asistencia internacional exige a los Estados Partes, de acuerdo con sus recursos disponibles, facilitar la realización del derecho a la alimentación en otros países, por ejemplo, por medio de la asistencia financiera y técnica, y proporcionar ayuda en caso de catástrofes y ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, incluyendo la ayuda a los refugiados y desplazados internos (OG 12, párrafo

45 A la luz de 1) las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas (principalmente los artículos 1, 55 y 56); 2) el número considerable de tratados bilaterales, regionales o multilaterales que afirma en sus conclusiones el objetivo específico de establecer y reforzar la cooperación entre los Estados afectados, y 3) la cantidad aún más significativa de instrumentos jurídicos no vinculantes que establecen la obligación de cooperar, puede concluirse que la cooperación en todos los ámbitos – incluyendo, por consiguiente, el derecho humano a la alimentación – representa, en términos generales, una verdadera *opinio juris* universal (Dupuy, P.M. 2000). Por lo tanto, en virtud del derecho internacional, la cooperación constituye una obligación ineludible de todo Estado.

46 Para más información sobre el tema, véase Donati, F. y Vidar, M., 2008.

38). Naturalmente, la asistencia debe ofrecerse de acuerdo a las normas del PIDESC y de otras normas jurídicas relativas a los derechos humanos y la ayuda humanitaria.⁴⁷

Son cada vez más los expertos en derechos económicos, sociales y culturales que mantienen que los tres tipos de obligaciones también son aplicables a las obligaciones internacionales de los Estados Partes.⁴⁸ Esto implica que, en casos en que las medidas emprendidas por un Estado en otro país atenten directamente contra la capacidad de la población de dicho país de ejercer su derecho a la alimentación (el incumplimiento de la obligación de respetar) o cuando la falta de regulación de las actividades de los actores internos tenga como resultado la violación del derecho a la alimentación en otros países (el incumplimiento de la obligación de proteger), serán los Estados Partes los que tendrán la obligación de rendir cuentas.⁴⁹

47 Véase Cotula, L. y Vidar, M., 2003.

48 Véase Coomans, F. 2004. Para más información sobre las dimensiones jurídicas internacionales del derecho a la alimentación, véase Donati y Vidar, 2008, y Skogly, S. y Gibney, M. 2002.

49 Véase Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. 2004.

1.3

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN RELACIÓN CON OTROS DERECHOS HUMANOS

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.⁵⁰ Muchos consideran que el derecho a la alimentación debe estar adecuadamente garantizado antes de permitirse el lujo de preocuparse del derecho a voto o el privilegio de la libertad de expresión, sin embargo, actualmente todos los gobiernos aceptan, en términos generales, la idea de que ningún derecho tiene prioridad sobre otro.⁵¹ Todos los derechos humanos se refuerzan mutuamente: una mejor nutrición, salud y educación tendrán como resultado mayores libertades civiles y políticas y la consolidación del estado de derecho. Asimismo, la libertad de expresión y de asociación permitirá que se tomen las mejores decisiones para proteger el derecho a la alimentación, la salud y la educación.

Como se ha indicado anteriormente, la plena realización del derecho a la alimentación en el plano nacional requiere que no sólo se aborden los factores que promueven la seguridad alimentaria general del país (es decir, garantizar la disponibilidad y accesibilidad a los alimentos, y la planificación en situaciones de escasez, emergencias y problemas de distribución), sino también asegurar el ejercicio progresivo de los demás derechos humanos, entre ellos, los derechos a la tierra y la propiedad, la salud, la educación y el empleo; los derechos relativos a la participación en los procesos de toma de decisiones, la libertad de asociación y la libertad de expresión e información, así como la eliminación de las desigualdades y el mejoramiento de las condiciones subyacentes de vida que pudieran incidir negativamente en la

50 Declaración y Programa de Acción de Viena, de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993.Doc. Naciones Unidas. K/CONF.157/23, 12 julio de 1993.

51 Véase Clapham, A. 2007.

seguridad alimentaria.⁵² Entender que estos derechos están relacionados entre sí puede ayudar a los gobiernos con recursos limitados no sólo a definir sus prioridades en términos de las iniciativas que han de emprender, sino a contribuir a que cada individuo promueva el derecho a la alimentación y otros derechos humanos.⁵³

La interrelación que existe entre el derecho a la alimentación y los demás derechos humanos también constituye la base del consenso internacional respecto a la obligación que tienen los Estados de asegurar que los procesos de toma de decisiones (desde la elaboración de políticas y la aprobación de leyes hasta las medidas administrativas a adoptar) permitan aplicar el derecho a la alimentación y que sus resultados cumplan los principios de derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho (basado en el marco “PANTHER”, desarrollado por la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO, sigla en inglés derivada de las palabras *Participation, Accountability, Non-discrimination, Transparency, Human dignity, Empowerment y Rule of law*).

La participación activa, libre y significativa es un derecho humano además de constituir una forma práctica de lograr consensos. La participación efectiva permite a las personas y grupos participar de manera significativa en aquellas decisiones que repercuten en sus vidas y en la capacidad de alimentarse por sus propios medios; también promueve la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de toma de decisión. El principio de rendición de cuentas hace hincapié en la necesidad de que el gobierno y todas las autoridades rindan cuentas a sus superiores y a las personas a las que deben atender. Los individuos deben tener la posibilidad de impugnar tanto el proceso como el contenido de las decisiones que afectan a sus medios de vida. El principio de no discriminación, como se ha indicado anteriormente, podría exigir tratar a ciertas personas y grupos de manera diferente al resto, dependiendo de las circunstancias.

La transparencia está íntimamente relacionada con el derecho a la libertad de información. El gobierno debe garantizar que la información sobre las actividades realizadas y sobre las políticas, leyes y presupuestos elaborados en el marco del derecho a la alimentación sea publicada en un lenguaje que cualquier interesado pueda entender fácilmente, y que se difunda a través de medios apropiados. El principio de dignidad humana obliga a las autoridades públicas a garantizar que las medidas que afectan a los medios de vida de

52 Para un análisis de la interrelación que existe entre los diversos derechos humanos y el derecho a la alimentación, véase Vidar, M. 2005.

53 *Ibidem*, p. 142.

las personas y su capacidad de ejercer el derecho a la alimentación sean adoptadas de manera tal que se respete a las personas y su dignidad. El empoderamiento implica un cambio en las relaciones de poder dentro de la sociedad y entre el gobierno y el pueblo; obliga a las autoridades ofrecer a las personas la posibilidad de elegir y de ejercer influencia y control sobre las decisiones que afectan a sus medios de vida.

Finalmente, respetar el estado de derecho implica que todos los miembros de la sociedad, incluidos quienes toman las decisiones, deben respetar la ley. El estado de derecho se ejerce fundamental y principalmente cuando el gobierno impone su autoridad de manera legítima y en estricta conformidad con leyes escritas y divulgadas públicamente que han sido aprobadas y aplicadas en estricta conformidad con los procedimientos establecidos, denominado comúnmente como debido proceso. La rendición de cuentas y el acceso a la justicia (a través de los tribunales, organismos de derechos humanos u otros medios de resolución de conflictos) son fundamentales para sostener el estado de derecho.⁵⁴

La aplicación del derecho a la alimentación en el marco del ordenamiento jurídico interno deberá basarse en estos principios y ajustarse a ellos (véase la Sección 3.2.5).

En las partes Segunda a Cuarta de esta Guía se examinará cada una de las tres estrategias legislativas para incorporar el derecho a la alimentación a la normativa jurídica interna.

54 Pese al eterno debate sobre la “justiciabilidad” de los DESC, actualmente se acepta de forma generalizada que la violación de estos derechos puede ser invocada ante las autoridades jurídicas nacionales e internacionales (véase la Sección 3.14).