

Las *Notas* de la C2A

Agricultura y alimentación en cuestión

Número 1 — Junio 2010

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: UN INSTRUMENTO OPERATIVO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

LOS ORÍGENES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Derecho a la Alimentación (DA) es reconocido desde la Declaración universal de los derechos del Hombre (DUDH) de 1948. El artículo 25 de la Declaración se refiere en estos términos al DA: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente para asegurar su salud, su bienestar y los de su familia, especialmente en materia de alimentación (...)”*. Los componentes de la Declaración fueron subdivididos en dos tratados, *el primero consagrado a los derechos civiles y políticos y el segundo a los derechos económicos, sociales y culturales*.

El DA está incluido en el Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, adoptado en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que entró en vigor en 1976. Hasta la fecha, lo han ratificado 160 países. El artículo 11 del Pacto reconoce *“el derecho de toda persona a un nivel de vida suficiente para sí misma y para su familia, comprendiendo una alimentación [suficiente]”, así como “el derecho fundamental que tiene toda persona a ser preservada del hambre”*.

Pero es en los años 80 que se precisa el derecho a la alimentación. Dos autores aportaron una contribución esencial.

En 1981, en su obra titulada *“Pobreza y hambruna”*, Amartya Sen (premio Nobel de Economía 1998) muestra que las hambrunas no tienen por causa un déficit de producción, sino que son el resultado de políticas inadecuadas que profundizan las desigualdades en materia de ingresos y disminuyen el poder de compra y el acceso a la alimentación de ciertas categorías de población. La hambruna es entonces un hecho político y no solamente técnico (rendimientos, etc.).

Artículo 11 del Pacto internacional relativo a los Derechos económicos, sociales y culturales, 1966 (extractos)

« 1. Los Estados que son parte del presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida suficiente para sí misma y para su familia, comprendiendo una alimentación, una vestimenta y una vivienda suficientes, así como una mejora constante de sus condiciones de existencia. Los Estados integrantes tomarán medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho y reconocen a tal efecto la importancia esencial de una cooperación internacional libremente consentida.

2. Los Estados que son parte del presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental que tiene toda persona a estar al abrigo del hambre, adoptarán individualmente y por medio de la cooperación internacional, las medidas necesarias, comprendidos programas concretos: a) Para mejorar los métodos de producción, de conservación y de distribución de los bienes alimentarios mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, mediante la difusión de principios de educación nutricional y el desarrollo o la reforma de los regímenes agrarios, de modo de asegurar lo mejor posible la puesta en valor y la utilización de los recursos naturales; b) Para asegurar una distribución equitativa de los recursos alimentarios mundiales con respecto a las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto en los países importadores como en los países exportadores de bienes alimentarios.”

En 1985, Asbjørn Eide (ex Relator Especial sobre el Derecho a una Alimentación suficiente) precisa, en su informe sobre el derecho a la alimentación, el contenido jurídico y las obligaciones que de ahí derivan para los Estados, distinguiendo tres obligaciones:

- respetar los derechos, es decir no adoptar medidas que obstaculicen el ejercicio de los derechos;
- proteger los derechos, por ejemplo adoptando medidas que encuadren a los actores privados;
- hacer realidad los derechos, por ejemplo suministrando víveres, o a través de políticas pro-activas.

En 1996, la declaración de la Cumbre mundial para la Seguridad alimentaria contiene entonces un pedido de clarificación del derecho a la alimentación.

En 1999, la Observación general N° 12 del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, órgano encargado de supervisar la puesta en práctica del Pacto, brinda una definición más elaborada del DA: *“el derecho a una alimentación suficiente se ve realizado cuando cada hombre, cada mujer y cada niño, solo o en comunidad con otros, tiene física y económicamente acceso a una alimentación suficiente o a los medios para procurársela en todo momento”*.

En 2000, la Comisión de los Derechos del Hombre crea el cargo de Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la alimentación.

Por último, en 2004, el Código internacional de conducta para la implementación del DA es elaborado en colaboración con ONGs. El mismo desemboca en la adopción de *“Directrices voluntarias en apoyo a la concretización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”*, adoptadas por 187 Estados del Consejo de la FAO.

Esta guía a la atención de los Estados, muy detallada, acaba de volver operativo el derecho a la alimentación.

CINCO ELEMENTOS DE DISCUSIÓN

Las Directrices de la FAO clarificaron las obligaciones de los Estados

En 2004, la adopción unánime de las Directrices sobre el derecho a la alimentación por parte del Consejo de la FAO constituyó una de las etapas más importantes en la historia del derecho a la alimentación. Por primera vez, la comunidad internacional se puso plenamente de acuerdo sobre el sentido del mismo. Esas directrices tienden un puente entre el reconocimiento jurídico de este derecho y su realización efectiva, aportando a los gobiernos, a la sociedad civil y a otros socios, un conjunto coherente de recomendaciones. En número de diecinueve, éstas abarcan las políticas de desarrollo económico, las cuestiones jurídicas e institucionales, la política agrícola y alimentaria, la nutrición, la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores, la educación y la sensibilización, los dispositivos de seguridad social, las situaciones de emergencia y la cooperación internacional. Ellas constituyen un marco adecuado para una política integrada de seguridad alimentaria a nivel nacional.

Las dos caras del derecho a la alimentación

1. A los Estados les está vedado adoptar ciertas medidas que impidan el acceso a la alimentación o el desarrollo de la capacidad de producción (por ejemplo, la expulsión de pequeños campesinos en provecho de monocultivos industriales, o el desvío de la ayuda alimentaria).

2. Cada uno tiene derecho a políticas que pongan en práctica progresivamente el DA a través de la implementación de estrategias nacionales que tengan por objetivo el derecho a la alimentación.

Con respecto a las estrategias nacionales, según Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación, cabe observar cuatro etapas para ponerlas en práctica:

- cartografiar la inseguridad alimentaria a fin de informarse de la situación;
- identificar los obstáculos que los grupos de población vulnerable cartografiados enfrentan para gozar del DA;
- identificar las medidas para superar los obstáculos;
- identificar los actores capaces de remover esos obstáculos, repartir las responsabilidades y elaborar un cronograma.

“Sin embargo, cartografiar las amenazas en materia de seguridad alimentaria no basta.

El enfoque fundado en los derechos del Hombre lleva también a interpretar la exigencia de seguridad alimentaria en términos de derechos jurídicos y de responsabilización. Hacer que cada uno tenga acceso a una alimentación suficiente tampoco basta. Importa reconocer que se trata en este caso de un derecho, e imponer obligaciones en consecuencia a los actores públicos y privados susceptibles de ejercer una influencia sobre el goce de este derecho”. O. De Schutter¹

¹ « Promotion et protection de tous les Droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le Droit au développement » (“Promoción y protección de todos los Derechos del Hombre, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, comprendido el Derecho al desarrollo”), extraído del Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, 8 de septiembre de 2008.

Las cuatro virtudes de estas estrategias nacionales:

- éstas deben ser participativas: "hacer con y no sólo por", asociando a las organizaciones de productores/campesinos, ONGs, investigadores....;
- deben posibilitar una mejor coordinación entre las diferentes estrategias sectoriales de los ministerios;
- favorecen la movilización de recursos financieros;
- responsabilizan a los gobiernos por cuanto se refiere a la elaboración de medidas a adoptar.

La obligación de coherencia entre las políticas

Estas estrategias nacionales de implementación del derecho a la alimentación suponen una coherencia entre las políticas agrícolas, comerciales, energéticas, de tenencia de la tierra, etc.

Las obligaciones extraterritoriales

Según Olivier De Schutter, el carácter extraterritorial de las obligaciones surgidas del DA que incumben al Estado es un tema complejo que no suscita consenso, y que es objeto de un debate en la actualidad.

Hoy en día existe consenso en torno a la idea que un Estado debe ejercer su influencia a fin de respetar y proteger los derechos del Hombre en el caso de personas que se hallan fuera de su territorio (por ejemplo en razón de proyectos de financiamiento de represas; a través del control de actores nacionales privados que actúan en el exterior, etc.).

Pero no existe consenso sobre la obligación de realizar (por ejemplo, vía la asistencia y la cooperación internacional).

El papel de las jurisdicciones nacionales

Las cortes de justicia pertinentes han actuado en tres direcciones:

1. algunas han protegido el DA prohibiendo a los Estados la implementación de políticas. En Sudáfrica, los permisos de pesca obligatorios que penalizaban a los pequeños pescadores fueron suprimidos;
2. algunas tomaron nota de los compromisos de los Estados que se vieron en deuda con las poblaciones y obligados a justificarse en caso de no respeto de sus compromisos. La Corte Suprema de la India vela por el respeto del código de la Hambruna que prevé la garantía por parte del Estado de cien días de trabajo a los campesinos;

3. algunas han obligado a los Estados a dotarse de una estrategia nacional.

El derecho a la alimentación es así mucho más que un barniz jurídico basado en consideraciones morales; es un verdadero instrumento operativo. El derecho a la alimentación encuentra su valor agregado operativo en los cinco ámbitos evocados a continuación:

1. el mismo evita la confusión entre los objetivos de seguridad alimentaria y de aumento de la producción. El ejemplo de la Revolución verde entre 1970 y 1990 es flagrante: el aumento de la producción del 8% en Asia y en América Latina no impidió el aumento de la porción de la población que sufre de hambre, del orden del 8 y del 16 % respectivamente. Esta Revolución verde favoreció demasiado a menudo a las poblaciones ya un poco favorecidas, mientras que soslayó a las más marginalizadas;
2. llama prioritariamente la atención sobre las poblaciones más vulnerables. Al contrario, el ejemplo del Programa de Emergencia de Ayuda a la Seguridad Alimentaria (PUASA) en Benín muestra que los insumos subvencionados no han beneficiado a los campesinos de las localidades aisladas (por falta de infraestructuras viales). Asimismo, los comercios testigos de venta de productos a bajo precio estaban situados en las ciudades y no necesariamente en las zonas más pobres;
3. hace posible obligar a los gobiernos a rendir cuentas a sus poblaciones. Esta responsabilidad de rendir cuentas obliga en especial a mayor consulta de los parlamentarios, de la sociedad civil, etc., lo cual es un factor de eficacia;
4. obliga a tomar en cuenta ciertos principios en la implementación de políticas sectoriales (comercio, agricultura, política de ayuda alimentaria, etc.). Estos principios conciernen la no-discriminación, la transparencia, el enfoque participativo, etc.
5. puede ser el punto central de la implementación políticas de cooperación de desarrollo y del diálogo internacional. Si las agencias financiadoras siguen desde 2005 los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (en especial la armonización de las estrategias de los grandes donantes), el DA puede dar una nueva significación concreta a esos principios y facilitar el diálogo Norte-Sur y Sur-Sur.

ACLARACIÓN SOBRE EL PROTOCOLO FACULTATIVO AL PIDESC

El derecho a la alimentación es reconocido en el Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El protocolo facultativo al PIDESC tiende a hacer justiciables los DESC, entre los cuales, el derecho a la alimentación.

1948: Adopción de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

1966 (16/12): Adopción del Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), del Pacto relativo a los derechos civiles y políticos (PIDCP) y su protocolo facultativo.

1976: Esos instrumentos entran en vigencia.

1980 (4/11): Ratificación por parte de Francia de los PIDESC y PIDCP.

1984 (17/02): Ratificación por parte de Francia del protocolo al PIDCP.

1985: Creación del Comité DESC, encargado de velar por la aplicación del Pacto:

- Examina las relaciones de las sociedades civiles y de los Estados que forman parte del Pacto que presentan el estado de los DESC en sus países y los progresos efectuados con vistas a asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto;

- Redacta recomendaciones y observaciones generales que no tienen valor coercitivo.

2008 (10/12): Adopción del protocolo facultativo al PIDESC: diez Estados deben ratificarlo para que entre en vigor.

El protocolo prevé dos nuevos mecanismos de protección de los DESC:

- Las víctimas de violaciones de los DESC (individuos, grupos de individuos u organizaciones que actúan por esos individuos o grupos de individuos) podrán presentar una queja ante el Comité DESC.
- Cuando un Estado atente gravemente contra los DESC, un mecanismo de investigación permitirá al Comité hacerse presente en el país en cuestión a fin de verificar las acusaciones.

2009 (24/09): Apertura para la firma del Protocolo por los Estados. Francia no se cuenta entre los 31 signatarios del Protocolo facultativo al PIDESC (Argentina, Armenia, Azerbaijón, Bélgica, Chile, Congo, El Salvador, Ecuador, España, Finlandia, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea-Bissau, Islas Salomón, Italia, Luxemburgo, Madagascar, Malí, Mongolia, Montenegro, Países Bajos, Paraguay, Portugal, Senegal, Eslovaquia, Eslovenia, Timor-Leste, Togo, Ucrania, Uruguay).

Este documento fue realizado a partir de una intervención de Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación, el 13 de enero de 2010, en ocasión de una reunión de trabajo organizada por el CCFD-Terre solidaire para el grupo interministerial sobre la seguridad alimentaria con organizaciones de la sociedad civil.

Para mayor información, el sitio web del Relator Especial de las Naciones Unidas: <http://www.srfood.org/>

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD ha implementado comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa las ONGs de solidaridad internacional que actúan a favor de la realización del derecho a la alimentación y por un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que tienen un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, GRET, IRAM, MFR, Oxfam France, Peoples Solidaires en asociación con ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique.

El objetivo de la comisión consiste en coordinar los trabajos efectuados por sus participantes y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de cabildeo ante los actores sociales y los decisores políticos internacionales. Los miembros de la comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de lugares (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED), e intercambian allí informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta el colectivo en oportunidad de los principales eventos institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por: Ambroise Mazal del CCFD-Terre solidaire, con el apoyo de Damien Lagandré, GRET.



Las Notas de la C2A son realizadas con el apoyo de la AFD.

Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFC

