N°3 | Coordination SUD | Juno de 2017

LAS NOTAS DE SUD

AGRICULTURA · ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación: una herramienta indispensable para la seguridad alimentaria mundial

En 2010, la primera nota de la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) de Coordination SUD estuvo dedicada al derecho a la alimentación[1]. Trazaba sus orígenes y destacaba algunos elementos, como las distintas obligaciones para los Estados comprometidos en este derecho. Desde entonces, la institucionalización del derecho a la alimentación ha experimentado avances significativos. A través de esta nota, a leer teniendo en cuenta la de 2010, la C2A pretende dar un panorama de la situación actual y reafirmar la importancia primordial de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos.

© Xavier Schwebel - SCCF

En su informe final como relator especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones unidas, Olivier De Schutter vuelve a dar una definición generalmente aceptada: «*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando una persona, ya sea sola o en común con otras, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación suficiente, adecuada y culturalmente aceptable que se produce y consume en forma sostenible*»[2].

El derecho a la alimentación es una herramienta indispensable para la seguridad alimentaria mundial, ya que implica, en concreto: el refuerzo de las capacidades de las personas, titulares de derechos y no simples beneficiarias, la obligación de rendir cuentas de los Estados, y mecanismos de control. El reconocimiento de este derecho es fundamental, en el sentido más profundo del término, en particular, porque condiciona el disfrute efectivo de derechos civiles y políticos como el derecho a la salud o a la educación.

1. Coordination SUD, *Nota de la C2A n°1*, «El derecho a la alimentación: un instrumento operativo para la seguridad alimentaria mundial», junio de 2010: https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Las-Notas-de-la-C2A-n%C2%B01-El-derecho-a-la-alimentacion.pdf
2. Olivier De Schutter, *Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación,* Consejo de Derechos humanos de las Naciones unidas, enero de 2014

Este derecho tiene una existencia jurídica: en 2014, estaba incluido explícitamente en 28 constituciones, e implícitamente en unas cuarenta más[3]. Como otros Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), es objeto de una jurisprudencia a nivel de diferentes Estados[4]. Este derecho fundamental se inscribe en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), 1966, Artículo 11), ratificado por Francia en 1980, reforzado por un Protocolo facultativo que entró en vigor en 2013. Desde 2004, la comunidad internacional se ha dotado de Directrices voluntarias[5] que, a diferentes niveles, permiten avanzar hacia una política de seguridad alimentaria basada en los derechos humanos; no obstante, aún quedan planteados numerosos desafíos, en primer lugar, la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

Por una política de seguridad alimentaria basada en los derechos humanos

1. La lenta progresión del derecho a la alimentación

La FAO, en su Marco estratégico revisado (junio de 2013) observa que el derecho a la alimentación es: «un valor cada vez más aceptado»; que ha dado lugar «a nuevas preocupaciones sobre la inseguridad alimentaria y a compromisos para erradicar tanto el hambre como la desnutrición en los planos nacional e internacional». Al año siguiente, con motivo de los diez años de las Directrices voluntarias, publicó una serie de documentos para hacer un balance detallado de la situación[6], y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) reafirmó su importancia en el informe de su 41ª reunión (en octubre de 2014). Este reconocimiento progresivo se puede explicar por distintas razones: «*Considerar la alimentación como un derecho humano refuerza la coherencia y el sentimiento de responsabilidad; ayuda a acortar diferencias pues sitúa la seguridad alimentaria de todos los ciudadanos en el núcleo de cualquier jerarquía de toma de decisiones; y convierte precisamente esta toma de decisiones en un proceso participativo y responsable*»[7]. Las políticas públicas de los Estados, cuando se basan en derechos invocables –en los recursos productivos, en el acceso a los productos alimenticios, a la protección social– ganan en efectividad, entre otras cosas, porque las poblaciones están asociadas a ellos (véase más abajo). Esta evolución se explica también y sobre todo por la movilización de las sociedades civiles nacionales e internacionales, en todo el mundo. Tomemos el ejemplo de Filipinas. En 2014, las organizaciones de la sociedad civil de este país decidieron crear la National Food Coalition (NFC - Coalición Nacional para la alimentación). A partir de las enseñanzas extraídas de la experiencia brasileña, la NFC realizó varias acciones emblemáticas y creó grupos de apoyo en todo el país con el fin de promover la adopción de una política nacional sobre la alimentación. También hizo un llamamiento urgente al presidente de entonces, Benigno Aquino, y al Congreso solicitando la aprobación de una ley marco sobre el derecho a la alimentación. A raíz de esta movilización, las autoridades filipinas elaboraron un proyecto de ley en debate en 2016[8].

© Alice Oldenburg - ActionAid

3. Luisa Cruz, Yoon Jee Kim y Margret Vidar, *Legal Developments in the Progressive Realization of the Right to Adequate Food*, FAO, 2014
4. International Development Law Organization, *Realizing the right to food: legal strategies and approaches*, 2014. Para una visión de conjunto, véase la Red internacional para los DESC, www.escr-net.org/es. Allí encontrará centenares de resoluciones judiciales sobre los DESC, a nivel nacional, regional e internacional.
5. FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional,* noviembre de 2004: http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.htm
6. Visite el sitio Web de referencia: www.fao.org/righttofood
7. Olivier de Schutter, «*El derecho a la alimentación ya no es un derecho olvidado*». *El experto de las Naciones Unidas elogia una década de progreso en el derecho a la alimentación,* 25 de octubre de 2013. Véase también Manuel Eggen y Nathalie Janne d'Othée, Point Sud, ««Ceux qui ont faim ont droit» (Victor Hugo). Le droit à l'alimentation comme outil de cohérence des politiques en faveur du développement», CNCD-11.11.11, octubre de 2013
8. FIAN International, *FIAN Philippines to the List of Issues for the Philippines,* Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Pre-Sessional WG - 57 Session, Ginebra, marzo de 2016: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/PHL/INT_CESCR_ICO_PHL_23033_E.pdf

© Allan Gichigi - ActionAid

2. Las Directrices voluntarias en apoyo a la materialización progresiva del derecho a una alimentación adecuada: un marco adaptado

Estas Directrices, aprobadas en 2004, tienen distintas bazas. En primer lugar, reafirman la importancia de: el enfoque basado en los derechos humanos; la lucha contra las causas estructurales de los problemas de inseguridad alimentaria y de nutrición. Luego, estas Directrices son precisas y detalladas, proponiendo una ejecución progresiva e integrada del derecho a la alimentación. Hoy en día constituyen la mejor herramienta disponible para los Estados y otras partes interesadas que deseen aplicar el derecho a la alimentación en su país. Por último, su elaboración colectiva y su aprobación por unanimidad en el seno del Consejo de la FAO les confieren una mayor legitimidad. Estas Directrices también son pertinentes en los países del Norte. Así, en 2013, en el marco del Examen periódico universal, el Comité de los DESC recomendó a Bélgica tener en cuenta dichas Directrices[9]. En noviembre de 2016, una de las principales recomendaciones del Grupo de trabajo independiente sobre la pobreza alimentaria en el Gobierno de Escocia fue incluir el derecho a la alimentación en la legislación del país[10].

3. Algunos ejemplos de implementación de leyes y de programas

El caso de Brasil y de su política «Hambre Cero», implementada en los años 2000, es sin duda el caso más conocido y mejor documentado. Con una auténtica asociación con la sociedad civil, se trataba de crear un conjunto de programas coordinados (sistema de subsidios familiares, programa de refuerzo de la agricultura familiar, programa de compra pública de productos alimenticios, programa de alimentación escolar), llevado por instituciones responsables, empezando por el Consea (Consejo nacional de seguridad alimentaria y nutricional). Su éxito es innegable: en menos de diez años, cerca de 20 millones de brasileños-as salieron de la pobreza. «*Hambre Cero*» constituye un modelo para muchos países o regiones (la Cedeao se inspiró en él para su iniciativa «Hambre Cero» de septiembre de 2012), y Brasil desarrolló una cooperación Sur-Sur sobre este tema . En la 41ª reunión del CSA, El Salvador destacó tres medidas importantes: el proyecto de ley sobre la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria y la nutrición; la reforma de su Constitución para incluir el derecho a la alimentación; y el establecimiento de un sistema de protección social universal. Subrayó: «*la importancia de la voluntad política*» y precisó que: «*la*

9. Manuel Eggen, « Loi sur le droit à l'alimentation en Belgique : un pas nécessaire à franchir ! », in Alejandra Morena (coord.), Retour sur les succès, les préoccupations et les luttes à l'occasion des dix ans des Directives sur le droit à l'alimentation, L'observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, 2014, p.87
10. Lynsey Bews, « Scotland considers legally enshrining the "right to food" », Independent.co.uk, 17 novembre 2016 : http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/scotland-is-considering-enshrining-the-right-to-food-in-its-own-laws-a7422631.html
11. Marine Raffray, Inter-réseaux, « La stratégie « FAIM ZERO » au Brésil », Note de synthèse, septembre 2012
12. Depuis 2011, le Brésil accueille le Centre d'excellence contre la faim, une initiative conjointe entre le Programme alimentaire mondial (PAM) et le gouvernement brésilien.

consolidación de los resultados obtenidos pasa por el respeto del principio de la dignidad de la persona». En 2015, se invirtieron más de 30 millones de dólares en un Programa de salud y de alimentación escolares, del que se benefician unos 5 300 centros[13]. También está la prioridad de «garantizar la dignidad de la existencia de las poblaciones», que señaló la India en su enfoque de los problemas de inseguridad alimentaria a través del derecho a la alimentación. Afirmó: «*La ley india sobre la seguridad alimentaria (NFSA) promulgada en 2013 respondía a estas prioridades a través de un cambio de paradigma (…) que consistía en abordar el hambre desde la perspectiva de la protección social y siguiendo un enfoque integral basado en los derechos humanos*». Aunque no se pueda hablar verdaderamente de «*cambio de paradigma*», –especialmente porque la rendición de cuentas y la transparencia se han reducido al mínimo en esta ley– más de 800 millones de indios-as pobres (entre ellos-a, el 75 % de la población rural) se benefician de precios fuertemente subvencionados para los cereales. Además, se ofrecen comidas gratuitas a los-as niños-as escolarizados-as en las escuelas públicas o subvencionadas por el Estado, a los-as niños-as menores de seis años, a las mujeres embarazadas y a todas las madres lactantes; también está prevista una asignación de maternidad[14]. El Salvador y la India hacen hincapié en la dignidad humana, que es central en la definición del derecho a la alimentación, como lo recuerda la primera de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Francia ratificó el Protocolo facultativo al Pidesc en 2014[15] …

El 26 de junio de 2014, la Asamblea Nacional votó sí a la ratificación por Francia del Protocolo facultativo al Pidesc (Pacto que verá más abajo). Este Protocolo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 2008, tiene por objeto reforzar el Pacto. En eso no crea nuevos derechos, sino que proporciona un medio de hacer que se apliquen los ya reconocidos. El Protocolo, que entró en vigor el 5 de mayo de 2013, constituye un avance: entre otras cosas, posibilita el que las víctimas de violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales –al igual que de sus derechos civiles y políticos– tengan acceso a un recurso a nivel internacional, cuando no hayan podido obtener justicia a nivel nacional.

La justiciabilidad: el gran desafío del derecho a la alimentación

En 2014, con motivo de los diez años de las Directrices voluntarias, la sociedad civil activa en el seno del CSA identificó los principales desafíos para la realización del derecho a la alimentación[16]. Entre otras cosas, señalaba: la falta de reconocimiento político y de aplicación; la falta de coherencia política; la falta de seguimiento (*monitoring*), de rendición de cuentas (*accountability*)[17] y de acceso a la justicia; la mala gobernanza de los sistemas alimentarios; los daños ambientales. Insistiremos aquí en la importancia del acceso a la justicia.

1. Un derecho justiciable, bajo ciertas condiciones

Michael Roberts, Director del Resnick Program for Food Law and Policy de la Universidad californiana UCLA, explicaba recientemente que las facultades de derecho pueden contribuir de forma eficaz a vincular la alimentación y los derechos humanos[18]. Juristas y magistrados-as ya han demostrado que el derecho a la alimentación es justiciable, «*es decir, que un órgano judicial o casi judicial puede identificar las violaciones del derecho a la alimentación y decidir las medidas que deberán ser tomadas para reparar dichas violaciones, sin sobrepasar la esfera de competencia de los poderes políticos nacionales*»[19]. De hecho, como resultado del refuerzo de los marcos legislativos nacionales y de una movilización de la sociedad civil, la justiciabilidad del derecho a la alimentación ha ido avanzando tímidamente en los últimos quince años. El jurista Christophe Golay –tras un estudio comparativo entre la India, Sudáfrica, Argentina, Colombia y Suiza– demostró que como mínimo se necesitaban cuatro condiciones para el acceso a la justicia en cuanto a derecho a la alimentación[20]. Primero, es necesario que exista una base legal. Segundo, un posible recurso ante la justicia. Tercero, un reconocimiento de la justiciabilidad de este derecho por los-as jueces y los-as abogados-as, lo que implica generalmente una formación complementaria. Cuarto, una movilización social lo suficientemente fuerte para que este derecho no quede en letra muerta.

2. Algunos casos de acceso a la justicia a nivel nacional

En 2001, el Tribunal Supremo de India trató una acción de interés público sobre el derecho a la alimentación; emitió una serie de disposiciones que instauraban un derecho legal a la alimentación y al trabajo en el marco de diferentes programas gubernamentales. La alianza de movilización de la sociedad civil y disposiciones explícitas del tribunal

13. Plataforma de seguridad alimentaria y nutricional : http://plataformacelac.org/programa/132
14. Biraj Patnaik, « Projet de loi nationale sur la sécurité alimentaire en Inde : véritable espoir ou simple poudre aux yeux ? », in Alternatives et résistance aux politiques générant la faim, L'observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, 2013, pp. 79-82
15. Cet encadré reprend des éléments du communiqué de presse de la Plateforme DESC du 19 juin 2014 : « Ratification par la France du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels »
16. Nadia Lambek (coord.), *10 Years of the Right to Adequate Food Guidelines. Progress, Obstacles and the Way Ahead. Civil Society Synthesis Paper for the 41st Session of the UN Committee on World Food Security,* FIAN International as the secretariat of the Global Network for the Right to Food and Nutrition, 2014, pp. 31-39
17. Un événement a spécialement été consacré à cet aspect au siège de la FAO le 24 janvier 2017, intitulé Right to food and accountability to affected populations : http://www.fao.org/webcast/home/en/item/4291/icode/
18. Ucfoodoberver.com, Entretien avec Rose Hayden-Smith, 10 mars 2016. : http://ucfoodobserver.com/2016/03/10/qa-michael-roberts-uclas-resnick-program-for-food-law-and-policy/
19. Christophe Golay, *Droit à l'Alimentation et Accès à la Justice. Exemples au niveau national, regional et international,* FAO, 2009, p. 19
20. Christophe Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruylant, 2011

© Sébastien Le Clezio - SCCF

supremo permitieron mejorar la aplicación de los programas de asistencia pública a nivel nacional, reforzando de manera considerable la rendición de cuentas de los-as actores-as del Estado indio[21]. En Uganda, en marzo de 2013, el Tribunal de Primera Instancia de Kampala consideró que el Estado no había conseguido proteger y respetar[22] el derecho a la alimentación de más de 2000 campesinos-as expulsados-as de sus tierras en beneficio de una empresa extranjera. «*El Tribunal no solo hizo responsable a los actores del Estado, sino que también declaró que los inversores tenían que asegurarse de que no se explotara a la población indígena. (…) No tendrían que haber tomado posesión de las tierras hasta no estar seguros de que quienes vivían allí recibían una indemnización adecuada, habían sido reubicados y estaban informados adecuadamente*»[23]. En Europa también, a pesar de la gran reticencia a reconocer la justiciabilidad de los DESC, se están dando tímidos pasos. Por ejemplo, en 2010, el Tribunal Constitucional de Alemania estableció un derecho fundamental a una existencia digna, que incluía el derecho a la alimentación, que debe estar garantizado por el Estado. Con respecto a esto, declaró inconstitucionales las normas de cálculo de las prestaciones por desempleo que pasaron a ser abonadas desde entonces tanto a los-as desempleados-as de larga duración como a las personas sin recursos[24]. Más recientemente, en Francia, el paso a primera lectura a la Asamblea Nacional de la propuesta de ley n°2715 sobre la aplicación efectiva del derecho al agua (junio de 2016), parece ir en esa dirección, aunque el Senado haya bloqueado el texto en febrero de 2017[25].

© Elodie Perriot - SCCF

21. Véase: «L'Inde. Les campagnes juridiques en faveur du droit à l'alimentation», en la FAO, Le droit à l'alimentation. Le temps d'agir. *Avancées et enseignements tirés lors de la mise en application,* 2012, pp. 97-126
22. Los derechos humanos implican tanto derechos como obligaciones. El derecho internacional impone a los Estados la obligación y el deber de respetar, proteger y realizar (o «instaurar») los derechos humanos. «Respetar» significa que los Estados evitan obstaculizar el ejercicio de los derechos humanos; «proteger», que los Estados deben proteger a los individuos y a los grupos contra las violaciones de los derechos humanos; «realizar», que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar su ejercicio: http://www.ohchr.org/FR/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx
23. Olivier De Schutter, *Rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, A/68/288, 2013, p.8
24. Michel Verrier, «La Cour constitutionnelle allemande condamne l'insuffisance des indemnités de chômage», *La-croix.com,* 10 de febrero de 2010
25. Véase el comunicado de prensa de la Coalition Eau, de la Coordination Eau Île-de-France et de la Fondation France Libertés - Danielle Mitterrand, «Le Droit à l'eau potable et à l'assainissement : le droite sénatoriale enterre la proposition de loi», 24 de febrero de 2017

© ActionAid

… PERO NINGÚN RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN FRANCIA[26]

La ley de octubre de 2014 sobre el futuro para la agricultura, la alimentación y los bosques enuncia las nuevas finalidades de la política en favor de la agricultura y de la alimentación en Francia. Destaca particularmente la agricultura familiar, la agroecología y la calidad de la alimentación. No obstante, esta ley no crea, ni prevé ningún mecanismo de seguimiento de las acciones promovidas por las autoridades encargadas de su aplicación. Este seguimiento es indispensable para la identificación de los puntos débiles y de los problemas que obstaculizan la materialización del derecho a la alimentación. De hecho, hoy en día ninguna ley consagra el derecho a la alimentación en Francia. La incorporación del Pidesc en el derecho francés no se ha visto acompañada de la adopción de medidas para su realización. Existen programas nacionales que conciernen la alimentación. Podrían contribuir a la materialización de este derecho pero, al estar desprovistos de toda fuerza jurídica, no tienen carácter vinculante para los poderes públicos.

A pesar de los avances alentadores señalados aquí, la justiciabilidad del derecho a la alimentación sigue siendo la excepción y no la regla. Más allá, como todo derecho, el derecho a la alimentación no queda nunca adquirido… y los-as defensores-as de los derechos siempre están amenazados-as. Por último, tanto a nivel internacional como a nivel nacional: «*existe un riesgo permanente de [que] se reduzca al derecho a no padecer hambre*»[27]. Reflejo de ello es su ausencia de los objetivos de desarrollo sostenible que, no obstante, mencionan el Pidesc y el derecho fundamental al agua potable y al saneamiento[28]. Es aún más importante teniendo en cuenta que la futura estrategia francesa de seguridad alimentaria, cuya última versión fue elaborada por el Comité interministerial de cooperación internacional y de desarrollo (Cicid) en 2005, reconoce explícitamente el derecho a la alimentación, tomando en cuenta las evoluciones de este derecho, y apoya su aplicación en todo el mundo.

26. Para un análisis más amplio y detallado véase la Plateforme française pour les droits économiques, sociaux et culturels (coord. Anaïs Saint-Gall), *Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels en France*, enero de 2015, pp. 22-27: «Droit à l'alimentation (Article 11). Un droit ignoré»
27. Traducción de cita de Flavio Valente (FIAN Internacional) en Alejandra Morena (coord.), *Retour sur les succès, les préoccupations et les luttes à l'occasion des dix ans des Directives sur le droit à l'alimentation*, L'observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, 2014, p.19
28. Ausencia que se explica principalmente por la oposición abierta de los Estados Unidos y las dilaciones de la Unión Europea sobre este punto, así como por la exigencia de llegar a un consenso. Véase: Jose Luis Vivero Pol y Claudio Schuftan: «No right to food and nutrition in the SDGs: mistake or success?», *BMJ Glob Health*, 2016

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement

Esta publicación es producida por la Comisión Agricultura y alimentación (C2A) de Coordination SUD

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y alimentación (C2A) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: ActionAid France, Action contre la Faim, AEFJN, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CRID, Gret, IECD, Inter Aide, Iram, ISF AgriSTA, MADERA, Oxfam France, Plate-Forme pour le Commerce Equitable, Secours Catholique-Caritas France, SOL y UNMFREO y una invitada, Inter-Réseaux.

C2A asegura la representación de Coordination SUD en un conjunto de ámbitos que tratan de la agricultura y de la alimentación, tal como el Grupo Interministerial de Seguridad Alimentaria (GISA), el Mécanismo de la Sociedad Civil Sociedad Civil (MSC) para la Comisión de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS).

Contacto de la Comisión Agricultura y alimentación:
Sébastien Chailleux, ActionAid France
E-mail: s.chailleux@peuples-solidaires.org
Sitio web: www.coordinationsud.org

Este documento fue redactado por
Jean Vettraino (Secours Catholique-Caritas France)
Traducido del francés por Consuelo Manzano

Secours Catholique Caritas France

Las publicaciones de la C2A son realizadas con el apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo. Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD.

AFD