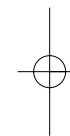
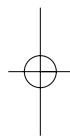


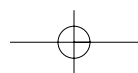
## **CAMPAÑA "DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.URGENTE"**

**PROSALUS, CARITAS ESPAÑOLA Y VETERINARIOS SIN FRONTERAS**



**Coordinación de la edición:** Prosalus  
**Diseño y maquetación:** BLG diseño  
**Impresión:** Soluciones Gráficas  
**Fecha de publicación:** Septiembre 2004

Este material ha sido producido con la cofinanciación de la Comunidad de Madrid.  
Las ideas aquí reflejadas no pueden ser consideradas como opinión oficial de la Comunidad de Madrid.





# ÍNDICE

- 4 **Prólogo.** Jean Ziegler, Relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la alimentación.
- 6 **Presentación de la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente".** Prosalus, Cáritas y Veterinarios sin Fronteras.
- 8 **I. Contexto del derecho a la alimentación.** José M<sup>a</sup> Medina, Carlota Merchán y M<sup>a</sup> Teresa de Febrer, Prosalus.
- 42 **II. El trabajo de la relatoría especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación.** Sally-Anne Way, relatoría especial.
- 52 **III. La realidad del hambre en el mundo: iniciativas globales y estrategias nacionales.** Fernando Fernández Such, FIAN España.
- 74 **IV. Seguridad alimentaria y derechos humanos.** Flavio Valente, relator nacional para el derecho humano a la alimentación, agua y tierra rural en Brasil.
- 92 **V. El programa Hambre Cero.** Resumen de la conferencia de Frei Betto, asesor del Presidente de Brasil.
- 104 **VI. Proceso de elaboración de unas directrices voluntarias para el derecho a la alimentación.** Carlota Merchán, coordinadora de la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente".
- 116 **Epílogo**

# PRÓLOGO

El consenso internacional alcanzado en torno a los Objetivos del Milenio ha supuesto un avance importante a la hora de establecer acciones concretas en la lucha contra la pobreza, no en vano Naciones Unidas establece como primer objetivo "erradicar la pobreza extrema y el hambre" y concreta la meta de "reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas en situación de hambre".

La existencia de más de 842 millones de personas hambrientas<sup>1</sup> es una catástrofe humana muy grave cuya solución no puede demorarse por más tiempo y así se ha comprometido la comunidad internacional. Sin embargo, los logros hasta la fecha son muy escasos y los hambrientos no cesan de aumentar. Desde el Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 hemos visto un fuerte retroceso, con un aumento de 18 millones de personas hambrientas.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su resolución 2000/10, estableció nombrar un relator especial sobre el derecho a la alimentación para avanzar en la definición de tal derecho, de sus condiciones de realización y de los retos para su aplicación y efectividad. La relatoría está trabajando estrechamente con gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales para la promoción del derecho a la alimentación y el seguimiento de los casos de violación del mismo. No es aceptable que, en un mundo más rico que nunca, dejemos que tantos millones de personas sufran de hambre y de malnutrición extrema. El derecho a la alimentación implica que tenemos una obligación legal a erradicar el hambre.

La relatoría especial ha planteado su trabajo de realización del derecho a la alimentación desde una perspectiva de derechos humanos, es decir, se pretende lograr el respeto, la protección y garantía del derecho humano a una alimentación adecuada. En esta tarea, la relatoría viene compartiendo ideas y planes de acción no sólo con gobiernos y organismos internacionales, sino también con organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales que, desde diversos ámbitos, se han comprometido a hacer realidad el derecho a la alimentación y, en definitiva, a luchar para la erradicación del hambre.

En España, Prosalus está coordinando una campaña ("Derecho a la alimentación. Urgente") en consorcio con Cáritas y Veterinarios sin Fronteras. Entre las actividades de la campaña merece destacarse la participación del consorcio en el Grupo de Trabajo Intergubernamental, creado por la FAO, con la finalidad de elaborar unas directrices voluntarias para la aplicación del derecho a la alimentación. La campaña puede ser una voz muy fuerte en ese nuevo movimiento mundial para el derecho a la alimentación.

La Relatoría Especial para el Derecho a la Alimentación da la bienvenida a esta publicación, que pretende ser un documento de difusión de diversos aspectos del derecho a la alimentación y que ha sido elaborado a partir de artículos de análisis del derecho a la alimentación y de las intervenciones de los ponentes que participaron en el seminario celebrado en Madrid en abril de 2004, organizado por la misma campaña.

Jean Ziegler, julio 2004

*Jean Ziegler es el Relator Especial para el derecho a la alimentación de la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Entre sus libros figuran algunos títulos dedicados a este tema, como por ejemplo, "Los nuevos amos del mundo y aquellos que se les resisten" (Barcelona: Destino, 2003) o "El hambre en el mundo explicado a mi hijo" (Barcelona: El Aleph Editores, 2000)*

<sup>1</sup> FAO 2003 State of Food Insecurity in the World. FAO. Rome

## PRESENTACION DE LA CAMPAÑA "DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. URGENTE"

Prosalus, Cáritas Española y Veterinarios sin Fronteras firmamos a comienzos de 2003 un acuerdo institucional de colaboración para desarrollar un trabajo conjunto sobre el derecho a la alimentación a lo largo de los próximos años. Las tres organizaciones teníamos identificada esta temática como una prioridad en nuestro trabajo de sensibilización desde hace más de tres años, habiendo iniciado conversaciones y reuniones para trabajarlo de forma conjunta a raíz de la Cumbre Mundial de la Alimentación, cinco años después.

De esta confluencia surgió la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" que se inició en septiembre de 2003 con cofinanciación de la Comunidad de Madrid. La campaña está enfocada, a lograr el respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación para lo cual está en contacto con ONG/OSC que trabajan sobre este derecho lideradas por FIAN Internacional, así como con la Relatoría especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación. La campaña desarrolla varias líneas de acción:

1. Participación en la elaboración y difusión de las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación
2. Incidencia política sobre las directrices voluntarias
3. Sensibilización, formación e información sobre el derecho a la alimentación, especialmente a actores de la cooperación (materiales, cursos, jornadas, seminarios, publicaciones, página web especializada, etc)
4. Estudio, investigación, seguimiento y difusión de casos de vulneración del derecho a la alimentación



### ORGANIZACIONES DE LA CAMPAÑA

**Prosalus** es una Organización no Gubernamental de cooperación al desarrollo (ONGD) que trabaja desde 1985 para contribuir a hacer real y efectivo el derecho a la salud en varios países de África y América Latina. En los últimos años, en diálogo con sus contrapartes, viene apoyando cada vez más proyectos relacionados con aspectos de seguridad y soberanía alimentaria, como una necesidad previa ineludible para trabajar en la mejora de las condiciones de salud de las comunidades de mayores carencias. Desde septiembre de 2001 comenzó a estudiar de qué forma y con qué enfoque podía incorporar esta temática también al trabajo de educación para el desarrollo.

Para **Cáritas Española**, que tiene proyectos y programas destinados a seguridad alimentaria, desarrollo agrario y acompañamiento a comunidades campesinas en sus procesos de organización en los cinco continentes, es necesario afrontar la realidad del hambre y la pobreza rural desde el desarrollo del derecho a la alimentación como único camino posible a largo plazo, mediante la cooperación fraterna con las contrapartes del Sur. Como organización forma parte de Plataforma Rural que a su vez es miembro de Vía Campesina, movimiento internacional de organizaciones campesinas que ha impulsado desde sus inicios el trabajo sobre derecho a la alimentación.

En el caso de **Veterinarios sin Fronteras**, su compromiso con el campesinado del tercer mundo le mantiene en sintonía con las preocupaciones y estrategias que desde sus organizaciones llevan a cabo. Desde 1999, con un contacto permanente con la Vía Campesina, las estrategias de la organización para incidencia política y sensibilización se orientan a las reivindicaciones sobre la Soberanía Alimentaria. Durante estos cinco años a partir de diferentes actividades, reuniones, encuentros, etc. se ha fortalecido fuertemente el vínculo con la Vía Campesina y FIAN Internacional para impulsar la temática del derecho a la alimentación en el estado español.

## DECLARACION DE LA CAMPAÑA

Las organizaciones Prosalus, Cáritas Española y Veterinarios Sin Fronteras, que en marzo de 2003 nos constituimos en consorcio con el objetivo de conseguir un reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación, constatamos que:

1. más de 800 millones de personas viven en el mundo con un estado nutricional deficiente, de ellos el 70% habita en zonas rurales, y, aunque en los últimos 30 años se ha producido una reducción del porcentaje de hambrientos, las cifras absolutas recogidas de los últimos informes nos indican que la situación se está agravando. Estos datos distan mucho de los compromisos manifestados por la comunidad internacional;
2. el derecho a la alimentación no está reconocido por la mayoría de los Estados como un derecho humano fundamental y, por tanto, aquellas personas que lo ven vulnerado no pueden reclamar al Estado su protección y garantía;
3. las políticas agropecuarias que se vienen impulsando en los últimos decenios desde los Estados y organismos internacionales, a pesar de haber conseguido un aumento de los volúmenes de producción mundial, no han solucionado el problema del hambre.

### POR TODO ELLO:

1. consideramos que el derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental base de la dignidad del ser humano, y que los Estados deben respetarlo, protegerlo y garantizarlo;
2. consideramos que toda estrategia de lucha contra el hambre debe estar fundamentada en el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria;

3. las políticas o acuerdos suscritos por la comunidad internacional, tanto sobre agricultura como sobre otras materias, especialmente los relativos a comercio, deben respetar el disfrute o ejercicio del derecho a la alimentación y nunca obstaculizarlo;
4. las políticas agropecuarias no deberían fundamentarse exclusivamente en parámetros de productividad sino incorporar un enfoque de soberanía alimentaria y de respeto del medio ambiente que permita a los pueblos ejercer su derecho a definir sus propias estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos y fomente el carácter multifuncional de la agricultura;
5. instamos a los poderes públicos a que revisen sus políticas y destinen los recursos necesarios al reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación para que realmente sea universal, inviolable e inalienable.

**DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

# CONTEXTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

José M<sup>a</sup> Medina, Carlota Merchán y M<sup>a</sup> Teresa de Febrer.

Prosalus



1. CAPÍTULO

## 1

**INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA DEL HAMBRE****LA PUNTA DEL ICEBERG**

Más de 800 millones de seres humanos, la mayoría habitantes de países en desarrollo, no tienen acceso a una dieta adecuada y sufren carencias nutricionales serias. Es decir, en el inicio del tercer milenio, en una humanidad con un desarrollo tecnológico espectacular, el doble de los habitantes de la Unión Europea pasan hambre. Esta situación no se corresponde, sin embargo, con la disponibilidad de alimentos por habitante, que se ha incrementado por lo menos en un 20% desde 1960<sup>1</sup>.

Al acercarnos a este fenómeno del hambre nos encontramos con datos y cifras que nos pueden dejar desconcertados. Cuando en algunos de los países desarrollados los problemas de obesidad y sobrealimentación están tomando tal envergadura que para algunos gobiernos, como el estadounidense, se acercan al rango de problema nacional, tenemos que 14 de cada 100 habitantes de la Tierra pasan hambre. Transcurridos 50 años de trabajo para el desarrollo, después de que la FAO declarara la guerra al hambre hace más de 40 años, el número de personas hambrientas sigue siendo grande.

Hubo un tiempo en que esta realidad del hambre en el mundo se explicaba como "voluntad de la naturaleza", que reparte a su capricho sequías, inundaciones, terremotos y otros desastres. Sin embargo, como señala Pérez de Armiño<sup>2</sup>, aunque haya una relación de causalidad clara entre una catástrofe climática y la aparición del hambre, sus efectos serán muy diferentes si la catástrofe se produce en un país desarrollado o en uno en vías de desarrollo; por tanto, hay otros factores que influyen o condicionan la aparición de una situación de hambre. Además, es constatable la existencia de situaciones de hambre crónica que no se pueden explicar simplemente por catástrofes sobrevenidas.

Otra explicación a la que se ha dado mucho crédito durante más de dos siglos, y que por desgracia todavía hoy se sigue utilizando para justificar determinadas políticas, es la que se basa en las teorías de Malthus, según las cuales la

14 de cada 100  
habitantes de  
la Tierra pasan  
hambre

población crece en progresión geométrica y la producción de alimentos en progresión aritmética, lo cual conduciría inexorablemente a una insuficiencia de alimentación. "Los mil millones de habitantes que poblaban la Tierra en la época de Malthus se han multiplicado por seis desde entonces sin que sus profecías se hayan visto confirmadas por la realidad. A pesar de un crecimiento de la población de una intensidad nunca antes conocida por la humanidad, la producción agrícola ha aumentado todavía con mayor rapidez, por lo que la disponibilidad global de alimentos por habitante se ha elevado de forma continua"<sup>3</sup>.

La estrategia de combate del hambre que proponen los neomalthusianos es, en coherencia con este planteamiento de que la superpoblación es causa del hambre, el control de la población, la reducción de la natalidad. Sin embargo, en su "Geopolítica del hambre", Josué de Castro expone con bastante detalle y con variadas apoyaturas científicas, la teoría contraria, es decir, que el hambre es causa del mayor aumento de la población, ya que, por factores tanto de orden psicológico como de orden fisiológico, las poblaciones sometidas a la acción continua de una alimentación deficitaria (hambre crónica) manifiestan un acrecentamiento de la fecundidad.

Hoy por hoy el problema principal no tiene por qué ser la población, o el hecho de que el aumento de población suponga una incapacidad para alimentarla; hace ya 40 años, Josué de Castro afirmaba que "la superficie cultivada por la humanidad no ha alcanzado ni un octavo de las posibilidades de la tierra"<sup>4</sup>. Según la FAO, podemos producir suficientes alimentos para nutrir a 12.000 millones de personas; alimentos bastantes para dar a cada persona cada día el equivalente de 2.700 calorías<sup>5</sup>.

Un punto de inflexión muy importante en las reflexiones sobre el hambre en el mundo fue el trabajo del economista indio Amartya Sen, quien, a partir del análisis de varias de las hambrunas más importantes del siglo XX, en su obra "Hambruna y pobreza" publicada en 1981, formula su teoría de la titularidad. Según Pérez de Armiño<sup>6</sup>, la teoría de la titularidad se refiere a la capacidad que tiene cada persona de conseguir sus alimentos a través de los medios legales disponibles en una sociedad; esto incluye la producción de dichos alimentos, el comercio, el trabajo, los beneficios estatales, o cualquier forma contemplada y posible para acceder a ellos. La situación de hambre se produciría por la pérdida del conjunto de titularidades de determinados grupos sociales que les incapacitaría para disponer de la comida suficiente. Se trata de un enfoque muy flexible, aplicable a las muy diferentes causas que pueden socavar los derechos de acceso al alimento: alteraciones de precios y salarios, términos de intercambio entre el Norte y el Sur, diferencias de clase o género, deterioro medioambiental, etc.

La teoría de Amartya Sen desliga el hambre de la escasez en la producción de alimentos. "Una parte importante de la población mundial sigue sometida al riesgo de hambre y de enfermedades relacionadas con la insuficiente ingesta de alimentos, y todavía en muchos países las tasas de mortalidad infantil reflejan una alimentación insuficiente. Se trata, sin embargo, de un problema relacionado más con la distribución de la capacidad adquisitiva que con la insuficiencia de la producción alimentaria mundial. Es la manifestación de una pobreza que impide que las necesidades alimentarias de los más desfavorecidos puedan convertirse en demanda solvente en el mercado y generar una respuesta adecuada desde la oferta de alimentos, bien a escala local o por medio de la adquisición de productos importados, y que no ha recibido tampoco una cobertura suficiente desde la perspectiva de la ayuda alimentaria. El problema no estriba en una insuficiencia básica en la disponibilidad de alimentos per cápita, ya que en 1992 la ingestión calórica media por persona en el mundo se situó en 2.719 calorías, es decir, en un nivel un 19% superior al vigente 30 años antes, y netamente por encima de lo que la FAO considera que constituye los requerimientos mínimos de energía por persona y día para llevar una vida activa y sana, que se sitúa en 2.200 calorías"<sup>7</sup>. "Hemos tenido mucho más éxito en el logro de la producción de alimentos que en su distribución de manera adecuada"<sup>8</sup>.

#### EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL HAMBRE

Según datos de la FAO<sup>9</sup>, en 1969-71 había en los países en desarrollo 920 millones de personas afectadas por problemas de desnutrición<sup>10</sup>, lo que suponía el 35% de su población, mientras que en 1999-2001 la cantidad era de 798 millones, y representaba en torno al 17%<sup>11</sup>. Para este organismo, la reducción de la desnutrición en el mundo se ha desacelerado, siendo la media de reducción del decenio de 2,1 millones por año, lo cual deja muy lejos el objetivo marcado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas desnutridas en los países en desarrollo para el año 2015<sup>12</sup>.

El mismo organismo especializado de Naciones Unidas aporta una serie de matizaciones sobre los datos mencionados:

- De 99 países en desarrollo estudiados, sólo 32 redujeron su cifra de personas desnutridas entre 1990-92 y 1997-99. La disminución total alcanzada por estos 32 países fue de 116 millones mientras que el aumento del resto fue de 77 millones.

según la FAO,  
podemos  
producir  
suficientes  
alimentos para  
nutrir a 12.000  
millones de  
personas

la reducción de  
la desnutrición  
en el mundo se  
ha desacelerado,  
lo cual deja  
muy lejos el  
objetivo de  
reducir a la  
mitad el número  
de personas  
desnutridas



- Entre los países que consiguieron reducciones figuran varios grandes países, como son China, Indonesia, Tailandia y Nigeria. Solamente la reducción experimentada por China (76 millones), proporcional a su enorme población y a su importante crecimiento económico en esos años, contrarresta casi totalmente el aumento experimentado en 67 países y enmascara la tendencia alarmante de crecimiento de la cifra absoluta de hambrientos en la mayoría de los países en desarrollo.
- En países con una gran población y con cifras importantes de crecimiento demográfico, cambios porcentuales pequeños pueden suponer un incremento importante tanto de la reducción como del aumento de las cifras absolutas de desnutridos, tal como hemos señalado para China, o como ocurrió con India, donde, a pesar de disminuir en ese período (1990-92 a 1997-99) el porcentaje de desnutridos del 25% al 23%, se produjo un aumento en cifras absolutas de 11 millones.
- Los países en que se produjo un mayor aumento del número de personas desnutridas tuvieron una mayor tasa de crecimiento poblacional<sup>13</sup>, una menor tasa de aumento de la disponibilidad de alimentos per cápita y más bajas tasas de aumento de la producción alimentaria per cápita.
- No se pueden buscar causas simples que expliquen los aumentos o reducciones en las cifras de desnutrición ya que hay muchos factores que intervienen y que individualizan cada caso: producción nacional de alimentos, disponibilidad de alimentos, situaciones de conflicto, catástrofes naturales, recursos disponibles, inversión nacional en agricultura, estabilidad política y social, presión de la deuda externa, incidencia del comercio internacional, programas de ayuda alimentaria, repercusiones de la situación de salud en la capacidad de trabajo (por ejemplo, sida), nivel educativo, por citar algunos.
- En los últimos datos de la FAO<sup>14</sup>, para el período desde 1990-92 hasta 1999-2001, 17 países experimentaron una disminución del número de personas subnutridas, seguida de un aumento; 19 países experimentaron una disminución durante todo el período; 26 países experimentaron un aumento durante todo el período; y 22 países experimentaron un aumento seguido de una disminución (aunque el balance global es de aumento).
- En el período comprendido entre 1995-97 y 1999-2001 el número de personas subnutridas en el mundo ha aumentado a un ritmo de 4,5 millones por año.

en el período comprendido entre 1995-97 y 1999-2001 el número de personas subnutridas en el mundo ha aumentado a un ritmo de 4,5 millones por año

La medición de la desigualdad en el acceso a alimentos es muy diferente si se hace entre países o entre familias de un mismo país. La FAO hace un análisis de la desigualdad entre países por períodos (1969-71, 1979-81, 1990-92 y

1997-99) estableciendo diez categorías según el suministro de energía alimentaria (SEA), que van desde países que tienen una media inferior a 1.900 kcal/per cápita/día hasta los que tiene 3.500 o más, y utilizando un coeficiente (de Gini<sup>15</sup>) que oscila entre 0 y 1. Los valores promedios en los cuatro períodos mencionados en todo el mundo han sido de 0.116, 0.105, 0.091 y 0.089, demostrando por tanto una disminución importante de los niveles de desigualdad.

En cada uno de los países es más difícil hacer esta medición; sin embargo la FAO ha conseguido reunir y sistematizar datos referidos a 23 países en desarrollo en el período 1970-93, aunque no son concernientes a disponibilidad de alimentos sino sobre ingresos, y ha observado que la desigualdad interna es mucho mayor, ya que los valores del coeficiente de Gini oscilan entre 0.25 y 0.55. Este organismo entiende que "aunque se ha registrado una reducción constante de la desigualdad del acceso a los alimentos entre los distintos países del mundo, no es posible discernir una tendencia análoga entre los distintos hogares dentro de los países en desarrollo"<sup>16</sup>.

A este respecto podemos señalar que "las cifras medias nacionales de ingestión de alimentos en muchos países en vías de desarrollo pueden ser engañosas respecto a la situación real en que se encuentra buena parte de su población. Si la distribución de la renta es muy desigual, los grupos de población de menor nivel de ingresos pueden estar padeciendo una situación de inseguridad alimentaria que no queda suficientemente revelada a través de un enfoque nacional"<sup>17</sup>

Otro aspecto importante a tener en cuenta en este análisis sobre la evolución del hambre es el de las tendencias previstas en cuanto a crecimiento de población, a su clasificación como rural o urbana, y a la porción que se dedica a la agricultura. Para 1999 tenemos las siguientes cifras agrupando los países en desarrollo por regiones:

	POBLACIÓN (en millones)		
	Total	Rural	Agrícola <sup>18</sup>
África Sub-Sahariana	626	417	384
Oriente Medio y Norte de África	296	121	84
Europa del Este y Asia Central	478	154	86
Asia del Sur	1344	970	750
Sudeste Asiático y Pacífico	1836	1184	1119
América Latina y Caribe	505	126	110
Conjunto de regiones en desarrollo	5085	2971	2534

Fuente: FAOSTAT

las cifras medias nacionales de ingestión de alimentos en muchos países en vías de desarrollo pueden ser engañosas

Las predicciones para los próximos treinta años estiman que la población de los países en desarrollo seguirá creciendo aunque a un ritmo más lento, desde el actual 1,8% anual hasta un 1,2% en 2030. La proporción de población rural decrecerá desde el actual 60% hasta un 44% en 2030, pero, además, a partir de 2020 disminuirá en números absolutos. Esta misma tendencia afectará a la población agrícola, como podemos ver en el siguiente gráfico<sup>19</sup>:

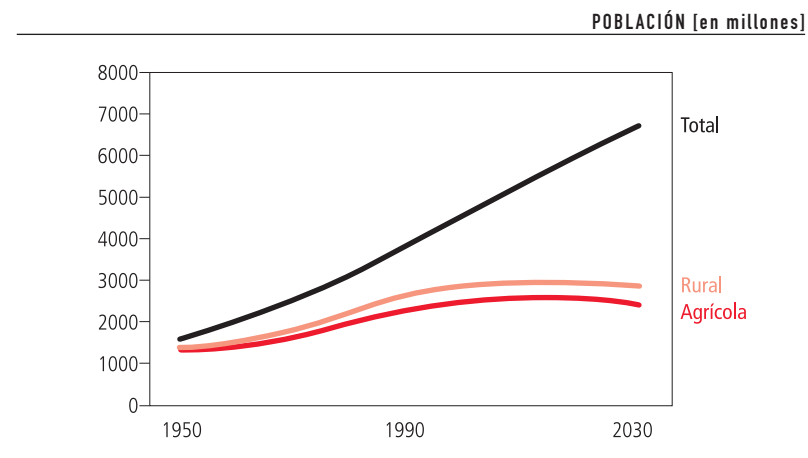


Gráfico aproximativo a partir del publicado en Farming Systems

Esta tendencia podría tener una incidencia muy negativa en la reducción de la desnutrición:

- Por un lado, porque habitualmente las poblaciones rurales que emigran a las ciudades no suelen mejorar sus niveles de ingresos, se hacen en barrios suburbanos con pésimas condiciones, y pierden incluso la posibilidad de tener algún cultivo para su propia alimentación
- Por otro lado, porque esta desproporción entre población urbana y rural, y la reducción relativa de población agrícola respecto al total, puede suponer una disminución de la producción agrícola per cápita en estos países pobres, una creciente dependencia de importaciones de alimentos y posiblemente una reducción del acceso a los mismos para amplias capas de población.

Por tanto, la consideración de los modelos agrícolas que se impulsan en estos países así como el apoyo a determinadas formas de desarrollo rural podrían ser elementos fundamentales en la lucha contra el hambre.

En una propuesta presentada por la FAO en junio de 2002, llamada Programa de Lucha contra el Hambre, se hacía una cuantificación de la inversión necesaria para hacer factible el objetivo de reducir a la mitad el número de hambrientos en el 2015. Una actuación nacional e internacional dirigida a reducir el hambre mediante el desarrollo agrícola y rural y un mayor acceso a los alimentos tendría un coste anual de 24.000 millones de dólares USA; esta cifra es apenas una doceava parte de lo que las naciones de la OCDE destinaron en 2001 a apoyar su propia agricultura.

## 2

### CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

#### EVOLUCIÓN DE LA CONSIDERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

##### El derecho a la alimentación en la Declaración Universal de Derechos Humanos

La Asamblea General de Naciones Unidas, el día 10 de diciembre de 1948, aprobó por 40 votos a favor, 0 en contra y 8 abstenciones la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDDHH), como fruto de un largo proceso<sup>20</sup> de varios siglos en el que el pensamiento jurídico fue poco a poco acercándose a la definición de esos derechos que se deben atribuir a todo ser humano por el mero hecho de serlo.

Las conquistas obtenidas por los pueblos en la esfera de los derechos humanos son el resultado de la lucha de los grupos, poblaciones e individuos oprimidos y discriminados a lo largo de la historia de la humanidad. La DUDDHH representa la consolidación de estas conquistas y fue aprobada por los pueblos del mundo en un momento en que la humanidad estaba bajo del impacto de abusos abominables cometidos por el Estado alemán nazista en contra de todos aquellos que no se podían enmarcar en su ideal ario de "superhombre", donde no tenía cabida ni la diversidad ni la humanidad.

Los derechos consagrados en esta declaración se entiende que brotan de la misma naturaleza humana y que, por tanto, son anteriores y superiores a cualquier legislación positiva (aunque, para poder ser reclamados ante los tribunales de justicia, deban ser explicitados y garantizados por las leyes). Se entiende además que son derechos universales<sup>21</sup>, inviolables<sup>22</sup> e inalienables<sup>23</sup>.

los derechos consagrados en esta declaración brotan de la naturaleza humana y por tanto son anteriores y superiores a cualquier legislación

La reflexión jurídica sobre los derechos humanos ha señalado tres generaciones de ellos:

- Los *derechos de primera generación* son los derechos civiles y políticos (libertades), y se reivindicaron al menos desde el siglo XVIII. La persona puede exigir de cualquiera, tanto otras personas como el propio Estado, que respete sus libertades (de pensamiento, de expresión, de credo, de libre circulación, de asociación...)
- Los *derechos de segunda generación* empezaron a ser reivindicados a finales del XIX<sup>24</sup>; son los derechos sociales, económicos y culturales que, a diferencia de los de primera generación que sólo requieren de una sociedad determinada el no interferir en el derecho de cada individuo, sí exigen disponer de cuantiosos medios económicos para garantizarlos, y por ello sólo podrán satisfacerse gradualmente de acuerdo al momento histórico y a las posibilidades de cada estado (derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al trabajo...)
- Los *derechos de tercera generación* son aquellos cuyo titular no es la persona humana individual, sino como colectivo: comunidades, pueblos, humanidad (derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la paz, a la identidad cultural, a la autodeterminación...)

la Declaración  
Universal de  
Derechos  
Humanos sólo  
tiene un valor  
ético

Por sí misma, la Declaración Universal de Derechos Humanos sólo tiene un valor ético; por ello, los países signatarios decidieron elaborar unos acuerdos que tuvieran carácter vinculante para todos los Estados que los firmaran. En 1966 fueron aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas, en vez de uno como estaba previsto, dos pactos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); para su entrada en vigor era necesario que fueran ratificados al menos por 35 países miembros, lo cual no se produjo hasta 1976<sup>25</sup>. Por tanto, la guerra fría separó artificialmente los derechos humanos en derechos civiles y políticos, defendidos por el mundo occidental, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), defendidos como prioritarios por los países del bloque socialista bajo el liderazgo de la URSS.

Entre ambos pactos hay diferencias sustanciales. Los firmantes del PIDCP se comprometían a una puesta en práctica inmediata, debiendo establecer los cauces para que cualquier persona que considerara vulnerado uno de estos derechos pudiera interponer un recurso ante los órganos competentes del

Estado. Sin embargo, la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales exige disponer de abundantes recursos económicos, por lo cual el compromiso de los 142 estados firmantes del PIDESC es solamente el de lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos<sup>26</sup>.

Con el final de la guerra fría y el crecimiento del movimiento internacional por los derechos humanos, la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos de Viena (1993) retoma y reafirma los principios básicos de la DUDDHH:

- Universalidad e inalienabilidad.
- Indivisibilidad.
- Interrelación e interdependencia.
- Equidad y no discriminación.
- Participación e inclusión.
- Obligación de rendir cuentas y estado de derecho.

Después de considerar la indivisibilidad de los derechos humanos, se reubican los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos en situación de igualdad con los derechos civiles y políticos, y se acelera la necesidad de discusión sobre la operatividad de los derechos de forma interrelacionada e interdependiente.

El derecho a la alimentación es uno de estos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, cuya garantía genérica se recoge en el art. 22 de la DUDDHH<sup>27</sup>, y que aparece específicamente recogido en el art. 25: "*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*".

#### **El derecho a la alimentación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otras declaraciones internacionales.**

Después de ser incluido en la DUDDHH, el derecho a la alimentación fue también recogido en 1966 en el PIDESC; en el párrafo 1 de su artículo 11, los Estados reconocen "*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado*

el derecho a la  
alimentación es  
uno de los  
derechos  
económicos,  
sociales y  
culturales

toda persona  
tiene un derecho  
fundamental a  
estar protegida  
contra el  
hambre

para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". En el párrafo 2 del mismo artículo, los Estados reconocen que pueden ser necesarias otras medidas para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre". Los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional las medidas, incluidos 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."

En noviembre de 1974 se celebró en Roma la **primera Conferencia Mundial de la Alimentación**; la conferencia aprobó una Declaración<sup>28</sup> (Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición), en la que proclamó que:

"1. Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda."

En la declaración se dice igualmente que los gobiernos tienen la responsabilidad de colaborar "para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de los alimentos entre los países y dentro de ellos" (párr. 2). Además, debería acordarse la prioridad a la lucha "contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos" (párr. 2). En definitiva, "siendo responsabilidad común de toda la comunidad internacional garantizar en todo

momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia, todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial" (párr. 12).

La **Convención sobre los Derechos del Niño de 1989**, ratificada por 191 Estados, establece que en su aplicación los Estados Partes deben:

- a. Adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras cosas mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable (art. 24, párr. 2 c)
- b. Asegurar que los padres y los niños reciban información sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental (art. 24, párr. 2 e).
- c. Reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico (art. 27, párr. 1), proporcionando asistencia material, particularmente con respecto a la nutrición (art. 27, párr. 3).
- d. Asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño (art. 27, párr. 4).
- e. Proteger al niño contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo (art. 32, párr. 1).

La **Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996** convocada por la FAO aprobó, el 13 de noviembre de 1996, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en la que los participantes en la Cumbre se comprometieron a aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional, con la finalidad de reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes del 2015<sup>29</sup>. A tal efecto, dentro del compromiso 7<sup>30</sup> se definieron los cinco objetivos siguientes:

- "Objetivo 7.1. Adoptar medidas dentro del marco nacional de cada país con miras a mejorar la seguridad alimentaria y permitir el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.
- Objetivo 7.2. Mejorar la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar los recursos disponibles, haciendo un uso óptimo de ellos para apoyar los esfuerzos nacionales con objeto de conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.

- *Objetivo 7.3. Vigilar activamente la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.*
- *Objetivo 7.4. Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.*
- *Objetivo 7.5. Compartir las responsabilidades de la consecución de la seguridad alimentaria para todos, de manera que la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación se lleve a cabo al nivel más bajo posible al que pueda conseguirse mejor su objetivo."*

En mayo de 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, atendiendo a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del pacto, aprobó la **Observación general N° 12**<sup>31</sup> relativa al derecho a una alimentación adecuada.

En su 56° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación y nombrar por un período de tres años un **relator especial sobre el derecho a la alimentación**<sup>32</sup>. La Comisión define en los siguientes términos el mandato del relator especial:

- "Que solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información.*
- Que coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas.*
- Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo."*

**La Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después**, convocada por la FAO y celebrada entre el 10 y el 13 de junio de 2002, reafirmó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, reiteró el compromiso de reducción a la mitad del número de personas hambrientas para el 2015, pero al mismo tiempo reconoció que con la tasa anual de reducción que se ha alcanzado en estos años será imposible cumplir dicho objetivo. Frente a ello, sin embargo, no se realiza un análisis profundo de las causas de este fracaso ni un cuestionamiento sobre si las estrategias y modelos de desarrollo impulsados son los adecuados; además se insiste en el incremento de la producción y de la productividad como vía de solución, a pesar de que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU haya afirmado que el *"mundo ya produce alimentos suficientes para alimentar a toda la población del planeta"*<sup>33</sup>, lo que supone que lo que está fallando son los mecanismos de distribución y quizás el propio modelo de agricultura industrializada que se viene impulsando<sup>34</sup>.

#### CONTENIDO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En cumplimiento de su mandato, el relator especial para el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, ha publicado ya cuatro informes (2001, 2002, 2003 y 2004) dedicados al tema. Recogiendo toda la reflexión anterior, especialmente la establecida por la Observación general n° 12, sintetiza el **contenido** de este derecho diciendo que *"el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna"*<sup>35</sup>

Si analizamos el texto de la Observación general n° 12, podemos encontrar algunos **elementos constitutivos** de este derecho a la alimentación, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera "inseparablemente vinculado a la dignidad humana" e "inseparable de la justicia social"<sup>36</sup>:

- **Alimentación suficiente:** aquella que aporta una combinación de productos nutritivos suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física) en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación<sup>37</sup>
- **Adecuación:** los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para sa-

el derecho a la alimentación implica tener acceso, de manera regular, permanente y libre, a una alimentación adecuada y suficiente

tisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado<sup>38</sup>

- *Sostenibilidad*: posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras<sup>39</sup>
- *Inocuidad*: los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria<sup>40</sup>
- *Respeto a las culturas*: los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, por lo que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles<sup>41</sup>
- *Disponibilidad*: posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda<sup>42</sup>
- *Accesibilidad económica*: implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas<sup>43</sup>
- *Accesibilidad física*: implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia<sup>44</sup>

el derecho a una alimentación adecuada incluye el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico

Hay que entender, según lo que señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general n° 15<sup>45</sup>, que el derecho a una alimentación adecuada incluye el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico. Además señala que el agua es necesaria para producir alimentos y que por ello, en la asignación del agua, junto a la prioridad que se debe dar a los fines personales y domésticos, es importante garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. En este sentido, es especialmente interesante el siguiente señala-

miento hecho por el Comité: "Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo de 'sus propios medios de subsistencia', los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas"<sup>46</sup>.

La misma Observación general n° 12 (párrafo 15) establece cuatro **obligaciones de los Estados** firmantes del PIDESC respecto al derecho a la alimentación<sup>47</sup>:

1. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.
2. La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
3. La obligación de *facilitar* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
4. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *hacer efectivo* ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole<sup>48</sup>.

Además de las obligaciones de los Estados, la Observación general n° 12 trata las **violaciones** del derecho a la alimentación, que pueden producirse por actos tanto directamente realizados por los Estados como por otras instituciones insuficientemente reguladas por éstos<sup>49</sup>. Se entiende violado el derecho a la alimentación cuando un Estado, teniendo capacidad, no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Hay que distinguir, por tanto, las situaciones en que se produzca falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones respecto a este derecho de aquellas en que la limitación de sus recursos le impidan facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, en cuyo caso al Estado le compete 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<sup>50</sup>.

las violaciones del derecho a la alimentación pueden provenir tanto de actos de los Estados como de otras instituciones

Se entiende también violación del derecho a la alimentación toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>51</sup>.

Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a la alimentación tiene derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición, para lo cual debería tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Por ello es importante la incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad, ya que entonces los tribunales estarán en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación<sup>52</sup>.

La responsabilidad de la aplicación de los pactos internacionales de derechos humanos, tanto el de derechos civiles y políticos como el de derechos económicos, sociales y culturales, corresponde a los Estados firmantes. Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en esta observación general le da entrada a la corresponsabilidad de otros sectores de la sociedad en la realización del derecho a una alimentación adecuada (los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado); el Estado debería crear medios para facilitar el ejercicio de esta responsabilidad a estos otros actores<sup>53</sup>.

#### OBSTÁCULOS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En su trabajo de análisis de los diferentes aspectos y problemáticas en torno al derecho a la alimentación, el relator especial nombrado por la ONU, Jean Ziegler, ha mantenido diálogo con muy diversos actores, tanto organismos especializados de la propia ONU, como otras instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil, entre otras. Uno de los puntos de encuentro con algunos de estos actores, especialmente las ONG, es el considerar que el debate sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la realización del derecho a la alimentación requiere un examen crítico de las condiciones macroeconómicas que determinan el desarrollo insuficiente de las sociedades del Sur<sup>54</sup>.

El relator especial ha identificado siete grandes esferas que afectan directamente la realización del derecho a la alimentación<sup>55</sup>:

- a. Los problemas relacionados con la evolución del comercio mundial.
- b. El servicio de la deuda exterior y su incidencia sobre la seguridad alimentaria.
- c. La evolución de la biotecnología y su influencia sobre el acceso, la disponibilidad y la seguridad de la alimentación.
- d. Las guerras devastadoras de la seguridad alimentaria.
- e. La corrupción.
- f. El acceso a la tierra y el crédito.
- g. La discriminación contra las mujeres y su incidencia sobre la realización del derecho a la alimentación.

Prácticamente en todas estas esferas se pone de manifiesto una notoria falta de coherencia entre algunas políticas y actuaciones tanto estatales como de organismos supranacionales y el derecho a la alimentación consagrado en la DUDDHH y en el PIDESC. El propio relator especial afirma que *"las instituciones de Bretton Woods, junto con el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Organización Mundial de Comercio se oponen en la práctica al derecho a la alimentación mediante el Consenso de Washington, poniendo el acento en la liberalización, la desregulación, la privatización y la limitación de los presupuestos nacionales de los Estados, modelo que en muchos casos produce mayores desigualdades"*<sup>56</sup>

#### PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como hemos visto en los apartados anteriores, en los últimos años se ha producido un notable avance en el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada. Es necesario completar este análisis atendiendo también a los medios de protección de este derecho, que será lo que en último término dará una garantía real a su ejercicio.

En su informe de enero 2002, el relator especial para el derecho a la alimentación dedica un especial interés a la posibilidad de que el derecho a la alimentación sea susceptible de ser juzgado por un tribunal de justicia y que se pueda obtener por este medio una adecuada reparación en caso de violación<sup>57</sup>.

Sin embargo, las posibilidades actuales de protección del derecho a la alimentación están condicionadas por la naturaleza de este derecho, por la forma en que está regulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el PIDESC y por los pasos dados en cada Estado.

La DUDDHH en su preámbulo afirma:

las instituciones de Bretton Woods, junto con el Gobierno de EE.UU. y la OMC, se oponen en la práctica al derecho a la alimentación mediante el Consenso de Washington

*"la Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos"*

Tales afirmaciones, como decíamos más arriba, solamente tienen un valor ético. Los compromisos vinculantes para la defensa de estos derechos se concretaron en el PIDCP y en el PIDESC.

El derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos económicos, sociales y culturales; por tanto le es de aplicación el PIDESC, en el cual se establecen los mecanismos de protección para este derecho:

- **El art. 2.1** establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos:

*"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"*.

Hay por tanto un compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener los Estados firmantes del Pacto una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. A este respecto hay que recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que, en caso de aducir esta limitación de recursos, la carga de la prueba le compete al Estado:

*"En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha 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"<sup>58</sup>.*

- **El art. 2.3** permite interpretar, a sensu contrario, que los países desarrollados tienen obligación de garantizar los derechos económicos incluso a personas que no sean nacionales suyos:

*"Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos"*.

- **El art. 11**, que regula el derecho a la alimentación, establece con carácter general en el final de su párrafo 1 que "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", y en su párrafo 2, de una forma más concreta establece:

*"Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:*

- mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
- 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"*.

La regulación de los mecanismos que se establecen para garantizar el adecuado cumplimiento de estos compromisos se recoge en los artículos 16 a 23, y en síntesis son:

- Compromiso de los Estados de presentar al Secretario General de la ONU informes de las medidas adoptadas y de los progresos obtenidos.
- El Secretario General enviará copia de estos informes al Consejo Económico y Social (ECOSOC) y a los organismos especializados de acuerdo a las materias de su competencia.



- El ECOSOC establecerá un programa con los plazos para la presentación de estos informes.
- Posibilidad de que el ECOSOC acuerde con organismos especializados la presentación de informes en función de su campo de actividad.
- El ECOSOC podrá trasladar a la Comisión de Derechos Humanos tanto los informes de los Estados como de los organismos especializados para su estudio y eventual formulación de recomendaciones de carácter general.
- El ECOSOC podrá presentar a la Asamblea General informes que sintetizan la información recibida de los Estados y de los organismos especializados así como las recomendaciones de carácter general.
- El ECOSOC puede remitir a los órganos de Naciones Unidas, a sus órganos subsidiarios y a los organismos especializados cualquier cuestión relativa a estos temas dentro de sus correspondientes esferas de competencia para que éstos se pronuncien sobre las medidas internacionales<sup>59</sup> que puede ser convenientes para la aplicación efectiva y progresiva del Pacto.

Por tanto, a diferencia del PIDCP<sup>60</sup>, para los derechos económicos, sociales y culturales el PIDESC sólo establece el mencionado procedimiento de informes.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha dedicado la Observación general nº 9 (E/C.12/1998/24) a tratar la aplicación interna del Pacto. Señala que *"no existe ninguna disposición que obligue a su incorporación general en la legislación nacional o que se le conceda un valor jurídico determinado en ella. Si bien corresponde a cada Estado Parte decidir el método concreto para dar efectividad a los derechos del Pacto en la legislación nacional, los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones en el Estado Parte"*<sup>61</sup>. Explicita asimismo tres principios aplicables que se derivan del deber de dar efectividad al Pacto<sup>62</sup>:

- Primero, los medios elegidos para dar cumplimiento al Pacto tienen que garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo.
- Segundo, ha de tenerse en cuenta qué medios han resultado más eficaces en el país de que se trate para garantizar la protección de otros derechos humanos y, si éstos difieren significativamente de los utilizados para los derechos económicos, sociales y culturales, debe haber una razón imperiosa para ello.
- Tercero, es aconsejable la incorporación del Pacto a la legislación interna de los Estados, lo cual permitiría a los interesados invocar los derechos reconocidos en el Pacto ante los tribunales nacionales.

La justiciabilidad del derecho a la alimentación queda pendiente de su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados. Así lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU:

*"La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto"*<sup>63</sup>.

En la misma Observación general se afirma que, según lo establecido en el art. 11 del PIDESC, los Estados firmantes tendrán que *"aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos"*, y, como instrumento básico de aplicación de esta estrategia, deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco para el derecho a la alimentación, para cuya elaboración los programas y organismos especializados de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita<sup>64</sup>. Esto ha sido reiterado varias veces en los últimos años por la Comisión de Derechos Humanos<sup>65</sup>.

Todo lo antedicho sobre la necesidad de que el derecho a la alimentación sea reflejado en las legislaciones nacionales para que sea justiciable puede hacer pensar que el compromiso de cada Estado de garantizar este derecho se reduce al nivel interno, a sus nacionales o a las personas establecidas en su territorio. Sin embargo hay referencias tanto en el PIDESC como en la Observación general nº 12 sobre la dimensión mundial de este compromiso:

- El art. 2.1 del PIDESC establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos en él reconocidos, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, y ello hasta el máximo de los recursos de que disponga.
- En el art. 11.1, en el cual se consagra el derecho a la alimentación, se dice que 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.
- En el art.11.2, al reconocer el derecho fundamental de toda persona a estar

para ser exigible, el derecho a la alimentación debe reflejarse en las legislaciones nacionales

protegida contra el hambre, establece, entre otras cosas, que los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas necesarias para 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.

- Al realizar la interpretación autorizada de este derecho a la alimentación, la Observación general nº 12 señala en el párrafo 36 que los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental que corresponde a la cooperación internacional y reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Además, al aplicar este compromiso, deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso, así como asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales.
- También en la Observación general, en los siguientes párrafos, se señalan dos situaciones concretas en las que los Estados tienen que poner especial atención en garantizar este derecho:
- Deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países; los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica.
- Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades.

el compromiso de cada Estado de respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada se extiende a toda la comunidad internacional

Por todo ello hay que entender que el compromiso de cada Estado de respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada se extiende, a través del cauce de una cooperación internacional fundada en el libre consentimiento, a toda la comunidad internacional.

## 3

### DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

#### SEGURIDAD E INSEGURIDAD ALIMENTARIA.

En la Cumbre de la Alimentación celebrada en Roma en 1996 se definió la seguridad alimentaria como "situación que se da 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 para llevar una vida activa y sana".

En la Cumbre de la Alimentación del año 2002 se subraya "la necesidad de disponer de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos y resaltamos la necesidad de prestar atención a las cuestiones nutricionales como parte integrante de los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria".

En ambos conceptos se pone el acento en la cobertura de las necesidades de alimentación y no se tienen en cuenta aspectos tan fundamentales como el sistema productivo agrícola, ganadero y la pesca. Tampoco se hace alusión al sistema comercial. Como consecuencia de tales "olvidos", Vía Campesina (organización creada en el año 1992 que aglutina a más de 100 organizaciones campesinas y rurales de todo el mundo) ha acuñado el concepto de soberanía alimentaria, que se analiza más adelante.

Como señala Karlos Pérez de Armiño<sup>66</sup> el concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado, especialmente con la teoría de la titularidad del premio Nobel de Economía, Amartya Sen. Dicha evolución se ha producido, en primer lugar, en lo referente a la atribución de las causas del hambre y las hambrunas pasando de la teoría de la escasez a la de la dificultad de acceso a los alimentos. En segundo lugar, por lo que respecta a la realización de los análisis, se ha pasado de la obtención de datos a escala nacional (seguridad alimentaria nacional - SAN) a considerar la situación específica de las familias más vulnerables (seguridad alimentaria familiar - SAF).

El Banco Mundial en su informe "La pobreza y el hambre" define la SAF como "el acceso de todas las personas, en todo momento, a cantidades de

el concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado

alimentos suficientes para una vida activa y saludable". En opinión del autor anteriormente citado<sup>67</sup>, la "SAF se asienta sobre cuatro conceptos básicos: suficiencia de comida, acceso al alimento, seguridad y tiempo".

Al hablar de suficiencia de comida se sigue discutiendo sobre la dieta, siendo difícil establecer las calorías que necesita cada individuo, porque intervienen diversos factores: sexo, crecimiento físico, tipo de trabajo, situación geográfica, condiciones de salud...

La relación entre seguridad alimentaria y acceso al alimento proviene de la teoría de la titularidad de Amartya Sen, según<sup>68</sup> la cual para garantizar la seguridad alimentaria hay que dotar de recursos económicos a los sectores más vulnerables para que puedan adquirir alimentos, para que puedan tener acceso a alimentos. En consecuencia, no basta el simple incremento de los mismos para lograr el objetivo de seguridad alimentaria.

La apreciación del factor tiempo introduce una novedad y contrapone seguridad a inseguridad alimentaria. Según el Banco Mundial<sup>69</sup> "hay dos clases de inseguridad alimentaria: crónica y transitoria. La inseguridad alimentaria crónica consiste en una dieta continuamente deficiente a causa de la imposibilidad de adquirir alimentos. Afecta a las unidades familiares que constantemente carecen de capacidad para comprar, o para producir, suficientes alimentos. La inseguridad alimentaria transitoria es una disminución temporal del acceso de una unidad familiar a suficientes alimentos, como resultado de inestabilidad en los precios o la producción de alimentos, o de los ingresos familiares; en su peor forma desemboca en las hambrunas".

"La caracterización de una situación como de inseguridad alimentaria tiene que ver con la carencia de abastecimientos alimentarios adecuados para cubrir las necesidades de nutrición de la población, con la insuficiencia de recursos de una parte de ésta para poder manifestar en el mercado una demanda que cubra dichas necesidades, o con ambas cosas a la vez"<sup>70</sup>. De ahí se deduce que puede darse la situación de que en un determinado país encontremos excedentes, o incluso sea exportador neto de alimentos y que una parte de su población sufra inseguridad alimentaria, debido a la imposibilidad de acceso al carecer de poder adquisitivo suficiente.

"La FAO ha elaborado un conjunto de indicadores de seguimiento de la seguridad alimentaria mundial y de los principales factores de vulnerabilidad. [...] Para ello esta organización se ha basado en datos cuantitativos sobre variables relacionadas con la ingestión diaria de calorías y el acceso a los alimentos, la base de recursos naturales, la estructura y el nivel de desarrollo de las economías nacionales correspondientes, los rendimientos por hectárea de

los principales cultivos cerealistas y la incidencia de los conflictos civiles"<sup>71</sup>. Del mencionado estudio se desprende que la situación de África Subsahariana es, con diferencia, la más preocupante del planeta. "La reducción de la inseguridad alimentaria que hoy padece una parte importante de la población mundial es un objetivo cuyo logro está rodeado a medio plazo de una gran incertidumbre en los países más duramente afectados por una situación de insuficiencia en las satisfacción de las necesidades alimentarias. En muchos de ellos ni siquiera el mantenimiento del estado de cosas actual resulta probable y las previsiones apuntan a un descenso del consumo alimentario per cápita. [...] La vía fundamental que se recomienda para mejorar la alimentación de millones de personas en estos países radica en el aumento de la producción agrícola nacional, lo que requiere a su vez un esfuerzo importante para elevar los rendimientos agrícolas, particularmente en aquellos países como los situados en el África Subsahariana"<sup>72</sup>.

Según el documento de Cáritas Española "Por la dignidad de los pueblos"<sup>73</sup>, publicado con motivo de la Cumbre de la Alimentación, celebrada en Roma en el mes de junio del año 2002, las causas de la inseguridad alimentaria no se deben exclusivamente a desastres ecológicos o naturales, sequías, guerras, ineficacia de las agriculturas tradicionales o epidemias y plagas, sino que es preciso hacer un análisis más profundo y considerar cuatro grupos de causas:

- a. Explotación descontrolada de los recursos naturales que adquiere diversas formas que van desde la esquilación de recursos naturales (petróleo, minerales, bienes marinos, forestales y genéticos), pasando por la apropiación de los conocimientos ancestrales relacionados con el uso de las semillas, plantas medicinales, el uso y degradación de tierras y, por último, la contaminación atmosférica causada en gran parte por los países industrializados.
- b. Dificultades de acceso a los recursos de la tierra e injusta distribución de los mismos: tierra, agua, biodiversidad y bosques.
- c. Políticas económicas y comerciales aplicadas al sector agrario derivadas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea.
- d. Desastres naturales y catástrofes humanitarias.

En opinión de Karlos Pérez de Armiño<sup>74</sup>, "las actuaciones gubernamentales y de la ayuda internacional contra la inseguridad alimentaria sólo serán efectivas si tienen un carácter integrado, cubriendo intervenciones en diferentes campos: no basta con facilitar el acceso al alimento de forma específi-

la situación de  
África  
Subsahariana  
es la más  
preocupante  
del planeta

hay dos clases  
de inseguridad  
alimentaria:  
crónica y  
transitoria

la soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sostenible para todos los pueblos

ca, sino que es necesario promover sistemas de sustento seguros que garanticen tal acceso de forma continuada, a la vez que son necesarias intervenciones también en materia de salud y de cuidado de los familiares dependientes (especialmente los niños)".

El concepto de seguridad alimentaria desde su aparición ha sufrido transformaciones importantes, al tiempo que ha sido puesto en tela de juicio por los "olvidos" a los que se hacía referencia al principio. La Cumbre de la Alimentación celebrada en Roma, en junio de 2002, supuso un reforzamiento de la teoría de la soberanía alimentaria que venía impulsada por organizaciones, en su mayoría del Sur, teoría que sin olvidar los principios de seguridad alimentaria, va más allá, introduciendo factores novedosos.

### SOBERANÍA ALIMENTARIA

Como apuntábamos más arriba, el concepto de soberanía alimentaria ha sido potenciado y apoyado desde Vía Campesina. En septiembre de 2001 se reunieron en La Habana delegados y delegadas de organizaciones campesinas, indígenas, asociaciones de pescadores, ONG, académicos, investigadores y representantes de 60 países en el llamado Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria, en cuya declaración final<sup>75</sup> se establece que *"la soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sostenible para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, basado en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental"*.

En los días previos a la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, celebrada en Roma, en junio de 2002, se reunió el Comité Internacional de Planificación de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil (ONG/OSC) para dicha Cumbre. En la declaración final se dedica un amplio espacio a la soberanía alimentaria y se especifica que con este término *"nosotros expresamos la demanda de las OSC para que los agricultores y otros productores alimentarios tengan el derecho de definir sus políticas y estrategias para la producción sostenible, la distribución y el consumo de los alimentos. Respetando las diferentes culturas y la diversidad de formas de pro-*

*ducción agrícolas por parte de campesinos, pescadores e indígenas es posible que la pequeña y mediana producción se convierta en la base de la soberanía alimentaria. En este sentido, la soberanía alimentaria no significa autarquía o proteccionismo. La soberanía alimentaria no acabará con el comercio agrícola y pesquero internacional"*<sup>76</sup>.

La soberanía alimentaria requiere<sup>77</sup>:

- Dar prioridad a la producción de alimentos para mercados domésticos y locales, basados en explotaciones campesinas y familiares diversificadas y en sistemas de producción agroecológicos.
- Asegurar precios justos para los campesinos, lo que significa el poder para proteger los mercados interiores de las importaciones a bajo precio y "dumping".
- Acceso a la tierra, al agua, a los bosques y a la pesca y otros recursos productivos a través de una redistribución genuina, no con las fuerzas del mercado, incluyendo "reformas del mercado de la tierra" financiadas por el Banco Mundial.
- Reconocimiento y promoción del papel de la mujer en la producción alimentaria y acceso equitativo y control de los recursos productivos.
- Control de la comunidad sobre los recursos productivos, en oposición a las corporaciones propietarias de tierras, agua y recursos genéticos y otros.
- Protección de las semillas base de la alimentación y de la vida misma para el libre intercambio y uso de los campesinos, lo que significa no patentar la vida y una moratoria sobre las semillas genéticamente modificadas que llevan a una contaminación de la diversidad genética esencial de plantas y animales.
- Inversión pública para fomentar la actividad productiva de familias y comunidades dirigidas a aumentar el poder, el control local y la producción alimentaria para los pueblos y los mercados locales.

La soberanía alimentaria implica, entre otras medidas<sup>78</sup>:

- La garantía al acceso a una alimentación sana y suficiente para todas las personas, principalmente para los sectores más vulnerables, como obligación ineludible de los Estados nacionales y el ejercicio pleno de derechos de la ciudadanía.
- La puesta en marcha de procesos radicales de reforma agraria integral adaptados a las condiciones de cada país y controlados por las organizaciones campesinas.
- El cese de las prácticas desleales que establecen precios de mercado por debajo de los costos de producción y aplican subvenciones a la producción y subsidios a las exportaciones.

- La prohibición de la biopiratería y las patentes sobre los seres vivos, incluyendo el desarrollo de variedades estériles mediante procesos de ingeniería genética. Las semillas son patrimonio de la humanidad. La monopolización por unas cuantas empresas transnacionales de las tecnologías de creación de organismos genéticamente modificados (OGM) representa una grave amenaza a la soberanía alimentaria de los pueblos.
- La condena de la práctica de usar los alimentos como arma de presión económica y política.

Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria no son conceptos excluyentes, sino todo lo contrario ya que la soberanía engloba a la seguridad. La seguridad alimentaria se muestra como un concepto pasivo, desligado del proceso productivo, a diferencia del concepto de soberanía, concepto activo que establece una relación directa entre el derecho a la alimentación y la producción de alimentos.

El concepto de soberanía alimentaria no está reconocido por la FAO y no aparece reflejado en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en junio de 2002, pero desde muchos sectores -especialmente desde organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales- se considera que es el marco adecuado para la realización del derecho a la alimentación.

la soberanía  
alimentaria es  
el marco  
adecuado para  
la realización  
del derecho a  
la alimentación

## NOTAS

- <sup>1</sup> Según datos de Euronaid
- <sup>2</sup> Causas del hambre y teoría de la titularidad al alimento. El incendio frío. Icaria Antrazyt.
- <sup>3</sup> Agricultura, comercio y alimentación. Raúl Compés, José M<sup>o</sup> García y Ernest Reig. Serie Estudios. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- <sup>4</sup> Geopolítica del hambre. Edición revisada 1972. Ediciones Guadarrama.
- <sup>5</sup> E/CN.4/2002/58. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos, n<sup>o</sup> 21.
- <sup>6</sup> Causas del hambre y teoría de la titularidad al alimento. El incendio frío. Icaria Antrazyt.
- <sup>7</sup> Agricultura, comercio y alimentación. Raúl Compés, José M<sup>o</sup> García y Ernest Reig. Serie Estudios. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- <sup>8</sup> Nutrition as a World problem. Frank Boudreau.
- <sup>9</sup> Ver al respecto los informes "El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2001", "2002" y "2003", disponibles en la página web de la FAO.
- <sup>10</sup> Para ese mismo período el total mundial de desnutridos era de 956 millones
- <sup>11</sup> Para este período, que es el último para el que la FAO tiene datos sistematizados, el total mundial de desnutridos ascendía a 842 millones.
- <sup>12</sup> A este ritmo, la FAO estima que el objetivo establecido para el 2015 no se alcanzaría hasta el 2150. Sería necesaria una reducción anual de 24 millones para alcanzar el objetivo comprometido a nivel internacional.
- <sup>13</sup> Recordemos al respecto que para algunos analistas -neomalthusianos- el crecimiento poblacional incrementa el hambre, mientras que para otros -estudios ya mencionados de Josué de Castro- el hambre es una de las causas del mayor crecimiento de la población.
- <sup>14</sup> "El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003"
- <sup>15</sup> El coeficiente de Gini varía desde 0, que supone una absoluta igualdad entre las unidades analizadas, y 1, que supone la desigualdad absoluta o la concentración en una única unidad.
- <sup>16</sup> El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2001.
- <sup>17</sup> Agricultura, comercio y alimentación. Raúl Compés, José M<sup>o</sup> García y Ernest Reig. Serie Estudios. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- <sup>18</sup> Se entiende aquí por población agrícola aquel conjunto de personas que depende para su supervivencia de la agricultura, caza, pesca o silvicultura, incluyendo tanto a las personas que activamente desempeñan estas actividades como a los familiares no trabajadores bajo su dependencia.
- <sup>19</sup> Estos datos y este gráfico están tomados del libro "Farming systems and poverty", publicado por la FAO y el Banco Mundial
- <sup>20</sup> Caben destacar en este proceso, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano adoptada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789 o la Constitución de Weimar de 1919.
- <sup>21</sup> Válidos para todos los seres humanos sin excepción alguna

- <sup>22</sup> No es lícito privar a nadie de ellos
- <sup>23</sup> No se puede renunciar a su titularidad, aunque sí a su ejercicio.
- <sup>24</sup> Por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 o en la Constitución de Weimar de 1919
- <sup>25</sup> España los ratificó en 1977
- <sup>26</sup> A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado en la Observación General nº 9 referida a cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC que "esta flexibilidad coexiste con la obligación de cada Estado Parte de utilizar todos los medios de que disponga para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto...Por eso las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de los medios adecuados; las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos" (nº 2)
- <sup>27</sup> Art. 22 DUDDHH: "Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales, y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad"
- <sup>28</sup> Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación (E/CONF.65/20), publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1975, primera parte, cap. I.
- <sup>29</sup> Este compromiso ha sido renovado en la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, organizada por la FAO en Roma del 10 al 13 de junio de 2002
- <sup>30</sup> Aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional
- <sup>31</sup> Una observación general es una especie de exégesis autorizada de un texto de una convención del que hace una interpretación generalmente aceptada. La Observación general Nº 12 se refiere al artículo 11 del PIDESC
- <sup>32</sup> Lo cual fue ratificado por Decisión 2000/219 del Consejo Económico y Social
- <sup>33</sup> Resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 3
- <sup>34</sup> En esta línea va la crítica realizada en el foro paralelo de ONG y organizaciones de la sociedad civil que, en lugar de hablar de seguridad alimentaria, propone un enfoque de soberanía alimentaria así como la alternativa de modelos de producción agroecológicos.
- <sup>35</sup> Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Se refiere a este tema como justiciabilidad del derecho a la alimentación
- <sup>36</sup> Observación general nº 12, párr. 4
- <sup>37</sup> Observación general nº 12, párr. 9
- <sup>38</sup> Observación general nº 12, párr. 7
- <sup>39</sup> Observación general nº 12, párr. 7
- <sup>40</sup> Observación general nº 12, párr. 10
- <sup>41</sup> Observación general nº 12, párr. 11
- <sup>42</sup> Observación general nº 12, párr. 12
- <sup>43</sup> Observación general nº 12, párr. 13
- <sup>44</sup> Observación general nº 12, párr. 13
- <sup>45</sup> E/C.12/2002/11. El derecho al agua (arts. 11 y 12 del PIDESC)
- <sup>46</sup> Observación general 15, nº 7
- <sup>47</sup> Se puede encontrar una explicación más detallada de estas obligaciones en el mencionado informe del Relator especial. Estos mismos niveles de obligaciones se encuentran detallados respecto al derecho al agua en la Observación general 15, nº 17 a 29.
- <sup>48</sup> Estas dos últimas obligaciones, facilitar y hacer efectivo, pueden resumirse en la obligación de realizar. Así se puede encontrar plasmado en diversos textos.

- <sup>49</sup> Observación general nº 12, párr. 19. En este párrafo se hace además una enumeración ejemplificativa de algunas actuaciones que constituyen violación del derecho a la alimentación
- <sup>50</sup> Observación general nº 12, párr. 17
- <sup>51</sup> Observación general nº 12, párr. 18
- <sup>52</sup> Observación general nº 12, párr. 32 y 33
- <sup>53</sup> Observación general nº 12, párr. 20
- <sup>54</sup> Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Párr. 68
- <sup>55</sup> Se pueden encontrar más desarrolladas en los párrafos 69 a 80 del informe citado.
- <sup>56</sup> Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2002/58. 10 de enero de 2002. Párr. 138
- <sup>57</sup> *Ibid.* Párr. 30. Hay un tratamiento extenso de este tema en los párrafos 29 a 71 del citado informe.
- <sup>58</sup> Observación general nº 12, párr. 17
- <sup>59</sup> De acuerdo al art. 23, estas medidas podrán ser: conclusión de Convenciones, aprobación de recomendaciones, prestación de asistencia técnica y celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los Gobiernos interesados
- <sup>60</sup> que establece que cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto
- <sup>61</sup> Observación general 9, nº 5
- <sup>62</sup> Ver Observación general 9, nº 7 y 8
- <sup>63</sup> Observación general nº 12, párr. 33
- <sup>64</sup> Ver a este respecto Observación general nº 12, párr. 21 a 30. También, en el informe del relator especial E/CN.4/2002/58, se hace una exposición sobre las experiencias concretas de países que han desarrollado este compromiso de regular a nivel interno el derecho a la alimentación.
- <sup>65</sup> Ver resoluciones 1999/24, 2000/10, 2001/25 y 2002/25
- <sup>66</sup> *Ibidem*
- <sup>67</sup> El incendio frío - Icaria/Antracit (1996)
- <sup>68</sup> *Ibidem*.
- <sup>69</sup> *Ibidem*.
- <sup>70</sup> Agricultura, comercio y alimentación - M. de Agricultura, Pesca y Alimentación (2002)
- <sup>71</sup> *Ibidem*.
- <sup>72</sup> *Ibidem*.
- <sup>73</sup> Por la dignidad de los pueblos - Programa Rural - Cáritas Española (2002)
- <sup>74</sup> El incendio frío - Icaria/Antracit (1996)
- <sup>75</sup> Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001)
- <sup>76</sup> Ganancias para pocos o alimentos para todos - ONG/OSC (2002)
- <sup>77</sup> Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria (2002)
- <sup>78</sup> Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria - La Habana (2001)



CAPÍTULO

## EL TRABAJO DE LA RELATORÍA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Sally-Anne Way

Relatoría especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación

Seminario sobre el derecho a la alimentación. Madrid, 27-28 de abril 2004

## 1

**CONTEXTO: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PANORAMA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

El derecho a la alimentación es un enfoque de la lucha contra el hambre basado en los derechos humanos y, en consecuencia, obliga a los Estados. Desde que en 1948 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobara la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se han ido definiendo tales derechos que son atribuibles a todo ser humano por el mero hecho de serlo. Sin embargo, por sí misma, la mencionada Declaración Universal sólo tiene un valor ético, por tal motivo, los países signatarios decidieron elaborar unos acuerdos que tuvieran carácter vinculante para los Estados que los firmaran. Así se llegó a 1966, año en el que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó dos pactos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Entre ambos pactos hay diferencias sustanciales. Los firmantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se comprometieron a su puesta en práctica inmediata, pero los firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se obligaron solamente a lograr de forma progresiva la plena efectividad de esos derechos. El derecho a la alimentación es uno de ellos.

Durante años, prácticamente hasta la década de los 90, los derechos económicos, sociales y culturales han estado marginados no sólo por razones ideológicas y políticas, sino también por la falta de claridad de las obligaciones que establecen. Con el fin de la Guerra Fría y la clarificación del carácter de tales derechos se ha abierto un nuevo panorama para lograr la realización efectiva de los mismos. Por otra parte, cualquier estrategia para luchar contra la exclusión y erradicar la pobreza contempla, ineludiblemente, los derechos económicos, sociales y culturales.

La construcción y definición del derecho humano a la alimentación ha pa-

enfoque de la  
lucha contra el  
hambre basado  
en los derechos  
humanos



sado por diversas etapas. A partir de 1996, como consecuencia de la Cumbre Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma en 1996, se da un empuje importante al contenido de este derecho. En 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de la supervisión del pacto internacional sobre esos derechos, define el derecho a una alimentación adecuada a través de la Observación General número 12, estableciendo que este derecho se ejerce "cuando todo hombre, mujer, niño o niña, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla".

La Observación General número 12 señala los elementos claves del derecho a la alimentación: la disponibilidad, en el sentido de adecuación y sostenibilidad; accesibilidad tanto económica como física y aceptabilidad, es decir, los alimentos deben ser aceptables para los consumidores de culturas muy diversas. Igualmente establece las obligaciones de los Estados respecto al derecho a la alimentación: 1) Respetar el acceso a una alimentación adecuada, dejando de adoptar aquellas medidas que impidan ese acceso. 2) Proteger el acceso a una alimentación adecuada, velando para que tanto particulares como empresas lo respeten. 3) Realizar, facilitar o hacer efectivo el derecho a la alimentación para todos, sin discriminación alguna.

Así, pues, las viejas diferencias entre derechos de primera generación (derechos civiles y políticos) y los de segunda (derechos económicos, sociales y culturales) han quedado superadas al ponerse de manifiesto que no se trata de dos clases de derechos, sino de diferentes clases de obligaciones dentro de unos y otros derechos. Esto quiere decir que la clarificación y definición de las obligaciones implicadas para los derechos humanos muestra que hay unas obligaciones que se deben poner en práctica inmediatamente, y otras que se pueden realizar progresivamente, tanto para los derechos económicos, sociales y culturales, como para los derechos civiles y políticos.

Por ejemplo, la obligación de respetar es una obligación del Estado de no-intervención; se trata de una obligación inmediata que no implica gastos para el Estado, sino que requiere que el Estado no lleve a cabo acciones que puedan impedir el acceso existente a la alimentación adecuada. Por otra parte, la obligación de realizar es una obligación positiva que implica recursos económicos para mejorar la situación de las personas hambrientas y de las que no tienen la posibilidad de alimentarse mediante un trabajo digno. El derecho a la alimentación supone el derecho a tener la posibilidad de alimentarse dignamente.

## 2

### LA RELATORÍA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Dentro de la creciente preocupación que se ha ido produciendo a lo largo de la década de los 90 sobre el derecho a la alimentación, destaca la creación de una relatoría especial en Naciones Unidas. En su 56º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación y nombrar por un período de tres años un relator especial sobre el derecho a la alimentación, lo cual fue ratificado por Decisión 2000/219 del Consejo Económico y Social.

La Comisión define en los siguientes términos el mandato del relator especial:

- a. "Que solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información;
- b. Que coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- c. Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo."

El relator especial -figura que existe también para otros derechos económicos, sociales y culturales (salud, vivienda, educación...)- es un experto independiente, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que en su mandato:

el relator especial es un experto independiente

- recibe información sobre violaciones del derecho a la alimentación;

- coopera con gobiernos, agencias de Naciones Unidas y ONG para promover y realizar el derecho a la alimentación;
- identifica los retos que van surgiendo para la aplicación y realización del derecho.

En la actualidad el relator especial para el derecho a la alimentación es Jean Ziegler.

Las **principales actividades** del relator especial son:

- **Acciones urgentes.** El relator recibe información sobre violaciones del derecho a la alimentación y pone en marcha toda una maquinaria de investigación que va desde datos concretos sobre tal violación y de los responsables, identificación de las víctimas, hasta las responsabilidades de un gobierno determinado.
- **Misiones en países.** En estas misiones, para las cuales necesita una invitación del gobierno en cuestión, el relator especial tiene como objetivos:
  - examinar el progreso en la realización del derecho a la alimentación;
  - hacer seguimiento de la situación de grupos vulnerables (especialmente aquellos que se encuentran en situación de discriminación o sufren violación de su derecho a la alimentación);
  - supervisar el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación por parte del Estado en cuestión.

En la preparación de estas misiones suele contar con colaboraciones de ONG. Hasta la fecha, se han realizado misiones en Etiopía, Palestina, Bangladesh, Brasil y Níger. De cada misión se elaboran informes que se presentan a la Comisión de Derechos Humanos.

- **Informes:** El relator especial realiza un informe anual de su trabajo que presenta a la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra cada mes de abril y, a petición de la Comisión, también presenta un informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de cada año. Estos informes generales tratan temas conceptuales para crear una comprensión del derecho a la alimentación y los retos que impiden la realización de ese derecho en el mundo. Hasta el momento ha publicado cuatro de estos informes generales<sup>1</sup> a la Comisión en los que aborda diversidad de temas relacionados:

<sup>1</sup> Estos informes están disponibles en su versión original en la página web de la relatoría: [www.righttofood.org](http://www.righttofood.org), y en su versión en castellano en la página web de Prosalus: <http://www.prosalus.es/derechoAL/dePresentacion.asp>

- En el 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (2001) presentó el primer informe en el que trató principalmente los siguientes temas: génesis, evolución y definición jurídica del derecho a la alimentación; instrumentos internacionales que hacen referencia a este derecho; medidas concretas para favorecer su introducción en la legislación nacional; obstáculos para la realización del derecho a la alimentación.
- En el 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (2002) presentó el segundo informe en el que trató principalmente los siguientes temas: justiciabilidad del derecho a la alimentación; derecho humanitario internacional; comercio internacional.
- En el 59º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (2003) presentó el segundo informe en el que trató principalmente los siguientes temas: directrices internacionales sobre el derecho a la alimentación; agua y derecho a la alimentación; sistema de recogida y respuesta a denuncias de violación del derecho a la alimentación.
- En el 60º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (2004) presentó el segundo informe en el que trató principalmente los siguientes temas: comercio internacional y seguridad alimentaria; soberanía alimentaria; empresas transnacionales y derecho a la alimentación.

También ha publicado cuatro informes generales<sup>2</sup> para la Asamblea General en los que aborda diversidad de temas relacionados entre sí: "cuestiones relativas a los derechos humanos, incluyendo enfoques alternativos para mejorar la realización efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales".

Adicionalmente, el relator está muy involucrado en actividades vinculadas con la ONU y con los gobiernos para promover el derecho a la alimentación. Actualmente, participa en el Grupo de Trabajo Intergubernamental para la elaboración de las directrices voluntarias para la realización del derecho a la alimentación, constituido siguiendo el mandato de la Cumbre Mundial de la Alimentación 2002 a los gobiernos presentes y que se comprometieron a poner en práctica el derecho a la alimentación.

Asimismo, el relator colabora estrechamente con los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales para poner en las agendas los derechos económicos, sociales y culturales, y más concretamente el derecho a la alimentación. Para ello, la relatoría está en contacto con organizaciones que pro-

<sup>2</sup> Estos informes están disponibles en su versión original en la página web de la relatoría: [www.righttofood.org](http://www.righttofood.org)

muchos gobiernos se oponen al derecho a una alimentación adecuada

mueven este derecho en todo el mundo y con las campañas que se llevan a cabo actualmente en India, Alemania, Francia, África del Sur, así como en España.<sup>3</sup>

### RETOS EN EL TRABAJO DEL RELATOR

A pesar de que el trabajo del relator especial ha supuesto una toma de conciencia acerca del derecho a la alimentación y que la sociedad civil apoya cada vez más el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, quedan muchos retos por alcanzar. En el ámbito internacional todavía existe cierto recelo para su reconocimiento. Muchos gobiernos se oponen ideológicamente al derecho a una alimentación adecuada: algunos porque creen que no es compatible con la economía de mercado; otros porque creen que no es compatible con sus sistemas políticos. Esto supone un grave obstáculo para establecer alianzas en la lucha contra el hambre que amenaza el derecho a la alimentación como verdadero derecho humano.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, todos los gobiernos deberían garantizar en todo momento y para todas las personas el derecho a la alimentación en cualquier sistema político o económico. No se puede aceptar que haya personas que mueren de hambre en el mundo actual. Todo ser humano tiene el derecho humano a vivir dignamente, sin padecer hambre. Sin embargo, resulta difícil poner en tela de juicio las relaciones de poder y la situación económica incluso cuando la pobreza y la desigualdad aumenta en todo el mundo. Además, a algunos gobiernos no les gusta recibir críticas relativas a aspectos de los derechos humanos y muchos son reacios a las visitas del relator especial.

Asimismo, existen retos que deben abordar los movimientos de derechos humanos para continuar avanzando en la consideración y reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos se concibieron para regular las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos -el contrato social-. Sin embargo, en esta época de globalización y privatización, se hace necesario ampliar y reconsiderar los derechos humanos, teniendo en cuenta las relaciones entre las empresas y los ciudadanos debido al aumento de las privatizaciones. En cuanto a la globalización, queda claro que las acciones de los gobiernos pueden afectar a ciudadanos de otros países. Tal es el caso, por ejemplo, de la política agrícola que se está negociando en la OMC. Los subsidios a un determinado país pueden afectar a la realización del derecho a la ali-

<sup>3</sup> Campaña por el derecho a la alimentación en India en [www.righttofood.com](http://www.righttofood.com)

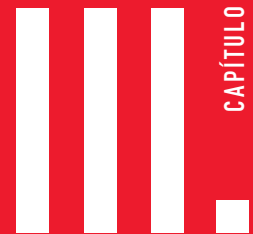
mentación en otro. Ha llegado el momento de alcanzar acuerdos que mejoren la situación de todos. Los derechos humanos tienen un papel importante y deben asumir los nuevos retos, especialmente los referidos a los derechos económicos, sociales y culturales. Es hora ya de empezar a negociar las obligaciones de los actores privados nacionales e internacionales (obligaciones extraterritoriales), así como las de los gobiernos con respecto al derecho a la alimentación.

### CÓMO TRABAJAR CON LA RELATORÍA

Existen diversos ámbitos en los que las organizaciones pueden colaborar con la relatoría, como los siguientes:

las organizaciones pueden colaborar con la relatoría

1. **Acciones urgentes**
  - Comunicar a la relatoría especial situaciones de violación del derecho a la alimentación en su país o en otros países en los que estén trabajando.
  - Seguimiento de las acciones puestas en marcha por la relatoría.
2. **Misiones a los países**
  - Presión política a la relatoría para visitar un país.
  - Colaboración en la preparación de la visita y programa.
  - Preparación de informes para la relatoría desde la perspectiva de la sociedad civil, haciendo recomendaciones para mejorar el estado del derecho a la alimentación en contextos específicos.
3. **Informes conceptuales**
  - Sugerir a la relatoría nuevos temas y retos relacionados con el derecho a la alimentación para que sean tratados en sus informes, tales como soberanía alimentaria, indígenas...
4. **Seguimiento de las actividades de la relatoría**
  - Después de una misión a un país y del correspondiente informe, se hace seguimiento al gobierno para poner en práctica las recomendaciones hechas por la relatoría.
  - Después de acciones urgentes, se hace seguimiento de la situación en cuanto a las potenciales violaciones.
5. **Relatores especiales nacionales**
  - Creación de mecanismos locales para el seguimiento de la situación del derecho a la alimentación. En Brasil, por ejemplo, la sociedad civil ha creado un relator nacional sobre el derecho a la alimentación (además de relatores para otros derechos) para el seguimiento de la situación del derecho a la alimentación en su país.



# LA REALIDAD DEL HAMBRE EN EL MUNDO: INICIATIVAS GLOBALES Y ESTRATEGIAS NACIONALES

Fernando Fernández Such

Coordinación FIAN España  
Miembro de FIAN Internacional

Seminario sobre el derecho a la alimentación. Madrid, 27-28 de abril 2004

# 1

## INTRODUCCIÓN

La realidad del hambre en el mundo no deja impasible a nadie. Podemos decir, sin ningún género de duda, que la pobreza y el hambre son los principales problemas de la humanidad, y la lucha contra ellos debería aglutinar los mayores esfuerzos en todo el mundo. Si se situara este objetivo en el primer lugar de la agenda pública mundial supondría cambiar radicalmente la orientación de las políticas nacionales e internacionales no sólo en materia de ayuda al desarrollo, sino en materia comercial, industrial, ambiental, militar e incluso cultural. Sin embargo, lejos de reducirse el número de personas hambrientas, los datos de la FAO nos muestran lo contrario.

Tal y como veremos, las causas de la realidad del hambre son múltiples y se puede adelantar que las fundamentales se encuentran bastante alejadas del análisis, en ocasiones demasiado simplista o espectacular, que, tanto los medios de comunicación como los grupos de interés que operan tras ellos, nos muestran. Conocer la composición y distribución del hambre evidencia ya parte de esta realidad, pero relacionar estos datos con otros procesos tales como el deterioro de los recursos naturales, la deuda externa o las relaciones comerciales internacionales, nos muestra las verdaderas causas de la realidad del hambre.

la pobreza y el  
hambre son los  
principales  
problemas de la  
humanidad

## 2

### DATOS GENERALES Y TENDENCIAS

#### HAMBRE CRÓNICA

el número de personas hambrientas ha aumentado a un ritmo de 4,5 millones por año

La FAO en su informe anual del año 2003 nos anunciaba que el proceso de disminución del número de personas hambrientas ocurrido durante la primera década de los años 90 había cambiado su tendencia y que, lejos de disminuir, las cifras aumentaban. La FAO estima que en el mundo hay 842 millones de personas que sufren de hambre crónica. Si tomamos los periodos de referencia de 1995-1997 y 1999-2001 descubrimos que, en realidad, el número de personas hambrientas ha aumentado a un ritmo de 4,5 millones por año.

Del total de personas hambrientas, 798 millones viven en países en desarrollo, 10 millones en los países industrializados y 34 millones en los países en transición. Refiriéndonos a la distribución territorial, el número de personas hambrientas se redujo en Asia y Pacífico y en América Latina; sin embargo, siguió aumentando en todo el continente africano y en Asia central.

Estas cifras además ocultan otros datos importantes relativos a la concentración de los impactos positivos y negativos por países.

Sólo en China se ha reducido el número de personas hambrientas en 58 millones desde el periodo de 1995-1997; sin embargo, la evolución de las cifras globales puede estar condicionada por la evolución de la economía china a medio y largo plazo. En la India, después de una disminución de 20 millones en el número de personas hambrientas, ha vuelto a aumentar en 19 millones los afectados por esta situación.

- 17 países experimentaron una disminución del número de personas hambrientas seguidas de un aumento. Entre ellos están India, Pakistán, Sudán, Colombia, Indonesia o Nigeria.
- 19 países experimentaron una disminución durante todo el periodo incluido China, Perú, Vietnam, Brasil, Namibia, Ghana. Solo estos consiguieron una reducción absoluta global después de todo el periodo de referencia.

- 26 países experimentaron un aumento durante todo el periodo, incluyendo Afganistán, Congo, Yemen, Filipinas, Liberia, Kenia.
- 22 países experimentaron un aumento brusco seguido de una ligera disminución con inclusión de algunos como Mozambique, Uganda, Nicaragua o Haití.

Una conclusión interesante de este análisis somero de datos nos habla de la fragilidad de los logros, condicionados a situaciones de extrema inestabilidad económica, social y política de carácter interno, y muy influidos por procesos estructurales de carácter externo.

Por otro lado, resulta importante resaltar el aumento del hambre en todos los países en transición que asciende a 35 millones más que en el inicio del periodo de referencia situado en el año 1995. Los peores resultados los obtuvieron Bulgaria, Letonia, Macedonia, Kazhaksthán, Tayikistán y Kirguistán.

#### ALGUNOS DATOS DE LA MALNUTRICIÓN PERMANENTE

Además de los datos anteriores, otros 2.000 millones de personas sufren deficiencias graves de micronutrientes en su alimentación lo que les impide un desarrollo adecuado.

- Anemia: 2.000 millones de personas, de los cuales el 52% son mujeres embarazadas que transmitirán las carencias a sus hijos e hijas. El 39% son niños y niñas menores de 5 años.
- 740 millones de personas padecen carencias de yodo que resulta fundamental para la formación neurológica y el desarrollo intelectual.
- Entre 100 y 140 millones de niños tienen deficiencias de vitamina A y otros 177 millones de niños tienen retrasos en el crecimiento.

En este contexto, las mujeres y los niños son los grupos de población más afectados. Las mujeres necesitan durante el embarazo una cantidad adicional de 300 kilocalorías por día y durante la lactancia esta cantidad aumenta a 500. La malnutrición supone para las mujeres un aumento en el riesgo de muerte durante el embarazo o el parto y un aumento de las enfermedades después del parto.

En definitiva, cuando hablamos de hambre no podemos tratar solamente el hambre crónica que en ocasiones los medios de comunicación nos transmiten, sino también de esa hambre callada que es la malnutrición que tiene efectos muy graves en el desarrollo de las personas y también de los países.

las mujeres y los niños son los grupos de población más afectados

### 3

#### EL HAMBRE RURAL Y URBANA

##### HAMBRE Y POBREZA RURAL

el 75% de las personas hambrientas en el mundo residen en el medio rural

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrario (FIDA), organismo dependiente de la FAO, en su informe editado en el año 2001 con el título de "La pobreza rural en el mundo", señala, y así lo sostienen otras organizaciones internacionales, que el 75% de las personas hambrientas en el mundo residen en el medio rural. La FAO en su estudio de proyección de la situación de la agricultura hacia el 2030, nos indica que en ese año, a pesar de que la mayor parte de la población mundial residirá en las ciudades, el 60% de las personas hambrientas seguirá residiendo en el medio rural.

Cuando hablamos de hambre rural y pobreza rural nos estamos refiriendo a sectores tales como pequeños campesinos, pequeños agricultores de secano, pastores, pescadores artesanales, los "sin tierra", pueblos indígenas. Se trata de colectivos que sufren en mayor medida la pobreza. En la siguiente tabla del Banco Mundial se establece la relación entre subnutrición y hambre y países con alto PIB en materia agraria y descubrimos que, a medida que el país tiene un alto PIB dedicado a la agricultura, el porcentaje de personas hambrientas es mayor.

Resulta muy interesante un análisis realizado por la FAO sobre el coste del hambre, evaluando sus efectos en el ámbito social, económico y en el desarrollo de los países, situando, en primer lugar el drama que supone la muerte de las personas o las carencias en los primeros años de vida de los niños y niñas que se traducen en una limitación importante en sus capacidades de desarrollo. Se estima que unos 6 millones de muertes al año de niños menores de 5 años están relacionadas con la malnutrición. Cada año, unos 500.000 niños quedan ciegos a causa de la falta de vitamina A. Además, la falta de yodo ocasiona lesiones cerebrales irreversibles.

#### SECTORES DE POBLACIÓN HAMBRIENTA EN CADA CONTINENTE

Región	Agricultores de regadío	Pequeños agricultores de secano	Pastores	Pescador artesanal	Sin tierra	Indígenas y pueblos originarios	Familias encabezadas por mujeres	Desplazados
África Oeste		•		•				
África Este		•		•	•			
Asia Pacífico		•	•	•	•	•	•	•
América Latina y Central	•	•	•	•	•	•	•	•
África Norte y Oriente medio	•		•	•	•	•	•	•
Europa Oriental y Asia Central		•	•	•		•	•	•

Fuente: Informe Pobreza Rural FIDA 2001

La disminución relativa de la pobreza rural se ha producido mucho más lentamente que en las ciudades en el periodo de referencia, hasta un 14%. Mientras que las estrategias para la reducción del hambre en las ciudades se basan en mejoras de programas de salud nutricional de colectivos vulnerables, en el medio rural dependen de cuestiones como el desarrollo rural, desarrollo agrícola o la reforma agraria, y los fondos destinados a estas tres líneas se han ido reduciendo entre un 12 y un 20%.

Si analizamos una segunda tabla podremos comprobar que, en la medida en que un país tiene una prevalencia mayor de hambre o subnutrición, el peso de la agricultura en su economía aumenta o viceversa.

#### CATEGORÍAS DE PREVALENCIA DE LA DESNUTRICIÓN 99-2001

Indicador	< 2,5%	2,5-4 %	5-19 %	20-34%	>35%
% PIB correspondiente a la agricultura	9,7%	12,7%	18,2%	22,3%	21%
% export. agrarias en la Balanza comercial	9%	8,7%	10,7%	15%	43,5%
% de población rural	27,3%	51,6%	59,9%	71,2%	75,8%

Fuente: FAOSTAT

La realidad del hambre rural apunta una serie de conclusiones de enorme importancia para la definición de estrategias:

- Los hogares rurales obtienen sus alimentos de su propia producción agropecuaria o pesquera. En ocasiones combinan ambas junto con actividades recolectoras o agroforestales. Si se produce más de lo que se consume, se vende o intercambia por otros bienes en mercados locales, generando así economías de escala que afectan básicamente al entorno comunitario.
- Los hogares rurales pobres obtienen sus ingresos de la agricultura y la ganadería o de la pesca, en su caso. Los ingresos tienen su origen en una producción de subsistencia o artesanal en equilibrio delicado con el entorno. Los excedentes, en vez de acumularlos, se intercambian por otros bienes necesarios en mercados locales o en la propia comunidad. El dinero obtenido del pequeño margen comercial se gasta en bienes y servicios suministrados en entornos cercanos, en la reparación de insumos o maquinaria, así como en la compra de aperos. La pequeña acumulación generada se reinvierte en sectores cercanos territorialmente. En consecuencia, una estrategia de lucha contra el hambre centrada en zonas rurales que, fundamentalmente, mejore la calidad de vida y la productividad de comunidades campesinas genera una economía de escala muy positiva. Asimismo, una mejora de los sistemas productivos tradicionales produce grandes beneficios en términos reales para toda una comunidad.
- Sin embargo, este proceso no tiene éxito si no existe un acceso igualitario a los factores y medios de producción, en especial el acceso a la tierra y al agua son vitales para la superación de las condiciones de pobreza y hambre. En muchos países las mujeres todavía tienen negado el acceso a estos bienes básicos.

el acceso a la tierra y al agua son vitales para la superación de las condiciones de pobreza y hambre

#### HAMBRE Y POBREZA URBANA

En la actualidad, el 40% de la población vive en las ciudades, en el año 2030 esta cifra habrá llegado al 60%. En América Latina el 75% de la población vive en la ciudad. Veinte ciudades del mundo tienen una población de más de 10 millones de habitantes. En las ciudades la población pobre gasta una media del 30% más de su renta en alimentos que en el medio rural.

La preocupación entorno a la seguridad alimentaria es especialmente importante en las grandes ciudades de los países en desarrollo donde los índices de pobreza superan en ocasiones el 50%. Señalemos por ejemplo, Ciudad de Guatemala (80%), Chittagong o Bangladesh (78%).

Los consumidores pobres urbanos:

- Gastan de un 60 a un 80% de sus ingresos en alimentación, lo que les hace especialmente vulnerables a los aumentos de precios provocados por múltiples razones que van desde los sabotajes en los transportes a los monopolios de la distribución y comercialización
- Son el último eslabón de una larga cadena alimentaria y disponen de posibilidades reducidas a la hora de decidir qué comprar y a quién comprarlo y, unido a las deficientes infraestructuras de transporte, provocan que entre un 10 y un 30% de los alimentos se echen a perder. Las deficiencias en los sistemas de refrigeración y conservación hacen perder otro 20% de los alimentos que llegan a las ciudades con el consiguiente aumento de las enfermedades derivadas de la falta de higiene en los alimentos.
- La planificación de los mercados locales es muy escasa desaprovechando gran parte de los beneficios que podrían generar para los y las habitantes de las ciudades. Un sistema eficaz de suministro y distribución de alimentos garantiza un mejor acceso a los alimentos. Las fases fundamentales que van desde la información disponible para los agricultores y agricultoras interesadas en vender en los mercados locales, hasta la posibilidad de instalación en puestos fijos disponibles, con instalaciones adecuadas de carga y descarga, exige una planificación de los ayuntamientos y municipalidades que no se produce.

Frente a esta realidad cada vez más compleja, se han desarrollado progresivamente estrategias de relación campo-ciudad buscando un abastecimiento de alimentos cada vez más directo, favoreciendo beneficios mayores para productores y consumidores. Según datos de la FAO, la agricultura cercana a las ciudades abastece en este momento a 700 millones de personas residentes en ciudades en todo el mundo; es decir, para hacer frente a los gastos de transporte, muchos países han puesto en marcha huertos urbanos, y esa agricultura que se genera al margen de la ciudad, en el margen de la ciudad, está abasteciendo en este momento a setecientos millones de personas.

Los consumidores pobres urbanos gastan de un 60 a un 80% de sus ingresos en alimentación



## 4

### EL MULTILATERALISMO Y LAS LUCHAS SOCIALES GLOBALES

en los últimos 8 años se han sucedido una serie de cumbres que han logrado reconstruir un marco estratégico internacional de acción contra el hambre

Frente a esta realidad, la comunidad internacional se ha hecho eco de la gravedad del problema y ha ido asumiendo compromisos. En los últimos 8 años se han sucedido una serie de cumbres, conferencias y declaraciones de carácter multilateral que han logrado reconstruir un marco estratégico internacional de acción contra el hambre. Este proceso de reconstrucción era necesario puesto que el existente anteriormente, iniciado en los años 70, había quedado inoperante. Por una parte quedó sobrepasado por el acelerado proceso de globalización económica de las dos últimas décadas; por otro lado, había caído en el saco de la desilusión internacional, machacado por la crisis de la deuda, las guerras y conflictos permanentes y, cómo no, por la falta de interés de las principales potencias del mundo.

El contexto político y económico actual deja mucho que desear y no constituye un cambio real en la estructura global; sin embargo, quizás por lo escandaloso del hecho, y quizás también porque desde las organizaciones sociales y populares de todo el mundo se fueron exigiendo de forma urgente cambios en el orden mundial, en algunos casos los gobiernos tuvieron que adoptar nuevos compromisos. En otros casos, diversos gobiernos del Sur comenzaron a generar dinámicas conjuntas y lograron introducir cambios en la orientación final de las propias cumbres. Hoy disponemos de un marco estratégico internacional mucho más articulado que, por tanto, permite abordar, si la voluntad política lo estima, una acción más global y profunda.

Este marco tienen una serie de pilares básicos generados desde distintas instancias internacionales multilaterales por un lado y, por otro, desde las organizaciones y movimientos sociales.

#### LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

- La declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996, organizada por la FAO en Roma, incluye elementos que en su momento fue-

ron realmente decisivos para este nuevo marco, como son: la necesidad de desarrollar el derecho humano a la alimentación y el compromiso de reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas para el año 2015. El documento del plan de acción se encuentra en la página web de la FAO. Se trata de un esfuerzo serio para desarrollar estrategias y objetivos en todo el mundo.

- Siguiendo con la acción impulsada por este mismo organismo, en el año 2002 tuvo lugar la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, también celebrada en Roma. Aunque resulte paradójico, el discurso inicial del Director General de la FAO, Jacques Diouf, hablando de la falta de voluntad de los gobiernos y de la ausencia de compromisos económicos, hizo una llamada clara a la urgencia de impulsar de nuevo el proceso. La declaración final ha generado una gran cantidad de trabajo e iniciativas en la propia FAO y ha impulsado un proceso de construcción social interesante como veremos más adelante.
- La Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, celebrada en el año 2000, culminó con la Declaración del Milenio. La declaración incluye el compromiso mundial más importante hasta el momento en la erradicación de la pobreza, contemplando 8 objetivos y 18 metas específicas que deberían alcanzarse en el año 2015. Entre los objetivos se encuentra la reducción a la mitad del porcentaje de personas hambrientas. Constituye además un conjunto de objetivos y metas relacionadas que configuran una acción concreta global, entendiendo que sólo avanzando en todos los objetivos y metas es posible la reducción de la pobreza.
- En el plano de los derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó, en el año 1999, la Observación general número 12, como interpretación jurídica autorizada del contenido y aplicación del derecho humano a la alimentación reconocido en el art 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Su contenido y su ubicación en el mencionado pacto y su relación con otros derechos, como el derecho al agua o el derecho a la salud, lo han convertido en un instrumento internacional realmente revolucionario en la lucha contra el hambre. Posteriormente, la Relatoría especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación y toda su acción desarrollada en estos años han permitido aumentar la conciencia acerca de los actos de violación del derecho a la alimentación y de las posibilidades de una estrategia de lucha contra el hambre construida desde el derecho a la alimentación.
- Por último, conviene señalar que estos tres hitos se han reforzado con otras dos cumbres que, si bien tuvieron éxitos menos evidentes, tienen suma importancia para alcanzar un compromiso real. Se trata de la Cumbre de

estrategia de lucha contra el hambre construida desde el derecho a la alimentación

Monterrey sobre Finanzas para el Desarrollo (2002) y la Cumbre de la Tierra, celebrada en Johannesburgo (2002).

#### LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES Y POPULARES

Es destacable un segundo aspecto de esta arquitectura mundial en la lucha contra el hambre; se trata de la acción concertada, continuada y permanente de una gran cantidad de organizaciones sociales de distinto tipo que han permitido generar una articulación mundial centrada en la soberanía alimentaria que en la actualidad, y desde el final de la Cumbre de la Alimentación del año 2002, está dando sus frutos. Los hitos más importantes en este proceso han sido:

- I Conferencia mundial de constitución de Vía Campesina, en Mons (Bélgica), en 1996. Vía Campesina es un movimiento internacional que reúne a 110 organizaciones de todos los continentes y que tiene como objetivo el logro de la soberanía alimentaria de los pueblos. Dentro de la soberanía alimentaria se incluyen muchos conceptos, entre ellos el derecho a la alimentación y el derecho a producir alimentos. La constitución de Vía Campesina es resultado de una importante movilización social. Después de un proceso de relación y concertación, desarrollado en distintos continentes durante varios años, se llega a la mencionada conferencia con un bagaje común y con la capacidad para definir principios comunes. 110 organizaciones de agricultores/as, trabajadores/as rurales sin tierra, mujeres, indígenas de América Latina, Europa, Norteamérica, Asia y África declaran que la soberanía alimentaria es el eje fundamental que implica el derecho a la alimentación y el derecho a producir.
- Foro paralelo de ONGD en la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma). Impulsado por las organizaciones italianas, contó con una amplísima participación mundial. El concepto de soberanía alimentaria se puso en el centro del discurso y se elaboró una declaración final que con el título de "Alimentos para todos o ganancias para unos pocos" constituyó una declaración política que alentó la acción global posterior.
- Seattle, las sucesivas cumbres paralelas en Washington, Kioto, Praga, Génova, Barcelona y los Foros Sociales Mundiales del año 2001 al 2004. Esta multiplicidad de espacios sociales generados en tan breve lapso de tiempo ha permitido una articulación sin precedentes de manera global en la que han confluído organizaciones agrarias, indígenas, de los sin tierra, ecologistas, consumidores, organizaciones de desarrollo, o movimientos urbanos. Este pro-

ceso ha colocado la soberanía alimentaria en el punto central de los debates con el lema "Por la soberanía alimentaria, por un futuro sin hambre".

- Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria. Celebrado de forma paralela a la Cumbre Mundial de la Alimentación, cinco años después (Roma, junio de 2002). Las condiciones sociales generadas en el periodo anterior permitieron que en esta ocasión se constituyera un Comité Internacional de Planificación (CIP) con representantes de los cinco continentes, y dentro de cada continente, uno por cada uno de los 7 sectores definidos anteriormente. Se trabajó durante un año para construir un Foro Alternativo a la altura de las circunstancias. El resultado fue excepcional cuidando ante todo el equilibrio territorial, sectorial y de género.

#### RESULTADOS OBTENIDOS

El resultado del proceso superó las expectativas más optimistas. En concreto, representantes del Foro Alternativo pudieron intervenir y participar en determinados momentos de la cumbre oficial. Después de la última intervención en la que una mujer iraní y pastora, en plena guerra de Afganistán, fue enviada por el conjunto del Foro a leer la declaración final, Jacques Diouf, Director General de la FAO, a petición propia y del CIP, mantuvo una reunión con representantes de las organizaciones sociales en la que proponía y aceptaba de hecho un nuevo marco de relaciones FAO - sociedad civil a través del CIP. A partir de este momento, la FAO reconocía al CIP como el espacio de interlocución internacional y otorgaba la posibilidad de una participación abierta en todos los comités, grupos de trabajo y consejos. Esta apertura marca un hecho sin precedentes hasta el momento. Actualmente, el CIP está en proceso de articulación interna a partir de todo el trabajo anterior fortaleciendo concertaciones regionales.

la soberanía  
alimentaria en  
el punto central  
de los debates

## 5

### INICIATIVAS Y COMPROMISOS GLOBALES EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE

En este nuevo marco de compromisos internacionales, han ido surgiendo iniciativas, instrumentos y planes más o menos generales, que tratan de encaminar todas las acciones y programas ya desarrollados dentro de una estrategia global.

Destacamos las cinco iniciativas siguientes:

primer esfuerzo de la comunidad internacional por concretar la lucha contra el hambre en todo el planeta

1. Como resultado de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 se adoptó el **plan de acción** que tiene como contenido una serie de líneas estratégicas, objetivos y metas que van desde el apoyo a la producción agraria, a la cuestión de los precios de los productos básicos. Es un plan de acción muy amplio; el primer esfuerzo de la comunidad internacional por concretar la lucha contra el hambre en todo el planeta. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) invitó a la FAO a presentar cada cuatro años informes de evaluación de este plan de acción preparados por el Comité sobre Seguridad Alimentaria Mundial. En el transcurso de estos años se han presentado dos informes; el primero en septiembre del año 2000 que evalúa de forma general la puesta en marcha del plan y sobre todo el papel de los Estados. Un segundo informe, presentado en mayo de 2003, se centra en temas concretos: la perspectiva de género, condiciones para alcanzar los objetivos, pesca, comercio y seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y alianza global contra el hambre.
2. En la declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación, cinco años después (junio del año 2002) aparece esbozada la "**Alianza internacional contra el hambre**". Recogiendo el proceso desde el año 1996 y reconociendo las iniciativas impulsadas desde otros ámbitos de las Naciones Unidas, la FAO propone una alianza internacional contra el hambre que fomente el compromiso de colaboración entre las distintas partes y organismos del sistema de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, Estados y entidades del sector público y privado. En el vigésimo noveno periodo de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria se presentó a discusión el carácter de esta alianza y la posibilidad de llevar a cabo acciones concretas. El debate en el seno del co-

mité se centró en la multiplicidad de espacios e iniciativas existentes. No obstante, los miembros del comité aprobaron el impulso de la idea de una "nueva alianza internacional contra el hambre".

3. En el marco de la Declaración del Milenio y para el cumplimiento de los objetivos señalados, la FAO entendió que, en relación a los objetivos centrados tanto en la reducción del hambre como en el del acceso al agua, como organización tenía una responsabilidad directa. La FAO participó en la elaboración de una estrategia básica de Naciones Unidas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El resultado de este trabajo fue el **Proyecto del Milenio**, que incluye un grupo consultivo internacional compuesto por personas de prestigio internacional, un grupo de expertos compuesto por funcionarios especializados de Naciones Unidas, 10 grupos de acción sobre cuestiones concretas, una campaña del milenio, vigilancia internacional y la elaboración de informes por países. La FAO, en el marco de este esfuerzo conjunto, elaboró el Programa Mundial de Lucha contra el Hambre y mejoró sus sistemas de información y seguimiento. Asimismo, intensificó su trabajo en el marco del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria.

4. **Programa Mundial de Lucha contra el Hambre.** Supone el esfuerzo más importante realizado para concretar las acciones necesarias en este proceso.

El programa resume el consenso internacional imperante sobre algunas de las actividades fundamentales que tendrían que realizarse para alcanzar el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas para el año 2015. El planteamiento del programa combina dos componentes: a) Desarrollo agrícola y rural sostenible destinado a prestar apoyo y mejorar los medios de vida de los grupos más vulnerables y pobres. b) Programas destinados a mejorar el acceso directo de los más necesitados a los alimentos.

El programa establece cinco zonas prioritarias en las que es preciso emprender medidas urgentes. El programa estima que se necesitaría anualmente 24.000 millones de dólares de inversión pública adicional para lograr la meta señalada por la Cumbre del Milenio. Los capítulos definidos son:

- Aumentar la productividad agrícola en las comunidades rurales pobres (2.300 millones de dólares).
- Promover la utilización sostenible de los recursos naturales al alcance de las comunidades (7.400 millones de dólares).
- Inversiones en infraestructura rural y acceso a mercados locales y nacionales (7.800 millones de dólares).
- Inversiones en investigación y extensión agraria así como educación nutricional (1.100 millones de dólares).

se necesitaría anualmente 24.000 millones de dólares de inversión pública adicional para lograr la meta señalada por la Cumbre del Milenio

- Acceso directo a los alimentos para los grupos más vulnerables (5.200 millones de dólares).

El Programa Mundial de Lucha contra el Hambre pretende ser un marco de la FAO de asistencia a los países que pongan en marcha estrategias nacionales de seguridad alimentaria. Al mismo tiempo, el programa se beneficia de las experiencias exitosas desarrolladas por los países a los que se apoya. El programa "Fome Zero" de Brasil es uno de ellos.

- Además de todo lo anterior, el párrafo 10 de la declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación (2002) invita al Consejo de la FAO a que en su 123º periodo de sesiones establezca un **Grupo de Trabajo Intergubernamental**, con la participación de todos los actores interesados, con el fin de elaborar en un periodo de dos años un **conjunto de directrices voluntarias** para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a la alimentación, en el marco de la seguridad alimentaria nacional. El Grupo de Trabajo se constituyó en marzo de 2003 con una participación muy numerosa tanto de gobiernos como de otros organismos internacionales y organizaciones sociales. El trabajo interno del grupo está siendo complicado por la envergadura de las cuestiones que recoge el texto de referencia (Observación general número 12); entre ellas están las derivadas de las obligaciones internacionales de los Estados, del impacto de las guerras o los embargos, del comercio internacional, o la necesidad del reconocimiento del mencionado derecho.

## 6

### PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE

Resulta muy difícil analizar el considerable número de iniciativas nacionales emprendidas con o sin apoyo internacional para la lucha contra el hambre. Al hablar de programas y estrategias nacionales nos referimos a iniciativas que van desde aquellas que se centran en el abastecimiento de alimentos a grupos muy vulnerables en situaciones de emergencia o crisis, hasta los programas que intentan mejorar el abastecimiento de los mercados de las ciudades con productos procedentes de la agricultura urbana.

La Secretaría de la FAO ha intensificado las medidas destinadas a proporcionar asesoramiento y asistencia a los países en desarrollo para analizar y actualizar las estrategias y políticas nacionales encauzadas a la consecución de la seguridad alimentaria. Los objetivos son los siguientes:

- Facilitar a los Estados interesados la actualización de todos sus programas encaminados al cumplimiento de los Objetivos del Milenio.
- Convertir el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en el instrumento prioritario para impulsar el Programa Mundial de Lucha contra el Hambre.
- Respaldar a los países que deciden poner en marcha procesos de articulación institucional de sus programas y medidas correspondientes para que alcancen mayor estabilidad.
- Impulsar el enfoque "país articulador" de todas las iniciativas y programas de la FAO.

Uno de los programas impulsados por la FAO en estos últimos años pretende generar dinámicas amplias que vayan más allá de los proyectos locales o sectoriales y que pongan las bases de estrategias nacionales. El **Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)** fue aprobado en el año 1994 con un presupuesto de 10 millones de dólares para un periodo comprendido hasta el año 1997. Se impulsó a raíz de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 y se recogió en el Programa Mundial de Lucha contra el Hambre. De esta forma se ha convertido en el instrumento articulador de las diferentes políticas y programas con un enfoque país. Los principales donantes son países desarrollados y organizaciones internacionales.

El programa PESA parte de la hipótesis de que casi todos los países cuentan con los medios necesarios para aumentar de forma sostenible la disponibilidad interna de alimentos, pero que ese potencial no se desarrolla por una serie de dificultades que impiden reaccionar a los sectores productivos y agropecuarios, principalmente. Las causas que impiden el desarrollo son casi siempre de política macroeconómica y su origen está situado tanto en el Estado como en el contexto internacional. De esta forma el objetivo principal del PESA es mejorar la seguridad alimentaria interna con el incremento de la producción agraria de alimentos de forma sostenible, reduciendo la variabilidad de la producción y mejorando el acceso a los alimentos para los sectores más vulnerables.

el objetivo principal del PESA es mejorar la seguridad alimentaria interna con el incremento de la producción agraria de alimentos de forma sostenible

Los principios rectores del programa son:

- Propiedad nacional del programa.
- Planteamiento participativo y multidisciplinario.
- Reducción de la pobreza.
- Conciencia ecológica.
- Enfoque de género

La ejecución del PESA se realiza en dos etapas:

1. Supone la movilización y capacitación de los agricultores y agricultoras y demás personal local, así como iniciar proyectos básicos relacionados con el suministro de semillas, aperos o equipos básicos de producción. Simultáneamente, se inicia la gestión del agua, la puesta en marcha de sistemas sostenibles de producción, la diversificación de la producción y se llevan a cabo análisis de los obstáculos socioeconómicos.

La primera etapa está concebida como una fase progresiva que comienza por aplicar el programa en una región o centro territorial, definido por sus características como especialmente interesante y multiplicador. A medida que se gana experiencia se extienden las acciones de forma gradual para abarcar una zona mayor. El avance puede producirse bien ampliando el programa con más componentes, o extendiéndose hacia otros lugares.

2. El paso a esta fase depende del desarrollo de la anterior y depende de si se crean las condiciones idóneas para la reproducción a escala del programa. La segunda etapa contempla tres componentes básicos: un programa de reforma de la política agraria nacional, un programa de inversiones e infraestructuras agrarias, así como estudios de viabilidad de proyectos que son susceptibles de ser financiados en el marco de un programa nacional con la definición de prioridades, sectores estratégicos, zonificación agraria

Las actividades del PESA se inician cuando un país solicita participar en el programa. Al recibir la solicitud, la FAO designa un grupo básico que realiza una primera evaluación de la estrategia presentada y de los elementos del programa especial. El grupo básico asesora a partir de este momento al gobierno hasta tener dos instrumentos: un documento del programa nacional y un plan de acciones en la fase piloto del programa. Estos instrumentos y otros anexos sirven al grupo básico junto con el gobierno para buscar la financiación adecuada a través de diversas fuentes: Banco Mundial, FAO, FIDA, FMI, Bancos

Regionales de Desarrollo u otras agencias especializadas. El PESA aporta inicialmente un presupuesto que permite iniciar las acciones de la fase piloto.

Una de las características del PESA es que incluye como objetivo la necesidad de vincular las acciones y proyectos en los que la población trabaja con los cambios en el ámbito institucional y en las políticas que se implementan. Las disposiciones institucionales han de adoptarse en el ámbito local para asegurarse una alta participación de la población local. La cuestión definitiva será la incorporación del programa en la dinámica institucional del país en cuestión. Cuando no es posible modificar el marco existente, se intenta crear un marco institucional completamente nuevo para la gestión y puesta en marcha del programa. En estos casos, una vez evaluados los programas existentes, se crean cuatro tipos de órganos: Comité Interministerial de Políticas, Comité Técnico Interministerial, Comité Interdepartamental Regional y Comité Local de Ejecución.

La implantación del programa ha sido progresiva, desde los años 1995-1996 ha crecido a medida que se ha ido comprobando su efectividad y ha pasado de tener 15 países involucrados en el año 1995, a 100 países en el año 2004. Entre los programas más conocidos está el programa "Fome Zero" de Brasil. Otros programas destacados son el de Indonesia o Zambia. La situación actual de los programas es:

SITUACIÓN ACTUAL DEL PROGRAMA PESA

Región	Operativo	Ya formulados	En formulación	Pendientes de iniciar
África	42	1	2	2
Asia	17	2	4	1
Europa	2	0	4	1
Latinoamérica	25	1	1	0
Oceanía	14	0	0	0
Total	100	4	8	3

Fuente: FAO. Programa PESA. Evaluación 2004

PESA vincula proyectos con cambios en el ámbito institucional

## 7

### ESTRATEGIAS NACIONALES PARA IMPLANTAR UN ESTADO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA BASADO EN EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Llegado a este punto se puede afirmar que existe cierta coherencia entre las diferentes iniciativas que en la actualidad se están impulsando para afrontar la realidad del hambre. La alimentación es un derecho humano fundamental, en consecuencia, los Estados deben respetarlo, protegerlo y garantizarlo, favoreciendo todas las condiciones necesarias para su desarrollo efectivo.

Desde el punto de vista del derecho humano, lo dicho anteriormente requiere además de la generación de las condiciones materiales para el reconocimiento efectivo del derecho, su consolidación a través de un marco institucional que defina los derechos y las obligaciones pertinentes. Sin este segundo nivel, el desarrollo o la evolución de los programas nacionales quedarán totalmente supeditados a cuestiones como el cambio de orientación del gobierno, de los recursos disponibles, o simplemente por la eficacia o ineficacia de los responsables.

En definitiva, una estrategia nacional de lucha contra el hambre basada en el desarrollo del derecho humano a la alimentación requiere de la generación de las condiciones materiales efectivas y del desarrollo institucional adecuado que la consolide.

La Observación general número 12 establece de forma reiterada la necesidad de contemplar como obligación de los Estados la elaboración de una estrategia nacional basada en el derecho humano a la alimentación. El texto habla de forma repetida de obligaciones respecto a las condiciones concretas de ejercicio del derecho a la alimentación y desarrolla algunos de los elementos del marco institucional adecuado para establecer una estrategia nacional.

El párrafo 21 señala que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especifica claramente que "cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres de hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada". Esto supone la aprobación de una estrategia nacional.

El párrafo 23 establece que "la formulación y aplicación de las estrategias nacionales exige el pleno cumplimiento de los principios de: responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura".

La estrategia nacional deberá contemplar:

El objeto de la estrategia. En el párrafo 25 se establece que " la estrategia se ocupará de todos los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como de las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social".

El marco temporal y la responsabilidad en la aplicación de la estrategia (párrafo 24).

- Definición de los objetivos y formulación de políticas e indicadores correspondientes (párrafo 21).

- Identificación de los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos de forma eficaz (párrafo 21).

- "Determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes en cada situación y contexto" (párrafo 22).

- Facilitar la coordinación entre los distintos ministerios y las autoridades regionales y locales (párrafo 22).

- Asegurar las decisiones administrativas conexas necesarias para la aplicación de las políticas (párrafo 22).

- La protección del Estado frente a las violaciones del derecho por parte de cualquier institución pública o privada.

La Observación general número 12 en su párrafo 29 establece la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación. Esta ley deberá contemplar todo lo dicho en los puntos anteriores. El párrafo 32 de la Observación general número 12 establece que " toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a la alimentación debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación y garantía de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación".

La posibilidad de acceso a recursos judiciales adecuados, en el ámbito nacional e internacional, confiere seguridad jurídica, algo básico cuando hablamos de democracia y derechos humanos.

## SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHOS HUMANOS

**Flavio Luiz Schieck Valente**

Relator nacional para el derecho humano a la alimentación, agua y tierra rural  
Plataforma Brasileña de derechos económicos, sociales y culturales  
Miembro del Comité Permanente de Nutrición de Naciones Unidas

Seminario sobre el derecho a la alimentación. Madrid, 27-28 de abril 2004

CAPÍTULO  
**IV.**



La realidad del mundo no es estática, es una realidad de conflictos y tensiones permanentes. En el ámbito de los movimientos de derechos humanos, seguridad alimentaria y nutricional y soberanía alimentaria también refleja esa realidad conflictiva. La FAO tampoco está exenta de controversias internas y externas.

1

## LAS MÚLTIPLES DIMENSIONES DE LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

En Brasil se ha querido tabajar el derecho a la alimentación con una perspectiva histórica, no como una cuestión relacionada exclusivamente con los alimentos, la producción agrícola o la producción rural, sino como una cuestión social. Esta no es una visión de ahora, sino que viene desde los años 30, cuando Josué de Castro, que fue un líder de las discusiones sobre el hambre en Brasil, apuntó claramente que el hambre y la malnutrición no son consecuencia sólo de fenómenos naturales, sino sociales y como tales necesitan acciones sociales, estructurales y políticas. Cuando le preguntaban a Josué de Castro si Brasil tenía una política de alimentación y nutrición, contestaba que sí, pero que era una política del hambre.

Este es el contexto en el que nos hemos basado para la discusión en Brasil de las cuestiones referidas a la alimentación y nutrición, el mismo que marcó los inicios de FAO en los años 50, pero después se perdió esa visión ligada a la cuestión productiva y agrícola. Y mientras no salgamos de este marco no vamos a ser capaces de enfrentar el tema del hambre y la malnutrición. No está ahí solamente el problema, el problema está en la organización de la sociedad como un todo.

Desde nuestro punto de vista, el alimento solamente adquiere su dimensión humana cuando es transformado en ciudadanos saludables y participativos. El concepto de la alimentación como derecho humano siempre ha permeado la

el alimento  
solamente  
adquiere su  
dimensión  
humana  
cuando es  
transformado  
en ciudadanos  
saludables y  
participativos



discusión del tema en Brasil, se trata de la dimensión natural de la alimentación existiendo desde siempre en la lucha de la sociedad civil.

"Nosotros no queremos sólo comida" es el estribillo de una canción de un grupo de rock brasileño que se llama Titanes. Al principio de la década de los 90, escribieron una canción que se llama "Comida" y dice así: "Nosotros no queremos solamente comida, queremos arte, música y ballet. Nosotros no queremos solamente comida, queremos libertad para ir a todas partes. Nosotros no queremos solamente comida, queremos dinero, queremos felicidad y sexo. Nosotros no queremos solamente comida, queremos todo, no solo la mitad". Esta canción demuestra que el concepto de comida en Brasil no es una cuestión intelectual, del ámbito universitario o del área de seguridad o soberanía alimentaria, sino que pasa por una concepción del mundo, en la que la comida va más allá de lo meramente nutricional, o meramente comercial o alimentario en el sentido tradicional.

**DESARROLLO HUMANO. ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN**

La alimentación y la nutrición son parte de un proceso de desarrollo humano en el que las personas tenemos una dependencia total unos de otros. Me refiero, por ejemplo, a la dependencia que el niño o la niña tiene de su madre, en la mayor parte de los casos, porque ésta la alimenta o le proporciona el alimento necesario. Por otra parte, hay prácticas sociales que no siempre llevan a una buena alimentación o buena nutrición. También hay que tener en cuenta los hábitos, las costumbres, la educación.

Al referirnos a la alimentación humana es fundamental entender la importancia de los primeros años de vida, incluyendo el periodo intrauterino. Hoy se ha superado ya la creencia de que había que buscar las causas del hambre en el determinismo genético. Al mismo tiempo, hay una superación del determinismo biológico, en el sentido de que si un niño tiene problemas en su infancia, no se podrá recuperar en la fase adulta. Se dan casos en los que el daño es tan grande que no hay recuperación posible, pero la mayoría de las veces la malnutrición puede superarse, si se hacen intervenciones precoces además de intersectoriales.

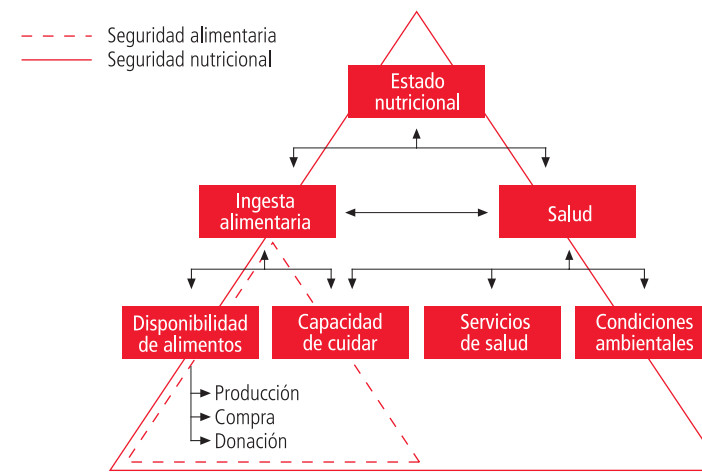
Se da una capacidad de recuperación muy grande especialmente en las fases más tempranas; también hay que considerar todo lo relacionado con la alimentación: el cariño, la interacción social y psicológica, los juegos, todo ello da lugar al desarrollo humano integral. Hoy existen estudios que indican que si una persona come pero no tiene cariño, el alimento tiene un impacto menor

hay que entender la alimentación como un fenómeno de aprehensión del mundo

del que tendría si tuviera una interacción, una estimulación, por ejemplo, para el desarrollo del cerebro, las conexiones neuronales etc. Hay que entender la alimentación como un fenómeno de aprehensión del mundo, de la naturaleza, que incluye también las interrelaciones sociales y es ahí donde la consideración de los derechos humanos se hace cada vez más importante, porque este holismo, esa indivisibilidad es fundamental.

El hambre y la desnutrición son fenómenos sociales. El alimento sólo adquiere una dimensión cuando transforma a la ciudadanía; el alimento es necesario pero no suficiente. Hay un gráfico que expresa el marco conceptual que ha sido desarrollado por una instancia de Naciones Unidas, el Comité permanente de nutrición que articula a todas las organizaciones de Naciones Unidas que trabajan con el tema de nutrición y alimentación. En el siguiente gráfico se ve que el triángulo que llamamos de seguridad alimentaria incluye la disponibilidad del alimento, la capacidad de la familia de cuidarse a sí misma y a los otros (cuidado de niños, ancianos, enfermos), capacidad de producir los alimentos, de transformarlos, de preservarlos, de escogerlos; todo es una construcción social, que incluye también la producción y las donaciones de alimentos.

En un triángulo más amplio, que llamamos de seguridad nutricional, todavía no tratamos de derechos humanos, sino de seguridad nutricional que incluye, por ejemplo, la salud. Una persona para poder comer, para aprovechar los alimentos, tiene que estar bien de salud, no tener parásitos u otras



Fuente: R Gross et al.

enfermedades. Los niños que están enfermos tienen una necesidad nutricional mayor y mueren, la mayor parte de las veces, a causa de las interacciones producidas por las enfermedades y la alimentación más que por la falta de alimento. Gran parte de las muertes se producen por contaminación del agua, por otras enfermedades que pueden ser prevenidas con vacunas y por circunstancias relacionadas con las enfermedades, como la pérdida del apetito.

No se puede negar que muchos mueren por falta de alimento, como sucede cuando se producen hambrunas, pero no es así en la mayoría de los casos. Otro factor importante se refiere a las condiciones de salud ambientales, incluyendo los servicios de salud, si las casas no tienen agua o carecen de saneamiento adecuado; si tampoco hay trabajo para los padres, no hay dinero para tener otras cosas que son fundamentales para la salud, no se puede tener una buena nutrición. También hay que tener en cuenta la preparación, almacenamiento y conservación de los alimentos, los utensilios, el combustible, la energía eléctrica, el agua, el cuidado, el cariño, las prácticas sociales festivas. Todo puede relacionarse con la alimentación: la salud, el ambiente saludable, los servicios públicos de salud, la educación, el saneamiento, sin olvidar la paz y la seguridad.

## 2

### EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN ADECUADA

El derecho humano a la alimentación tiene dos dimensiones. La primera se refiere a que el ser humano tiene derecho a estar libre del hambre; la segunda hace alusión a la aplicación adecuada del mencionado derecho a todos los seres humanos, independientemente de su procedencia de países ricos o pobres, desarrollados o en vías de desarrollo. El derecho a la alimentación tiene dos dimensiones indivisibles: la lucha contra el hambre no puede estar separada de la lucha por la alimentación adecuada. No se puede, por ejemplo, suministrar transgénicos para acabar con el hambre, ni dar comida de perros a las personas, porque viola los derechos humanos, porque a las personas hay que tratarlas como tales y no como animales.

Con el actual gobierno brasileño, que es un gobierno progresista, tenemos discusiones porque dentro de él hay quienes creen que por una parte se debe tratar el hambre y por otra tratar lo referido a la alimentación y eso no

puede ser así. Si vamos a trabajar el derecho a la alimentación desde el punto de vista de un derecho humano, hemos de hacerlo como un todo, porque si no se hace así estamos violando los derechos. Se trata no sólo de comer, sino de comer humanamente. Es análogo a la diferencia entre el derecho al trabajo del esclavo y el derecho humano al trabajo. Es necesario entender la diferencia entre los derechos que están positivados en la ley y lo que es efectivamente un derecho humano dentro de la perspectiva de construcción de una sociedad diferente a la que tenemos hoy.

En la Cumbre Mundial de la Alimentación se retomó el concepto de alimentación desde la perspectiva de los derechos humanos. Esta cumbre, más que ser una estrategia fundamental para la lucha contra el hambre, su mayor importancia estriba en que, por primera vez, un derecho humano se trata fuera de los foros internacionales de derechos humanos. Conviene señalar que la consideración de los derechos humanos dentro de la comunidad internacional es muy tibia y Naciones Unidas le destina menos de un uno por ciento de su presupuesto, es decir, casi nada. Lo destacable, sin embargo, es que se ha logrado salir de los foros propiamente referidos a los derechos humanos para entrar en otros como la FAO donde incluso temas como la seguridad alimentaria no ocupa un lugar preeminente y mucho menos la nutrición. Entrar en este foro es muy interesante y novedoso porque, por primera vez, un derecho económico, social y cultural se discute como objetivo de políticas públicas internacionales y nacionales. En este contexto, las directrices voluntarias suponen un paso muy importante porque, por primera vez, los países intentan regular acciones concretas referidas a un derecho humano. No se trata de acciones asistenciales, sino de políticas económicas y sociales, aunque hay algunos países que preferirían que el derecho humano a la alimentación se quedase en el ámbito asistencial, como donaciones y ayuda internacional, pero se va más allá y se está discutiendo el papel del comercio, de las relaciones internacionales, cómo las decisiones de un país afectan a otros y la importancia de incorporar normas en las legislaciones nacionales para garantizar los derechos.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ECOSOC), a través de la Observación general número 12, señala que los derechos humanos están indivisiblemente ligados a la dignidad humana. Por lo que se refiere en concreto al derecho humano a la alimentación, el Comité afirma que este derecho está indivisiblemente ligado a los otros derechos, porque si no se tiene una alimentación adecuada no se pueden ejercer el resto de los derechos, incluso el derecho a la vida. Asimismo, señala que el derecho humano a la alimentación adecuada es inseparable de la justicia social y requiere políti-

la lucha contra el hambre no puede estar separada de la lucha por la alimentación adecuada

si no se tiene una alimentación adecuada no se pueden ejercer el resto de los derechos

cas no solo sociales compensatorias para los pobres, sino también políticas económicas, ambientales, sociales en el ámbito nacional e internacional que deben estar orientadas hacia la erradicación de la pobreza. La inequidad es una de las causas principales de los problemas nutricionales y alimentarios tanto de la carencia como de la mala calidad de la alimentación.

La Observación general número 12 especifica que "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". Asimismo, el derecho humano a la alimentación adecuada se considera como un proceso, por lo tanto no debe ser interpretado en un sentido restrictivo, "asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos". Es decir, no estamos hablando de calcio, proteínas, carbohidratos, estamos hablando de comida, hábitos alimentarios, prácticas alimentarias, con elementos culturales muy importantes, con un componente de satisfacción psicológica y espiritual que es parte de la vida de las personas y que no se puede disociar del derecho a la alimentación. Este aspecto es fundamental a la hora de diseñar los programas, cómo se trata la cuestión de la autoestima, la creación de dependencia y los programas de rehabilitación nutricional y alimentaria que pueden olvidar la reconquista de la capacidad de auto alimentarse.

### 3

#### LA LUCHA DE LOS PUEBLOS Y LOS DERECHOS HUMANOS

los derechos humanos son un paradigma de la construcción de la sociedad, que parte del principio de que el Estado existe

¿Por qué hablamos de los derechos humanos? ¿Por qué los movimientos sociales reclaman los derechos humanos? Porque son un paradigma de la construcción de la sociedad, que parte del principio de que el Estado existe. El Estado es una parte de nuestra historia hasta hoy; puede que un día tengamos una sociedad donde no haya Estado, pero hasta ahora los derechos humanos son un instrumento de lucha de los pueblos, para contrarrestar el poder del Estado que tiende a concentrarse en pocas personas, controla el dinero público, el poder militar, policial y judicial.

En la cultura de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de respetar los derechos de las personas y, a la vez, tiene la obligación de pro-

mover los derechos, es decir, utilizar esos recursos públicos para fomentar la equidad. No se trata sólo de respetar y proteger, hay que actuar positivamente para lograr la equidad. Para ello, hay que garantizar a través de políticas públicas la inclusión de los sectores marginados y, al mismo tiempo, facilitar lo necesario a los sectores más vulnerables, como los ancianos, los enfermos, los niños, los presos, y a aquellas personas que se encuentran en situaciones de emergencia, tales como sequías, hambrunas o sufren pobreza extrema. Las mencionadas actuaciones hay que llevarlas a cabo desde la perspectiva de los derechos humanos, de la inclusión social, no desde la perspectiva caritativa o de donación. Para lograr estos objetivos se hace necesario la creación de mecanismos independientes de supervisión y de acción que sean capaces de controlar al Estado.

En la Conferencia de Viena de 1993 se retomaron los principios básicos de los derechos humanos. Además de la universalidad e inalienabilidad, ya comentadas, se contemplan también la indivisibilidad, la interrelación y la interdependencia existentes entre los derechos porque difícilmente podemos aislar un derecho humano de los otros, buen ejemplo de ello es el derecho humano a la alimentación cuya efectividad exige la interrelación con otros derechos.

La equidad y no-discriminación, la participación y la inclusión, la diversidad y la pluralidad deben estar presentes en la sociedad y, al no estarlo, dan lugar a violaciones de los derechos humanos que, como sociedad civil, debemos denunciar. En definitiva, la sociedad civil debe actuar. Por ejemplo, en Guatemala, como en otros países de América Latina, las comunidades indígenas se encuentran seriamente amenazadas y recibimos muchas consultas acerca de casos de discriminación, de si se dan o no casos de violación de derechos. Tales consultas deben analizarse desde la perspectiva de los derechos humanos como un todo y no se deben analizar los derechos de forma independiente, porque el resultado se verá mermado por la parcialidad del análisis y no se podrán unir posiciones.

La visión occidental sobre los derechos humanos es fragmentaria y cuando se expresa la diversidad se hace a partir de la negación del otro y eso es un grave error porque la diversidad es la gran característica de los derechos humanos. Lo único igual es nuestra diferencia, todos somos diferentes, cada uno tiene su propia aportación y esto se aplica también a los pueblos y a las culturas. No hay una verdad; mejor dicho, sí la hay, es la unión de todas, y esta es la única verdad que existe. Esta visión unilateralista no permite la convivencia pacífica ni mucho menos la resolución pacífica de conflictos porque no permite la existencia de otras visiones: "El que no está conmigo, está contra

hay que establecer mecanismos de control sobre la justicia para su correcta aplicación a partir de una perspectiva de derechos humanos

mí". La única salida para esa posición es que el resto desaparezca, acabar con la oposición. Los conflictos son permanentes por lo que es necesario negociar permanentemente para que los derechos de un grupo no estén por encima de los derechos de otros grupos.

El papel de los relatores tanto de Naciones Unidas, en el caso de Jean Ziegler y su equipo, o de los nacionales como es mi caso, es tratar de combinar los derechos, garantizar que a los pueblos indígenas, los Sin Tierra y otros grupos se les reconozcan sus derechos, sin que los derechos de uno se superpongan a los de otros. Se trata de combinar los derechos de todos y eso es muy difícil y complejo. Además, hay que asumir que la justicia no es ciega, que existen intereses que presionan para que una ley se aplique hacia un lado y no hacia otro; que la independencia de los jueces muchas veces se pone en entredicho. En consecuencia, hay que establecer mecanismos de control sobre la justicia para velar por su correcta aplicación, si es equitativa o no y a partir de una perspectiva de derechos humanos.

Otra cuestión que se debe tener en cuenta en el ámbito de los derechos humanos es el derecho de las personas a plantear recurso o a exigir reparación por el mal causado, sea a través de medidas administrativas o a través de la propia justicia. Si bien está establecido en la normativa internacional, en muchos países no se reconoce a tales derechos la condición de justiciables.

## 4

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS

Para hablar de políticas públicas y derechos humanos he de señalar que la Observación general número 12, además de la cuestión conceptual, tiene una parte sobre la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. Una de las cuestiones fundamentales está relacionada con la articulación, coordinación y la coherencia de las políticas públicas y con el establecimiento de metas, indicadores, plazos y presupuestos. No se trata sólo de determinar las acciones que se deben realizar en un periodo de cuatro años, sino también de fijar presupuestos e indicadores claros de medición antes y no después de la medición.

Conviene tener presente que el proceso es tan importante como el resultado, porque el fin no justifica los medios y tal principio debe respetarse tam-

bién en el ámbito de los derechos humanos. En Brasil, por ejemplo, algo tan necesario como una reforma agraria se realizó, en parte, en tierras de comunidades indígenas, lo que significó una violación de los derechos de los indígenas. En muchos casos los procesos tienen lugar sin las negociaciones oportunas o sin tomar en cuenta las opiniones de las partes implicadas. Otro ejemplo: los programas de asistencia alimentaria violan, en muchos casos, los derechos de las personas porque no les dejan capacidad de decisión sobre qué comprar y a quién. Un caso claro es cuando se les obliga a comprar alimentos de empresas transnacionales.

## 5

### RELACIÓN ENTRE SEGURIDAD ALIMENTARIA, SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.

La seguridad alimentaria se viene trabajando desde hace años y en sus inicios era un término militar que se refería a que los países deben tener alimentos suficientes para enfrentar un asedio militar, para soportar un bloqueo, a través del almacenamiento de alimentos que garantizara la alimentación del pueblo durante esa situación. Luego fue avanzando hacia los conceptos de disponibilidad de alimentos o de acceso a los mismos; sin embargo, sigue siendo un concepto limitado, centrado en garantizar el derecho de todos a comer. Esto genera políticas, como en el caso de la FAO, definidas principalmente dentro del marco de la producción. La dimensión nutricional, por ejemplo, ha sido introducida por el Comité de Nutrición de Naciones Unidas, especialmente después de la Conferencia internacional de nutrición, de 1992 (FAO/OMS, Roma), pero todavía la FAO no la ha incorporado efectivamente.

El concepto de soberanía alimentaria es una propuesta presentada y defendida por la sociedad civil que propone que los países tengan la posibilidad de generar condiciones para decidir sus propias políticas para poder garantizar la seguridad alimentaria. Se pueden establecer políticas de seguridad alimentaria bajo el modelo neoliberal de mercado basado en la teoría de que tendremos seguridad alimentaria para todos a través de la producción nacional y del intercambio de productos. Desde otra perspectiva, se defiende que para tener seguridad alimentaria hay que establecer la soberanía alimentaria.

para tener seguridad alimentaria hay que establecer la soberanía alimentaria

el concepto del derecho humano a la alimentación va más allá del derecho positivo

En mi opinión, hay que conjugar la soberanía y la seguridad alimentaria con los derechos humanos, para lograr un marco de acción suficiente para garantizar los derechos humanos.

El concepto de soberanía alimentaria que fue definido en el Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria (La Habana, septiembre de 2001) explicita el derecho a la alimentación, pero no el derecho humano a la alimentación. El derecho a la alimentación se trata todavía sólo como derecho y no como derecho humano. El concepto del derecho humano a la alimentación va más allá del derecho positivo.

En la declaración final del citado Foro Mundial se establece que "La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, basado en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental".

## 6

### POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y DERECHOS HUMANOS. DOS VISIONES DEL MUNDO

Actualmente, existe una pugna entre dos visiones del mundo, entre dos paradigmas. Por un lado, el paradigma de la globalización y de la liberalización de los mercados que, teóricamente, resolverá todos los problemas. Por otro lado, la corriente que afirma que la resolución de los problemas alimentarios y nutricionales pasa por la generación de políticas públicas que respeten, protejan, promuevan y realicen el derecho humano a la alimentación. Para ello se requiere un nuevo modelo de desarrollo donde haya políticas públicas de promoción, de inclusión y de redistribución de riquezas y de rentas.

Al planificar políticas de seguridad alimentaria y derechos humanos hay que trabajar en diversos frentes: políticas de producción, donde entran las formas agrarias, la agricultura familiar, modos de producción sostenibles, agroecología ... Hay que pensar también en fórmulas alternativas de empleo y

renta, ver nuevos modelos. Hay que diseñar formas de distribución y abastecimiento de alimentos a las áreas urbanas y rurales, programas sociales, cómo promover el derecho. Hay que plantear la seguridad alimentaria en el ámbito local, en los hogares, por ejemplo, trabajar la calidad de vida con cada familia. Hay que pensar políticas de nutrición y alimentación que incluyan la información y la educación; campañas de promoción de alimentos, de orientación alimentaria. Es necesario desarrollar también políticas asistenciales dirigidas a grupos vulnerables, pero políticas positivas, de discriminación positiva; tratar diferente lo que es diferente y de forma digna y humana.

Otra cuestión importante es la preocupación por los que están fuera de la sociedad, los que están marginados, que no tienen los derechos de los que goza el resto de la sociedad; de esos deben preocuparse los derechos humanos, porque el sistema no los ve: los ilegales, los clandestinos, los marginados, nacionales o no, en definitiva, los excluidos.

Para vigilar la realización de los derechos humanos y garantizar su exigibilidad y justiciabilidad se hace necesario tener instituciones nacionales de derechos humanos independientes de los gobiernos, financiadas públicamente pero independientes. Con esta motivación nacieron los principios de París y también los relatores especiales de Naciones Unidas quienes, por su independencia y autonomía, son los que pueden denunciar a la sociedad las violaciones de los derechos humanos. Dichos comités deben ser financiados públicamente; ser plurales, autónomos e independientes de los gobiernos; receptores e investigadores de denuncias de violaciones; deben relacionarse con las autoridades para poder exigir documentos y realizar las investigaciones pertinentes; deben ser aptos para hacer recomendaciones y seguimiento de las mismas. Para llevar a cabo todas estas actividades, es necesario tener un mandato amplio que puede tener la fórmula de una ley para que los gobiernos lo acepten. Es importante que los gobiernos no tengan voto en las instancias de derechos humanos, porque es el gobierno que viola mayoritariamente esos derechos; deben participar porque son parte del proceso y ayudan a la consecución de las soluciones, pero no pueden tener voto, porque esas instancias deben ser independientes. Pocos países viven esa situación, pero es la deseable.

los relatores especiales de Naciones Unidas por su independencia y autonomía, son los que pueden denunciar a la sociedad las violaciones de los derechos humanos

# 7

## LA REALIDAD DE LAS VIOLACIONES EN BRASIL

La realidad nacional brasileña referida a las violaciones de los derechos humanos a la alimentación, agua y tierra rural está siendo estudiada tanto por la relatoría interna, en la que estoy yo, como por la relatoría de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación.

El principal problema son las diversas situaciones que se viven en Brasil dependiendo del grupo de población al que nos refiramos. Los "quilombolas" son los descendientes de los esclavos africanos, constituidos en unas 2.000 comunidades, que están siendo atacados por las empresas porque tienen buenas tierras. La constitución establece que tienen derecho a sus tierras originales igual que los pueblos indígenas, pero sólo 20 de las dos mil comunidades han sido reconocidas. La relatoría exige la demarcación de las tierras como dice la constitución.

Otro grupo importante son los indígenas, que están en una situación similar a la de los anteriores. Sus conflictos nacen de su relación con las empresas mineras y las forestales. Asimismo, tienen conflictos con movimientos sociales como los Sin Tierra, porque estos hacen ocupaciones de tierras indígenas. Conviene recordar que el gobierno de Brasil se comporta de forma muy distinta cuando se trata de ocupaciones llevadas a cabo por los Sin Tierra o las realizadas por grandes empresas.

Finalmente están los pequeños agricultores, unos cinco millones, más siete millones de familias sin tierra. Se trata de una situación muy complicada por todo lo relativo a la reforma agraria. El gobierno trabaja en dos frentes: por un lado el Ministerio de la Gran Agricultura y, por otro, el Ministerio de Desarrollo Agrario. En uno y otro las políticas son antagónicas y lo mismo pasa con los gobiernos de países desarrollados que llegan a Brasil: una parte coopera para el desarrollo de los pequeños campesinos mientras que la otra negocia tratados con los grandes agricultores. Es evidente entonces la enorme esquizofrenia, no sólo en los países, también en la cooperación y las instituciones internacionales.

Otro gran conflicto es el relativo a las cuestiones de alimentación y nutrición. Aquí entra todo lo referente a condiciones de acceso (trabajo, tierras), la

cultura, la salud, la educación, programas y políticas gubernamentales. En cuanto a las políticas gubernamentales, hay que destacar la falta de cualificación por parte del funcionariado y la falta de interés por atender los problemas de la población y no solamente ocuparse de los intereses del Estado que, tradicionalmente, son intereses discriminatorios. Esta situación es muy complicada cuando se intenta trabajar desde la perspectiva de los derechos humanos, como se hace desde la relatoría.

El acceso al agua es uno de los problemas más graves de violación de derechos humanos, principalmente por falta de calidad y también por falta de acceso

el acceso al agua es uno de los problemas más graves de violación de derechos humanos

# 8

## AVANCES Y TAREAS PENDIENTES

En el trabajo de la relatoría se pueden señalar algunos avances. Uno de ellos ha sido que por primera vez las organizaciones de derechos humanos están trabajando con comunidades muy diversas (movimientos sociales, como los Sin Tierra, las pastorales) de una forma integrada. Se ha establecido una aproximación entre la lucha por los derechos humanos y las luchas sociales y existe una fuerte interacción entre ambas.

Cabe destacar que las relatorías han tenido un papel fundamental en forzar al Estado a hacer su trabajo, presentando recomendaciones a las autoridades gubernamentales. Por ejemplo, el Ministerio Público es el que legalmente debe promover los derechos y la mayor parte del tiempo no lo hace, en tal caso, la relatoría le insta a que lo haga. Se va introduciendo la labor de promoción de los derechos humanos. El trabajo de la relatoría ha generado conflictos con el actual gobierno porque, a pesar del cambio experimentado en Brasil, muchas estructuras permanecen sin cambio alguno. A pesar de esas dificultades, hay que seguir trabajando con el gobierno porque los cambios que se introduzcan hoy repercuten en el presente y en el futuro.



CAPÍTULO **V.**

## EL PROGRAMA HAMBRE CERO

Frei Betto, asesor del Presidente de Brasil

Resumen de la conferencia organizada por la campaña  
"Derecho a la alimentación. Urgente".

Consejo de la Juventud, 18 de noviembre de 2003

Hambre Cero es un programa del actual Presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, quien declaró a principios de su mandato, en octubre de 2002, que daba por cumplida su misión si al final de su mandato cada brasileño podía hacer tres comidas al día. Hambre Cero es un programa que, en un principio, se puede calificar de asistencialista, pero es evidente que no se pueden garantizar a través del asistencialismo recursos para un fenómeno como el hambre. El programa ha sido pensado para lograr inserción social, generar trabajo, crear sentimientos de ciudadanía y autoestima.

Para este año se han establecido cinco prioridades :

1. Los municipios más pobres de Brasil, especialmente en el norte, así como aquellos lugares que sufran sequías prolongadas.
2. Campamentos de asentamientos rurales.
3. Las comunidades negras descendientes de esclavos. Son cerca de 1.000 comunidades en todo el país ("quilombolas").
4. Personas que viven de la basura.
5. Aldeas indígenas en estado de subnutrición.

En cada una de estas comunidades, Hambre Cero constituye un comité gestor de nueve personas, de las cuales tres son funcionarios públicos y seis son elegidos por las organizaciones de la sociedad civil local: los sindicatos, las iglesias, los educadores y también las familias beneficiadas del programa que tienen un representante en el comité gestor.

Una vez verificadas las familias que según el criterio de la ONU tienen una renta mensual per cápita inferior a treinta dólares, la mujer, no el hombre, puede solicitar la tarjeta de alimentación, que le permita sacar cada mes una cantidad suficiente para comprar la comida. Cuando en una comunidad hay un mínimo de quinientas familias censadas, se ha comprobado cómo esa entrada de dinero supone para el municipio un cambio impresionante que activa la economía y el comercio. Las familias beneficiadas tienen la obligación

no se pueden garantizar a través del asistencialismo recursos para un fenómeno como el hambre



el programa se coordina mediante equipos de voluntarios, denominados agentes de seguridad alimentaria

de participar en programas de alfabetización de adultos, tienen que seguir programas de salud, mandar a sus hijos a la escuela.

El gobierno, además, propone a estas familias otras políticas públicas, como agricultura familiar, microcréditos, cooperativismo, construcción de saneamientos y viviendas. Además, cuando el gobierno tiene que dar canastas básicas, no compramos del supermercado, sino de productos procedentes de la agricultura familiar. Uno de los municipios más pobres del país tenía hasta hace poco la tasa más alta de muertes infantiles por desnutrición; ahora esa tasa se ha bajado de forma importante y sus habitantes van recobrando la autoestima: se ha inaugurado un salón comunitario y una peluquería. El programa Hambre cero trabaja en un principio con las familias para que, posteriormente, puedan salir adelante por sí mismas. Se trata de todo un programa de educación ciudadana.

El ministerio que coordina el programa Hambre Cero es el Ministerio Extraordinario de Seguridad, Alimentación y Combate del Hambre, cuyo ministro es José Graciano García. Hay una serie de consejos que estructuran el trabajo en diferentes sectores sociales con planes de acción específicos para cada sector.

El programa se coordina mediante equipos de voluntarios, denominados agentes de seguridad alimentaria. Son los que ayudan a las familias a aprovechar mejor las políticas públicas de cooperativismo, microcrédito, agricultura familiar, salud. Van de casa en casa tomando nota de si la familia está siguiendo el curso de alfabetización, si tienen huerta. Además, un equipo de educadores populares ayudan a las familias a cambiar sus prácticas. Estamos convencidos de que este tipo de trabajo es de gran importancia porque establece una relación directa con los beneficiarios del programa, gente pobre o muy pobre que es necesario que tomen conciencia de que son sujetos políticos. No resulta fácil convencerlos, pero les ponemos como ejemplo al Presidente Lula, un hombre pobre que se transformó en un excepcional sujeto político. Lo mismo ha ocurrido con buen número de los ministros.

Además del programa Hambre Cero, estamos desarrollando un programa de construcción de un millón de cisternas para recogida de agua de lluvia en zonas con graves sequías. Se trata de una tecnología muy sencilla, descubierta por un hombre de un pueblo hace unos veinte años y en su momento nadie se interesó por el invento. Este hombre descubrió que no se puede combatir la sequía, hay que aprender a convivir con ella e ideó unos sistemas de recogida de agua de lluvia muy sencillos, para instalar en las casas. El agua, finalmente, se almacena en cisternas y se utiliza en las épocas de sequía. Ha sido una revolución social, porque libera a las mujeres y a los niños de ir a buscar agua, que en la mayor parte de las ocasiones es agua contaminada.

## PREGUNTAS

### ¿Para cuántas personas está pensado el programa?

En un principio se pensó en un millón de familias en mil trescientos municipios, pero se llegará a más porque hubo ahora un cambio en las políticas sociales del país, lo que significa que todas las familias que son destinatarias de algún beneficio del Gobierno General pasan también a ser beneficiarias del programa Hambre Cero. Calculamos que unos tres millones seiscientas mil personas.

### ¿Cuánta gente hay involucrada?

Hay muchísima gente involucrada. Si calculamos trescientos municipios, en cada municipio un comité gestor formado por nueve personas, de las cuales sólo tres son funcionarios, el resto son voluntarios.

### ¿Qué opina de las críticas que le están haciendo al Presidente Lula?

Lula ganó unas elecciones, no hizo una revolución. No puede, por arte de magia, hacer milagros. Por otra parte, conviene señalar que las críticas no coinciden con las encuestas de opinión pública y son como una caja de resonancia para opiniones procedentes de los más variados sectores. Lula está tranquilo, muy satisfecho sobre todo por tres motivos:

1. Ha reorganizado la economía de Brasil, controlando la inflación y las inversiones. Les recuerdo que el 63% de las inversiones extranjeras salieron del país en un breve periodo de tiempo.
2. En cuanto a política exterior, Lula es un defensor de los países pobres del mundo, no sólo de América Latina.
3. Lula da prioridad a los problemas sociales.

### ¿Cuál es la relación del Presidente Lula con la iglesia?

En primer lugar, Lula es católico; siempre tuvo una excelente relación con la Conferencia Episcopal de Brasil y la sigue manteniendo. La Conferencia mantiene muy buenas relaciones con el gobierno y, al mismo tiempo, su actitud crítica. Hace poco publicó una nota sobre la exigencia y urgencia de la reforma agraria. Esto es muy bueno, porque no queremos tener ninguna institución de la sociedad civil como la transmisora del gobierno. En general, los gobiernos quieren sociedades inmovilizadas, pero Lula no lo quiere así y, por eso, me nombró responsable de la movilización social.

### ¿Cómo ha cambiado su trabajo al entrar en el gobierno?

Yo no veo ninguna diferencia entre mi trabajo pastoral antes y después de entrar a formar parte del gobierno, porque tengo la gran suerte de poder participar en la versión política de la multiplicación de los panes y los peces hecha por Jesús, que es el programa Hambre Cero.

Estoy trabajando para los más pobres de mi país, en consecuencia, tengo todo el apoyo de los Dominicanos de Brasil y de Roma, como también tengo todo el apoyo de la Conferencia Episcopal.

### ¿Qué opina de la teología de la liberación?

La teología de la liberación entre nosotros está muy viva. Cuando llegé a Roma, hace veinte años, no fue bien acogida porque trataba temas que se consideraban "demasiado políticos", tales como la deuda externa, el neoliberalismo, el capitalismo, el imperialismo del dinero, cuestiones de las que hoy habla el Papa, como critica la globalización y propone la globalización de la solidaridad. La teología de la liberación habló de todo ello veinte años antes.

En Brasil seguimos trabajando estrechamente con las comunidades de base que viven su experiencia de fe. Muchos políticos pertenecen a las mismas.

### ¿Con qué presupuesto cuenta?

En Brasil, para las políticas sociales se hace un solo presupuesto y para el año 2004 está dotado con cinco mil millones de dólares, que es mucho si se compara con lo anterior, es decir, nada porque la política social era la ocupación de la primera dama.

### ¿Cuál es la situación actual de Brasil?

Brasil es un país de 175 millones de habitantes, de los cuales más de cincuenta millones viven en situación de subnutrición. Es una contradicción, un escándalo considerando que somos uno de los cinco mayores países productores mundiales de alimentos. En Brasil no hay exceso de bocas, hay falta de justicia. Según datos de la FAO, hay alimentos suficientes para el doble de la actual población mundial; en consecuencia, si hay personas que pasan hambre no es por falta de comida, es por falta de justicia.

Tres razones han llevado al presidente Lula a priorizar el programa Hambre Cero en su programa de gobierno.

La primera razón es la contradicción de un país que no sufre catástrofes naturales, en Brasil no hay nieve ni desiertos, no hay ninguna razón que impida a la gente vivir, producir, hay tal cantidad de riquezas naturales y, sin

embargo, más de cuarenta millones de personas tienen hambre. Además, se despilfarra el 30% de la producción agrícola, entre la producción y la comercialización, sin contabilizar el despilfarro doméstico de la parte opulenta de la población.

La segunda razón es que Brasil ha tenido la más larga esclavitud de las Américas, trescientos cincuenta y ocho años, y ha sido el último país en decretar la abolición de la esclavitud. Pocos en Brasil son conscientes de lo que este hecho ha supuesto y de las repercusiones que llegan hasta hoy: Brasil es la segunda nación negra del mundo, después de Nigeria. Nigeria tiene setenta millones de negros y Brasil cincuenta millones de negros.

Los negros en Brasil son doblemente discriminados, por ser negros y por ser pobres y Lula ha aprendido por la experiencia que un tema social encuentra solución cuando pasa a ser un tema político. Efectivamente, durante trescientos años nadie se ha preocupado de defender a los negros, tampoco la iglesia católica que, a pesar de defender a los indígenas, jamás ha defendido los derechos de los negros. Es uno de los tantos pecados de nuestra iglesia.

La tercera razón es que hay ochocientos cuarenta millones de personas en situación de subnutrición crónica, unas seis mil personas al día mueren de hambre, de las cuales casi tres mil son niños con menos de cinco años de edad. Y de ahí surge una pregunta: si el hambre mata veinte veces más que el sida, y si es lo que más mata en el mundo, ¿por qué hay tan pocas movilizaciones contra el hambre? Yo he encontrado una respuesta, que es cínica: porque el sida, por ejemplo, no hace distinción entre clases sociales y el hambre la hace. Nosotros, aunque estamos bien nutridos, nos podemos morir por causa del sida.

Razones sociales y políticas han llevado al Presidente Lula a centrar sus políticas en la erradicación del hambre. También por razones personales porque Lula vivió en la miseria y dos de sus hermanos murieron de hambre.

El gobierno de Lula ha elevado a categoría política el problema del hambre y la lucha contra la pobreza para estructurar políticas públicas.

Se ha diseñado un programa de acciones estructurales y de inserción social, aunque también se necesitan acciones de emergencia porque el hambre no puede esperar y requiere también soluciones de emergencia, pero con otro contenido. Por ejemplo, en muchas zonas del país se organizan comidas comunitarias, el programa Hambre Cero también las contempla y va más allá preguntando a cada uno de los beneficiarios por qué está en la calle, si tiene trabajo, si sabe leer y escribir, si tiene alguna enfermedad, por citar alguna de las preguntas. Se trata de dar de comer y, además, iniciar la inserción social.

si el hambre es lo que más mata en el mundo, ¿por qué hay tan pocas movilizaciones contra el hambre?

también se necesitan acciones de emergencia porque el hambre no puede esperar

Las cinco acciones estructurales que figuran en el programa son:

1. Seguridad social
2. Fiscalidad
3. Reforma agraria
4. Acción política
5. Leyes laborales

la opción clara y explícita del gobierno de Lula es hacer cambios pero sin rupturas institucionales

Poner en marcha todas las acciones es difícil. Como he dicho antes, Lula no hizo una revolución, ganó unas elecciones. No es lo mismo llegar al gobierno y tener el poder. Nosotros llegamos al gobierno pero todavía no hemos llegado al poder. Somos conscientes de cómo es el poder, de cómo son las oligarquías, qué cautelas y qué precauciones tenemos que tomar para poder llegar a tener un programa de reformas, y esa es la opción clara y explícita del gobierno de Lula, hacer cambios pero sin rupturas institucionales.

#### ¿Cuál es su opinión sobre el ALCA?

En opinión del Presidente Lula, el ALCA no puede ser una versión continental del NAFTA, del Acuerdo de Libre Comercio entre Méjico, USA y Canadá. Viajó por América Latina exponiendo sus ideas sobre el ALCA, animó a los países que forman el Pacto Andino a que expusieran también sus ideas.

se dice que Cancún ha sido un fracaso, pero para nosotros ha supuesto una victoria

No estamos en contra de un área de comercio pero no con ese tipo de libertad que en realidad es una nueva versión de la colonización, y va en detrimento de los intereses de América del Sur, con muchas ventajas para Estados Unidos y muy pocas para nosotros. El Presidente Lula en pocos meses ha logrado una articulación importante con varios países de América del Sur, como en su día ocurriera con el movimiento de los países no alineados; en Cancún ha logrado reunir veintitrés países. Se dice que Cancún ha sido un fracaso, pero para nosotros ha supuesto una victoria, porque hemos plantado cara a las grandes economías del planeta, cuyas resoluciones pueden tener consecuencias catastróficas para nuestras economías.

Ahora el gobierno de Brasil se abre a África, en diciembre Lula va a los países árabes, después a la India, China..., en fin, queremos buscar un nuevo modelo de sociedad, porque el Presidente Lula es resultado del Fórum Social de Porto Alegre. Lula es el resultado de cuarenta años de trabajo, reuniones populares, para encontrar una alternativa para ese mundo neoliberal.

Estamos muy esperanzados, pero con mucha precaución, con muchos temores, buscando el máximo consenso, quizás porque no tenemos fuerza para tornar todos los sueños en realidad con la prisa que nos gustaría.

#### ¿Qué opina de los transgénicos?


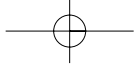
Está en la primera página del programa: Hambre Cero contra los transgénicos. En Brasil hay una ley que prohíbe la producción de transgénicos. Les explico un caso concreto de autorización. Como consecuencia del contrabando de soja transgénica que hubo entre Argentina y Paraguay a Brasil, se mezcló la producción. Brasil es uno de los mayores productores mundiales de tallos de soja, aunque no se consume soja en Brasil, ni las personas ni los animales. Había dos opciones para solucionar la situación: quemar toda la producción que estaba mezclada porque no se podía separar, o abrir una excepción para no tener un enorme perjuicio financiero. Se autorizó la exportación de soja explicando a los compradores que estaba mezclada. A consecuencia de esto, se inició una gran discusión en Brasil sobre los transgénicos. En este momento, solamente se pueden plantar transgénicos en Brasil con autorización expresa del Gobierno y si el Gobierno permite que llegue al mercado tiene que avisar al consumidor que es transgénico. El Gobierno de Brasil es partidario y adopta el principio de precaución.

Hambre Cero  
contra los  
transgénicos

#### ¿Con qué apoyos cuenta el Presidente Lula?

El gobierno procura hacer las cosas sin rupturas y hasta ahora no tenemos una fuerte oposición, porque tenemos un respaldo popular enorme, muy significativo. Ningún presidente de Brasil, después de la dictadura militar, tuvo tanto apoyo del pueblo después de tantos meses de gobierno. Lula ha tenido cuidado en no asegurar su gobernabilidad con el único apoyo del congreso, por eso tiene gente para hacer movilización social, ha creado consejos para la participación de los movimientos sociales, todos los consejos de la República tienen sus representantes de centro, derecha, izquierda, de todas las tendencias, porque queremos crear un consenso en la sociedad sin pretender que los movimientos sociales estén todos de acuerdo con el gobierno. El gobierno quiere dialogar con todos los sectores. La oposición más fuerte que tenemos es la de los partidos que apoyan a Cardoso, que han perdido las elecciones después de ocho años de gobierno.

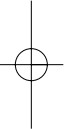
Desde el punto de vista internacional, hasta ahora no tenemos ninguna presión significativa. Cuando el Presidente Lula visitó Estados Unidos, el presidente Bush le preguntó cuál sería la actitud de Brasil en el caso de que Estados Unidos interviniera en Iraq y Lula le contestó que en Brasil nuestra guerra es otra, contra el hambre, nuestra guerra no es para quitar vidas, sino para salvarlas. Así, pues, Lula manifestó públicamente que Brasil está en desacuerdo con la presencia americana e inglesa en Iraq, que Brasil está en contra de la intervención en Iraq.



Brasil mantiene relaciones con Cuba y para algunos europeos es un escándalo. Yo me escandalizo más porque los mismos gobiernos que ahora quieren que Brasil no mantenga relaciones con Cuba, tuvieron relación con los peores dictadores de América Latina. No entiendo esta postura. Desde América Latina miramos a Cuba de una manera muy distinta de cómo se la mira desde aquí. Miramos a Cuba preguntando ¿por qué este país tiene un bloqueo desde hace cuarenta años por una potencia extranjera? Nadie puede imaginar una base cubana en California pero nadie se pregunta por qué hay una base americana en Cuba.

Una cosa interesante: Lula convenció a Bush para que no hiciera nada para desestabilizar a Chaves en Venezuela, porque, en última instancia, es un presidente elegido en las urnas.

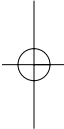
**¿Cómo van a explicar estos y otras muchos temas a sus ciudadanos?**

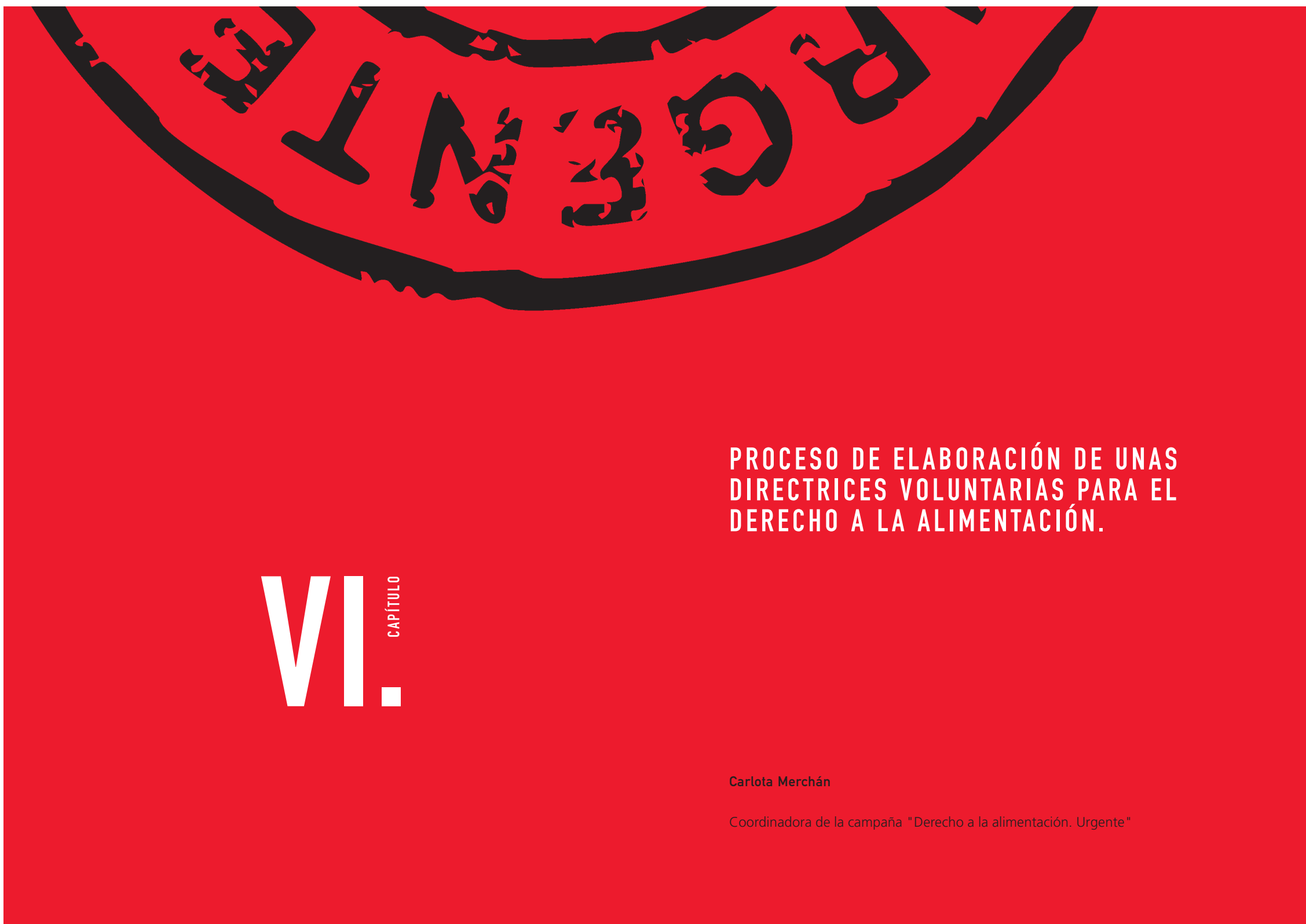


No hemos logrado poner en marcha una estrategia de comunicación que nos permita dar a conocer nuestros programas en Brasil. La comunicación es muy cara especialmente en televisión y cuando se piensa en unos presupuestos millonarios destinados a publicidad, por ejemplo, nos viene a la mente la imagen de miles de familias que podrían beneficiarse con tales presupuestos. Tenemos muchas dificultades para lograr una buena comunicación.

Hemos logrado salir en antena porque el trabajo en la radio es menos complicado y en Brasil hay emisoras muy buenas. Se han realizado vídeos que damos a conocer en nuestras visitas; hemos difundido folletos y contamos con una página web con mucha información acerca de programas, actividades, proyectos, en una palabra, sobre nuestro trabajo. Por lo que respecta al programa Hambre Cero, contamos con la importante participación de diversos grupos sociales, empresas, universidades..., más de lo que imaginamos en un principio.

Acabar con el hambre de 50 millones de personas exige mucho esfuerzo, además de dinero. Esperamos cumplir esa meta.





PROCESO DE ELABORACIÓN DE UNAS  
DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA EL  
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.

**VI.** CAPÍTULO

Carlota Merchán

Coordinadora de la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente"

La declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después (CAM: cad), celebrada en 2002, recoge el mandato a la FAO para que elabore unas directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada.

En el capítulo "Contexto del derecho a la alimentación" se analiza el proceso de construcción del derecho a la alimentación. También se comenta que hasta la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 la lucha contra el hambre no se basaba en un análisis de sus causas y, por lo tanto, no se incidía sobre éstas.

La Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) celebrada en Roma en 1996 supuso un punto de inflexión en la estrategia de lucha contra el hambre ya que, por primera vez, se recogió en una declaración de jefes de Estado la multidimensionalidad del hambre, sus causas y sus consecuencias.

En la declaración final de esta cumbre se especificaba la necesidad de desarrollar el contenido del derecho a la alimentación y de establecer una herramienta que permitiera la adecuada realización de este derecho.

Sin embargo, como ya se ha visto en el capítulo 1, esto no sucedió hasta 1999, año en el que se publicó la observación general número 12<sup>1</sup> (OG 12), pieza muy importante en la construcción del derecho a la alimentación. Con todo no existe aún un acuerdo respecto a qué tipo de instrumento se puede utilizar para la realización del derecho a la alimentación.

Es interesante señalar que, en la génesis de esta Observación General 12, está la iniciativa de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que se reunieron en un foro paralelo a la CMA de 1996 en cuya declaración final se pidió a los Estados miembros de la FAO que se elaborara un código de conducta para la realización del derecho a una alimentación adecuada.

A comienzos de 1997, tres organizaciones no gubernamentales, FIAN (Food First International Action Network), WANHR (Alianza mundial para la nutrición y los derechos humanos) y el Instituto Jacques Maritain, empezaron a redactar un código de conducta.

necesidad de desarrollar el contenido del derecho a la alimentación y de establecer una herramienta que permitiera la adecuada realización de este derecho

<sup>1</sup> Ver capítulo "Contexto del derecho a alimentación".

El documento propuesto como código establecía el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada, las correspondientes obligaciones de los Estados tanto a nivel nacional como internacional, las responsabilidades de las organizaciones internacionales y la regulación de las empresas económicas y de otros actores, incluidos los de la sociedad civil.

El código fue sometido a estudio y enmiendas por ONG y organizaciones de la sociedad civil y en septiembre de 1997 se publicó el texto definitivo que fue respaldado por más de 800 organizaciones de todo el mundo, del Norte y del Sur.

Esta iniciativa no prosperó por la oposición de algunos Estados que no veían con buenos ojos el establecimiento de un código de conducta.

En 2002 tuvo lugar la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después (CMA:cad) en cuya declaración final se recogía expresamente la invitación de los Jefes de Estado y de Gobierno "al Consejo de la FAO a que, en su 123º periodo de sesiones, establezca un grupo de trabajo intergubernamental, con el fin de elaborar, en un periodo de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; pedimos a la FAO que, en colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de Naciones Unidas, preste sus trabajos al grupo de trabajo intergubernamental, el cual deberá informar sobre sus trabajos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial".

El grupo de trabajo intergubernamental (GTIG) está abierto a todos los Estados miembros de FAO y Naciones Unidas, lo que quiere decir que las directrices voluntarias estarán dirigidas a todos los Estados y no solo a los que son partes del PIDESC<sup>2</sup>. Además de los Estados miembros de FAO, participan en el grupo de trabajo "observadores", entre los que se encuentran organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (ONG/OSC), agencias de Naciones Unidas como el Alto Comisionado de Derechos Humanos, la Relatoría Especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación.

Las directrices voluntarias, como su nombre indica, no serán jurídicamente vinculantes. Tanto su forma como su contenido parecen sugerir que tienen carácter de recomendación y que su finalidad no es crear nuevas obligaciones legales para ningún Estado. No obstante, las directrices no pueden reducir las

<sup>2</sup> El PIDESC es el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales en el que se desarrollan este tipo de derechos, y, entre ellos, el derecho a la alimentación, que fue después interpretado por la Observación general 12.

obligaciones que ya han adquirido los Estados por medio de tratados internacionales o en aplicación del derecho consuetudinario.

Este proceso constituye la primera negociación gubernamental relativa a uno de los derechos económicos, sociales y culturales llevada a cabo fuera del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

Se trata de la primera experiencia de documento con un enfoque específico acordado por los Estados miembros para un derecho económico, social y cultural, lo que puede constituir un precedente importante de cara al resto de los derechos de este grupo.

De acuerdo a lo previsto en la declaración final de la CMA:cad, la elaboración de las directrices voluntarias se debería realizar en un plazo de dos años, 2003 y 2004; el calendario previsto es el siguiente:

- 1ª reunión del GTIG, marzo de 2003.
- 2ª reunión del GTIG, octubre 2003.
- 3ª reunión del GTIG, julio 2004.
- Comité de seguridad alimentaria, septiembre 2004.
- Consejo de la FAO, noviembre 2004.

Debido a los problemas que han aparecido durante el proceso, el calendario ha sufrido algunas modificaciones que no afectan a la fecha de cierre y que se comentan a continuación.

#### **1ª REUNIÓN DEL GTIG, MARZO 2003.**

En esta primera reunión se constituyó la Mesa, responsable de coordinar el GTIG y redactar los diferentes documentos. La Mesa está presidida por el embajador ante la FAO de la República Islámica de Irán y formada por un representante de cada una de las siete regiones FAO (Europa, América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia, África, Oriente Próximo y Pacífico y Oceanía).

Desde el inicio del proceso la discusión se ha centrado principalmente en tres cuestiones:

1. si las directrices deben elaborarse desde un enfoque de derechos humanos, o no;
2. la inclusión o no del comercio internacional como un aspecto importante que afecta a la realización del derecho a la alimentación;
3. el marco internacional en que se van a implementar las directrices voluntarias, obligaciones extraterritoriales de los Estados.

primera negociación gubernamental relativa a uno de los derechos económicos, sociales y culturales llevada a cabo fuera del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas

se prefería  
hablar de  
soberanía  
alimentaria en  
lugar de  
seguridad  
alimentaria

El documento se presentó con el nombre recogido en el mandato de la CMA: cad "Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional".

Las ONG/OSC manifestaron su disconformidad con el nombre del documento y lo que éste lleva implícito. Es evidente que la realización de los DESC es progresiva, no puede darse de manera inmediata. Sin embargo, incluir el calificativo de 'progresiva' en el título de alguna manera resta fuerza a la realización del derecho. El propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que "si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados".

Otra crítica al título realizada por la sociedad civil es que se prefería hablar de soberanía alimentaria en lugar de seguridad alimentaria por la carga de derecho que lleva el concepto de soberanía alimentaria.

Como resultado de esta reunión se publicó un primer borrador de directrices, estructurado en un preámbulo con una introducción y unas consideraciones generales, una segunda parte en la que se incluyeron las directrices - un total de 17- y una última parte en la que se recogió el marco internacional. Este documento fue elaborado a partir de las aportaciones de contenido y estructura realizadas por los participantes en el GTIG.

La portavocía de las ONG/OSC está asumida por FIAN Internacional, de modo que la sociedad civil participa con una voz unitaria. En esta primera reunión se presentó una propuesta de directrices voluntarias resultado del encuentro celebrado en 2002 en la ciudad alemana de Mullheim.

### 2ª REUNIÓN DEL GTIG, OCTUBRE DE 2003

Esta segunda reunión del GTIG se celebró después de que se analizaran varios borradores de las directrices voluntarias desde la primera reunión en marzo. Concretamente, el GTIG trabajó el borrador hecho público en septiembre de 2003.

La reunión se desarrolló en un ambiente complejo y poco transparente, especialmente en lo que se refiere a las posibilidades de participación para la sociedad civil.

De hecho, las conclusiones de esta reunión no se han tenido en cuenta en los encuentros y trabajos posteriores.

En febrero de 2004 se celebró una reunión del comité de redacción formado por dos representantes de cada una de las regiones FAO y observadores

(ONG/OSC, agencias de la ONU, Relatoría de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación..) Esta reunión fue convocada debido a las diferencias que habían ido surgiendo en cuestiones lingüísticas y de redacción del documento. El documento que se utilizó en esta reunión fue el borrador de julio de 2003; es decir, se trabajó como si la reunión de octubre no se hubiera celebrado.

El resultado de esta reunión entre la segunda y tercera sesión del GTIG fue un documento de 120 páginas que compilaba las 400 enmiendas.

La Mesa concilió las propuestas conciliables y mantuvo como enmiendas aquellas imposibles de conciliar y las que introducían nuevas cuestiones, resultando un documento de 42 páginas.

### 3ª REUNIÓN DEL GTIG, JULIO 2004

En julio de 2004 se celebró la que se suponía última reunión del GTIG antes de la aprobación de las directrices voluntarias, en el Consejo de la FAO en noviembre. Sin embargo, y a pesar de que la reunión duró tres días más de lo habitual y que se celebraron sesiones nocturnas, no se pudo alcanzar un acuerdo.

Los puntos de desacuerdo fueron los mismos, comercio internacional y derechos humanos, principalmente.

En esta ocasión, con la intención de ser más operativos, el GTIG se dividió en tres grupos de trabajo conforme a la estructura del documento:

#### Grupo 1: preámbulo e introducción.

El debate en este punto se centró en la definición del derecho a la alimentación que se incluía, el enfoque de derechos humanos y la validez o no de las directrices voluntarias en situaciones de conflictos armados y, más concretamente, en situaciones de ocupación de territorios. La sociedad civil defendió la definición de derecho a la alimentación incluida en la observación general 12 así como las referencias a este documento y otros tratados de Naciones Unidas que incluyen el derecho a la alimentación por considerar que no se puede aceptar un compromiso menor al que ya ha sido acordado en tratados y cumbres anteriores.

#### Grupo II: marco internacional.

Este fue el apartado más problemático, ya que ni siquiera se partía de un acuerdo sobre el nombre, existiendo distintas opciones "dimensión internacional",

los puntos de  
desacuerdo  
fueron  
comercio  
internacional y  
derechos  
humanos,  
principalmente



"obligaciones internacionales" o "marco internacional". Tampoco había acuerdo en la inclusión como directriz o como un capítulo aparte. De hecho, éste último aspecto es una de las razones por las que el documento no pudo cerrarse en la mencionada reunión.

Existen dos posturas claramente contrarias sobre el contenido de este apartado, una a favor de incorporar cuestiones de comercio internacional y ayuda oficial al desarrollo (G-77) y otra (Norte América -Canadá y Estados Unidos- y Unión Europea) que no acepta incorporar propuestas que diverjan de los acuerdos de la Conferencia Interministerial de la OMC celebrada en 2001 en Doha (Qatar) y del Consenso de Monterrey en 2002, respecto a los compromisos de ayuda oficial al desarrollo.

#### Grupo III: las diecisiete directrices voluntarias.

Este grupo de trabajo se encargó de trabajar párrafo a párrafo las 17 directrices voluntarias con sus respectivas enmiendas. En esta ocasión, como ocurrió en la reunión de febrero de 2004, las ONG/OSC podían opinar, pero sus aportaciones no eran reflejadas en la pantalla que iba recogiendo todas las aportaciones.

Una vez más los puntos de desencuentro se repetían:

- La directriz 4, "sistemas de mercado", fue derivada en su totalidad al grupo II por voluntad de los países de la OCDE. Las directrices incluidas en este título no abordan aspectos tan relevantes como el dumping<sup>3</sup> cuyo impacto en el derecho a la alimentación ha sido sobradamente comprobado, especialmente sobre los pequeños agricultores, quienes más sufren el problema del hambre. Dentro del comercio internacional, para el G-77 es imprescindible abordar el acceso a mercados. Sin embargo, los países de la OCDE insisten en que estos temas deben tratarse en el seno de la OMC.
- Los países del G-77, principalmente las regiones de Asia, África y Oriente Próximo, cuestionan la pertinencia de las referencias específicas a la mujer, argumentando que un trato diferencial para con ésta iría en detrimento de otros grupos vulnerables.
- Los países en desarrollo no se mostraron favorables a incorporar el establecimiento de medidas de protección para los defensores de los derechos humanos, así como la asistencia legal a grupos especialmente vulnerables.

<sup>3</sup> Práctica comercial de vender a precios inferiores al costo de producción.

Según el mandato de la declaración final de la CMA:cad, las directrices voluntarias deberán estar redactadas en noviembre de 2004, para que las apruebe el Consejo de la FAO.

Como se ha señalado anteriormente, estaban previstas tres reuniones. Sin embargo, al no haberse podido llegar a un acuerdo que permita cerrar el documento, se tendrá una reunión de la versión reducida del GTIG -formada por dos representantes de cada región y se ha autorizado la presencia de observadores-, paralela a la reunión del Comité de Seguridad Alimentaria, y una cuarta reunión del GTIG en octubre de 2004.

#### EL CONSORCIO POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN PROSALUS-CÁRITAS-VETERINARIOS SIN FRONTERAS ANTE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS.

El consorcio ha tenido desde el inicio del proceso una participación muy activa. Se ha participado en todas las reuniones del GTIG con documentos propios de aportaciones a los diferentes borradores.

Merece la pena destacar la relación que se ha establecido con la Subdirección General de Relaciones Agrarias Internacionales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que ha tenido la representación oficial del Gobierno español en el GTIG.

Las ONG/OSC que han formado parte del grupo de trabajo intergubernamental son organizaciones con una sólida trayectoria de trabajo tanto en derechos humanos como específicamente en el derecho a la alimentación. Otra característica importante de la participación de la sociedad civil es que ha sido muy plural, estando presentes organizaciones del Norte y del Sur, así como de diferentes sectores de trabajo, confesiones religiosas, etc.

Las organizaciones del consorcio por el derecho a la alimentación tienen en cuenta las contradicciones que supone este proceso negociador. Por una parte, se es consciente del hito que supone esta negociación sobre un derecho humano económico, social y cultural. Por otra parte, resulta descorazonador comprobar cómo la vida de millones de personas está supeditada a los intereses particulares de los Estados.

En lo que respecta a los puntos que están dificultando el proceso, se considera necesario reconocer el impacto que tienen determinadas políticas comerciales sobre el derecho a la alimentación. Quizás el foro para debatir esta cuestión es la Organización Mundial del Comercio, pero este organismo no se caracteriza por su sensibilidad para con los derechos humanos aunque esté formada por los mismos Estados que forman la FAO, la Comisión de Derechos

la vida de millones de personas está supeditada a los intereses particulares de los Estados

Humanos, etc.

Las directrices recogen de manera clara que los Estados tienen unas obligaciones para con las personas que viven en su territorio en lo que respecta al derecho a la alimentación y, aunque estas obligaciones ya estaban recogidas en la observación general 12, es positivo que aparezcan de forma explícita en un documento dirigido a todos los Estados miembros de FAO y Naciones Unidas.

Algo sobre lo que se ha hecho hincapié desde la sociedad civil es que, precisamente por tratarse de unas directrices voluntarias, se debería tender a un texto más comprometido y no presentar un documento de mínimos como el que se está trabajando y que será lo que finalmente se apruebe. Algunas directrices recogen tantos condicionales y están redactadas con un lenguaje tan débil que resultan incomprensibles ("Los Estados, si lo desean y resulta apropiado podrían considerar adoptar...")

Se ha hecho tanto esfuerzo por resaltar el carácter voluntario de las directrices que hasta sus informes de implementación se han hecho voluntarios.

Desde algunos gobiernos, sin embargo, se ve de forma positiva el hecho de que se trate de directrices voluntarias ya que en caso de hablar de un código obligatorio los obstáculos al proceso habrían sido mayores y la posibilidad de acuerdo resultaría mucho más complicada.

Pese a la debilidad del texto, los Estados de alguna manera han reconocido que cuestiones como el acceso a recursos y bienes, el acceso a justicia, la transparencia o la protección de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, son importantes y deben estar recogidos en las directrices voluntarias.

Sin embargo, las directrices voluntarias son apoyadas por un número reducido de Estados, que son los que han participado activamente en el proceso; por eso las ONG/OSC ponen especial énfasis en los sistemas de seguimiento de la implementación de las directrices.

La campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" tiene como eje central el trabajo sobre las directrices voluntarias, pero no sirven cualesquiera directrices.

Existen ya numerosos acuerdos y compromisos para reducir el hambre en el mundo, el más concreto e inmediato el Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, se está muy lejos de poder alcanzar ese mínimo que es la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas para el año 2015.

La aprobación de las directrices voluntarias será un paso más en la lucha contra el hambre. Los recursos están y los medios también, lo que falta es voluntad política y dar prioridad al derecho humano a la alimentación frente a otro tipo de intereses.

# EPÍLOGO

## REVISIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

116

## CAMPAÑA DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. URGENTE

Los Estados miembros de Naciones Unidas hicieron pública en 2000 la Declaración del Milenio en la que se recogen 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio para ser alcanzados en 2015 y para cuya consecución no escatimarán esfuerzos .

El primero de estos objetivos es "Erradicar la pobreza extrema y el hambre" y, como se especifica en la meta 2, "Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre".

Existe un contraste escandaloso entre los compromisos realizados por los Estados (Cumbres Mundiales de la Alimentación, Declaración del Milenio, Conferencia sobre la financiación del desarrollo, Conferencia sobre desarrollo sostenible, etc) y la persistencia del hambre. Al ritmo actual, en 2015 sólo se habrá alcanzado reducir el número de personas que pasan hambre en la mitad de lo previsto.

Existe además una diferencia importante entre el Objetivo de Desarrollo del Milenio y el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, ya que en la declaración final de esta última los Estados se comprometieron a reducir a la mitad el número total de personas hambrientas para el año 2015, mientras que en la Declaración del Milenio el compromiso es de reducir a la mitad el porcentaje. Entre estos dos objetivos hay una diferencia de casi 190 millones de personas ; en este sentido la Declaración del Milenio ha supuesto un retroceso respecto al compromiso previo.

En capítulos anteriores se han expuesto las posibles causas del hambre; por tanto, si se conocen las causas, ¿por qué no se está en el camino correcto para terminar con el hambre?, ¿por qué incluso, en algunos lugares, el número de hambrientos está aumentando?

Existen las tecnologías y los recursos necesarios para poder alcanzar el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que pasan hambre para el año 2015, pero es necesaria una clara voluntad política para hacerlo.

A lo largo de esta publicación ha quedado patente la necesidad de esa vo-

117

luntad política para poder reducir el hambre en el mundo, lo cual implicaría, entre otras acciones, inversiones en la agricultura y en los pequeños agricultores, fortalecer el desarrollo de las capacidades de las personas, especialmente de las mujeres y niñas.

En 2005 se realizará una evaluación sobre el ritmo de avance en los objetivos marcados en la Cumbre del Milenio. Presumiblemente los resultados de esa evaluación no serán los deseados. En lo que respecta al objetivo 1, ya se sabe que no sólo no se van cumpliendo las metas sino que el número de personas que padecen hambre ha aumentado. Por otro lado, una alimentación adecuada o inadecuada condiciona el logro del resto de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio:

- Objetivo 2. Lograr la educación primaria universal: La malnutrición infantil y el déficit de micronutrientes puede llegar a tener consecuencias irreversibles en el desarrollo cognitivo lo que dificultará enormemente a la actividad escolar. Un niño malnutrido tendrá una escolaridad tardía y corta.
- Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer: La inequidad por razón de sexo aumenta el riesgo de malnutrición en la mujer. Las niñas que tienen una alimentación adecuada suelen tender a permanecer más años escolarizadas.
- Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil: La malnutrición está asociada al 56% de las muertes de niños menores de 5 años.
- Objetivo 5. Mejorar la salud materna: Una alimentación adecuada favorece el desarrollo del embarazo, previene de enfermedades en la madre y en el feto y la recuperación en el postparto.
- Objetivo 6. Combatir el VIH/sida, paludismo y otras enfermedades: Una buena alimentación es imprescindible para la supervivencia. En el caso del VIH/sida, la eficacia y seguridad del tratamiento con antirretrovirales se ve comprometida por el estado nutricional del enfermo.
- Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad medioambiental: La protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible posiblemente no sea una prioridad para las personas que no tienen garantizado su derecho a la alimentación. En lo que respecta al acceso a agua y saneamiento básico, estos son fundamentales para el derecho a la alimentación.
- Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo: Las personas malnutridas difícilmente podrán participar en el desarrollo de sus comunidades, lo que imposibilita el éxito de las iniciativas que se emprendan.

A la vista de este repaso a los Objetivos de Desarrollo del Milenio llegamos a la conclusión de que es necesaria una estrategia integral de lucha contra el hambre y la pobreza desde los derechos humanos, que trabaje sobre las causas del hambre e implique la participación de todos, ricos y pobres. En definitiva, es necesario poner en práctica los compromisos firmados.

Además es importante hacerlo desde un planteamiento de respeto, protección y garantía de los derechos humanos. **La reducción del hambre en el mundo es, en realidad, la reducción del número o del porcentaje de personas que cada día ven vulnerado su derecho humano a la alimentación.**

