

ARGUMENTOS DE LA CAMPAÑA SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

1. Introducción: contexto general del hambre en el mundo.

Según el informe “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008” las estimaciones de la FAO señalan que el número de personas que padecen hambre crónica en 2007 aumentó en 75 millones, que se añaden a la cifra de 848 millones de personas desnutridas que daba la FAO en 2003-2005. Gran parte de este aumento ha sido debido a la crisis de los precios de los alimentos estimándose en 923 millones de personas subnutridas a finales de 2007. El dato que se maneja como referencia de 2008 es de 963 millones de hambrientos, y la tendencia que se proyecta en 2009 es de superación de la cifra de los mil millones, como han reconocido algunos organismos internacionales.

Esto ha dado al traste con los ligeros avances logrados la década pasada en cuanto a la reducción de los porcentajes de población en situación de hambre. En el periodo 1990-92 el porcentaje de personas hambrientas era del 20% y en 2003-2005 de 16%. En 2007 la proporción ha vuelto a subir, situándose en el 17%.

Este aumento en el número de personas hambrientas ha supuesto un serio revés para algunos países que habían avanzado en la consecución de la meta del milenio relativa a la reducción del porcentaje de personas hambrientas.

La FAO estima que el aumento de precios ha empujado al hambre a 41 millones de personas más en Asia y Pacífico, y 24 millones en África subsahariana. En África se encuentran 15 de los 16 países en los que la prevalencia del hambre ya supera el 35% de la población, lo que los convierte en especialmente vulnerables a la volatilidad de los precios de los alimentos.

2. Acuerdos internacionales y marco legal del derecho a la alimentación.

2.1. Marco legal internacional del derecho a la alimentación

La Declaración Universal de Derechos Humanos precisa en su artículo 25 que *“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 fue considerado un derecho de segunda generación, 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.

La Guerra Fría, con la separación del mundo en dos bloques ideológicamente opuestos, también separó artificialmente los derechos humanos.

Sin embargo, tras la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de 1993 se retomaron los principios originales de los derechos humanos y se reunificaron las dos grandes categorías, los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

En el preámbulo tanto del Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) como del Pacto Internacional para los Derechos Civiles y Políticos se reconoce que, *“con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”*.

Sin embargo, así como el Protocolo Facultativo para los Derechos Civiles y Políticos se aprobó y entró en vigor prácticamente tras la aprobación del Pacto Internacional para estos derechos, en el caso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Facultativo que permite la denuncia y vigilancia del cumplimiento del correspondiente Pacto se aprobó en diciembre de 2008 y en la actualidad se encuentra en la fase de ratificación por parte de los Estados. Habiéndose producido la ratificación por parte de más de 30 Estados durante la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada a final de septiembre de 2009, se deberá producir en breve su entrada en vigor.

2.2. Acuerdos y compromisos internacionales

- Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996

El Plan de Acción fue el resultado concreto de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996. El Plan se estructura en 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. El objetivo del Plan de Acción es alcanzar el objetivo establecido en la Cumbre de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el número de personas hambrientas en el mundo. Se trata del 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 de Seguridad Alimentaria Mundial.

- Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria mundial

Estas Directrices se elaboraron a partir del mandato dado por la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, celebrada en 2002 en Roma, y fueron aprobadas por el Consejo General de la FAO en noviembre de 2004.

La finalidad de las Directrices voluntarias es proponer medidas concretas en diversos ámbitos, a fin de captar el carácter complejo del drama del hambre y crear condiciones favorables a largo plazo para garantizar la seguridad alimentaria nacional.

Las Directrices abordan, por tanto, diversos factores importantes para el desarrollo como los aspectos legales e institucionales, la buena gestión pública y las estrategias nacionales, pero también cuestiones vinculadas a la economía y el funcionamiento de los mercados, la nutrición y las políticas alimentarias, la educación y las políticas sociales, los derechos de la mujer y el apoyo a los grupos vulnerables, las situaciones de emergencia y la ayuda internacional, así como la dimensión internacional.

Por otra parte, las Directrices proponen un enfoque basado en los derechos. Reafirman principios tales como la igualdad y la no discriminación, la participación y la colaboración activa, la rendición de cuentas y el estado de derecho, pero también la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

- Compromisos en el marco de la crisis alimentaria mundial

Creación del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria. Por primera vez se establece una instancia de coordinación entre todas las agencias de Naciones Unidas que trabajan en mayor o menor medida sobre un sector, en este caso la alimentación y la agricultura. El Grupo de Trabajo hizo público en julio de 2008 el documento “Marco Ampliado de Actuación” que en la actualidad es el documento de referencia para todas las iniciativas internacionales de lucha contra el hambre y/o contra la crisis alimentaria mundial.

3. Obligaciones de los Estados para el derecho a la alimentación.

El PIDESC impone a los Estados Partes la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos.

El artículo 2.1 del mismo PIDESC señala que *“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”*.

La observación general 3, sobre las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC, recoge que la cooperación internacional para el desarrollo y para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados.

La observación general 12, específica para el derecho a la alimentación, detalla cuáles son las obligaciones de los Estados respecto a este derecho:

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.

4. Relación entre los niveles nacionales e internacionales.

El derecho a la alimentación tiene una dimensión nacional y una dimensión internacional, ambas interrelacionadas.

La dimensión nacional abarcaría las responsabilidades que los Estados tienen para con sus ciudadanos. La dimensión internacional se concentraría principalmente en la obligación que tienen los Estados de no interferir en el disfrute del derecho a la alimentación de terceros países o ejercer su responsabilidad de manera más directa para con los ciudadanos de países no solventes.

Los Estados deben garantizar que sus políticas no contribuyen a la violación del derecho a la alimentación, sino que contribuyen, en la medida de lo posible, a la protección y total implementación del derecho a una alimentación adecuada¹.

Esta dimensión internacional incluye la responsabilidad de los Estados en la negociación de acuerdos sobre agricultura, comercio, tecnologías, etc.

La cooperación internacional se enmarcaría dentro de la dimensión internacional, destacando el papel que juega o debiera jugar la ayuda alimentaria. Este tipo de ayuda ha sido, y es, criticada por la utilización política a la que suele verse sometida, generando o aumentando la dependencia de los países receptores respecto de los donantes, alterando los hábitos de consumo mediante la introducción de productos inadecuados a las prácticas alimenticias de los países, olvidando el factor cultural de la alimentación.

5. Agricultura, desarrollo y derecho a la alimentación.

La preservación del medio ambiente, del paisaje o del patrimonio cultural en el ámbito rural constituye ejemplos de bienes públicos². Proteger la oferta de dichos bienes públicos requiere crear condiciones favorables, mediante subvenciones, precios administrados u otros procedimientos para el desarrollo de la producción agrícola.

El análisis del modelo agrícola no debe hacerse exclusivamente desde parámetros de productividad, sino evaluando también aspectos sociales y ambientales, de realización del derecho a la alimentación tal y como se desarrolla en la Observación General Nº12 y atendiendo siempre a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad. En este sentido, habría que optar, como estrategia contra el hambre en los países en desarrollo, por modelos de producción agrícola familiar, de pequeña y mediana escala, ecológicos, que pueden tener un mayor impacto en la reducción del hambre.

Las políticas agrarias deben encaminarse a conseguir la soberanía alimentaria de los pueblos, entendiendo 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 la población, basado en la pequeña y mediana explotación, respetando sus propias culturas y diversidad.

La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sostenible para las zonas rurales, donde vive el 70% de los pobres y hambrientos.

6. Acceso a recursos

a) Tierra

La tierra es el recurso esencial para la producción agrícola, pecuaria y forestal.

La concentración de la propiedad de la tierra en un reducido número de propietarios dificulta sobremanera la situación de los pequeños productores que, en general, tienen un grave problema en lo que respecta al acceso a la tierra y el reconocimiento jurídico de la propiedad de la tierra que trabajan. Los últimos tiempos estamos siendo testigos de cómo se están

¹ Contribución conjunta de la sociedad civil Norte-Sur. Seminario FIAN, 2002.

² Los bienes públicos son aquellos de cuyo disfrute no se puede excluir a nadie.

produciendo apropiaciones indebidas de la tierra para la obtención de recursos naturales pasando por la usurpación de los conocimientos ancestrales relacionados con el uso de las semillas y plantas medicinales, así como el uso y degradación de las mejores tierras y, por último, la contaminación atmosférica causada en gran parte por los países industrializados.

Un aspecto importante en relación a la tierra es la discriminación por cuestión de género. Se estima que las mujeres de los países en desarrollo producen alrededor del 70% de los alimentos y, sin embargo, apenas poseen la titularidad del 1% de las tierras de cultivo. Esta situación en algunos casos se da amparada por la Ley y, en la mayoría, por los usos y costumbres de las comunidades.

Las recientes reformas agrarias que se han llevado a cabo han sido promovidas por el comercio, por el Banco Mundial y no por la voluntad de un reparto justo de la tierra que favorezca una vida y desarrollo dignos de quienes trabajan y viven de este recurso.

b) Agua

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud.

En la actualidad alrededor de 1.000 millones de personas no tienen acceso al agua potable.

La transformación de la pequeña agricultura en agricultura industrial intensiva ha contribuido de manera especial a la crisis de recursos hídricos que vivimos. Las actividades agrícolas consumen el 70% del total de las aguas dulces disponibles en la actualidad.

c) Semillas

Las semillas resultan indispensables para la actividad agrícola. Sin embargo, éstas no siempre están en manos de los agricultores que son quienes las van a utilizar.

El control de las semillas conlleva indiscutiblemente al control de la producción. Este control está en manos de un grupo de empresas multinacionales radicadas en países del Norte, exportadores de semillas a países del Sur afectados por hambrunas o situaciones de hambre crónica.

En este contexto de acceso y control limitado de las semillas, la biotecnología es presentada como la alternativa que puede solucionar el problema del hambre. Sin embargo, la Tierra produce alimentos suficientes para todos sus habitantes y, en consecuencia, el problema del hambre es una cuestión de reparto de los recursos.

La monopolización de la biotecnología por parte de un grupo de empresas radicadas en países industrializados aumenta o refuerza la dependencia tecnológica del Sur respecto del Norte.

d) Recursos pesqueros.

La pesca es uno de los factores más importantes de la economía alimentaria mundial. En todo el mundo, más de 30 millones de pescadores y criadores de peces, junto con sus familias, se ganan la vida con la pesca³. Se calcula que la pesca es el medio de vida de unos 100 millones de personas en países en desarrollo.⁴

Según la FAO (2001), alrededor del 50% de los recursos de la pesca marítima de todo el mundo está completamente explotado, el 25% está sometido a explotación excesiva y alrededor del restante 25% podría resistir porcentajes de explotación más elevados.

Cerca de 1.000 millones de personas en su mayoría en los países en desarrollo, dependen del pescado como principal fuente de proteínas.

³ Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030. FAO, 2002.

⁴ Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Hegoa/Icaria, 2000.

7. Conclusiones.

- El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental y como tal debe ser reconocido, respetado, protegido y garantizado por los Estados.
- El derecho a la alimentación es inseparable de la realización de otros derechos, tanto derechos económicos, sociales y culturales -como el derecho al agua, a la salud, a la vivienda, a la educación o al trabajo- como de los derechos civiles y políticos.
- Hasta el momento, en general ha faltado voluntad política por parte de los Estados Parte del PIDESC para que los derechos económicos, sociales y culturales sean equiparados a los civiles y políticos en cuanto a su respeto, protección y garantía.
- La reciente crisis alimentaria ha puesto una vez más de manifiesto que el principal problema para acabar con el hambre no es tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso físico y económico de la población. Por tanto, las respuestas no pueden quedarse en el ámbito del incremento de la producción y de la mejora de la productividad.