

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA DESAFÍOS Y PROPUESTAS

APORTACIÓN DEL ODA-E Y ODA-ALC
ANTE LA CUMBRE MUNDIAL CONTRA EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN
DIRIGIDO A LAS CORTES GENERALES

CUMBRE PARLAMENTARIA MUNDIAL CONTRA
EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN

MADRID
29-30 Octubre de 2018

Septiembre 2018



*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

Presentación del <i>Observatorio del Derecho a la Alimentación de España</i> (ODA-E) y justificación del documento	3
PRIMERA PARTE. Análisis del derecho a la alimentación adecuada. El caso de España	4
1. El derecho a la alimentación en el mundo	4
2. El derecho a la alimentación en España	7
2.1. El vínculo entre pobreza e inseguridad alimentaria	7
2.2. Malnutrición y déficit de alimentación adecuada	8
3. El derecho a la alimentación adecuada: conceptos, elementos constitutivos y principios que lo orientan	10
3.1. El derecho a la alimentación: derecho humano básico y fundamental	10
3.2. Elementos constitutivos y principios que lo orientan	10
4. Obligaciones del Estado, de las empresas y de la sociedad civil respecto al derecho a la alimentación	12
4.1. Las obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación adecuada	12
4.2. Algunos obstáculos existentes en el Estado de derecho para garantizar el derecho a la alimentación	16
4.3. El papel de las empresas ante el derecho a la alimentación	17
4.4. El papel de la sociedad civil y de la academia ante el derecho a la alimentación	19
4.5. Iniciativas en marcha para garantizar el derecho a la alimentación	19
SEGUNDA PARTE. Propuestas dirigidas a las Cortes Generales	22
5. Para consolidar el derecho a la alimentación (propuestas legis)	22
5.1. Reconocer el derecho a la alimentación como norma de ius cogens en el derecho internacional	22
5.2. Reconocer el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución española	24
5.3. Elaborar una ley marco nacional sobre el derecho a la alimentación adecuada	27
6. Para impulsar el cumplimiento del derecho a la alimentación en el ámbito internacional	30
6.1. Impulsar la Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo	30
6.2. Crear una Alianza Parlamentaria en España por el derecho a la alimentación adecuada	30
7. Para hacer frente a la malnutrición por sobrepeso-obesidad	32
8. Para contribuir a la realización del derecho a la alimentación adecuada en España	32
8.1. Fomentar una adecuada educación alimentaria	32
8.2. Promover una economía circular en el sector alimentario	32
8.3. Impulsar la justicia social	33
8.4. Promover la gobernanza alimentaria	33
8.5. Promover el derecho a la alimentación desde una perspectiva agroecológica	33
9. Para fomentar el debate con el objetivo de contribuir a la garantía del derecho a la alimentación adecuada	35

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

9.1. La renta básica y su papel en relación con la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación	35
9.2. La articulación de la esfera pública con las instituciones del Estado constitucional: la construcción de un cuarto poder para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación	35
TERCERA PARTE: Anexos	37
Anexo A. El derecho a la alimentación desde una perspectiva agroecológica	37
Anexo B. La renta básica y su papel en relación con la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación	43
Anexo C. La articulación de una esfera pública con las instituciones del Estado constitucional: la construcción de un cuarto poder para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación	46
Anexo D. Experiencias del ODA-ALC	48
1. La experiencia de colaboración del ODA-ALC con el PARLATINO. La ley modelo para el cambio climático en América Latina y el Caribe	48
2. La experiencia de Costa Rica. El proceso de elaboración y redacción del proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional	50
3. La experiencia de Bolivia con el Frente Parlamentario de Lucha contra el Hambre	52
4. La experiencia de colaboración del ODA de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay en apoyo a la Comisión Especial “Derecho a la Alimentación” de la Asamblea General de la República	53

PRESENTACIÓN DEL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE ESPAÑA (ODA-E) Y JUSTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO

A finales de 2016 se conformó una red de personas vinculadas a la academia en España académicos españoles con el objetivo de crear un Observatorio del Derecho a la Alimentación (ODA-E), siguiendo la experiencia del Observatorio de América Latina y el Caribe (ODA-ALC) y con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El ODA-E, promovido en un principio por la Universidad de Barcelona, la Universidad Politécnica de Madrid y la Universidad de Oviedo, está integrado hoy por más de treinta instituciones académicas, como facultades, escuelas universitarias, departamentos, institutos, cátedras y observatorios, además de la colaboración de varias organizaciones de la sociedad civil.

Los objetivos del ODA-E son promover iniciativas de investigación multidisciplinar y políticas públicas que garanticen la exigibilidad del derecho a la alimentación adecuada y temáticas relacionadas, así como favorecer el intercambio de experiencias y el diálogo entre instituciones académicas, parlamentos, sociedad civil y organismos internacionales, con el fin de garantizar una alimentación para toda persona de manera justa, sostenible, equitativa y saludable.

Durante estos dos años, el ODA-E ha organizado encuentros de todos los miembros del mismo y mantenido reuniones periódicas con la Oficina Técnica de la FAO en España, la Oficina Regional de la FAO en Chile, el ODA-ALC. Asimismo, ha participado en muchos foros de discusión sobre el derecho a la alimentación tanto en España, Europa o Iberoamérica.

Durante el primer semestre de 2018, el ODA-E se ha reunido con diferentes grupos parlamentarios para ofrecer su colaboración para la creación de una alianza parlamentaria española por el derecho a la alimentación, que se está conformando.

Con motivo de la Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición que se celebrará en Madrid a finales de octubre de 2018, el ODA-E ha preparado este documento, que recoge los principales elementos de discusión en el seno del Observatorio con la finalidad de abrir un debate en el seno de las Cortes Generales.

El documento contiene tres partes:

- Una primera, donde se realiza un breve análisis sobre el estado del derecho a la alimentación en España.
- Una segunda, con recomendaciones y propuestas para los y las representantes en el Senado y Congreso integrantes de la Alianza Parlamentaria por el Derecho a la Alimentación en España.
- Una tercera, integrada por diversos anexos, que complementan el contenido de las dos partes anteriores.

PRIMERA PARTE. Análisis del derecho a la alimentación adecuada. El caso de España

1. El derecho a la alimentación en el mundo

Iniciaremos este diagnóstico formulando una pregunta: ¿por qué millones de personas en el mundo padecen hambre y malnutrición, de los cuales un altísimo porcentaje corresponde a niños y mujeres gestantes?

La irracionalidad de la situación y su inaceptabilidad comprometen a los Estados, a los poderes económicos privados y a la ciudadanía en su conjunto en la búsqueda de una solución definitiva.

En el informe de la FAO “El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2017”, se evidencia que los logros en torno a la realización del derecho a la alimentación en los decenios anteriores comienzan a revertirse¹. En el año 2000 la cifra de personas subalimentadas alcanzaba los 900 millones, en 2015 la cifra logró reducirse a 777 millones, pero a partir del 2016 volvió a aumentar a 815 millones el número de personas con subalimentación crónica en el mundo.

Como se ha repetido en reuniones de legisladores que integran el *Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC)*, la persistencia del hambre es, básicamente, un **problema político**.

Son los parlamentos y los gobiernos los que toman las decisiones relacionadas con las políticas públicas sociales, la distribución del presupuesto, la aprobación de leyes que favorezcan el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación, las garantías y recursos para su exigibilidad, la creación de mecanismos de gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional, como instrumentos flexibles de cooperación, de incidencia y de control de los actores públicos, privados y de la sociedad civil. Pero también las decisiones que inciden en el tipo de sistemas de producción, de usos de la tierra y del agua, de acceso a los mercados, de seguridad y soberanía alimentaria.

La pobreza es una de las causas que más influye y obstaculiza el ejercicio del derecho a la alimentación. Según el informe *Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, presentado en la Asamblea General de Naciones Unidas, en el año 2017 se logró reducir la tasa de pobreza que pasó del 28% en 1999 al 11% en 2013. No obstante, en casos como el de África subsahariana, el 42% de la población continúa en condiciones de extrema pobreza.

El *enfoque de derechos* sitúa la reducción de la pobreza como una cuestión esencialmente legal y no tanto como una mera cuestión de caridad o de obligación moral, tanto para las instituciones públicas como para las privadas y la ciudadanía en su conjunto. En palabras de la CEPAL:

“La aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social, las ubica en el marco de los derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios [...] en la inflexión histórica actual de la región hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social que los conjugue².”

¹ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma, FAO, 2017.

² CEPAL (2006), citado en Nuria Cunill Grau en “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. nº. 46, 2010), Caracas, p. 18, 31.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

El derecho a la alimentación adecuada está reconocido en varios tratados internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), vinculante para los Estados parte. Esto les obliga a: respetar, proteger y realizar los derechos consagrados en dicho pacto.

Reconocer el derecho a la alimentación supone 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 la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna³.”

A partir del año 2015, los logros de las iniciativas encaminadas a combatir el hambre y la malnutrición retrocedieron y, en consecuencia, se incrementó el número total de personas que padecían hambre. En 2016, uno de cada cuatro niños menores de cinco años padecía desnutrición, es decir, 155 millones de niños tenían retraso en el crecimiento, mientras la desnutrición infantil aguda ponía en riesgo la vida de 58 millones de niños en el mundo. El secretario general del Consejo Económico y Social (informe de 2017) señalaba que, en 2016, 52 millones de niños menores de cinco años en todo el mundo padecían emaciación (bajo peso para su estatura, por lo general como resultado de escasez alimentaria aguda y considerable o de una enfermedad, o ambas). La tasa mundial de emaciación era del 7,7% en 2016 y la tasa más elevada (15,4%) se registró en Asia meridional. Asimismo, en todo el mundo, el 33% de mujeres en edad fértil padecen anemia, lo cual repercute en la salud y la nutrición de sus hijos⁴.

En el otro extremo del espectro, el sobrepeso y la obesidad afectaban en 2016 a 41 millones de niños menores de 5 años en todo el mundo (6%); tendencia que también se observa en población adulta. Los cambios en los hábitos alimentarios y el sedentarismo son factores que inciden en este problema que preocupa por su impacto en la salud y aumentan el riesgo de contraer enfermedades.

Los factores que han favorecido el aumento de la inseguridad alimentaria en distintas zonas del planeta, especialmente en África subsahariana y Asia sudoriental y occidental, son varios. Entre ellos, el aumento de conflictos violentos en todo el mundo y el impacto del cambio climático (inundaciones y sequías) en la producción de alimentos, pero también las políticas internacionales de incremento de precios en los mercados de alimentos. Factores que afectan con mayor intensidad a las comunidades rurales⁵.

³ J. Ziegler, *El derecho a la alimentación. 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*, CDESC (E/CN.4/2001/53), 7 de febrero 2001, p. 9.

⁴ En la etapa de la gestación y en la infancia la malnutrición (por defecto o por exceso) pone en riesgo no solo el desarrollo físico, sino también la capacidad cognitiva, provocando disminución del rendimiento educativo y, en etapas ulteriores, en el trabajo.

⁵ Se estima que las pérdidas económicas que provocan los desastres climáticos promedian entre 250.000 y 300.000 millones de dólares al año. “El riesgo de desastres en todo el mundo está muy concentrado en los países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos”. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. “Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” Informe del Secretario General. 11 mayo 2017.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

En relación con las dimensiones de su economía, los pequeños Estados insulares en desarrollo han sufrido un impacto desproporcionado.⁶ Al respecto, la reducción del riesgo frente a los desastres climáticos es una estrategia fundamental para poner fin a la inseguridad alimentaria y la pobreza extrema. Es necesario redoblar esfuerzos y adoptar medidas que permitan tener sistemas de producción alimentaria sostenibles y prácticas agrícolas resilientes. Asimismo, como parte de esa estrategia, es crucial preservar el patrimonio y diversidad genética de animales y plantas en cada región, porque de ello depende la producción de alimentos en el futuro.

Las zonas sin conflictos armados presentan también problemas de inseguridad alimentaria, en algunos casos asociados a la desaceleración económica global que provoca pérdida de puestos de trabajo y caída de los ingresos fiscales, y en otros casos por desequilibrios en los términos de intercambio del comercio internacional. Entre otras medidas, los informes técnicos recomiendan mejorar la inversión en el sector agrícola. Sin embargo, como señala el ya citado informe de Naciones Unidas, el índice de orientación agrícola, que se define como la proporción del gasto público destinada a la agricultura dividida por la proporción del sector en el producto interno bruto (PIB), disminuyó en todo el mundo de 0,38 en 2001 a 0,24 en 2013 y a 0,21 en 2015.

Cabe destacar que los sectores de población más vulnerables son los primeros en ver restringidas sus posibilidades de obtener por sí mismos la cantidad necesaria de alimentos, ya sea produciéndolos o adquiriéndolos en el mercado. Y por su parte, los gobiernos ven reducidas las posibilidades de elaborar políticas públicas para proteger a los hogares pobres.

A la hora de abordar la situación del derecho a la alimentación es importante tener presente, en el marco de compromisos de la agenda de desarrollo:

- Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), específicamente el ODS 2, que insta a los países a poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- La *Agenda 2030*, con un enfoque específico en derechos.
- El *Marco Estratégico Mundial*, aprobado por consenso durante la 39ª sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en octubre de 2012, en él se reafirmó la responsabilidad de los Estados frente a la realización del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de la población⁷.

En otro orden de cosas, conviene tener en cuenta la importancia de crear sistemas nacionales de información que elaboren datos fiables y compatibles con estándares internacionales, de modo que se puedan comparar y hacer seguimiento a los procesos de cada país y de cada región. Este es uno de los aspectos en los que la academia mejor puede contribuir para evaluar la realización de la Agenda 2030 y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde tal perspectiva se insiste en la urgencia de armonizar las legislaciones para que, salvando distancias y teniendo en cuenta las particularidades de cada país, sea posible alcanzar mayores niveles de integración, cooperación, intercambio de experiencias y rendición de cuentas.

Finalmente, hemos de tener presente que no es posible consolidar los Estados constitucionales ni fortalecer sistemas políticos democráticos si buena parte de la población padece hambre y/o malnutrición.

⁶ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. 2017, op. cit.

⁷ *El derecho humano a una alimentación adecuada en el marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. Un consenso global*, FAO, Roma, 2014.

2. El derecho a la alimentación en España

2.1. El vínculo entre pobreza e inseguridad alimentaria

En España, el derecho a una alimentación adecuada está reconocido en distintos tratados ratificados por el Estado español, como el PIDESC.

Sin embargo, hasta el momento no se ha producido un reconocimiento constitucional ni se ha desarrollado su contenido en el derecho interno. Tampoco se cuenta en España con mediciones estadísticas suficientes ni con análisis seguros, fiables y de calidad que, desde un enfoque del derecho a la alimentación, informen sobre la situación del acceso y de la disponibilidad de alimentos. Esto lleva a que en muchos casos estas situaciones queden en la sombra, enmarcadas en un concepto global de pobreza que, a menudo, oculta las múltiples dimensiones en las que se manifiesta.

La inestabilidad y la recesión económica inciden de manera directa y profunda en el derecho a la alimentación, al generarse un círculo vicioso entre pobreza e inseguridad alimentaria. De hecho, y como se señala en muchos estudios, la crisis económica en España ha tenido un gran impacto en los indicadores de vulnerabilidad y pobreza, así como repercusiones negativas en los niveles de inseguridad alimentaria.

Asimismo, la crisis está contribuyendo a vulnerar el derecho a la alimentación sana y saludable, en especial de los colectivos en situación de pobreza o desempleo⁸. La última edición del informe anual de la FAO sobre la situación de la inseguridad alimentaria en el mundo señala que, en 2016, medio millón de personas en España se encontraban en situación de inseguridad alimentaria grave, medida según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria⁹, es decir, con acceso limitado a los alimentos, individualmente o en el ámbito familiar, debido a la falta de dinero u otros recursos.

La inseguridad alimentaria se asocia a casos de subnutrición: insuficiente ingesta de alimentos para satisfacer la necesidad de energía alimentaria, malnutrición: desequilibrio por deficiencia o exceso de energía y nutrientes ingeridos y desnutrición: como consecuencia del déficit de macro y/o micronutrientes o de las malas condiciones ambientales y de salud. El estudio SESPAS 2014 incide en que la inseguridad alimentaria de la población está relacionada no solo con la falta de ingresos fruto del desempleo, sino también con el problema de los pagos de la vivienda. Afecta a personas de todas las edades, aunque en mayor medida a los jóvenes que a los adultos. Asimismo, se destaca que un 4% de la población española carece de recursos para hacer frente a la alimentación básica diaria y la ayuda más solicitada es la económica para costear la comida.

El informe *El estado de la pobreza en España 2008-2016*, publicado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN-España), afirma que en 2016 el 22,3% de la población española era pobre y el 6,4% (2,9 millones de personas) pobre severa, según el umbral de pobreza establecido por la Unión Europea. El vínculo directo existente entre pobreza y vulneración del derecho a la

⁸ Informe *Crisis económica y salud*, Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS) 2014.

⁹ Este modelo de la encuesta de la FIES consta de ocho preguntas breves que se refieren a las experiencias del encuestado individual o del hogar del encuestado en su conjunto. Las preguntas se centran en experiencias y comportamientos relacionados con la alimentación y con dificultades crecientes para acceder a los alimentos debido a limitaciones de recursos, preguntas relativas a si se han podido comer alimentos sanos o nutritivos, si se han tenido que saltar alguna comida, comer menos de lo que pensaban, sentir hambre y no comer o dejar de comer durante todo un día.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

alimentación parece claro cuando en el informe se alerta de que hay 1,3 millones de personas que viven en hogares en los que no pueden permitirse una comida que incluya carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 2,3 millones de personas han tenido que acudir en algún momento del año a familiares o amigos para conseguir alimentos u otros bienes básicos y 1,5 millones han tenido que hacerlo a través de entidades privadas no lucrativas o religiosas.

La población española en situación de pobreza severa no tiene capacidad de afrontar el coste de la cesta de la compra y se ve obligada a recurrir a comedores sociales y a bancos de alimentos¹⁰.

Sin embargo, en lugar de fortalecer en tiempos de crisis la garantía del derecho a la alimentación, básico para la subsistencia y la dignidad, las políticas de austeridad llevadas a cabo por el gobierno han incrementado las cifras de inseguridad alimentaria.

Los recortes en la inversión pública destinada a atender necesidades de la población en situación de vulnerabilidad, como las prestaciones por desempleo y las pensiones no contributivas, han tenido un grave impacto en la alimentación de muchas familias. A la falta de ingresos y los recortes en ayudas sociales destinados a personas muy vulnerables se han sumado los problemas de acceso a la vivienda o relacionados con esta. De la mano de la pobreza energética se generan situaciones en las que muchas familias con dificultades económicas carecen de instalaciones adecuadas para cocinar, no pueden pagar la energía (gas, electricidad), lo que ha contribuido al aumento de dietas poco equilibradas y variadas, así como al mayor consumo de alimentos precocinados.

Conviene destacar que la inseguridad alimentaria afecta de forma severa a los sectores más vulnerables, como es el caso de la población infantil. Así se pone de manifiesto en los últimos informes de UNICEF¹¹ estimando en 2.500.000 los menores que en España viven en la pobreza, una condición social que incluye malnutrición y dietas desequilibradas¹².

2.2. Malnutrición y déficit de alimentación adecuada

Además del hambre y de la inseguridad alimentaria, es importante incluir otras formas de malnutrición, derivadas de aquellas situaciones que, aunque no suponen hambre -entendido como ingesta alimentaria deficitaria que no aporta suficiente energía-, implican que la alimentación no es adecuada y tienen un potencial impacto negativo en la salud.

La *Agenda 2030 de desarrollo sostenible de Naciones Unidas*, con la que España está comprometida, incorpora entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible el número dos que

¹⁰ La Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL) en 2012 atendió a 1,5 millones de personas, el doble que en 2009, y en 2015 esta cifra ya alcanzaba casi dos millones de personas. La iglesia católica a través de Cáritas pasó de atender a 350.000 personas en 2007 a 1,3 millones en 2013, distribuyendo alimentos en sus comedores y almacenes. Por su parte Cruz Roja atiende a 2.400.000 personas afectadas por la crisis.

¹¹ Informes anuales "El estado mundial de la infancia", UNICEF, 2015 y 2016.

¹² El impacto que la crisis ha tenido en la alimentación infantil ha repercutido con especial incidencia en los comedores escolares. No hay cifras oficiales ni datos para toda España; sin embargo, así se ha puesto de manifiesto en algunos estudios regionales llevados a cabo en los últimos años por las asociaciones de madres y padres (AMPAS). En estos estudios se ha detectado una tendencia al empeoramiento de la calidad dietética y el aumento de alumnos que llevan a la escuela la tartera al no poder pagar sus familias el coste del menú escolar.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

establece el compromiso de poner fin no solo al hambre sino a todas las formas de malnutrición y asegurar el acceso estable a una alimentación sana, suficiente y nutritiva.

La malnutrición es un problema grave en España y va en aumento. Según los últimos datos publicados por la FAO: la anemia afecta a 1,7 millones de mujeres en edad fértil (entre 15 y 49 años), más de 18 millones de personas adultas padecen sobrepeso y 10 millones obesidad.

España contaba con un porcentaje de obesidad del 16,9% según datos de la OCDE de 2014, estando la media europea en un 15,4%. Los gastos sanitarios como consecuencia del sobrepeso y la obesidad se estiman en un 7% del total. Según datos del informe SESPAS 2014, el 41% de la población española ha cambiado sus hábitos de consumo alimentario para ahorrar gastos dada la mala situación económica, por ejemplo, buscando precios más asequibles, reduciendo la adquisición de alimentos y cambiando determinados productos. Se producen cambios en la tradicional dieta mediterránea disminuyendo el consumo de cereales, verduras, hortalizas y legumbres al tiempo que aumenta el consumo de lácteos, carnes magras, huevos, grasa, dulces y embutidos por encima de las ingestas recomendadas. Aunque en principio se pudiera pensar que el sobrepeso y la obesidad son problemas de sociedades ricas, su evolución se asocia también a la pobreza. En los países de ingresos altos, como el nuestro, las personas más pobres son las más afectadas por sobrepeso y obesidad, ya que una alimentación sana –que incluya una amplia variedad de frutas y verduras– es más cara que la alimentación basada en productos procesados, ricos en aceites, azúcares y grasas. No se trata de un problema individual, sino sistémico. Los sistemas alimentarios actuales, calificados de “obesogénicos”, no están ayudando –más bien dificultan– la adopción de dietas sanas, y presentan graves problemas de funcionamiento y gobernanza que se están traduciendo en negativos impactos en la salud, con altísimos costes.

3. El derecho a la alimentación adecuada: conceptos, elementos constitutivos y principios que lo orientan

3.1. El derecho a la alimentación: derecho humano básico y fundamental

El derecho a la alimentación es un derecho humano básico y fundamental, componente esencial del derecho a un nivel de vida digno. Forma parte del núcleo de derechos humanos cuya realización es indispensable para que todo individuo pueda desarrollar una vida en condiciones dignas. Toda persona necesita acceder y disponer de alimentos básicos para poder satisfacer sus necesidades y vivir con dignidad. La condición humana depende de que toda persona pueda acceder y disponer de alimentos básicos.

Está reconocido por la legislación internacional como un derecho humano que insta a garantizar a todo individuo su derecho a alimentarse con dignidad, en el sentido, de poder tener “acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (CDESC CG12).

El derecho a la alimentación adecuada “está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de los Derechos Humanos” (OG.12).

Es un derecho nuclear y transversal. Su no realización afecta al derecho a la vida, a la integridad física y a la dignidad personal. Derechos fundamentales como la libertad, la igualdad de oportunidades, la participación en la vida pública, la educación o la protección de la salud no pueden ser ejercitados por las personas bajo la carencia de alimentos y sin tener cubiertas las necesidades básicas. Sin el derecho a la alimentación no es posible entender el concepto de persona y de ciudadano. Solo desde el momento en que el acceso a la alimentación está garantizado se puede hablar de la posibilidad de ejercitar una ciudadanía plena.

No se puede entender el derecho a la alimentación si no se respetan también otros principios y derechos del estado constitucional como, por ejemplo, el respeto de la dignidad de la persona, de la diversidad cultural, el principio de no discriminación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía, la integridad y la inviolabilidad de la persona y los principios de cooperación y de solidaridad.

3.2. Elementos constitutivos y principios que lo orientan

De acuerdo a la interpretación realizada por el CDESC en la Observación General 12, el derecho a la alimentación tiene varios elementos que lo conforman: disponibilidad, accesibilidad física y económica, adecuación y sostenibilidad, varios principios que lo informan (principios PANTHER por las iniciales en inglés): participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y Estado de derecho.

El elemento de la *disponibilidad* –alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos– es una condición necesaria pero no suficiente. En todo el mundo, la disponibilidad de alimentos se ve afectada por diferentes factores, como el crecimiento de la población, los cambios en los patrones de consumo alimentario, las pérdidas y el desperdicio de alimentos, el auge de los agrocombustibles, los modelos de producción agropecuaria, el cambio climático o el acaparamiento de tierras.

La *accesibilidad física y económica* a la alimentación adecuada implica que debe estar al alcance de todas las personas y que el coste personal o familiar para la adquisición de los alimentos no debe poner en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

se puede producir por tres vías principales: mediante producción propia, por la compra o a través de programas de protección social.

La *adecuación* implica que el régimen alimentario debe aportar una combinación de productos nutritivos, suficientes en cantidad y calidad, para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, según el sexo y la ocupación, libre de sustancias nocivas, aceptables para una cultura o unos consumidores determinados que estén en una condición de salud que les permita aprovecharlos biológicamente. Este componente se ve afectado por la evolución de los sistemas alimentarios, que han operado una transición nutricional de impacto negativo, buscando más los beneficios de la industria agroalimentaria que la salud y buena nutrición de las personas.

La disponibilidad y acceso a alimentos debe ser *estable* en el tiempo y realizarse de tal manera que no comprometa las posibilidades de alimentación de las generaciones futuras. La sostenibilidad se ve afectada por los modelos actuales de producción, por sistemas alimentarios ineficientes, por la pérdida y el desperdicio de alimentos y por patrones alimentarios insostenibles.

4. Obligaciones del Estado, de las empresas y de la sociedad civil respecto el derecho a la alimentación

4.1. Las obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación adecuada

Los Estados son los titulares de obligaciones y principales responsables de los derechos humanos: deben cumplirlos, hacerlos respetar y garantizar.

*Los Estados firmantes del PIDESC están **obligados** a respetar, proteger y garantizar los elementos constitutivos del derecho a la alimentación, así como los principios que lo informan.* El sentido de la existencia y la legitimidad de todo Estado está en el respeto y realización de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación.

La sociedad, en su conjunto, tiene también importantes responsabilidades en la realización de los derechos humanos, sobre todo en conseguir que los Estados cumplan realmente con sus obligaciones, pero son los Estados, como depositarios de los recursos públicos y como responsables principales de la salvaguarda del bien común, los que tienen la principal y primera responsabilidad en su realización.

El Pacto se viola “cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre” OG. 12, párrafo 17).

Las obligaciones de los Estados parte del PIDESC, para garantizar el derecho a la alimentación adecuada (DAA) están claramente definidas en el ordenamiento jurídico internacional¹³. Estas son generales y específicas.

Generales consistentes en: garantizar que el derecho a la alimentación se ejercite *sin discriminación*, de igual forma entre el hombre y la mujer, y *adoptar medidas* por todos los medios para realizar el derecho a la alimentación como, por ejemplo, con *medidas legislativas* o *actuando* con el fin de lograr la plena efectividad del DAA, aprovechando al máximo los recursos disponibles (artículos 2, 3 PIDESC).

Específicas consistentes en *respetar, proteger y hacer cumplir* el derecho a la alimentación. *Respetar*, en el sentido de que los poderes públicos no deben privar arbitrariamente a las personas del DAA, ni dificultar su acceso a estos¹⁴. La obligación de *proteger* requiere que los Estados regulen a las empresas, organizaciones sociales o personas que puedan amenazar el derecho de otras personas a la alimentación¹⁵. Por último, *hacer efectivo* el DAA exige que los Estados hagan uso de todos sus recursos disponibles para garantizar de forma progresiva el ejercicio pleno de este derecho, en especial mediante la elaboración de nuevas leyes.

Las obligaciones específicas de los Estados deben materializarse, en primer lugar, en la adopción de medidas que permitan que las personas puedan alimentarse por sus propios medios, esto es, dando facilidades para la realización del derecho a la alimentación y, en segundo lugar, ejecutando ellos mismos el derecho a la alimentación de todas aquellas personas -niños,

¹³ Sobre esta cuestión ver el informe elaborado por Christophe Golay para la FAO, *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, FAO, Roma, 2009.

¹⁴ Comisión, *El derecho a la alimentación. Informe del Relator especial*, Jean Ziegler, (16 de marzo 2006), Doc NUE/CN 4/2006/ 44, párrafo 22.

¹⁵ *Directrices de Maastricht relativas a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales*, pár. 18.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

desempleados, tercera edad- que no pueden alimentarse por sí mismas, ya sea distribuyendo alimentos o implantando programas de protección social¹⁶.

Las obligaciones afectan a todos los poderes del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial– y a todos sus ámbitos –nacional, regional o local–.

Las obligaciones establecidas por los tratados internacionales de derechos humanos constituyen niveles mínimos que sus propias constituciones y ordenamientos jurídicos pueden ampliar, pero no reducir.

Para el cumplimiento y realización del derecho a la alimentación, hemos de tomar en consideración las obligaciones referentes a la adopción de las medidas necesarias para el ejercicio progresivo del derecho, sin incurrir en discriminaciones, respetando, protegiendo y garantizándolo, incluso a través de la cooperación y la asistencia internacional.

4.1.1.Obligación de adoptar medidas de forma progresiva

El artículo 2.1 del PIDESC establece que los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la completa realización de los derechos reconocidos en el pacto.

Aunque, según el CDESC, los Estados partes tienen libertad a la hora de decidir cuáles serán las medidas adecuadas para garantizar el derecho a la alimentación, la adopción de medidas debe ser deliberada, concreta y orientada al cumplimiento de sus obligaciones respecto al tal derecho.

Sin embargo, la libertad es solo respecto a qué medidas adoptar, no a la adopción de medidas, que es de obligado cumplimiento. De acuerdo al DIDH, en aplicación del principio de no regresión, los retrocesos no justificados constituyen incumplimiento de sus obligaciones por parte de los Estados y, por tanto, una violación del derecho a la alimentación. Los Estados partes se comprometen a destinar el máximo de sus recursos disponibles a la realización progresiva de los derechos derivados del PIDESC, lo que limita la discrecionalidad del Estado en la asignación de recursos, le impone priorizar la realización de los DESC y le obliga a utilizar los recursos disponibles de tal forma que tengan el máximo impacto posible en el disfrute de los derechos humanos.

El CDESC ha señalado que "el máximo de recursos disponibles" debe entenderse incluida la posibilidad de recurrir a la cooperación internacional, lo cual constituye una obligación del Estado cuando no cuente con los recursos necesarios para garantizar el mínimo esencial para proteger a su población contra el hambre.

4.1.2.Obligación de no discriminar

El artículo 2.2 del PIDESC establece la obligación de no discriminación a la hora de garantizar los DESC. El derecho a la alimentación debe garantizarse a todas las personas de manera objetiva y razonablemente igualitaria. Se trata de otra obligación inmediata, no sometida a efectividad progresiva. Cualquier incumplimiento al respecto implica una violación de los derechos humanos. Se trata de una obligación que, dentro de las normas de DIDH, tiene el carácter de *ius cogens*. Para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la alimentación, los gobiernos pueden hacer diferenciaciones para conseguir un objetivo legítimo (discriminación positiva), por ejemplo, subsanando una discriminación de facto o eliminando las condiciones que generan o perpetúan la discriminación.

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, párrafo 15.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

4.1.3.Obligación de respetar

La obligación de respetar supone un límite al ejercicio del poder del Estado ya que implica que debe abstenerse de adoptar leyes, políticas, actos administrativos o cualquier clase de medida que interfiera, limite, reduzca o impida el acceso a la alimentación adecuada de cualquier persona o sector de la población en el territorio de su jurisdicción. Se trata de una obligación negativa, no intervencionista o de abstención, que se refiere a todas las dimensiones del derecho a la alimentación, es decir, medidas que puedan afectar a la disponibilidad, accesibilidad física o económica, estabilidad y adecuación de los alimentos.

4.1.4.Obligación de proteger

La obligación de proteger requiere que el Estado vele para que agentes no estatales (empresas y particulares) no interfieran, disminuyan o priven a ninguna persona de su derecho a la alimentación.

La obligación de proteger implica el ejercicio de la potestad regulatoria del Estado, que debe adoptar medidas específicas –legislativas, administrativas o de cualquier otro tipo– para regular eficazmente las actividades de terceros de tal manera que impida que las actuaciones de estos puedan tener un impacto negativo en el derecho a la alimentación. El ámbito de actuación del Estado no se limita a la esfera de la relación que existe entre el individuo y el propio Estado, sino que también abarca la relación entre individuos o entre ellos y las entidades privadas.

La obligación de proteger va más allá del deber de adoptar medidas efectivas; implica también el deber de verificar periódicamente si el sector privado está respetando y cumpliendo las normas establecidas; vigilando y controlando las actividades realizadas por terceros, documentándolas y, en casos de incumplimiento, iniciar los procedimientos que permitan aplicar las sanciones correspondientes conforme al ordenamiento jurídico.

A diferencia de la obligación de respetar, la obligación de proteger tiene carácter positivo, requiere una actuación por parte del Estado. Esto ha llevado a que algunos consideren que se trata de una obligación afectada por el principio de efectividad progresiva, ante la cual al Estado le corresponde adoptar medidas de forma progresiva (Cotula et al., 2009: 18). Sin embargo, la naturaleza progresiva no está clara.

El principio de efectividad progresiva de los DESC se estableció en función de los cuantiosos recursos que la realización de estos derechos puede suponer para los Estados. La obligación de proteger no compromete cuantiosos recursos: el Estado solamente tiene que ejercer su potestad regulatoria de forma diligente y eficaz, utilizando los recursos institucionales de los que dispone.

Hay acuerdo en la existencia de la dimensión internacional de la obligación de proteger; sin embargo, en el vigente sistema de comercio internacional de alimentos, las empresas transnacionales tienen una libertad de actuación muy amplia y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha pedido a los actores privados "*que tengan plenamente en cuenta la necesidad de promover la realización efectiva del derecho a la alimentación para todos*" y se han desarrollado iniciativas como los 10 principios del *Global Compact* o los Principios Ruggie de empresas y derechos humanos.

4.1.5.Obligación de garantizar

La obligación de garantizar implica la adopción de medidas positivas por parte del Estado para el cumplimiento de derecho a la alimentación. Dentro de esta obligación se suelen identificar varias dimensiones complementarias y diferenciadas.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

- La obligación de facilitar. El Estado debe adoptar medidas que ayuden a generar el entorno propicio para la realización del derecho, apoyando los propios esfuerzos realizados por las personas y fortaleciendo su acceso y la utilización de los recursos que aseguren sus medios de vida. Debe identificar qué personas, grupos o colectivos son vulnerables y desarrollar políticas y programas que les permitan acceder a la alimentación adecuada, mejorando su propia capacidad de conseguir los alimentos.
- La obligación de hacer efectivo. Y cuando hay personas o grupos que no tienen acceso a la alimentación adecuada por sus propios medios, el Estado tiene la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación y debe suministrarles alimentos, ya sea a través de programas de protección social o de redes de seguridad. Además, implica que los Estados deben poner en marcha sistemas de prevención y alerta temprana de posibles hambrunas y, en casos de conflictos armados, facilitar el acceso de las agencias humanitarias de acuerdo a las regulaciones del derecho internacional humanitario.
- La obligación de promover. En algunas observaciones generales del CDESC se señala que la obligación de realizar integra la obligación de promover, es decir, el Estado debe promover el conocimiento de este derecho tanto por parte de los titulares de derecho como por parte de sus propios agentes y funcionarios como también del sector privado.

La obligación de facilitar el derecho a la alimentación requiere una cantidad sustancial de recursos. Por ello, la implementación de medidas está sometida a efectividad progresiva y los Estados deben disponer de un amplio margen para determinar sus propias opciones y estrategias para garantizar el acceso a los alimentos. Sin embargo, en el caso de la obligación de hacer efectivo el derecho, puesto que se trata de responder al derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre, la obligación es inmediata¹⁷.

4.1.6. Obligación de cooperar con otros Estados

Los Estados tienen la obligación de recabar la cooperación internacional cuando no cuenten con suficientes recursos para garantizar el mínimo esencial de estar protegido contra el hambre; sin embargo, es pertinente preguntarse si los Estados tienen la obligación de cooperar con otros Estados que lo necesiten.

En principio, se entiende que la regla general en DIDH es que los Estados tienen las obligaciones de garantizar los derechos humanos dentro del territorio de su jurisdicción. Sin embargo, se abre camino –no sin controversia– la opinión de que los Estados tienen también obligaciones extraterritoriales de derechos humanos.

El CDESC en la Observación general 12 señala el papel fundamental de la cooperación internacional para la realización plena del derecho a la alimentación y la obligación de los Estados partes de evitar actividades o políticas públicas en su jurisdicción que sean incompatibles con la realización del derecho a la alimentación en otros Estados, así como la obligación de prestar asistencia internacional para facilitar la realización del derecho en otros países, respetando siempre las normas internacionales de derechos humanos y ayuda humanitaria.

Aplicando tales criterios, el CDESC solicita a los países ricos información periódica sobre la manera en que prestan cooperación internacional, incluyendo los montos de ayuda oficial al desarrollo. A pesar de los avances, la dimensión extraterritorial del derecho a la alimentación sigue estando poco desarrollada, con límites (cuánto y cómo) indefinidos, a discreción de cada Estado, y los mecanismos que amparan a las víctimas de violaciones del derecho a la

¹⁷ Alemahu, 2014a: 18; Bak, 2015: 16; Cotula et al., 2009: 35.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

alimentación en situaciones extraterritoriales a menudo son inexistentes o apenas accesibles en la práctica.

4.2. Algunos obstáculos existentes en el Estado de derecho para garantizar el derecho a la alimentación

El DAA ha tenido en el ordenamiento jurídico internacional avances importantes en la definición y concreción de las obligaciones generales y específicas de los Estados. Y estos avances se han producido hasta el punto de que se ha llegado a crear un importante instrumento de garantía secundaria de los derechos económicos, sociales y culturales, como es el Protocolo Facultativo al PIDESC, aprobado en 2008 y en vigor desde el 5 de mayo de 2013. Este Protocolo es muy importante ya que abre la puerta a que incluso las personas físicas que entiendan que el Estado ha incumplido sus obligaciones sobre el DESC pueda denunciar este hecho ante la jurisdicción internacional del Comité DESC.

Sin embargo, el desafío principal frente al derecho a la alimentación, como de otros derechos económicos y sociales, está en conseguir que todas estas obligaciones, claramente definidas en el ordenamiento internacional, sean efectivamente cumplidas y respetadas por los Estados y que, además, estos reconozcan el derecho a la alimentación como un derecho fundamental que debe ser garantizado a toda persona. Estos objetivos, sin embargo, deben superar aún algunos obstáculos importantes como son:

- *La cultura jurídica heredada*, que establece una verdadera brecha entre el ámbito de actuación de los poderes privados, regido por el principio de autonomía de la voluntad y el espacio de actuación de los poderes públicos y que además define como *libertades de la persona a los derechos civiles de la autonomía de la voluntad*, -utilizados en el ámbito privado, por personas físicas y jurídicas, para alcanzar acuerdos y hacer negocios-, escondiendo o quitando relevancia a los efectos normativos que estos poderes privados producen en los derechos, libertades e intereses de otras personas;
- Un modelo individualista de los derechos y los límites de la justiciabilidad.
- Una comunidad política democráticamente débil, con escasa participación ciudadana real y con escasos instrumentos de salvaguarda del bien común¹⁸.

De ahí que, ante estos obstáculos, las personas afectadas por el incumplimiento del derecho a la alimentación deberían contar además de los instrumentos jurídicos necesarios e indispensables para reclamar este derecho ante las correspondientes administraciones y, en su caso, el poder jurisdiccional, con el **respaldo de una esfera pública potente**, que debería también responsabilizarse del cumplimiento del derecho a la alimentación.

Esta esfera pública debería estar dotada de las potestades y de los medios necesarios para exigir el cumplimiento del derecho a la alimentación, como de otros derechos sociales que hoy se incumplen, tanto ante los poderes públicos como a los poderes económicos privados. Habría que conseguir también que desde la esfera pública del propio Estado de derecho se establezcan los límites y las obligaciones que los poderes sociales de la esfera privada deben respetar con el fin de proteger y garantizar el interés general y los derechos fundamentales, en particular de las personas más vulnerables¹⁹ (ver **Anexo C**).

¹⁸ Sobre estas cuestiones ver H. Silveira, “Esfera pública y derecho a la alimentación”, en AA.VV. (ed. M.A.Martín), *Haciendo realidad el derecho a la alimentación en España*, Egregius, Barcelona, 2018.

¹⁹ Un ejemplo de límite y obligaciones impuesto desde la esfera pública es el art. 51.1 CE que establece que “los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, mediante

4.3. El papel de las empresas ante el derecho a la alimentación

Aunque en el marco de protección de los derechos humanos el principal titular de obligaciones es el Estado, no puede ignorarse el rol que las empresas y las entidades financieras transnacionales están desempeñando a nivel mundial, y el importante papel que muchas de ellas juegan en ámbitos relacionados con el derecho a la alimentación.

Las empresas tienen capacidad para influir en muchos de los elementos estratégicos de la política alimentaria y nutricional y, sin embargo, en muchas ocasiones quedan exentas de sistemas de monitoreo y vigilancia respecto a sus responsabilidades y obligaciones con la garantía del derecho.

Es también alarmante el número cada vez más alto de empresas de la agroindustria implicadas en casos de acaparamiento y compraventa de tierras que condenan al hambre a sectores muy grandes de la población, amenazan sus recursos naturales y vulneran derechos vinculados a la alimentación, al agua o al territorio.

Las empresas que utilizan en sus procesos productivos bienes susceptibles de garantizar el derecho a la alimentación deben asumir el compromiso que esto implica, porque más allá de estar utilizando y gestionando bienes económicos están utilizando bienes que son al mismo tiempo el objeto de los derechos humanos, bienes que son necesarios para la vida y que, por ende, están protegidos por el marco internacional de los derechos humanos.

Conscientes de esta situación, en el marco de las Naciones Unidas se han aprobado determinadas resoluciones que abordan la participación de las empresas y los derechos humanos. En 2011 el Consejo de Derechos Humanos aprobó las recomendaciones presentadas, que ahora constituyen los Principios rectores sobre derechos humanos y empresas también conocidos como Principios Ruggie.

En este marco se establece que las empresas están obligadas a ejercer la debida diligencia para conocer y prevenir los efectos negativos en los derechos humanos. Ese ejercicio de la debida diligencia también implica tener en cuenta el efecto real y potencial de sus actividades, y asegurar que de sus acciones no se derivan vulneraciones de derechos humanos²⁰. Los principios aportan elementos de reflexión sobre un marco integral de protección de los derechos humanos por parte de empresas que incorpore los criterios de proteger, respetar y remediar²¹.

procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos". De este modo, la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE) queda limitado por el respeto de la seguridad y la salud de los consumidores. La seguridad alimentaria se configura así como un límite a la libertad de empresa, en el sentido de que la iniciativa económica privada no puede dañar la dignidad, la seguridad, la libertad y la diversidad cultural de las personas (S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma, 2012, p. 128).

²⁰ Informe del Representante especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, de 2009 (A/HRC/11/13).

²¹ También en esta línea se ha manifestado, en repetidas ocasiones, el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. En el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2008, establecía un marco normativo sobre la base de la obligación por parte de los Estados de proteger de los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y la necesidad de tener acceso a recursos y mecanismos efectivos de reparación ante violaciones de derechos humanos.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

Este marco se fundamenta en varias premisas: a) la obligación del Estado de ofrecer protección frente a los abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, b) la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa actuar con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros, y reparar las consecuencias negativas de sus actividades, y c) La necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a vías de reparación efectivas, tanto judiciales como extrajudiciales.

Los Principios Rectores son la declaración con más fuerza legal que se haya aprobado en el marco de Naciones Unidas en relación con las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos y los correspondientes deberes de los Estados.

Tras su aprobación por unanimidad en 2011, el Consejo de Derechos Humanos instó en 2014 a todos los Estados miembros a elaborar planes de acción nacionales para promover la aplicación de los Principios Rectores en los contextos nacionales. Sin embargo, en 2014 sólo seis estados europeos contaban con planes de acción nacionales sobre empresas y derechos humanos.

Es fundamental, como también señala la Observación general 12, que el sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, actúe en el marco de un código de conducta en el que se tenga presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.

Así lo ha manifestado en numerosas ocasiones, el Comité DESC, y en concreto en su *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales, del año 2011*²².

Aparte de esta vía de las directrices voluntarias, hay que destacar el importante papel que puede desempeñar el poder judicial a la hora de exigir y garantizar el cumplimiento y realización del derecho a la alimentación. Las actividades de las empresas y de otras instituciones privadas, como entidades financieras y comerciales, deben poder ser denunciadas y llevadas a juicios tanto civiles como penales, en función de los daños y perjuicios realizados, en todo aquello que directa o indirectamente afecte a la realización del derecho a la alimentación.

En los casos de violaciones indirectas (como el desplazamiento voluntario por no poder cultivar tierra por falta de acceso al agua que ha sido privatizada, o a las semillas por monopolio de empresas) es esencial que se puedan resolver por vía judicial.

Hasta este momento, sin embargo, las reparaciones disponibles por vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales han sido limitadas. Tampoco hay que olvidar la labor de los mecanismos privados de arbitraje y solución de diferencias, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial. En este ámbito se han conseguido algunos éxitos en relación al derecho al agua en Bolivia y El Salvador²³.

No podemos dejar de destacar también el relevante el papel de los tribunales populares permanentes, donde se han denunciado numerosas violaciones de los derechos humanos cometidas por actores privados. Así mismo, hay que profundizar en las obligaciones internacionales que tienen dimensiones extraterritoriales²⁴, que están enunciadas en diversos

²² Consejo Económico y Social, E/C.12/2011/1, 12 julio 2011.

²³ Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, A/HRC/28/65, de enero de 2015, *El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir*.

²⁴ F. Gómez Isa, "Obligaciones transnacionales en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2009.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

tratados internacionales. Estas obligaciones hacen hincapié en la importancia de la cooperación internacional entre los Estados para garantizar la protección de los derechos humanos.

Para terminar, es importante reconocer que existen mecanismos o espacios en los que las empresas ya han empezado a avanzar, como los “Principios de Inversión Responsable en Agricultura y Sistemas Alimentarios”²⁵ o la “Guía Sectorial de los ODS: Sector Agroalimentario”²⁶. Profundizar y avanzar en ellos es aún tarea pendiente.

4.4. El papel de la sociedad civil y de la academia ante el derecho a la alimentación

Las organizaciones de la sociedad civil juegan -y deben jugar aún más- también un papel fundamental en la exigibilidad del derecho a la alimentación, tanto en la vía judicial como en la política y la social.

Con el proceso de reforma de las Naciones Unidas se inició un proceso de cambio en las principales instituciones y mecanismos de derechos humanos. Uno de los elementos clave de esta reforma fue reforzar sus vínculos con la sociedad civil, para una defensa más efectiva de los derechos humanos. En este sentido es crucial el papel que las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar en la incidencia por la defensa del derecho, utilizando todos los mecanismos internacionales que existen en el marco del Consejo de Derechos Humanos y de los órganos de los tratados. Asimismo, es muy importante también su papel en el ámbito de los mecanismos regionales, presentando informes a los órganos que velan por los derechos humanos, y en los ámbitos nacionales, a partir de la recogida de información de casos de vulneración del derecho al agua y saneamiento, elaboración de propuestas y acompañamiento a las personas que han visto vulnerado su derecho.

La sociedad civil, especialmente cuando está bien organizada y cuenta con entidades sociales potentes, puede conseguir cambios en las políticas públicas y en los compromisos de los Estados en la realización del derecho a la alimentación movilizándolo a la población.

El rol de la cooperación para el desarrollo y de las organizaciones sociales es relevante en tanto pueden capacitar a los titulares del derecho, pero también a los titulares de obligaciones, bien sean instituciones estatales o empresas que de alguna manera impactan en el derecho a la alimentación.

Sensibilizar sobre el alcance del derecho, así como los compromisos y los roles de cada uno de los actores supone un paso hacia la exigibilidad del derecho. La academia es y debe ser un actor esencial en la defensa del derecho a la alimentación, tanto en la generación y difusión de conocimiento, como en el asesoramiento y trabajo conjunto con el resto de los actores, especialmente el ámbito parlamentario.

El Observatorio del Derecho a la Alimentación de España, que nace con el apoyo de la FAO y el impulso del Observatorio de América Latina-Caribe, es una herramienta valiosa para canalizar el potencial de generación y difusión de conocimiento del ámbito académico y de la universidad.

4.5. Iniciativas en marcha para garantizar el derecho a la alimentación

No podemos dejar de señalar la existencia de distintos programas institucionales en marcha que, con voluntad política, pueden impulsar un sistema agroalimentario más sostenible, dietas

²⁵ <http://www.fao.org/cfs/home/activities/rai/es/>

²⁶ https://www.pactomundial.org/GuiaODSagroalimentacion/page_1.html

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

saludables y ricas en nutrientes, así como favorecer la inclusión de los colectivos vulnerables de forma digna. Algunos de estos son:

- El programa de trabajo para el *Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición*²⁷, con el que, entre otras medidas, se pretende “fomentar la coherencia de las políticas nacionales, regionales e internacionales entre diversos sectores para luchar contra la malnutrición en todas sus formas, en particular mediante la mejora del seguimiento y la presentación de informes acerca de la repercusión pertinente en materia de políticas en los planos nacional, regional y mundial”.
- Dentro del Plan Europa 2020, en la *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI)*²⁸ para el crecimiento y el empleo, se proponen objetivos ambiciosos entre los que cabe destacar el OT9 “promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza”.
- Un programa de carácter voluntario por el que se han interesado más de 160 ciudades en todo el mundo es el *Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán* (2015)²⁹. Se trata del primer protocolo internacional en materia alimentaria en el ámbito municipal, orientado a desarrollar sistemas alimentarios sostenibles. Incluye un marco de acción estratégico con recomendaciones para crear un contexto favorable para una acción eficaz, promover dietas sostenibles y nutritivas, asegurar la equidad social y económica, promover la producción alimentaria, mejorar el abastecimiento y la distribución alimentaria y limitar el desperdicio de alimentos. Los alcaldes y representantes locales se comprometen: “en cada ciudad emplear el Marco de Acción como punto de partida para organizar el propio sistema alimentario urbano y compartir los avances entre las ciudades participantes, los gobiernos nacionales de pertinencia y las organizaciones internacionales”.
- La *Red de Ciudades por la Agroecología*³⁰ pretende, como objetivos específicos: “crear un proceso de intercambio de conocimientos, experiencias y recursos sobre políticas alimentarias entre ciudades españolas que incluya a las organizaciones sociales locales” y “establecer una estructura operativa, ágil, específica y común que facilite el proceso de intercambio de conocimientos, experiencias y recursos sobre políticas alimentarias entre ciudades españolas”.
- Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible, poniendo especial interés en el ODS2.
- Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

²⁷ Organización Mundial de la Salud. Programa de trabajo para el Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición, 2016-2025. Recuperado el 04 de junio de 2018 en: <http://www.who.int/nutrition/decade-of-action/workprogramme-2016to2025/es/>

²⁸ Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI): <http://www.edusi.es/>

²⁹ *Urban Food Policy Pact*. A este pacto se han adherido las ciudades españolas: Alcalá de Henares, Barcelona, Bilbao, Córdoba, Fuenlabrada, Godella, Granollers, Madrid, Málaga, Menorca, Mérida, Mieres, Navas, Oviedo, Las Palmas de Gran Canarias, Pamplona/Iruña, Rivas Vaciamadrid, San Sebastián/Donostia, Santiago de Compostela, Valencia, Villanueva de la Cañada, Vitoria-Gasteiz y Zaragoza.

<http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-SPA.pdf>

³⁰ Red de ciudades por la agroecología: <http://www.ciudadesagroecologicas.eu/>

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

En este contexto, favorecer la producción alimentaria en el entorno urbano puede ser un medio para incrementar la resiliencia en las ciudades, con efectos locales y globales beneficiosos, no solo en los hogares. El problema está en cómo gobernar las zonas urbanas de manera sostenible. Si las políticas alimentarias son la herramienta para reducir la inseguridad alimentaria y prevenir enfermedades relacionadas con la dieta, se puede entender que una estrategia alimentaria basada en la producción de alimentos, el acceso a los mismos y la gestión de los residuos acorde a nuestra cultura y nuestro entorno, debería abordarse de modo eficiente e inmediato en España.

Garantizar el acceso a la tierra a aquellas personas que quieran cultivarla, tanto en el entorno urbano como periurbano o rural, debería ser una de las medidas irrenunciables que se tendrían que asumir. Está demostrado que los huertos urbanos o los canales cortos de comercialización de productos ecológicos son iniciativas que repercuten en el ámbito social, económico y medioambiental. A este respecto cabe reseñar que el Parlamento Europeo aprobó en 2014 la Directiva 2014/24/UE de compra pública responsable.

En España, en diciembre de 2016, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso aprobó la proposición no de ley presentada por el Grupo Unidos-Podemos, En Comú Podem-En Marea sobre compra pública de alimentos con criterios sociales y medioambientales.

En conexión con lo anterior, las cláusulas sociales y medioambientales en la nueva Ley 9/2017 suponen un avance en la posibilidad de regular la compra alimentaria basada en criterios de proximidad, ya que se garantiza una alimentación saludable y por extensión favorece el empleo.

Existen iniciativas que se pueden llevar a cabo para contribuir a la reducción del sobrepeso y la obesidad y las enfermedades no transmisibles asociadas, y conseguir sistemas agroalimentarios sostenibles tales como: el abaratamiento del precio de las verduras³¹, el incremento de huertos urbanos, programas de reducción del desperdicio alimentario, menús saludables en los comedores escolares y becas escolares para garantizar el derecho a la alimentación adecuada.

³¹ J. Antentas y E. Vivas, *Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable. Informe SESPAS 2014*, Gac Sanit 2014;28 Supl 1:58-61 - Vol. 28 DOI: 10.1016/j.gaceta.2014.04.006.

SEGUNDA PARTE. Propuestas dirigidas a las Cortes Generales

Somos conscientes de la complejidad que supone la erradicación del hambre y la completa realización del derecho a la alimentación. Por ello, entendemos que sin la colaboración de la mayor parte de las instituciones, esto no sería posible. En este sentido, las propuestas que presentamos a continuación no están cerradas ni son exhaustivas. Es más, muchas están siendo objeto de debate en el seno del ODA-E. Pero creemos oportuno presentarlas ahora ante la celebración de la *Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición*.

El ODA-E presenta las propuestas divididas en 5 grupos, distinguiendo entre aquellas que pueden ayudar a:

- **Consolidar** el derecho a la alimentación (propuestas legis).
- **Impulsar** el derecho a la alimentación.
- **Hacer frente** a la malnutrición por sobrepeso-obesidad.
- **Contribuir a** la realización del derecho a la alimentación.
- **Fomentar el debate** con el objetivo de contribuir a la garantía del derecho a la alimentación adecuada

5. Para consolidar el derecho a la alimentación (propuestas legis)

Estas propuestas han sido ya en su mayor parte debatidas por la opinión pública y las instituciones políticas y sus actores. Muchas de ellas gozan incluso de un amplio consenso y algunas ya tienen un reconocimiento jurídico internacional, forman parte de tratados y convenios. Sin embargo, falta un reconocimiento político y jurídico a nivel interno de los Estados. Es indispensable que las instituciones políticas y sus actores, como la Alianza Parlamentaria, las tengan en cuenta, las integren en sus debates y las conviertan, si logran el consenso necesario, en leyes.

Proponemos a las Cortes Generales que las haga suyas con el fin de profundizar en su debate y conseguir que se conviertan en leyes y en normas en el Estado español.

5.1. Reconocer el derecho a la alimentación como norma de *ius cogens* en el derecho internacional

Los Estados deben reconocer de forma explícita que el derecho a la alimentación, en particular, el derecho fundamental a no padecer hambre, es una norma imperativa de derecho internacional general y cualquiera otra norma jurídica que lo impida debe ser considerada nula de pleno derecho.

Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, y también la academia, deben exigir a los Estados que invoquen y tengan presente siempre en sus actuaciones el derecho a la alimentación y, en consecuencia, hagan uso del control de legalidad que establece la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados a fin de asegurar la *compatibilidad y el respeto de los tratados y otras normas con el derecho a la alimentación*.

El derecho a la alimentación forma parte del derecho internacional general. Es una norma de derecho consuetudinario que rige para todos los Estados, independientemente y al margen de cualquier vínculo convencional o de tratado. Debe adquirir necesariamente la condición de norma imperativa de derecho internacional general o norma de *ius cogens*, aceptada y respetada por la comunidad internacional en su conjunto. Como norma *ius cogens* permitiría la

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

aplicación de la Convención de Viena de 1969 relativa al derecho de los tratados, que establece la nulidad de los tratados que estén en oposición a ella (artículos 59 y 64).

La Convención establece un procedimiento de declaración de esta nulidad (arts. 65-66) capaz de terminar con una decisión obligatoria de la Corte Internacional de Justicia o de un tribunal arbitral, lo que hasta la fecha no ha ocurrido. Es un control de legalidad de interés para proteger el derecho a la alimentación. De este modo se podría enjuiciar si un tratado o norma posterior tiene por efecto causar hambre. Si se estableciera jurídicamente esta relación casual, habría que declarar la nulidad de la norma que produjese tal efecto.

Numerosas normas de derecho internacional constituyen obligaciones de *ius cogens*, de cumplimiento total, y no admiten un cumplimiento parcial, en el sentido de cumplir solo con una parte y dejar, al mismo tiempo, de cumplir otras.

Los derechos humanos, entre los que está el derecho a la alimentación, y, en especial, los que ya han sido reconocidos como derechos fundamentales por parte de los Estados, son todos normas de *ius cogens*. Por ello, entendemos bien fundada la afirmación que defiende que las disposiciones normativas de los tratados o leyes que sean contrarias al contenido de estricto cumplimiento (u obligatorio) del derecho a la alimentación deben ser consideradas nulas. Dentro de este contenido mínimo está “el estar protegido contra el hambre”, expresamente regulado como derecho fundamental en el párrafo segundo del artículo 11 del PIDESC.

En el ámbito europeo, España aún no ha ratificado la *Carta Social Europea revisada*, que amplía ostensiblemente los derechos reconocidos en el texto inicial y que reconoce el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, estrechamente ligado al derecho a la alimentación. Tampoco ha firmado el protocolo adicional a dicha Carta, que prevé un sistema de reclamaciones colectivas en caso de violación de la Carta Social Europea³². En cualquier caso, hay que tener presente que toda actuación contraria a la normativa internacional es considerada ya una violación expresa del derecho internacional.

Un ejemplo de buena práctica de apoyo a tratados internacionales relacionados con el derecho a la alimentación es la *Declaración internacional de derechos de los campesinos*, aún en pendiente de aprobación por las Naciones Unidas³³. La Declaración parte de la idea de que "los campesinos y campesinas y las personas trabajadoras en el medio rural", al igual que todos los seres humanos, se benefician de la protección de los derechos consagrados en los instrumentos universales para la protección de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se tiene muy presente que estos instrumentos son insuficientes para proteger realmente sus derechos y hacer frente, al mismo tiempo, a la discriminación sistemática que sufre el campesinado, en especial, aquellos productores de alimentos a pequeña escala en todo el mundo. Numerosos Estados de la comunidad internacional ya han mostrado su apoyo a la declaración, aunque no

³² España tampoco ha ratificado la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias*, ni el *Convenio sobre el fomento de empleo y la protección contra el desempleo*, por el que las partes se comprometen a adoptar una política de fomento del empleo y coordinar medidas de protección contra el desempleo, y no ha aceptado alguna de las partes que componen el *Convenio sobre la Seguridad Social C102*, precisamente las que reconocen las prestaciones familiares relativas a la vejez, maternidad, invalidez y supervivientes. Las prestaciones familiares y las de los supervivientes también quedaron excluidas en el instrumento de ratificación del Código Europeo de la Seguridad Social.

³³ En septiembre del 2012, el Consejo de Derechos Humanos impulsó la creación de un grupo de trabajo intergubernamental sobre los derechos de los campesinos y de las personas que trabajan en el ámbito rural (Resolución 19/21).

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

los países que constituyen la Unión Europea, excepto Portugal, que ha manifestado su apoyo³⁴. La posición a favor de España es clave para dar un mayor peso a la Declaración e incluso para convencer a otros países de la Unión Europea. Esperemos que sea así ya que apoyar los derechos de los campesinos significa también hacer realidad el derecho a la alimentación de toda persona.

5.2. Reconocer el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución española

El derecho a la alimentación adecuada debe ser reconocido como derecho fundamental en coherencia con la cláusula del «Estado social» recogida en el artículo 1 de la Constitución española.

En los últimos 20 años el derecho a la alimentación ha experimentado un impulso importante en el ámbito del derecho internacional pero también en su plasmación en constituciones y leyes estatales. Según la información aportada por la base de datos FAOLEX hoy ya son 29 los países³⁵ que han consagrado de forma explícita el derecho a la alimentación en sus constituciones y leyes nacionales como un derecho humano de toda persona, de los cuales 21 lo han hecho de forma general para toda la población y ocho para determinados grupos especialmente vulnerables – infancia, mujeres gestantes y lactantes, ancianos, discapacitados.

En otros 18 países³⁶ ha habido un reconocimiento constitucional implícito del derecho a la alimentación, por entenderlo incluido en otros derechos expresamente consagrados como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida digno, el derecho a la cobertura de las necesidades básicas o el derecho a un mínimo estándar de vida.

En 13 países³⁷, aunque no se ha incluido como derecho fundamental, el derecho a la alimentación ha sido incluido entre los principios orientadores de las políticas del Estado.

Y otros Estados, aunque no lo recogen expresamente en sus ordenamientos internos, sin embargo, lo acaban haciendo como consecuencia de la ratificación de tratados internacionales y regionales. Ahora bien, en muchos de estos casos, a pesar de que con la ratificación los tratados y convenios se convierten en leyes internas no queda del todo claro hasta qué punto alcanzan o qué significan en realidad los compromisos adquiridos por el Estado en relación con

³⁴ Hay que destacar en todo este proceso la participación de los movimientos campesinos como La Vía Campesina que agrupa a más de 180 organizaciones y asociaciones del mundo rural de todo el planeta, así como organizaciones de la sociedad civil como FIAN o Cetim. El éxito de la declaración universal también estará en la promoción, apropiación y expansión de los derechos del campesinado en todos los ámbitos de la sociedad civil de todos los países del planeta. España, por su tradición eminentemente campesina, agrícola y rural, tiene mucho que aportar en este proceso.

³⁵ Estos 29 países son: Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, Fiji, Filipinas, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Kenia, Maldivas, México, Moldavia, Nepal, Nicaragua, Níger, Panamá, Paraguay, República Democrática del Congo, República Dominicana, Sudáfrica, Surinam, Ucrania y Zimbabue.

³⁶ Argelia, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Camboya, Chipre, Costa de Marfil, El Salvador, Finlandia, Ghana, Indonesia, Japón, Kirguistán, Libia, Madagascar, Perú, Rep. Checa, Rumania, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía y Vietnam.

³⁷ Bangladesh, India, Irán, Malawi, Myanmar, Namibia, Nigeria, Pakistán, Papua - Nueva Guinea, Rep. Dem. Corea, Sierra Leona, Sudán del Sur y Venezuela.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

el cumplimiento del derecho a la alimentación, como sucede, por ejemplo, en el caso de Uruguay³⁸.

Es importante destacar que el derecho a la alimentación comienza a ser reconocido por los Estados como un derecho fundamental o como un derecho subjetivo.

En el proceso de constitucionalización del derecho humano a la alimentación destaca la región de América Latina y el Caribe, a la que pertenecen 14 de los 29 países que lo han incluido explícitamente en la constitución. España, a través de su política de cooperación internacional, ha apoyado y financiado los procesos de desarrollo constitucional y legislativo del derecho a la alimentación en la citada región.

Sin embargo España, paradójicamente, aunque es parte del PIDESC desde 1976, no recoge el derecho a la alimentación -ni lo menciona- en la vigente Constitución de 1978, ni entre los derechos fundamentales de la sección 1ª del capítulo segundo del título I, ni entre los derechos y deberes de la sección 2ª, y tampoco entre los principios orientadores de las políticas sociales y económicas.

Consideramos que es urgente cambiar esta situación jurídica del derecho a la alimentación. Son muy preocupantes todos los problemas relacionados con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición (hambre oculta, sobrepeso, obesidad) que afectan amplios sectores de la población española –y seguirán haciéndolo a la vista de que casi una cuarta parte de la población está por debajo de la línea de la pobreza–.

Por otro lado, no es posible dejar de tener en cuenta la estrecha relación que existe entre el derecho a la alimentación y otros derechos básicos como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a un adecuado desarrollo psicofísico o el derecho a unas condiciones de vida dignas. El derecho a la alimentación es un derecho humano básico y fundamental cuya realización es indispensable para que toda persona pueda llevar una vida en condiciones dignas. La Constitución española establece que nuestro orden político y nuestra paz social se deben fundamentar en la dignidad humana, en los derechos inviolables que le son inherentes y en el libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1). Esta fundamentación no es compatible con el hambre y la malnutrición que padece, actualmente, un importante porcentaje de la población española.

³⁸ Uruguay, al ratificar la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, *se compromete a proteger* los derechos expresados en su artículo 25º; así como a cumplir el mandato establecido en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 16 de diciembre de 1966, ratificado por nuestro Estado por Ley 13.751, de 11 de julio de 1969. Al ratificar por Ley 16.519, de 22 de julio de 1994, el *Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (“Protocolo de San Salvador”), aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el día 17 de noviembre de 1988, *asume el compromiso de velar por el cumplimiento* del artículo 12º que contiene una previsión concreta sobre el derecho a la alimentación. Y en el 2001, por Ley Nº. 17.334 (2001) ratifica la *Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias*, suscrita por la República en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (1989). En Uruguay se reconoce el derecho al acceso al agua potable y el acceso al saneamiento como dos derechos fundamentales (art. 74 de la Constitución).

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

La alimentación vista solo como objeto de comercio y bien económico ha producido una alteración profunda en la jerarquía de valores asociados a la alimentación humana. Esto ha afectado también al derecho a la alimentación³⁹.

Es necesario tener presente la pluralidad de significados de la alimentación humana que es, además, una expresión de identidad y cultura, un ámbito de relaciones humanas, un condicionante del desarrollo personal y, sobre todo, un derecho humano⁴⁰.

El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación como un derecho fundamental supondría colocar a la alimentación en el lugar que le corresponde y reconocerle el valor profundo y complejo que contiene.

Por todo ello, entendemos que es muy necesario y urgente que los representantes de la soberanía popular incorporen el derecho a la alimentación adecuada como otro de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, en coherencia, además, con la cláusula del «Estado social» recogida en el artículo 1 de la Constitución.

Para un Estado parte del PIDESC el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación en su constitución no implica necesariamente un incremento de las obligaciones que ya ha asumido o debería haber asumido como parte del pacto. Sin embargo, no hay que desconocer que en la práctica ese reconocimiento facilitaría la protección y realización del derecho. Su plasmación como norma constitucional o de derecho interno obligaría a los poderes del Estado a tenerlo expresamente presente en sus actuaciones –legislativa, ejecutiva o jurisdiccional-. La ciudadanía, además de tomar más conciencia sobre la existencia del derecho, pasaría a disponer de más instrumentos jurídicos –un posible recurso de amparo por ejemplo-, para exigir su respeto y cumplimiento. El reconocimiento expreso como derecho fundamental facilitaría, debido a su carácter de derecho multidimensional, exigir también el cumplimiento del principio de coherencia en las políticas públicas, es decir, que todas las políticas públicas contribuyan conjuntamente en el desarrollo y cumplimiento de este derecho y no solo las relacionadas con las políticas alimentarias. Aplicar el principio de coherencia implica tratar el derecho a la alimentación como un objetivo primordial del conjunto de las políticas públicas de desarrollo económico y social y exige revisar cualquier ley, política o medida que pudiera tener repercusiones negativas en la realización de tal derecho.

El reconocimiento constitucional establecería también una garantía suficiente y un sistema de protección efectivo respecto al cumplimiento de las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar ese derecho fundamental. El Estado estaría más obligado a desarrollar las políticas adecuadas en todo momento con el objetivo de que las personas afectadas por situaciones de inseguridad alimentaria tengan acceso a los alimentos adecuados. Con la constitucionalización del derecho aquellos que necesitan la cobertura de programas y medidas de protección social no estarían ya condicionados por la voluntad política de cada gobierno, sino que la garantía del derecho a la alimentación pasaría a tener prioridad respecto a otros gastos públicos que no afectan a un derecho fundamental.

³⁹ J.L. Vivero-Pol, “Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition”, en *Sustainability*, n. 9, 2017, p. 442.

⁴⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General 12, sobre el derecho a la alimentación adecuada*. 1999.

5.3. Elaborar una ley marco nacional sobre el derecho a la alimentación adecuada

España podría ser pionera en esta materia aprobando la primera ley marco nacional sobre el derecho a la alimentación adecuada en Europa.

Cada vez con más fuerza se está poniendo de manifiesto por los Estados la necesidad de adoptar una ley nacional marco para la aplicación del derecho a la alimentación. La directriz 7 de las Directrices Voluntarias de la FAO para la realización progresiva del derecho a la alimentación⁴¹ invita a los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones normativas en sus ordenamientos jurídicos internos, con revisión legislativa en su caso, y establece también que los Estados deberían contemplar mecanismos administrativos cuasi judiciales o judiciales para su aplicación.

La actual relatora especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, la Sra. Hilal Elver, en su primer informe de fijación de los propósitos de su mandato, indica que es imperativo establecer leyes marco como medio para establecer una estructura institucional adecuada para el derecho a la alimentación. Para la aplicación de ese derecho sería necesaria la aprobación de una legislación sectorial en ámbitos como la inocuidad alimentaria, la alimentación escolar o las transferencias⁴² en efectivo para la seguridad alimentaria.

En los últimos años América Latina es la región que más ha avanzado en esta materia⁴³. Para ello cuenta con un modelo de ley marco auspiciado por el Parlamento Latinoamericano y el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC) (ver **Anexo D**).

FAO ha auspiciado publicaciones metodológicas de interés sobre cómo llevar a cabo el desarrollo legislativo en el ámbito del derecho a la alimentación, insistiendo en que una ley específica permite articular el derecho a la alimentación de una manera más precisa⁴⁴.

La primera cuestión a resolver es si la competencia recae en las Cortes Generales o en cada uno de los Parlamentos de las comunidades autónomas.

Las Cortes Generales son el órgano competente para hacer una ley marco de ámbito estatal sobre el derecho a la alimentación en virtud de la reserva de competencia exclusiva que establece el artículo 149 CE, de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos. Refuerza este argumento la doctrina del Tribunal Constitucional en materia alimentaria.

Otra opción que está sobre la mesa es la de pensar también en una reforma-revisión de alguna de las leyes ya existentes relacionadas con el derecho a la alimentación. Esto sería factible de

⁴¹ *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, texto aprobado durante la cuarta reunión del GTIG (23 de septiembre de 2004), CL/27/10-Sup. 1, informe del 30 período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria, CSA, Roma, 20-23 septiembre 2004.

⁴² Informe provisional de la relatora sobre el derecho a la alimentación, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/69/275, 7 de agosto de 2014.

⁴³ *El Derecho a la alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Una retrospectiva de diez años de las directrices sobre el derecho a la alimentación*, FAO, Roma, 2014.

⁴⁴ Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación. Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación, FAO, Roma, 2013.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

realizar porque que en los últimos años se han producido algunos avances legislativos en temas relacionados con la alimentación⁴⁵. En estas leyes ya se abordan diversos aspectos relacionados con la alimentación, como la seguridad alimentaria o la nutrición y, en consecuencia, en alguna de ellas se podría introducir el reconocimiento del derecho a la alimentación, como, por ejemplo, en la *Ley 17/2011*. La opción de realizar una reforma legislativa es tan válida como la de crear una ley *ex novo* para regular el marco aplicable del derecho a la alimentación. La revisión legislativa debería incluir entre otros aspectos: medidas de protección social destinadas a evitar la vulneración del derecho; b) la regulación de las ayudas y transferencias económicas, actualmente poco claras, muy dispersas y generalmente sin vinculación con el derecho; c) los bancos de alimentos; d) los suplementos alimenticios; e) los comedores escolares; f) la malnutrición, en particular, su control, detección, establecimiento de medidas para combatirla y los planes de acción dirigidos a grupos vulnerables, uno de los cuales debe ser la población infantil cuya tasa de malnutrición va en aumento.

El artículo 38 de la *Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición*, prevé la creación de un Observatorio de la Nutrición y de Estudio de la Obesidad, como un órgano colegiado adscrito al entonces Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Este observatorio se ha convertido en un sistema de información para conocer la situación nutricional y la evolución de la obesidad de la población española y como plataforma de encuentro entre todos los agentes implicados. Pues bien, este observatorio podría acoger también el enfoque de derecho a la alimentación, recopilar información y promover el debate sobre este derecho.

Otra de las reformas que consideramos que serían fáciles de implementar es la de ampliar las funciones, introduciendo el enfoque del derecho a la alimentación, de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Habría que dotar a la agencia de poderes que le permitan fomentar la protección social, el acceso a los alimentos para las personas vulnerables o intentar erradicar la malnutrición. La Agencia se podría convertir en un ente receptor de las quejas y demandas por el incumplimiento del derecho a la alimentación y dotarla, además, de capacidad sancionadora en ese ámbito.

Estas propuestas de revisión legislativa son acordes con lo establecido en las Directrices Voluntarias de la FAO para el derecho a la alimentación, texto que cuenta con un amplio consenso por parte de la comunidad internacional.

Pero se puede ir aún más lejos y la propuesta de reforma o de creación de una ley marco podría ampliar también el contenido del derecho a la alimentación e introducir otros temas como el de soberanía alimentaria o el de las consecuencias del cambio climático en la misma soberanía alimentaria. *La Ley marco para el derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria*, aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano celebrada en Panamá entre el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2012 incluye la soberanía alimentaria⁴⁶, concepto que en muchos textos internacionales se ignora. Al respecto, sería deseable que la soberanía alimentaria pasara a formar parte del derecho internacional y de las legislaciones nacionales.

⁴⁵ Destacan las siguientes leyes: a) *Ley 11/2001* de 5 de julio por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (BOE nº 161 de 6 de julio); b) *Ley 17/2011* de 5 de julio de Seguridad Alimentaria y Nutrición (BOE nº 160 de 6 de julio); c) *Ley 28/2015* de 30 de julio para la defensa de la calidad alimentaria (BOE nº 182 de 31 de julio).

⁴⁶ *Ley marco para el derecho a la alimentación seguridad y soberanía alimentaria*, <http://www.fao.org/3/aau351s>.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

Menos dudas ofrecen los vínculos existentes entre cambio climático e inseguridad alimentaria. En las Directrices Voluntarias no se hace mención a este vínculo, pero la legislación española debería incluir medidas de adaptación y mitigación específicas, de alerta temprana, de protección frente a los riesgos climáticos extremos o de protección de los pequeños productores, por citar algunas. También hay que prestar una especial atención al establecimiento de sistemas alimentarios sostenibles frente al cambio climático y medidas contra el desperdicio de alimentos en todos los eslabones de la cadena alimentaria. Buen ejemplo de ello es la recientemente aprobada Ley del Estado de Nueva León, de México, sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate Contra el Desperdicio de Alimentos.

6. Para impulsar el cumplimiento del derecho a la alimentación en el ámbito internacional

6.1. Impulsar la Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo

España debería tener un papel más activo en el liderazgo de los procesos internacionales de impulso de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación para el cumplimiento de los ODS, en especial en el ODS2, aprovechando la experiencia y trayectoria española⁴⁷.

Es necesario un fortalecimiento de la Cooperación Española en este ámbito, acompañada de un incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de España, en una senda progresiva hacia el 0,7%, que permita también el incremento cualitativo y cuantitativo en este sector. El apoyo internacional bilateral debiera, además, dirigirse fundamentalmente a América Latina y el Caribe y a África, con un enfoque integrado de apoyo al cumplimiento del derecho a la alimentación.

6.2. Crear una Alianza Parlamentaria en España por el derecho a la alimentación adecuada

Los trabajos que se llevan a cabo en este momento para la constitución de una Alianza Parlamentaria a favor del derecho a la alimentación en España son muy pertinentes y una ocasión única para poner en marcha iniciativas políticas que defiendan y hagan realidad este derecho. Algunas de las líneas de trabajo de esta Alianza podrían ser, entre otras:

- Analizar y ahondar en el contenido e implicaciones del derecho a la alimentación.
- Estudiar la situación de este derecho en el ámbito español y europeo.
- Proponer a los poderes legislativo y ejecutivo medidas legales y de políticas públicas que impulsen el respeto, la protección y la realización de este derecho.
- Trabajar por la incorporación de coherencia en las políticas públicas respecto a este derecho y que se armonice el trabajo de los diferentes ministerios involucrados.
- Consolidar e intensificar el trabajo en red con actores de la sociedad civil, como la academia, a través, entre otros instrumentos, del *Observatorio del Derecho a la Alimentación en España*. Al respecto, la experiencia de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre que funcionan en América Latina pueden servir de ejemplo en nuestro país.

Además de la creación de una Alianza Parlamentaria en España, sería deseable el comienzo de los trabajos para la constitución de una futura *Red Mundial de Parlamentarios por el derecho a la alimentación adecuada*, en el sentido de una coordinación mundial entre las distintas alianzas ya existentes.

Hay que partir de la convicción de que solo cuando en el pasado se entendió que el hambre significa una clara y flagrante vulneración de los derechos humanos, fue posible lograr consensos globales y compromisos políticos de gobiernos y parlamentos.

En el caso particular de América Latina y el Caribe, este enfoque permitió abrir espacios de negociación, diálogo y cooperación, tanto regionales como internacionales. En esa tarea los actores políticos establecieron alianzas eficaces con la cooperación internacional y con la

⁴⁷ Ver reciente Documento de Trabajo de la AECID “Seguridad Alimentaria y Nutrición en la Cooperación Española: pasado, presente y futuro”. http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180626_publicacion_SAN_DEF.PDF

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

academia. En el 2009 se creó el Frente Parlamentario de Lucha contra el Hambre y la Malnutrición de América Latina y el Caribe (FPH-ALC), a partir del impulso dado por la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), tomando como referencia el éxito obtenido por Brasil a partir de la implementación del Programa Hambre Cero. Posteriormente, se crearon Frentes Parlamentarios nacionales, regionales y subregionales⁴⁸.

Todas estas instituciones y organizaciones realizan acciones de intercambio en aras de unir los intereses para erradicar el hambre y la malnutrición. Un ejemplo, de ello es la alianza estratégica que realizaron en el año 2011 los FPH y el PARLATINO con el Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC) (Ver **Anexo D**). Esta alianza, que contó con el apoyo de FAO, dio lugar a la creación de una red de universidades e investigadores comprometidos con la generación de evidencias científicas sobre temáticas relacionadas al derecho a la alimentación, con el fin de aportar insumos a los FPH y al Parlatino para la construcción de legislaciones y políticas públicas en la región.

Otro importante logro fue el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 (Plan SAN-CELAC 2025) producto de la voluntad política de los treinta y tres países de la región. Los éxitos alcanzados por América Latina y el Caribe en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se fundamentaron tanto en admitir la existencia del hambre y la malnutrición como en aceptar que tal situación es una afrenta contra el derecho humano a la alimentación, frente al cual el Estado tiene la obligación de garantizarlo, generando condiciones de acceso a la seguridad alimentaria y nutricional de la población⁴⁹. Contando con el consenso político básico y con el empuje persistente de parlamentarios sensibles a esta situación, se establecieron compromisos y se “tejieron alianzas eficaces” para superar la inseguridad alimentaria y la malnutrición. De esta forma, quedó demostrado que es viable revertir situaciones de exclusión y pobreza que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación de los sectores más vulnerables de la sociedad.

⁴⁸ Actualmente son 19 frentes nacionales, 4 frentes regionales y 5 frentes subnacionales. <http://parlamentarioscontraelhambre.org/>

⁴⁹ Sobre algunos de los logros obtenidos por los frentes parlamentarios existentes en el ámbito latinoamericano ver a continuación Anexo D.

7. Para hacer frente a la malnutrición por sobrepeso-obesidad

Como veíamos, una de las mayores vulneraciones al derecho a la alimentación en España lo constituye la malnutrición. Para combatirla, deberían adoptarse medidas como las siguientes: refuerzo de las campañas de sensibilización pública y promoción de alimentación sana (dieta mediterránea, legumbres, frutas y hortalizas, productos frescos); promover la venta y suministro de productos frescos; reforzar regulación del contenido de los alimentos procesados; políticas comerciales más inclusivas respecto a consideraciones de la salud; políticas fiscales que graven los alimentos procesados (con elevadas concentraciones de azúcar y grasas saturadas) y posible reducción del IVA a los alimentos frescos y más saludables; restringir la publicidad de alimentos que inciden en dietas poco saludables, en especial la dirigida a los niños para garantizar sus derechos; fortalecimiento de la salud preventiva, inclusión de nutricionistas en el sistema sanitario

8. Para contribuir a la realización del derecho a la alimentación adecuada en España

Incorporar el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución española, así como fortalecer el marco normativo que incentive el cumplimiento de este derecho elevaría los niveles de realización actuales de este derecho.

Pero para ello, también son imprescindibles buenas prácticas que faciliten su implementación, especialmente a través de las políticas públicas. Algunas propuestas de buenas prácticas llevadas a cabo en otros países o regiones son las que se recogen a continuación.

8.1. Fomentar una adecuada educación alimentaria

El acceso a una adecuada educación alimentaria y a información que analice y valore el actual sistema de producción y consumo son dos formas importantes de contribuir con el cumplimiento del derecho a la alimentación. Al respecto es importante: a) incorporar en el currículo escolar la alimentación sostenible como materia, desde la perspectiva de sistemas alimentarios sostenibles; b) impulsar campañas de sensibilización pública y promoción de una alimentación sana dirigidas a todo tipo de públicos, poniendo énfasis en el público infantil; c) la implantación de medidas contra la publicidad de alimentos no saludables podría tener un efecto inmediato en el consumo de alimentos saludables; d) regular el funcionamiento de los comedores escolares bajo los principios del derecho a la alimentación adecuada (la Estrategia de Alimentación Saludable de Madrid puede servir de ejemplo a otras ciudades); e) enfocar las políticas educativas no solo con el objetivo de mejorar la salud de las personas, sino también de revalorizar el trabajo agrícola y la conexión campo-ciudad.

8.2. Promover una economía circular en el sector alimentario

Respecto al tejido social productivo una de las prioridades de las políticas alimentarias debe ser la de asegurar unas condiciones de vida dignas para los productores de alimentos, así como la de velar por la sostenibilidad de sus actividades económicas. Al respecto, son importantes: a) disponer de medidas fiscales adecuadas, b) facilitar el acceso a recursos a los productores locales, c) acortar los canales de comercialización, eliminando intermediarios y acercando el punto productor al punto consumidor, d) mejorar los ingresos del sector productivo, e) crear -o restablecer- vínculos urbano-rurales, f) fomentar mercados de proximidad o de venta directa, g) apoyar la producción agroecológica, lo que genera un impacto directo en el medio ambiente además de reforzar los valores y la cultura agraria.

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

En relación con los consumidores habría que impulsar: a) la promoción de la dieta mediterránea como modelo de dieta saludable que contribuye a la sostenibilidad del sistema alimentario, aumenta el consumo de legumbres y se reduce el de proteína animal, b) el establecimiento de impuestos específicos para productos no saludables y/o con alto contenido en azúcares (esta medida ya ha mostrado su eficacia, tanto en España como en otros países); c) la compra pública de alimentos, promover la incorporación de criterios ambientales y sociales en los contratos alimentarios en comedores institucionales, hospitales, prisiones, centros sociales y residencias, incluidas las máquinas expendedoras en lugares públicos.

Asimismo, habría que promover la reducción del desperdicio alimentario en toda la cadena agroalimentaria. Para ello habría que elaborar una normativa clara y promover el reaprovechamiento de los desechos.

8.3. Impulsar la justicia social

Los poderes públicos deben garantizar el acceso a alimentos de calidad y culturalmente adaptados a toda la ciudadanía, y en especial a la población más vulnerable, como personas sin techo, inmigrantes y refugiados. Se debería también mejorar el funcionamiento de los bancos de alimentos ya que muchos no cumplen con los estándares mínimos de dignidad para las personas y no ofrecen alimentos muy saludables o adaptados a la cultura de las personas usuarias. Asimismo, habría que incorporar de forma transversal en las políticas públicas la equidad de género y el enfoque de cuidados. Y promover el establecimiento de precios justos tanto para los agricultores como para los consumidores, hecho que puede requerir medidas específicas para facilitar el acceso a alimentos sostenibles, de calidad y de cercanía a todo tipo de familias, independientemente de su situación económica o social.

8.4. Promover la gobernanza alimentaria

La gobernanza para la seguridad alimentaria se relaciona con reglas y procesos formales e informales a través de los cuales los actores públicos y privados articulan sus intereses, toman decisiones e implementan soluciones⁵⁰. La administración debe promover el trabajo multiactor e intersectorial. Por ejemplo, asumiendo y promoviendo el “triángulo de la política alimentaria”⁵¹ en el sistema alimentario, entre las administraciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y los actores privados. La ciudadanía demanda y aplaude la creación de espacios donde se puedan compartir, por ejemplo, experiencias y discutir propuestas para generar políticas alimentarias válidas. La coordinación entre diferentes áreas -educación, agricultura, economía, salud- es importante dada la complejidad que supone la realización del derecho a la alimentación.

8.5. Promover el derecho a la alimentación desde una perspectiva agroecológica

El derecho a la alimentación no es sólo una cuestión de acceso y disfrute de una cantidad suficiente de alimentos, es también una cuestión de calidad nutricional y de sustentabilidad en la manera de producirlos.

⁵⁰ FAO (2011). “Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach”. Background paper. ESA Workshop. Roma.

⁵¹ Seed, B., Lang, Caraher, T.M. and Ostry, A. (2013) “Integrating Food Security into Public Health and Provincial Government Departments in British Columbia, Canada.” en *Agriculture and Human Values* 30 (3): 457–70. <https://doi.org/10.1007/s10460-013-9426-x>.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

El derecho a la alimentación debe asegurar tanto el suministro de alimentos como su salubridad para las personas y para los agroecosistemas. Debería obligar a los poderes públicos y en general a la sociedad a promover formas de manejo sostenible de los agroecosistemas. En ese sentido, la promoción de la agricultura ecológica, por sus impactos a primera vista positivos, parece obligada. Sus efectos sobre la biodiversidad, el suelo, el agua o la calidad y salubridad de los alimentos son muy beneficiosos, sobre todo en un contexto en que la agricultura industrial deteriora gravemente todos estos recursos. Pero no basta con ello, es necesario un cambio en la dieta. La producción orgánica y la distribución alternativa no constituyen una solución eficaz si no van acompañadas de un cambio significativo en las pautas de consumo alimentario y en los valores que lo inspiran (continúa en **Anexo A**).

9. Para fomentar el debate con el objetivo de contribuir a la garantía del derecho a la alimentación adecuada

9.1. La renta básica⁵² y su papel en relación con la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación

Sería importante abordar el debate sobre la renta básica y el derecho a la alimentación ya que consideramos que la realización plena del derecho a una alimentación adecuada no se alcanza garantizando solo el mero consumo de un número determinado de calorías, proteínas y otros nutrientes.

Además, se debe garantizar el acceso y el consumo a una nutrición adecuada *de manera digna, estable y sostenible a cada individuo en función de sus necesidades particulares y cumpliendo una serie condiciones.*

El derecho a la alimentación está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona, de forma que su objetivo no es proveer alimentos, sino garantizar la capacidad de los individuos de alimentarse a sí mismos y a sus familias.

A partir de estas premisas hemos de tener presente además que el artículo 10 de nuestra Constitución establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”; y el artículo 96 dispone que “los tratados válidamente celebrados formarán parte del ordenamiento interno”.

Esto nos lleva, por tanto, de nuevo a insistir en que España está obligada a respetar, proteger y cumplir en el ámbito interno el derecho a la alimentación adecuada de sus habitantes. Y la obligación de cumplir incluye la de facilitar, promover y proveer, es decir, hacer efectivo del derecho directamente cuando un individuo o grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutarlo con los medios a su alcance. En este sentido, la renta básica podría ser, entendemos, una concreción de la obligación de proveer que debe asumir y cumplir el Estado español (continúa en **Anexo B**).

9.2. La articulación de la esfera pública con las instituciones del Estado constitucional: la construcción de un cuarto poder para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación

El reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada como un derecho fundamental es imprescindible para conseguir la realización del DAA pero no es suficiente. En el actual Estado constitucional y en el marco de la globalización, la protección del bien común y de los derechos fundamentales requiere de algo más que la creación de un nuevo derecho fundamental, de una nueva ley o de la puesta en marcha de unas determinadas políticas públicas.

Son necesarias nuevas instituciones de *contrademocracia* y de democracia participativa, que superen los actuales límites de la democracia representativa. Para conseguir estas nuevas instituciones se requiere de una praxis social y política que articule de forma más democrática las relaciones entre la sociedad civil, la esfera pública y las instituciones representativas. La

⁵² “Renta básica universal” o “incondicional”: una percepción económica garantizada por el sector público y a la que tendrían derecho todos los ciudadanos de un país por el hecho de serlo, independientemente de que estén o no en edad de trabajar, de que sean activos o inactivos, o de que estén ocupados o parados.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

articulación de la democracia deliberativa con la representativa crearía nuevas instituciones políticas y sociales que con el tiempo formaría el esqueleto de lo que aquí hemos denominado como un *cuarto poder*⁵³ del (o en el) Estado constitucional (continúa en **Anexo C**).

⁵³ Héctor Silveira, “El cuarto poder y la protección de lo común”, en *Crítica Penal y Poder*, n. 12, 2017, p. 1-33 y Id., “Más allá de la gobernanza democrática. El cuarto poder y la protección de lo común (II)”, en *Crítica Penal y Poder*, n. 13, 2017, p.1-36.

TERCERA PARTE: Anexos

Anexo A. El derecho a la alimentación desde una perspectiva agroecológica

El derecho a la alimentación no es sólo una cuestión de acceso y disfrute de una cantidad suficiente de alimentos, es también una cuestión de calidad nutricional y de sustentabilidad en la manera de producirlos. No es posible desvincular la ingesta de alimentos del coste que tienen y ello debería contemplarse dentro de la formulación positiva de este derecho. Desde este punto de vista, la alimentación en España, pese a que proporciona energía suficiente, genera serios problemas para la salud de las personas, la vida de los agricultores y agricultoras, los agroecosistemas e impactos en terceros países.

La alimentación no es sólo un acto fisiológico, sino también un fenómeno que afecta a múltiples dimensiones de las relaciones sociales. La satisfacción del metabolismo endosomático es un hecho cada vez más complejo en el que se combinan aspectos relacionados con la salud, el bienestar corporal, la identidad cultural, la conservación del patrimonio material e inmaterial, la viabilidad de las actividades productivas agrarias, el desarrollo rural, la salud de los agroecosistemas, las actividades de transformación agroalimentaria, la sostenibilidad del consumo energético y la equidad en las relaciones entre países desarrollados y periféricos

Los hábitos dietéticos en España se han ido pareciendo cada vez más a los de los países ricos. Cada año nos alejamos más de la dieta mediterránea. Por eso no es de extrañar que el 41% de la población tenga sobrepeso. Consumimos una media diaria per cápita de 3.240 kcl. brutas (unas 2.700 kcl. netas) habiéndose incrementado casi en un 20% desde los años sesenta. La base de la dieta tradicional, los hidratos de carbono, ha perdido peso en beneficio de las grasas. En los años sesenta la ingesta de hidratos de carbono estaba dentro de las recomendaciones de la OMS, esto es entre el 55 y el 75% de las calorías. Sin embargo, la comida no contiene la cantidad suficiente y el ritmo de la disminución es preocupante. En contrapartida, el consumo de grasas ha aumentado de una manera considerable. En los años sesenta estaba también dentro de lo recomendado por el organismo internacional (entre el 15 y el 30% de las calorías ingeridas), pero en la actualidad supera el 40%, siendo España el país europeo en que más rápidamente ha crecido ese porcentaje. Las grasas pasaron de 72 gramos por persona y día a 154. La carne, la leche y los demás derivados lácteos son los principales responsables directos de ese aumento, pero no los únicos. El consumo de grasas “ocultas” (entre ellas las grasas “trans”) se ha disparado también con las patatas fritas, la bollería y repostería industriales, originando de paso serios problemas de salud. El consumo de carne se ha cuadruplicado sobradamente, desde los 21 kg. por persona y año de la década de los sesenta a los 89 actuales, siendo las carnes de cerdo y pollo las que más han crecido. El consumo de leche pasó de 106 a 153 kg. por persona y año y el de huevos de 5 a 9 kg. Se suelen atribuir estos cambios en los hábitos alimentarios a la mayor renta, pero también a factores como el desarrollo de los supermercados, los cambios en los sistemas de distribución de alimentos, el hecho de que los y las trabajadores tengan menos tiempo para cocinar y la costumbre de comer con mayor frecuencia fuera de casa, a menudo en establecimientos de comida rápida. Al mismo tiempo las necesidades de calorías han disminuido, la gente realiza menos ejercicio y se ha pasado a un tipo de vida mucho más sedentaria.

La dieta es fuente también de sustancias contaminantes con impactos directos sobre la salud. La composición de los alimentos varía en función de las técnicas de cultivo y cría animal empleadas (variedad, raza, sistema de fertilización, sistema de riego, etc.), pero también de los cambios sufridos en el proceso de elaboración. Por ejemplo, las malas prácticas en el abonado alteran la calidad de los alimentos aumentando el contenido en nitratos, disminuyendo el

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

contenido en oligoelementos, reduciendo los contenidos en materia seca y, por tanto, el tiempo de conservación y resistencia al parasitismo, incluso disminuyendo el contenido en vitamina C, carotenos, provitamina A, etc. Pero quizá la amenaza más significativa de los alimentos venga del uso generalizado de productos fitosanitarios, que ha elevado las posibilidades de encontrar residuos en los alimentos. Estos residuos suponen un riesgo considerable para la salud de los consumidores. Pueden causar enfermedades agudas, subcrónicas o crónicas, se las relaciona con patologías cancerígenas, mutágenas, teratogénicas o alteraciones de la reproducción, alteraciones del sistema inmunitario, endocrino, renal y hepático, neurotóxicas, potenciación de y por efectos de otros tóxicos y otros efectos retardados. Algo similar puede decirse del uso de sustancias como hormonas, antibióticos y piensos cárnicos en la ganadería. Éstas se relacionan, además, con escándalos alimentarios tan conocidos como el mal de las vacas locas, la crisis de los pollos con dioxinas, etc. A todo ello hay que añadir el empleo de más de mil aditivos para la manipulación, transformación y conservación de los alimentos que suelen ir parar a nuestro organismo. Muchos de estos aditivos pueden producir también efectos adversos para la salud.

La satisfacción de la demanda alimentaria ha provocado, no obstante, cambios muy importantes en el destino de la biomasa, pasando de la tradicional vocación agrícola de nuestros agroecosistemas a una sobre especialización ganadera, esto es del tradicional proceso de agricolización hemos pasado a otro de “ganaderización” en los últimos cincuenta años. El peso vivo de la cabaña ganadera se ha triplicado. Casi el 60% de la biomasa extraída de nuestros agroecosistemas debe destinarse a la alimentación animal para sostenerla. Paradójicamente, la mayoría de las tierras de pasto se han abandonado o están infrautilizadas. Ello se explica porque es más rentable importar enormes cantidades de piensos baratos de Argentina y Brasil, concretamente soja y maíz transgénicos.

Ello ha significado la difusión de un modelo de manejo de los agroecosistemas que ha sobreexplotado los recursos naturales y ha degradado la calidad de los servicios ambientales que prestan. Un modelo que se ha basado en la utilización masiva de insumos externos (abonos artificiales, combustibles fósiles, semillas mejoradas, fitosanitarios y maquinaria), provocando un aumento sostenido de los gastos de fuera del sector y el consumo desaforado de los recursos naturales más escasos de nuestra comunidad: el agua, el suelo y la biodiversidad. Un modelo que no es capaz de garantizar la renta de los agricultores. Su entidad no sólo viene descendiendo año tras año a precios reales, sino que sigue alejándose de la renta media del país. Un modelo que trata de compensar la pérdida de rentabilidad mediante sucesivos aumentos de la productividad del trabajo y que, por ello, destruye empleo sistemáticamente. De los 2,8 millones de ocupados que había en el sector agrario en 1976 se ha pasado a los 774.500 de la actualidad. La edad media de los agricultores/as es muy elevada, de más de 55 años, y el relevo generacional es uno de los principales problemas del medio rural, que está directamente asociado a la despoblación. Los y las jóvenes no quieren ni pueden dedicarse a la agricultura porque no da la renta suficiente. De hecho, una porción muy significativa de los agricultores/as lo es a tiempo parcial porque con sus ingresos no basta y deben buscarse ocupaciones complementarias. Modelo que es responsable también de los déficits estructurales de servicios e infraestructuras que existen en el medio rural, pese al esfuerzo desarrollado con programas de desarrollo rural y fondos estructurales. Y que, pese a las ayudas de la PAC que suponen ya más del 20% de la renta agraria, resulta incapaz de taponar la sangría emigratoria a las ciudades, especialmente de los jóvenes. En este sentido, la Política Agraria Común ha tenido más sombras que luces, habiendo perdido -salvo excepciones- su carácter compensatorio de los desequilibrios producidos por unas políticas económicas demasiado volcadas hacia el sector industrial y de servicios y por ende al medio urbano. La desigual distribución de la propiedad trae como consecuencia la desigual distribución de las ayudas provenientes de la PAC. El 20 % de los titulares de fincas acaparan el 80% de las ayudas. Las grandes explotaciones y las sociedades

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

mercantiles son las grandes beneficiarias. De esa manera, el efecto compensatorio que ejerce sobre la disminución de la renta pierde eficacia en las explotaciones medianas y, sobre todo, en las pequeñas. Un modelo, en fin, que pone en riesgo la viabilidad futura del sector al degradar el capital natural sobre el que se asienta, deteriorando la calidad ambiental de nuestros agroecosistemas.

La agricultura química que predomina en nuestros campos es responsable no sólo de la contaminación de los alimentos y de su continuada pérdida de calidad organoléptica, sino también del agua que bebemos, contaminada con nitratos y pesticidas. Es responsable de la sobreexplotación de los acuíferos y de los recursos hídricos superficiales, con unos regadíos y unas dotaciones de riego por cultivo que son propios de latitudes donde el agua no escasea. Es responsable de que más de la tercera parte de nuestros suelos sufran pérdidas superiores a las 12 tm/ha/año y que la capacidad productiva de muchos de ellos esté disminuyendo. Es responsable de una reducción alarmante de la diversidad biológica y de que nuestros agroecosistemas ya no sean capaces de albergar la rica y diversa fauna que siempre los ha caracterizado. Especial mención debe hacerse la pérdida del rico patrimonio genético que la agricultura española atesora, erosionado por la sustitución de las variedades y razas tradicionales por semillas mejoradas e incluso transgénicas, con consecuencias que aún no somos capaces de valorar.

Para satisfacer la demanda se ha ido configurando, además, un sistema agroalimentario que despilfarras grandes cantidades de energía, en su gran mayoría proveniente de fuentes fósiles. La alimentación de los españoles exige, por ejemplo, el empleo de una cantidad muy relevante de energía, en su gran mayoría proveniente de combustibles fósiles que se emplean fuera del sector agrario. El cálculo, referido a 2010 sobre el consumo de energía primaria de todo el sistema agroalimentario, y los resultados muestran que la manera en que nos alimentamos es responsable de más de la cuarta parte del consumo de energía primaria en el conjunto del país. La agricultura explica una parte de ese consumo (24%), pero el transporte de los alimentos, su procesamiento industrial, su embalaje, su venta, su conservación y su consumo, explican el 76% restante. En total, necesitamos más de 1.855 PJ para satisfacer el metabolismo endosomático de los españoles, en tanto que la energía contenida en los alimentos consumidos apenas alcanza los 235 Pj. Esto es, por cada unidad energética consumida en forma de alimento se han gastado en su producción, distribución, transporte y preparación más de siete. La ineficiencia del proceso de alimentación humana es un fiel reflejo de su grado de insostenibilidad.

La manera en que se alimentan los españoles y españolas ha experimentado, pues, cambios muy significativos que son una de las principales causas de insostenibilidad, no solo en lo que atañe a la salud humana sino también a la salud de los agroecosistemas, no solo de los españoles sino también de los de terceros países. Para que los españoles podamos ingerir más de tres mil calorías diarias son necesarias 109 millones de toneladas de biomasa animal y vegetal o lo que es igual: 2,43 tm/persona/año o 6,65 kg/persona/día. Pero no toda esa cantidad de biomasa proviene de la agricultura española. Durante la última década España ha exportado 20 millones de tm. de alimentos, más de la mitad de las cuales son productos hortofrutícolas, siendo esta la principal especialización de la agricultura española. En cambio, ha debido importar casi 31 millones de tm. de alimentos, arrojando un déficit de más de 10 millones de tm. En el trienio de 1995-97 la balanza comercial arrojaba un saldo negativo de 7,6 millones de tm. En el último bienio, de 2007-08, este déficit había ascendido un 40% (hasta 11,3 millones de tm.). Sólo los requerimientos de cereales, semillas y piensos igualan el total de las exportaciones. El grueso de las importaciones está destinado a alimentar a la cabaña ganadera o ser procesadas por la industria agroalimentaria. El grueso de las exportaciones va hacia los países miembros de la Unión Europea, de los que a su vez se recibe un número importante de alimentos. Sin embargo, el déficit comercial español no se genera aquí. Es necesario cruzar el Atlántico para comprobarlo.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

De los 4,7 millones de tm. de piensos importados en 2008, 3,5 millones de tm. venían de Argentina. Ese mismo año llegaron 3,2 millones de tm. de maíz de Argentina y Brasil.

La alimentación española, como la de los países ricos o desarrollados, requiere pues dedicar vastas superficies a la producción de granos y forraje en países periféricos para multiplicar una cabaña ganadera que satisfaga la alta demanda de carnes y productos lácteos. Aunque Europa no ha recurrido en exceso al *land grabbing* (*acaparamiento de tierras*), la subordinación productiva de grandes cantidades de tierra en países en desarrollo para la satisfacción de la insostenible dieta occidental puede considerarse, parafraseando al exdirector general de la FAO, Jaques Diouf, como una nueva fórmula de colonialismo. Witzke y Noleppa han estimado la cantidad de “tierra agrícola virtual” (*virtual agricultural land*) que los europeos (UE-27) importamos⁵⁴. Los datos son contundentes: la UE-27 exporta alrededor de 14,10 millones de ha. mientras que solo la soja supone una importación de 19,2 millones. En total, el déficit asciende a 35 millones de ha. Más o menos la superficie de Alemania. España obviamente participa de esta realidad. Ello se puede demostrar fácilmente a partir de las importaciones de soja y maíz llegadas desde Brasil. En el trienio comprendido entre 2006 y 2008, se importaron más de 2 millones de toneladas de soja y más de 1,5 millones de toneladas de maíz, equivalente a una superficie de casi 1,2 millones de ha. Esto es, solo para sustituir el maíz y la soja llegados desde Brasil, España debería dedicar a su cultivo una superficie mayor que las regiones de Murcia o Navarra. Obviamente, a costa de otros cultivos o aprovechamientos.

El derecho a la alimentación debe asegurar tanto el suministro de alimentos como su salubridad para las personas y para los agroecosistemas. Debería obligar a los poderes públicos y en general a la sociedad a promover formas de manejo sostenible de los agroecosistemas. En ese sentido, la promoción de la agricultura ecológica por sus impactos a primera vista positivos parece obligada. Sus efectos sobre la biodiversidad, el suelo, el agua o la calidad y salubridad de los alimentos son muy beneficiosos, sobre todo en un contexto en que la agricultura industrial deteriora gravemente todos estos recursos.

Pero no basta con ello, es necesario un cambio en la dieta. La producción orgánica y la distribución alternativa no constituyen una solución eficaz si no van acompañadas de un cambio significativo en las pautas de consumo alimentario y en los valores que lo inspiran. Si estos no cambian, reduciendo la ingesta de carnes, huevos y derivados lácteos, aunque sean orgánicos, las presiones hacia la importación de alimentos provenientes de países con problemas de seguridad alimentaria y hambre se intensificarán y los avances que se logren serán insuficientes. La solidaridad con los más pobres requiere, por tanto, un cambio en la manera en que los europeos satisfacemos nuestras necesidades endosomáticas. En este sentido, deberíamos recuperar los buenos hábitos de la dieta mediterránea que hemos practicado hasta bien entrados los años setenta. Una dieta que estaba perfectamente acoplada al territorio, mucho más saludable que la actual, que mantenían un consumo moderado de carnes y derivados lácteos y que no requería por tanto la importación masiva de piensos ni impactaba negativamente sobre los agroecosistemas de terceros países.

En tanto que no cambie la valoración que los mercados dan a los productos agrarios, las cosas no van a cambiar. Deberíamos cambiar los lenguajes de valoración, de tal manera que se reconociera adecuadamente la importancia que tiene la biomasa para la correcta alimentación de los ciudadanos y los impagables servicios que proporcionan los agroecosistemas. Ello implica remuneraciones monetarias más justas y equilibradas a los agricultores. No cabe duda, con la configuración actual de la cadena alimentaria, donde la gran distribución establece los precios a

⁵⁴ H. Von Witzke, S. Noleppa, *EU Agricultural Production and Trade: Can More Efficiency Prevent Increasing 'Land-Grabbing' Outside of Europe*, Humboldt Universität zu Berlin, Berlin, 2010, p. 14.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

su antojo, eso no es posible. Deberían establecerse regulaciones más estrictas que impidieran la posición de cuasi oligopolio de que disfruta. En tanto que eso ocurre, resulta urgente detener la sangría de abandonos que se están produciendo en la agricultura mediante mecanismos que eleven sus ingresos. Esto se podría conseguir mediante la remuneración de los servicios ecosistémicos prestado por los agricultores. Una remuneración que no asignaría el mercado, sino el Estado con fondos de la PAC y tasas impuestas al uso de agrotóxicos. Todo ello a cambio de la implementación de prácticas agrarias sostenibles, mejorando con ello la prestación de los servicios ecosistémicos. No sería, como ahora, una mera subvención.

La promoción de sistemas agroalimentarios locales, basado en canales más cortos de distribución, sin duda favorecerían también ese cambio al eliminar intermediarios y proporcionar precios más justos. La relación directa entre productores y consumidores es el camino, del mismo modo que la educación alimentaria debería conducir a una valoración mayor del papel de los agricultores. El objetivo consiste en ampliar y abastecer el consumo local con productos saludables, cultivados de manera sostenible en el propio territorio, con una remuneración justa del trabajo y accesibles al consumo en precio y ubicación física. Estos sistemas locales deberían involucrar a todos los eslabones de la cadena agroalimentaria, basándose en el territorio y la capacidad productiva de los agroecosistemas. Se trata de buscar conexiones entre producciones, de forma que se cierren los ciclos de nutrientes y se reduzca el consumo directo de energía. Por otro lado, el transporte, procesamiento, embalaje y la venta en los comercios, es decir, la cadena de distribución, es responsable de casi el 60% de los gastos en energía primaria del sistema agroalimentario español, siendo el transporte por sí solo responsable de casi el 25%. La expansión y consolidación de canales de distribución y comercialización más cortos y sostenibles es el objetivo básico que persiguen los sistemas agroalimentarios locales. El enfoque territorial de la cadena favorece la localización de las actividades agroindustriales en zonas próximas a las explotaciones agrarias, la agrupación de los productores para vender en común, organizar la producción y regular la oferta y asegurar el abastecimiento y, por supuesto, puede hacer viable el establecimiento de las infraestructuras logísticas mínimas para hacer esto posible.

Finalmente, la orientación local de estos sistemas locales facilita el cambio de las pautas de consumo que sostienen el actual régimen alimentario. El enraizamiento en la tradición alimentaria facilita una transición hacia una dieta más saludable con menos comida procesada y menos proteínas de origen animal. Una dieta que se base más en el consumo en fresco y en productos de temporada que en alimentos muy transformados, de orígenes lejanos y de coste energéticos demasiado altos.

Desde los poderes públicos, mediante políticas públicas, se puede promocionar todas estas alternativas. Por ejemplo, aplicando instrumentos fiscales para promover el cambio en la dieta con impuestos sobre consumos de determinados alimentos que produzcan graves impactos sobre los agroecosistemas o la salud de las personas. Se han propuesto, por ejemplo, impuestos sobre las bebidas azucaradas, el consumo de determinados tipos de carne, sobre los llamados "alimentos viajeros". También se podrían aplicar al uso contaminante de fitosanitarios o fertilizantes químicos, como los impuestos que ya funcionan en varios países europeos sobre los fertilizantes nitrogenados. El establecimiento de incentivos para la introducción de buenas prácticas agroecológicas; o la declaración de territorios libres de transgénicos. También se pueden remunerar los servicios ambientales prestados mediante los correspondientes contratos de explotación, con especial atención al mantenimiento de la biodiversidad. Este mecanismo de pago de los servicios permitiría además elevar la rentabilidad de la agricultura, evitando el abandono y la despoblación.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

Las políticas públicas deberían proteger a productores y consumidores ante los abusos especulativos en el mercado alimentario, mediante figuras como el doble etiquetado de los productos agrarios (precios de origen y de destino), con la finalidad de buscar una mayor transparencia en el proceso de formación de precios agrarios y que el consumidor esté informado en todo momento de los altibajos de los precios. Y por supuesto, la promoción de los mercados locales: infraestructuras, abastecimiento, conservación, etc. En esta dirección, el papel de las administraciones públicas es muy relevante, por ejemplo, mediante la creación de centros logísticos que sostengan los sistemas agroalimentarios locales; o mediante la compra pública y la promoción del consumo interno de alimentos ecológicos en comedores institucionales (escuelas, institutos, universidades, hospitales).

Anexo B. La renta básica y su papel en relación con la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación

La renta básica tiene argumentos a favor de carácter ético, jurídico, político, económico. Abordaremos la vinculación de esta con el derecho a la vida, a la dignidad y a la alimentación⁵⁵. La renta básica sería un instrumento muy apropiado para avanzar en la consecución de los derechos citados.

La exigibilidad social, política y jurídica de los derechos sociales ha sido aceptada progresivamente por una parte importante de la doctrina⁵⁶ y la jurisprudencia. Un tribunal inglés, por ejemplo, ha llegado a aceptar la responsabilidad del Estado británico en el estado social:

“Historically, the attitude of the state towards the poor, the elderly and the incapable has not been uniformly benign. But for the past 60 years or so it has been recognised as the ultimate responsibility of the state to ensure that [the sick, elderly and disabled] are accommodated and looked after through the agency of the state and at its expense if no other source of accommodation and care and no other source of funding is available. This is not a point which admits of much elaboration. That the British state has accepted a social welfare responsibility in this regard in the last resort can be hardly a matter of debate.”

La normativa internacional cuenta con una teoría que se va asentando en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la de las *obligaciones positivas del Estado*⁵⁷. Para ello se requiere el establecimiento de unos “mínimos factibles” por parte del legislador. Además, los tribunales deberían poder establecer unos “estándares básicos de protección” en caso de que la actividad legislativa sea injustificadamente restrictiva, o inactiva en la protección de los derechos sociales. En este ámbito de las obligaciones positivas podría justificarse la renta básica. En el ámbito europeo, y dentro del *Pilar Europeo de los Derechos Sociales*, la Recomendación de la Comisión de 26.04.2017, C (2017) 2600 final), en su artículo 14, establece que todo el que carezca de suficientes recursos tiene el derecho a una renta mínima que le asegure una vida con dignidad y acceso efectivo a bienes y servicios. Esta medida se combina con incentivos para reincorporarse al mercado de trabajo.

Por otro lado, en el ordenamiento jurídico interno, la Constitución española protege el derecho a la alimentación, si bien de forma implícita, a través del reconocimiento de otros derechos estrechamente vinculados con el mismo. Asimismo, el sistema de recepción automática de los tratados internacionales contenido en el texto constitucional constituye un mecanismo indirecto de protección de este derecho al reconocerse la validez de los tratados que lo consagran y lo protegen.

No obstante, la mayoría de los derechos relacionados con la alimentación (derecho a la seguridad social, a la asistencia social, protección a la infancia, maternidad, etc.) se reconocen como principios que informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los

⁵⁵ Para este apartado ha sido esencial la contribución de la tesis doctoral de Pilar Valledor (2013), *La protección jurídica del derecho a la alimentación adecuada en España. El papel esencial de las rentas mínimas*.

⁵⁶ A.Eide, Courtis, Carmona Cuenca, Laporta, Pisarello, J.King, entre otros.

⁵⁷ Carmona Cuenta, “Derechos sociales de prestación y obligaciones positivas del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, UNED, *Revista de Derecho Político*, n. 100, septiembre-diciembre 2017, p. 1209-1238.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

poderes públicos y solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan. Por tanto, estos derechos (básicamente económicos y sociales) no disfrutaban de recursos tan efectivos como los que están a disposición de otros derechos, principalmente los civiles y políticos.

Debido al carácter interdisciplinar del derecho a la alimentación, son muy numerosas las disposiciones legales de los ordenamientos internos que influyen en su consecución. Al acotar su estudio a la normativa dirigida a garantizar unos niveles mínimos a aquellas personas que por sí mismas y por causas independientes a su voluntad no pueden satisfacer su derecho a la alimentación se han identificado los programas autonómicos de Renta Mínima de Inserción como las prestaciones que cumplen esta finalidad. Los programas autonómicos de rentas mínimas constituyen la última red de protección que cubren las necesidades básicas de aquellos individuos que, siendo potencialmente activos en el mercado laboral, no tienen derecho a otro tipo de prestaciones por no cumplir los requisitos para acceder a ellas o por haberlas agotado. Se trata de prestaciones de carácter asistencial que se integran dentro de las políticas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Aun cuando las actuaciones en materia de protección social son competencia exclusiva de los Estados miembros de la Unión Europea, estos han acordado la consecución de unos objetivos comunes en la lucha contra la pobreza, así como la coordinación de las políticas de los Estados miembros al respecto, dejando a los gobiernos la elección de los instrumentos necesarios para alcanzarlos. Como parte de los compromisos asumidos en materia de protección social dentro de la Unión Europea, España ha elaborado periódicamente los *Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social* y *Programas Nacionales de Reformas*. En ellos, se han venido estableciendo como objetivos la disminución de la pobreza y el incremento de la eficacia de los programas de rentas mínimas existentes en las CCAA. La mayoría los países de la Unión Europea han implementado programas de rentas mínimas de ámbito nacional, financiados por el gobierno central pero gestionados de forma descentralizada, excepto en España (donde son regulados y gestionados por las comunidades autónomas) y en Italia y Grecia (donde no existen tales prestaciones de forma generalizada). Estas rentas presentan notables diferencias entre los países de la Unión en cuanto a su cuantía, ámbito y grado de cobertura, así como requisitos exigidos a los peticionarios; pero comparten varios problemas: la complejidad normativa, la falta de información, la discrecionalidad de los gestores, los errores administrativos y el temor a ser estigmatizado deterioran la eficacia y la eficiencia de estas prestaciones. Además, no existe en el ámbito europeo, y ni siquiera en el nacional, una base de datos que recoja de forma regular información sobre aspectos como el número de beneficiarios, el coste de estos programas o la eficacia en la erradicación de la pobreza y de la inclusión social.

El modelo de Estado de bienestar español presenta una serie de peculiaridades similares a las identificadas en otros países del sur de Europa, lo que ha conducido a establecer una categoría particular de Estado de bienestar que engloba a los países mediterráneos. En ellos, el gasto en protección social se sitúa por debajo de la media europea y las funciones sociales que en principio corresponden al Estado, como, por ejemplo, atención y cuidado de niños y mayores, ayuda a desempleados o provisión de vivienda, son desempeñadas por las familias y, en particular, por las mujeres. Se está observando un agotamiento de estos modelos tradicionales, principalmente por la incorporación de la mujer al mundo laboral, lo cual, podría poner en crisis el sistema actualmente existente.

El gasto social en España se mantuvo constante durante los años de bonanza económica y ha registrado un discreto aumento desde el comienzo de la crisis. A pesar de este incremento, el porcentaje sobre el PIB destinado a la protección social y el gasto por habitante se sitúan bastante por debajo de la media europea (España gasta el 24,7%, casi cinco puntos menos que

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

la media, según datos de 2017). Pero el crecimiento del gasto en protección social en España se ha destinado exclusivamente a financiar las prestaciones y subsidios por desempleo, pues su demanda ha aumentado considerablemente a causa de la crisis. Se pone en peligro así la existencia de recursos suficientes destinados a otros conceptos, como son las prestaciones sociales que habrán de cubrir las necesidades de un número cada vez mayor de hogares una vez que éstos agoten las prestaciones por desempleo y demás subsidios a los que tengan derecho.

En España, las comunidades autónomas y el Gobierno central han ido implementando diversas prestaciones de asistencia social, lo que ha generado ciertas dudas en cuanto a las competencias de una Administración u otra en esta materia y en la práctica ha dado lugar a un complejo sistema de prestaciones que cubren más o menos a toda la población en situación de necesidad, aunque con sustanciales diferencias. En el caso de las Rentas Mínimas de Inserción, su competencia ha sido asumida exclusivamente por las CCAA, que han regulado estas prestaciones de manera heterogénea de modo que la cobertura, intensidad y requisitos para acceder a las mismas difieren ostensiblemente de una comunidad a otra. Teniendo en cuenta el carácter básico de dichas rentas y su condición de última red frente a la pobreza y la exclusión social, las mismas deberían quedar bajo el amparo de una normativa estatal que debiera, al menos, coordinar eficazmente las condiciones de acceso y disfrute para evitar graves vulneraciones del principio de igualdad.

Anexo C. La articulación de una esfera pública con las instituciones del Estado constitucional: la construcción de un cuarto poder para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación

El Estado constitucional actual tiene un desafío importante a la hora de proteger debidamente los derechos fundamentales y el bien común. Las constituciones de la postguerra impusieron nuevas obligaciones a los Estados, algunas de ellas convertidas en derechos sociales y derechos fundamentales. Pero el Estado constitucional no dispone de instrumentos jurídicos y de recursos económicos suficientes para garantizar debidamente el cumplimiento de estas obligaciones. Pocos de los derechos sociales han conseguido ser reconocidos como derechos subjetivos o como derechos fundamentales, como en el caso del derecho a la educación en el ordenamiento jurídico español. Los principios del Estado de derecho -división de poderes, imperio de la ley, principio de legalidad- no son suficientes por sí solos para garantizar debidamente los derechos fundamentales, proteger el bien común y organizar un sistema de gobierno democrático.

Son necesarias, por tanto, nuevas instituciones que bajo el Estado constitucional puedan garantizar mejor los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la alimentación. Un camino a seguir es el de dotar a la esfera pública de nuevos instrumentos que la fortalezcan, por ejemplo, ampliando el “principio de accionabilidad” con el fin de garantizar mejor el acceso a la justicia. En el constitucionalismo latinoamericano encontramos dos instituciones que son un buen ejemplo para la construcción desde la esfera pública de las debidas instancias protectoras y garantizadoras de los bienes fundamentales y del derecho a la alimentación: la defensa pública encargada a un ministerio público y las defensorías públicas, órganos públicos con poder para activar la intervención de los jueces. Algo similar a las defensorías públicas se podría crear en el Estado español para supervisar y garantizar mejor el cumplimiento por parte de los poderes públicos y privados de los derechos fundamentales y, en particular, del derecho a la alimentación.

Pero como decíamos antes, estas nuevas instituciones, para ser realmente efectivas, requieren del apoyo de una esfera pública potente que vele realmente por el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales, en coordinación con las instituciones del Estado constitucional, por el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales.

Para ello es necesario impulsar una praxis social y política que articule nuevas relaciones entre el ciudadano y las instituciones políticas de su comunidad. Una alternativa a los límites de la justiciabilidad pasa hoy por conseguir una nueva articulación entre los ciudadanos comprometidos con la defensa de los derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas. Para ello se requieren nuevos espacios institucionales que permitan construir una esfera pública más potente en el actual Estado constitucional. La opinión pública debe encontrar nuevos canales de intervención y participación para llegar a las instituciones que le permitan incidir con eficacia y plena legitimidad en el sistema político.

La articulación de la democracia participativa con la actual democracia representativa se puede convertir en el instrumento que permita avanzar hacia una sociedad con más control ciudadano y más cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Esta propuesta necesita contar con ciudadanos comprometidos o que se quieran comprometer con los asuntos que son comunes a todos, con el gobierno del “bien común” y, en concreto, con todo lo relacionado con los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación adecuada necesita una amplia labor pedagógica de formación y empoderamiento de los miembros de la comunidad. El mantenimiento del principio democrático y de los principios del Estado constitucional pasan hoy, fundamentalmente, por lograr una hegemonía cultural que revierta el actual proceso de individualización y pérdida de vínculos entre los integrantes de la comunidad.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

La articulación de la democracia deliberativa con la representativa crearía nuevas instituciones políticas y sociales que con el tiempo formaría el esqueleto de lo que aquí hemos denominado como un *cuarto poder* del (o en el) Estado constitucional.

Este *cuarto poder* actuaría como motor de transformación de los poderes públicos ya instituidos, desempeñando funciones de seguimiento y control de los órganos de gobierno, al mismo tiempo que se convertiría en el motor de elaboración de nuevas propuestas políticas, buscando un mejor cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales. Es importante dejar claro que la propuesta de este *cuarto poder* no pretende suplantar o dejar de lado los mecanismos de representación y participación institucional existentes, sino que busca construir un nuevo espacio institucional, regulado por leyes, que haga de mediación entre la sociedad civil y las instituciones del sistema político.

Esta propuesta forma parte así de la filosofía de que es posible “cambiar el mundo sin tomar el poder”. Las posibilidades de conseguir cambios y transformaciones sociales dependen de la correlación de fuerzas que en cada momento haya entre el poder político y el poder social, tanto en el interior de las instituciones políticas como en las organizaciones sociales⁵⁸.

⁵⁸ H. Wainwright, *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Icaria, 2005, p. 197

Anexo D. Experiencias del ODA-ALC

1. La experiencia de colaboración del ODA-ALC con el PARLATINO. La ley modelo para el cambio climático en América Latina y el Caribe

1.1. Diagnóstico o problemática que dio origen a la experiencia

El cambio climático según las organizaciones internacionales, regionales y nacionales es el principal problema ambiental mundial⁵⁹, con impactos negativos en diversos sectores y grupos vulnerables de ALC y en temas claves como la seguridad alimentaria y nutricional, lo que hace necesario la búsqueda de soluciones viables, en este caso, soluciones jurídicas. Consciente de tal situación, desde el PARLATINO, como institución de naturaleza regional y permanente⁶⁰, se consideró oportuno hacer aportaciones mediante la revisión y actualización de la Ley Marco sobre Cambio Climático, aprobada en 2011, con el objetivo de incorporar la seguridad alimentaria y la agricultura familiar para que sirva de modelo a todos los países miembros del PARLATINO.

1.2. Objetivo que se pretendió alcanzar

El objetivo de la colaboración entre el ODA-ALC y el PARLATINO fue revisar y actualizar la Ley Marco sobre Cambio Climático e incorporar los aspectos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura familiar y fomentar sistemas agrícolas para la mitigación del cambio climático.

1.3. Estrategia puesta en marcha u hoja de ruta

La visión estratégica del PARLATINO es la colaboración estrecha entre los poderes legislativos de los países integrantes, mediante la generación de iniciativas conjuntas para elaborar normas encaminadas a resolver problemas comunes, impulsando procesos de armonización legislativa para fortalecer la integración de la región, a través de las comisiones permanentes y grupos de trabajo⁶¹, los cuales promueven la elaboración, revisión y actualización de leyes marco, en este caso, la revisión y actualización de la Ley Marco sobre Cambio Climático aprobada en 2011.

El PARLATINO solicitó la asistencia técnica y científica de la FAO / ODA-ALC, para que colaborase en la revisión y actualización de la Ley Marco sobre Cambio Climático, lo cual coincide con los objetivos principales del PARLATINO⁶² y del ODA-ALC.

⁵⁹ Ver Informe GEO-5 de América Latina y Caribe del PNUMA.

⁶⁰ El PARLATINO aglutina a los Parlamentos nacionales de América Latina y Caribe. Fue constituido mediante Tratado de Institucionalización aprobado mediante Conferencia Intergubernamental en Lima, a través de sus representantes plenipotenciarios debidamente acreditados, convencidos que la integración de América Latina y el Caribe, como objetivo común, es algo necesario, inspirados en las tradiciones de los héroes y fundadores de las patrias latinoamericanas y caribeñas, y fundamentados en los principios de democracia, integración, no intervención, autodeterminación, pluralidad política e ideológica, igualdad y solución pacífica, entre otros.

⁶¹ Ver artículo 29, Estatuto y artículo 45 del Reglamento PARLATINO

⁶² El PARLATINO, como organismo regional, permanente y unicameral, tiene como objetivos principales, entre otros, fomentar el desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana, velar por el estricto respeto a los derechos humanos fundamentales, lucha a favor de la cooperación internacional como medio para instrumentar y fomentar el desarrollo armónico de la comunidad

El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales

La actualización de la referida ley partió de la recopilación, ordenación y sistematización de toda la información relacionada con la ley y los temas priorizados⁶³, basados en el criterio de jerarquía normativa, observando primero los principales tratados internacionales relativos al cambio climático⁶⁴. Se revisaron las distintas leyes nacionales de cambio climático vigentes en ALC (9 en total), la legislación sectorial más relevante relacionada con el cambio climático (forestal, pesca, acuicultura...), y las políticas, estrategias, planes y programas sobre cambio climático, tanto nacionales como subregionales (SICA, MERCOSUR...). Además, se realizó una recopilación de los proyectos de leyes sobre cambio climático que se encuentran en proceso de discusión por los poderes legislativos respectivos. Se analizaron varios estudios sobre la materia, que permitió verificar modelos, enfoques, hallazgos y resultados, dado que son estudios críticos y comparativos, lo que permitió perfilar hacia donde se debe enfocar la labor de armonización legislativa que facilite la acción nacional de los miembros del PARLATINO. Y una vez recopilada la información, se ordenó y sistematizó de acuerdo al criterio de jerarquía normativa, los tratados internacionales y regionales, con las decisiones y resoluciones de la conferencia de las partes principales de dichos tratados, las leyes marco y generales de cambio climático, así como la legislación sectorial con disposiciones vinculadas a la temática que fueron ordenadas y analizadas. Se recopilaron y ordenaron las leyes marco que ha aprobado el PARLATINO, para garantizar la complementariedad e interdependencia normativas, evitar los conflictos de enfoques, modelos y contenidos de dichas leyes marco con la Ley Marco sobre Cambio Climático⁶⁵.

1.4. Resultados obtenidos

El primer resultado obtenido fue la estrecha colaboración entre la FAO– ODA/ALC y el PARLATINO en procesos de armonización legislativa en materia de cambio climático, seguridad alimentaria y nutricional y agricultura familiar, experiencia que puede ser de utilidad para los demás procesos de integración regionales.

El segundo resultado fue lograr la integración legislativa entre la Ley Marco sobre Cambio Climático con las demás leyes marco del PARLATINO, fomentando la complementariedad e interdependencia internas del PARLATINO, además de facilitar a los demás países miembros una herramienta legislativa armonizada.

latinoamericana para el bienestar general, así como, contribuir a la paz, seguridad y orden jurídico internacionales, en la lucha por un nuevo orden económico internacional.

⁶³ Nos referimos a los temas: seguridad alimentaria y nutricional, agricultura familiar y potencial de los sistemas agrícolas para mitigar el cambio climático.

⁶⁴ En particular la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París, la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio sobre Tráfico Internacional de Especies Amenazadas y en Peligro de Extinción, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, el Convenio de Basilea sobre Movimiento Transfronterizo de Sustancias Tóxicas y Peligrosas, el Convenio de Rotterdam sobre Consentimiento Fundamentado Previo, entre otros.

⁶⁵ Por ejemplo, la Ley Marco de Mitigación de Desastres de América Latina, la Ley Marco del Derecho a la Alimentación Adecuada, la Ley Marco de Alimentación Escolar, Proyecto de Ley Marco de Agricultura Familiar, Ley Marco sobre Consulta Previa e Informada a los Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas, Ley Modelo de Protección de la Lactancia Materna, entre otras.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

El tercer resultado fue recopilar la legislación, estudios e informes oficiales de todos los países de ALC, que permitió observar los avances, obstáculos y desafíos en materia de cambio climático y seguridad alimentaria y nutricional regional.

El cuarto resultado fue contar con una ley marco regional de cambio climático en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional y la agricultura familiar, lo cual no existía hasta la fecha.

2. La experiencia de Costa Rica. El proceso de elaboración y redacción del proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional

La experiencia expuesta en estas líneas ha consistido en la elaboración colaborativa y participativa del *Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional* que incluyó la presentación de la propuesta ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica en agosto de 2016. El proyecto de ley se tramita actualmente bajo el Expediente Legislativo n° 20.076.

Esta experiencia fue liderada por la Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad de Costa Rica –CISAN UCR-. Participó también personal de otras universidades, del Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Nacional; de varias instituciones gubernamentales, tales como el Consejo Nacional de Producción (CNP), la Secretaría de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), el Ministerio de Salud, el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). En representación del Parlamento, diputados y asesores. Los diputados son miembros del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Participó también la Municipalidad de Santa Ana, la sociedad civil organizada representada por la Alianza por el Derecho Humano a la Alimentación de América Central, capítulo Costa Rica (ADHAC), colectivo que reúne, a su vez, varias organizaciones. El proceso contó, asimismo, con la participación de la Defensoría de los Habitantes de la República (Ombudsman), que es el órgano encargado de dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica. Finalmente, se tuvo el apoyo y acompañamiento de la FAO.

2.1. El origen de la experiencia

El proceso de elaboración de la propuesta surge a partir de la constatación de que no existe una normativa nacional que enmarque el derecho humano a la alimentación ni la seguridad alimentaria. Se creó un grupo de trabajo cuya composición ya ha sido descrita, el cual se encargó de hacer un diagnóstico de la situación y proponer soluciones. Este diagnóstico logró identificar 23 necesidades o problemas, agrupados en cinco ámbitos temáticos: institucional; claridad conceptual y normativa; planificación y presupuestos; sector productivo y sociedad civil; y formación e investigación. Durante la realización del diagnóstico, se publicó en noviembre de 2015 un estudio elaborado por el Estado. En él se señala que el país no cuenta con estadísticas que permitan “estimar con precisión su grado de seguridad o inseguridad alimentaria y nutricional” y que tampoco “tiene información sistematizada sobre la disponibilidad de alimentos.”⁶⁶ Estas afirmaciones son igualmente válidas en relación con el grado de cumplimiento del derecho humano a la alimentación.

⁶⁶ Karen Chacón Araya, Informe final: *El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en desarrollo Humano sostenible (2014)*, p. 4. (Disponible en:

2.2. Objetivos que se pretende alcanzar

Con la elaboración de la propuesta se persiguen tanto objetivos específicos, como un objetivo general. A través de la implementación de una serie de medidas más o menos específicas, se busca resolver el conjunto de problemas identificados al realizarse el diagnóstico. Asimismo, como objetivo general, se plantea la creación de un mecanismo jurídico que permita garantizar el carácter exigible, es decir, justiciable, del derecho humano a la alimentación.

2.3. Breve descripción del proceso

La elaboración y redacción del proyecto se desarrolló entre septiembre de 2015 y agosto de 2016. Durante ese período se tuvieron 14 sesiones de trabajo. Entre las sesiones, el redactor del proyecto tuvo a su cargo la preparación de estudios y textos que se discutían en ellas. El 23 de agosto de 2016, el proyecto fue presentado a la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, con el apoyo de más de 30 de los 57 diputados que la conforman. Desde esa fecha y hasta la actualidad, el proyecto se encuentra en discusión en la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, de la Asamblea Legislativa. Ha sido aprobado un “texto sustitutivo” (versión que incorpora comentarios realizados). El grupo de trabajo que elaboró la propuesta ha continuado trabajando en la ejecución de actividades de sensibilización, a través de las cuales se informa a la población sobre el contenido y beneficios de la aprobación del proyecto de ley.

Cabe indicar que, en el marco de este proceso tan particular, deben ser resaltadas ciertas circunstancias que sirvieron como catalizadores del mismo y que podrían constituir prácticas recomendadas para procesos similares. El trabajo colectivo y participativo, que reunió a personas provenientes de diversos sectores y con diferentes puntos de vista. El deseo de las personas que participaron de generar cambios positivos. El rol que desempeñó la academia, en particular en lo relativo al aporte técnico, a la dirección del proceso participativo de elaboración y redacción del texto que constituye el proyecto de ley.

2.4. Resultados obtenidos hasta la fecha

- Un proyecto de ley que responde a las necesidades específicas de Costa Rica (tanto en su dimensión de documento técnico, como de instrumento político).
- Un inventario de más de 100 iniciativas que reúnen tres características: i) han sido creadas por ley, ii) inciden en la seguridad alimentaria y nutricional de Costa Rica y iii) son financiadas con fondos públicos (lo que demuestra el compromiso estatal en la realización del derecho humano a la alimentación).
 - Este inventario ha servido para la redacción del proyecto de ley y ha sido incluido en él, bajo la forma de un “sistema de seguridad alimentaria y nutricional” que busca darle un contenido “concreto” al derecho humano a la alimentación y, por ende, garantizar su justiciabilidad.
- El inicio de un debate nacional e institucionalizado sobre la alimentación, en el seno del Parlamento.
- La cobertura mediática y en redes sociales de los temas que trata el proyecto: alimentación, agricultura familiar, nutrición, control de los alimentos, participación y control de la ciudadanía, reservas alimentarias, entre otros.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

- Creación de una red de trabajo intersectorial sobre temas ligados a la alimentación, a partir del grupo de trabajo que elaboró la propuesta de proyecto de ley.

2.5. Resultados esperados

- Aprobación del proyecto como una ley de la República.
- Generación de información fiable y datos exactos que permitan afirmar con claridad el nivel de cumplimiento y realización del derecho humano a la alimentación.
- Creación de un mecanismo que permita la exigibilidad real del derecho humano a la alimentación, mediante la implementación de la ley aprobada.
- Adopción y ejecución de políticas y estrategias de seguridad alimentaria en el plano local (cantonal).
- Fortalecimiento de la agricultura familiar y la agroecología en Costa Rica.

3. La experiencia de Bolivia con el Frente Parlamentario de lucha contra el hambre

3.1. Diagnóstico o problemática que dio origen a la experiencia

El Observatorio como entidad académica de estudio e investigación del derecho a la alimentación vio conveniente iniciar un estudio del derecho de las niñas, niños y adolescentes a recibir una alimentación escolar universal en el territorio nacional boliviano.

Existían óbices jurídicos al proyecto de ley en vista de que el mismo se encontraba enmarcado en la pasada Constitución Política del Estado (1967) que contemplaba la organización administrativa, legislativa y ejecutiva desde el modelo de Estado centralizado. Su tratamiento se vio estancado por su inaplicabilidad en el contexto actual boliviano desde la vigencia de la Constitución Política del Estado de 2009 que establece un contexto totalmente diferente desde la perspectiva de la organización territorial y funcional del Estado Autónomico y Descentralizado.

3.2. Objetivo que se pretendió alcanzar

Aportar recomendaciones académicas como fuente de información y respuesta a los óbices jurídicos que retrasaron la aprobación de la Ley 622 de alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural.

3.3. Estrategia puesta en marcha u hoja de ruta

a) Reunión con asesores de diputados y senadores pertenecientes al Frente Parlamentario de Lucha contra el Hambre; b) se determinó analizar el Proyecto de Ley de Alimentación Escolar y que los investigadores del ODA emitieran recomendaciones jurídicas a fin de lograr el cumplimiento de las observaciones emitidas por el órgano ejecutivo; c) planificación y organización conjunta (Asamblea Legislativa Plurinacional y Observatorio del Derecho a la Alimentación Capítulo Bolivia) de talleres, debates, conversatorios y seminarios citando a los actores clave; d) sistematización de propuestas para la ley desde la perspectiva de cada actor clave para la ejecución del proyecto de ley; e) revisión de normas relativas al derecho a la alimentación escolar en Bolivia en el marco autonómico del país, con énfasis en las competencias de las entidades territoriales autónomas.

3.4. Resultados obtenidos

La aprobación y promulgación de la Ley 622 de alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural.

4. La experiencia de colaboración del ODA de la Facultad de Derecho Universidad de la República de Uruguay en apoyo a la Comisión Especial “Derecho a la Alimentación” de la Asamblea General de la República

4.1. Origen de la experiencia

La experiencia que aquí se relata, pone práctica una de las acciones que los legisladores participantes en el VIII Foro del FPH propusieron en Declaración Final. La misma consiste en continuar trabajando con sus aliados, entre ellos la academia⁶⁷, a fin de fortalecer el rol y los esfuerzos de los parlamentos para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y su objetivo 2 “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

En diciembre de 2017, en la Declaración Final del VI Encuentro Regional del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC), se reafirma el compromiso de poner al servicio de los parlamentos y los gobiernos los conocimientos y la capacidad técnica de las universidades de la red, aunando esfuerzos en la lucha contra el flagelo del hambre y la malnutrición que afecta el capital humano presente y futuro de las sociedades.

En Uruguay, el Frente Parlamentario contra el Hambre está integrado a la institucionalidad parlamentaria como Comisión Especial Asesora “Derecho a la Alimentación” de la Asamblea General (de aquí en adelante FPH-Capítulo Uruguay) y está compuesta por 5 senadores y 10 diputados de acuerdo a la representación proporcional de los partidos. Esta comisión procura aportar insumos a las comisiones permanentes e incidir en los procesos legislativos vinculados con el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional.

4.2. Carta de Acuerdo FAO –Universidad de la República

En el 2017 la FAO y la Universidad suscribieron un acuerdo que recoge ese reclamo del FPH, encomendando al Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Facultad de Derecho aportar insumos para la discusión de la Ley Marco del Derecho a la Alimentación apoyo técnico al FPH-capítulo Uruguay para: a) *“elaborar una propuesta de proyecto de Ley Marco del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria”* y b) identificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones sugeridas en un estudio apoyado por la FAO, cuya finalidad fue contribuir a resolver las principales dificultades de acceso al mercado estatal de la producción agropecuaria familiar y pesca artesanal (Ley Nº. 19.292 “Producción Agropecuaria Familiar y Pesca artesanal, mecanismo de reserva de Mercado Estatal de bienes y Servicios Alimenticios”).

4.3. Finalidad del acuerdo FAO-UDELAR

Con estas acciones se busca contribuir al objetivo estratégico I de la FAO “Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición”.

⁶⁷ Se menciona específicamente al Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC), en tanto red académica con más de 55 instituciones asociadas.

*El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas.
Aportación del ODA-E y ODA-ALC a las Cortes Generales*

4.4. Producto esperado I: Versión Final del Proyecto de Ley “Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional”

En el año 2015, se presentó en la Cámara de Representantes el “Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional” que tomó como base la Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlatino. Ingresó en la Comisión de Salud Pública y Seguridad Social y en el 2017 se derivó a la Comisión Especial de la Cámara de Diputados “Población y Desarrollo”. Como ya existía un texto de base, el equipo del ODA realizó las siguientes tareas: a) estudio comparado de legislación análoga regional, b) análisis de congruencia del proyecto con la normativa interna e internacional, mapeo de la institucionalidad con competencia en los temas afines a la temática, c) dos talleres de validación (una con la sociedad civil y otro con actores de instituciones del gobierno y con la participación de los miembros del FPH –Uruguay. Ya existía un documento resultado del Diálogo Nacional promovido por el gobierno, del cual también había participado el ODA, que fue tomado también como insumo.

Producto I del acuerdo. Texto final del proyecto de Ley Marco del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional, presentado al FPH capítulo Uruguay.

4.5. Producto esperado II: Informe sobre la situación actual de la implementación de la Ley 19.292 en referencia a las recomendaciones surgidas de evaluaciones anteriores

Todo proceso de implementación de una norma lleva un tiempo de maduración, en cuyo curso los actores intervinientes van conociendo las reglas y adaptando su conducta. Este segundo producto de la carta acuerdo tiene por objetivo aportar insumos a los legisladores de manera que puedan revisar y si fuera necesario proponer modificaciones para el mejor cumplimiento de la ley. Metodológicamente, se analizaron antecedentes y estudios anteriores y se realizaron entrevistas a autoridades y técnicos de las instituciones concernidas y los productores comprendidos en las disposiciones de la ley y su reglamentación.

Producto II del acuerdo: Informe conteniendo el análisis de las recomendaciones y de los obstáculos que impidieron su realización, así como del rol que cumplen las instituciones con competencia en la temática. Se está en la etapa de conclusión del Informe que será presentado al FPH-capítulo Uruguay.

Han participado y colaborado en esta publicación:

Héctor Silveira Gorski, Universidad de Barcelona

José María Medina Rey, Universidad Loyola Andalucía

Celia Fernández Aller, Universidad Politécnica de Madrid

Miguel Ángel Martín López, Universidad de Sevilla

Amparo Novo Vázquez, Universidad de Oviedo

Elena de Luis Romero, Universidad Carlos III de Madrid

Lidia García García, Universitat Politècnica de València

Manuel González de Molina Navarro, Universidad Pablo Olavide

Gloria Canclini Ottón, coordinadora del ODA de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay

Yadira Robles Garza, Universidad Autónoma de Coahuila de México

Maritza McCormack, Universidad de La Habana, de Cuba

Isabel Goyes Moreno, Universidad de Nariño, de Colombia

Milenka Delgado, Universidad Mayor de San Andrés, de Bolivia

Bessy Margoth Nazar Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Roberto Laura Barrón Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia

Hugo A. Muñoz Ureña, Universidad de Costa Rica

Javier G. Hernández Munguía, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAM-León).

Karina Carpintero, Pontificia Universidad Católica de Argentina

Edición: Estrella González Rodrigo (FAO) y M^a Teresa de Febrer (Prosalus)

Nuestro especial agradecimiento a FAO por toda la ayuda que nos prestó para elaborar este documento.