

---

## I. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

### A. Aspectos fundamentales del derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación es un derecho incluyente. No es simplemente un derecho a una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos.

Se puede describir el derecho a la alimentación de la manera siguiente:

*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.*

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>4</sup>

*El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.*

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación<sup>5</sup>

Es importante destacar ciertos elementos del derecho a la alimentación.

- **El alimento debe estar *disponible*, y ser *accesible* y *adecuado*<sup>6</sup>:**

- La *disponibilidad* requiere que, por una parte, la alimentación se pueda obtener de recursos naturales ya sea mediante la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y la ganadería, o mediante otra forma de obtener el alimento, como la pesca, la caza o la recolección. Por otra parte, significa que los alimentos deben estar disponibles para su venta en mercados y comercios.
- La *accesibilidad* requiere que esté garantizado el acceso económico y físico a la alimentación. La accesibilidad económica significa que los alimentos deben estar al alcance de las personas desde el punto de vista económico. Las personas deben estar

---

en condiciones de permitirse la adquisición de alimentos para tener una dieta adecuada sin comprometer en modo alguno otras necesidades básicas, como las matrículas escolares, los medicamentos o el alquiler. Por ejemplo, se puede garantizar que la alimentación esté al alcance de los bolsillos de todos velando por que el salario mínimo o los beneficios de seguridad social sean suficientes para hacer frente al gasto de la alimentación nutritiva y de otras necesidades básicas. Por accesibilidad física se entiende que los alimentos deben estar accesibles a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, como los niños, los enfermos, las personas con discapacidad o las personas de edad, a quienes puede resultar difícil salir para obtener alimentos. Debe garantizarse además el derecho a la alimentación a las personas que se hallen en zonas remotas y a las víctimas de conflictos armados o desastres naturales, así como a los prisioneros. Por ejemplo, se puede mejorar la garantía del acceso físico a la alimentación de quienes viven en zonas remotas con el mejoramiento de la infraestructura de manera que puedan llegar a los mercados por medio del transporte público.

➤ Por *alimento adecuado* se entiende que la alimentación debe satisfacer las *necesidades de dieta* teniendo en cuenta la edad de la persona, sus condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, etc. Por ejemplo, si la alimentación de los niños no contiene los nutrientes necesarios para su desarrollo físico y mental no es adecuada. La alimentación con gran densidad de energía y escaso valor nutritivo, que puede contribuir a la obesidad y otras enfermedades, podría ser otro ejemplo de alimentación inadecuada. Los alimentos deben ser *seguros* para el consumo humano y estar libres de sustancias nocivas, como los contaminantes de los procesos industriales o agrícolas, incluidos los residuos de los plaguicidas, las hormonas o las drogas veterinarias. La alimentación adecuada debe ser además *culturalmente aceptable*. Por ejemplo, la ayuda que contiene alimentos que desde el punto de vista religioso o cultural están prohibidos a quienes los reciben o no se ajustan a sus hábitos de comida no sería culturalmente aceptable.

## B. Errores comunes acerca del derecho a la alimentación

- **El derecho a la alimentación NO es lo mismo que un derecho a ser alimentado.** Muchos presumen que el derecho a la alimentación significa que el gobierno debe entregar alimentos en forma gratuita a quien los necesiten. Llegan a la conclusión

---

de que esto no sería viable o que podría causar dependencia. Se trata de un error. El derecho a la alimentación no es un derecho a ser alimentado, sino principalmente el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Se espera que las personas satisfagan sus propias necesidades con su propio esfuerzo y utilizando sus propios recursos. Una persona debe vivir en condiciones que le permitan o producir alimentos o comprarlos. Para producir sus propios alimentos una persona necesita tierra, semillas, agua y otros recursos, y para comprarlos necesita dinero y acceso al mercado. El derecho a la alimentación requiere que los Estados provean una atmósfera propicia en que las personas puedan utilizar su plena potencialidad para producir o adquirir alimentación adecuada para ellos mismos y sus familias. No obstante, cuando los habitantes no pueden alimentarse con sus propios medios, por ejemplo, como resultado de un conflicto armado, un desastre natural o porque se hallan en detención, el Estado debe suministrar alimentación directamente.

- **La denegación del derecho a la alimentación NO es el resultado de la falta de alimentos en el mundo.** Podría pensarse que se deniega a las personas el derecho a la alimentación porque no hay suficientes alimentos para todos. No obstante, según la FAO, el mundo produce suficiente cantidad de alimentos para alimentar a toda su población. La causa básica del hambre y la desnutrición no es la falta de alimentos sino la falta de acceso a los alimentos disponibles. Por ejemplo, la pobreza, la exclusión social y la discriminación suelen menoscabar el acceso de las personas a los alimentos, no solo en los países en desarrollo sino también en los países económicamente más desarrollados, donde hay alimentos en abundancia. Pero en el largo plazo los Estados tienen que tratar de facilitar una producción sostenible de alimentos a fin de garantizar la disponibilidad de alimentos para las generaciones futuras, considerando factores como el crecimiento de la población, el efecto del posible cambio climático y la disponibilidad de recursos naturales.
- **El derecho a la alimentación es diferente de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria.** Estos tres conceptos son diferentes aunque se dupliquen en cierta medida. Según la FAO, existe *seguridad alimentaria* “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”<sup>7</sup>. Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad

---

alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos. La soberanía *alimentaria* es un concepto emergente en cuya virtud las personas definen su propio alimento y su propio modelo de producción de alimentos (como la agricultura y la pesquería), determinan el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible<sup>8</sup>. Se sugiere que la soberanía alimentaria es un concepto que promueve un modelo alternativo de agricultura, de políticas comerciales y de prácticas comerciales que facilitan el ejercicio de los derechos de la población a la alimentación y la vida. Se reconoce el derecho a la soberanía alimentaria en algunas leyes nacionales<sup>9</sup>; pero actualmente no hay consenso internacional a ese respecto. *El derecho a la alimentación* es un derecho humano reconocido en el derecho internacional que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria. El derecho a la alimentación impone a los Estados obligaciones jurídicas de superar el hambre y la desnutrición y de hacer realidad la seguridad alimentaria para todos. El derecho a la alimentación se refiere además a las obligaciones de los Estados más allá de sus fronteras, incluidos los unidos por lazos de comercio. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales requiere que sus Estados partes adopten las medidas necesarias para una distribución equitativa de la oferta mundial de alimentos en relación con la necesidad (art. 11 2 b)). Si bien no prevé un modelo determinado para lograr ese tipo de distribución, obliga a los Estados a velar por que su política comercial o de otro orden sirva a este objetivo.

- **El derecho a la alimentación adecuada NO es lo mismo que el derecho a una alimentación segura.** El derecho a la alimentación adecuada es más que el derecho a la alimentación segura. Se entiende en ocasiones que el derecho a la alimentación adecuada se refiere a las normas relativas a los alimentos disponibles en el mercado, que deben ser sanos. Esto es demasiado limitado. El derecho a la alimentación requiere que la alimentación adecuada esté disponible y sea accesible. Lo adecuado se refiere a la cantidad, la calidad y su carácter apropiado, tomando en cuenta los aspectos culturales y la fisiología de la persona (por ejemplo, sexo, edad y salud).

## C. El vínculo entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos

Los derechos humanos son interdependientes, indivisibles e interrelacionados. Esto significa que la violación del derecho a la alimentación puede menoscabar el goce de otros derechos humanos, como a la educación o a la vida, y viceversa. En el recuadro siguiente figuran algunos ejemplos de esta correlación.

### **Vínculos entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos**

**El derecho a la salud.** La nutrición es un componente tanto del derecho a la salud como del derecho a la alimentación. Cuando una mujer embarazada o que está amamantando ve denegado su acceso a alimentos nutritivos, ella y su bebé pueden sufrir desnutrición aunque reciban atención prenatal y postnatal. Cuando un niño sufre de enfermedad diarreica pero se le niega el acceso a tratamiento médico, no puede disfrutar de una situación nutricional adecuada aunque tenga acceso a la alimentación.

**El derecho a la vida.** Cuando las personas no se pueden alimentar y enfrentan el riesgo de muerte por hambre, desnutrición o las enfermedades resultantes, se puede poner también en riesgo su derecho a la vida.

**El derecho al agua.** No se puede hacer efectivo el derecho a la alimentación si las personas carecen de acceso a agua limpia para su uso personal y doméstico, definida como agua potable, para lavar ropa, preparar alimentos y usar en la higiene personal y doméstica.

**El derecho a la vivienda adecuada.** Cuando una casa carece de elementos básicos, como para cocinar o almacenar alimentos, puede menoscabarse el derecho a la alimentación adecuada de sus residentes. Además, cuando el costo de la vivienda es demasiado elevado, las personas pueden verse obligadas a reducir su gasto en alimentos.

**El derecho a la educación.** El hambre y la desnutrición afectan la capacidad de aprendizaje de los niños y pueden obligarlos a abandonar la escuela y a trabajar en lugar de educarse, con lo que se menoscaba el ejercicio del derecho a la educación. Además, para ser libres del hambre y la desnutrición las personas necesitan saber cómo mantener una dieta nutritiva y tener las aptitudes y la capacidad para producir u obtener alimentos como un medio de vida. De esta manera el acceso a la educación, incluida la educación profesional, es esencial para el ejercicio del derecho a la alimentación.

**El derecho al trabajo y a la seguridad social.** El empleo y la seguridad social suelen ser medios fundamentales para obtener alimentos. Por otra

parte, los salarios mínimos y los beneficios de la seguridad social suelen determinarse tomando en cuenta el costo de los alimentos básicos en el mercado.

**La libertad de asociación y el derecho a participar en los asuntos públicos** son también importantes, en particular respecto de quienes están más marginados y excluidos, para hacer oír su voz y su opinión y para que su opinión se refleje en la política pública pertinente a la alimentación de manera de proteger su derecho a la alimentación.

**El derecho a la información.** La información es fundamental para el derecho a la alimentación. Permite a las personas conocer los alimentos y la nutrición, los mercados y la asignación de recursos. Refuerza la participación de las personas y la libertad de opción de los consumidores. La protección y la promoción del derecho a buscar, recibir e impartir información facilita de esta manera el ejercicio del derecho a la alimentación.

**Libertad de las peores formas de trabajo infantil.** Los niños y los adolescentes que sufren de hambre y desnutrición son con frecuencia más vulnerables a ser contratados para realizar las peores formas de trabajo infantil con el fin de sobrevivir (los niños soldados, la prostitución infantil). Hacer efectivo su derecho a la alimentación es fundamental para impedir que esto ocurra.

**Libertad de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes.** La privación o la falta de acceso a alimentación adecuada en la prisión u otras formas de detención puede constituir tortura o un trato inhumano y degradante.

## D. El derecho a la alimentación en derecho internacional

El derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido por las normas internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce, en el contexto de un nivel adecuado de vida, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (art. 25).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (art. 11 1)). Reconoce además expresamente “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11 2)).

## **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11**

1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Se reconoce también el derecho a la alimentación en otros convenios internacionales que protegen a grupos especiales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)<sup>10</sup>, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)<sup>11</sup> y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)<sup>12</sup>. Se reconoce también el derecho a la alimentación en algunos instrumentos regionales, como el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado "Protocolo de San Salvador" (1988)<sup>13</sup>, la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1990)<sup>14</sup> y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África (2003)<sup>15</sup>.

Se reconoce implícitamente además el derecho a la alimentación por intermedio de otros derechos. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación está protegido implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) por intermedio del derecho a la vida, el derecho a

---

la salud y el derecho al desarrollo económico, social y cultural<sup>16</sup>. Según el Comité de Derechos Humanos, que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la protección del derecho a la vida requiere que los Estados adopten medidas positivas, como las medidas para eliminar la desnutrición<sup>17</sup>. El Comité contra la Tortura, que supervisa el cumplimiento de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), ha señalado que la falta adecuada de alimentación en las prisiones puede constituir un trato inhumano o degradante<sup>18</sup>.

El derecho internacional humanitario protege también el acceso de los civiles y los prisioneros de guerra a la alimentación y el agua durante los conflictos armados<sup>19</sup> y prohíbe que se haga padecer deliberadamente hambre a los civiles como método de hacer la guerra<sup>20</sup>. En derecho penal internacional las violaciones de ese tipo de protección constituyen crímenes de guerra<sup>21</sup>. El hambre provocada deliberadamente, ya sea en tiempo de guerra o de paz, puede constituir también genocidio<sup>22</sup> o un crimen de lesa humanidad<sup>23</sup>.

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos que no son jurídicamente vinculantes, incluidas recomendaciones, directrices, resoluciones o declaraciones, son pertinentes también al derecho a la alimentación<sup>24</sup>. Se les llama también instrumentos de *soft law* (derecho blando o en gestación). Son aceptados por los Estados y sirven para dar orientación acerca del cumplimiento del derecho a la alimentación.

Un instrumento no vinculante de ese tipo, lejos el más directo y detallado, es el de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante llamado Directrices del derecho a la alimentación). Las Directrices del derecho a la alimentación fueron aprobadas por consenso en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO. Constituyen un instrumento práctico para ayudar a aplicar el derecho a la alimentación adecuada. Si bien no son jurídicamente vinculantes como tal, procuran reflejar las normas vigentes de derechos humanos y dar orientación útil a los Estados acerca de la forma de dar cumplimiento a sus obligaciones<sup>25</sup>. Abarcan la diversidad de acciones que han de considerar los gobiernos en el plano nacional a fin de formar un entorno que permita a las personas alimentarse con dignidad y de establecer redes apropiadas de seguridad para quienes no puedan hacerlo, así como medidas para hacer responsables a los gobiernos frente a los titulares de los derechos. Las Directrices del derecho a la alimentación se dirigen tanto a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como a los que no lo son, ya sean en desarrollo o

desarrollados. Se alienta a los Estados a que usen las Directrices del derecho a la alimentación para formular sus estrategias y programas nacionales encaminados a luchar contra el hambre y la desnutrición. En las Directrices del derecho a la alimentación se invita además a las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a promover y reforzar la aplicación efectiva del derecho a la alimentación adecuada.

### **La contribución de la sociedad civil a las Directrices del derecho a la alimentación**

Las ONG han estado en el primer plano de la promoción de un código de conducta sobre el derecho a la alimentación en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y su seguimiento. Se preparó un proyecto bajo la dirección de tres ONG —el Instituto para la Alimentación y la Política de Desarrollo (FoodFirst Information and Action Network), la World Alliance for Nutrition and Human Rights y el Instituto Jacques Maritain— que contó con el apoyo de unas 1.000 organizaciones y asociaciones de todo el mundo. El proceso de redacción y el texto del código de conducta contribuyeron en gran medida a la preparación de las Directrices del derecho a la alimentación. Durante las negociaciones relativas a las Directrices las ONG colaboraron bajo los auspicios del International Planning Committee for Food Sovereignty para formular sugerencias concretas, comunicarse con los gobiernos e informarles acerca de los temas.

Considerando el amplio reconocimiento en derecho internacional y nacional, así como los compromisos contraídos por los Estados en los instrumentos no vinculantes, existe la opinión de que por lo menos se puede considerar que la libertad del hambre es una norma de derecho internacional consuetudinario, obligatoria para todos los Estados, independientemente de que hayan ratificado tratados concretos<sup>26</sup>.

## **II. ¿CÓMO SE APLICA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A GRUPOS DETERMINADOS?**

Algunos grupos o personas enfrentan obstáculos especiales en lo que se refiere al derecho a la alimentación. Pueden derivar de factores biológicos o socioeconómicos, discriminación y estigma, o, en general, una combinación de ellos. El derecho a la alimentación y los principios de igualdad y no discriminación requieren que se preste atención especial a diferentes personas y grupos de personas de la sociedad, en particular a quienes se hallan en situación vulnerable.

En este capítulo se describen las consecuencias del derecho a la alimentación respecto de los grupos siguientes: las personas que viven en la pobreza en las zonas rurales y urbanas, los pueblos indígenas, las mujeres y los niños. Esta lista no es exhaustiva y puede haber otros grupos o personas que experimenten problemas concretos para hacer efectivo su derecho a la alimentación<sup>27</sup>. Además algunos de los grupos pueden repetirse o coincidir en parte. El examen de esos grupos ayuda a ilustrar lo que las normas relacionadas con el derecho a la alimentación significan en la práctica. Las consecuencias del derecho a la alimentación respecto de los grupos descritos a continuación se analizan más profundamente en los informes del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.

## A. Los pobres rurales y urbanos

Con frecuencia las personas que viven en la pobreza no pueden ejercer plenamente el derecho a la alimentación porque no pueden comprar alimentos adecuados ni tienen los medios para cultivarlos ellos mismos. No obstante, el hecho de que no tengan los medios para obtener alimentos es también el resultado de pautas persistentes de discriminación en el acceso a la educación y la información, la participación política y social y el acceso a la justicia.

### ¿Qué es la pobreza?

«A tenor de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.»

Fuente: «La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» (E/C.12/2001/10).

La gran mayoría de las personas que padecen hambre y desnutrición son pobres y están marginadas, y luchan para sobrevivir en las zonas rurales. Alrededor del 50% de los individuos que padecen hambre son pequeños propietarios, y el 20% de ellos son habitantes de zonas rurales sin tierra. Otro 10% son pastores, pescadores y usuarios de bosques. El otro 20% vive en zonas urbanas<sup>28</sup>. Los pobres rurales suelen carecer de acceso a recursos productivos suficientes, como tierra<sup>29</sup>, agua, fertilizantes y semillas, así como a mercados y a información y tecnología. Con mucha frecuencia la falta de acceso a la tierra y a otros recursos productivos puede llevar a la denegación del derecho a la alimentación, por cuanto la mayoría de las personas y los hogares de las zonas rurales dependen

---

de esos recursos, ya sea con el fin de producir alimentos para sí mismos o como fuente de ingreso para adquirir los alimentos que necesitan. La denegación del acceso a la tierra puede ocurrir, por ejemplo, en el contexto de la competencia desleal por la tierra con grandes agroindustrias, industrias extractivas o proyectos de desarrollo. En esa competencia los pobres rurales con frecuencia tienen una desventaja considerable como resultado de la discriminación y de la denegación de diversos derechos humanos, incluida la exclusión de la adopción de decisiones y del acceso a la justicia. En ocasiones la denegación del acceso a la tierra asume la forma de desalojos forzados.

Incluso cuando pueden producir productos agrícolas, la falta de acceso a los mercados puede impedir que los vendan y que compren otros alimentos necesarios para tener una dieta adecuada. La falta de acceso a la educación, incluida la formación profesional, y a la información y la tecnología, puede también impedirles que mejoren su productividad y protejan el medio ambiente o que obtengan conocimientos acerca de la nutrición. Los trabajadores sin tierra, como los aparceros y los trabajadores agrícolas, ven denegado su derecho a la alimentación cuando no pueden permitirse comprar alimentación adecuada y otras necesidades básicas porque sus ingresos son demasiado bajos. Pueden no gozar de la libertad de asociación, necesaria además para negociar la seguridad en el empleo y salarios decentes. Pocos países tienen un sistema de seguridad social, en particular un sistema que funcione bien en las zonas rurales. Cuando los afligen las penurias económicas los pobres rurales pueden verse enfrentados a la inseguridad alimentaria.

Las personas que viven en la pobreza en zonas urbanas son también muy vulnerables a las violaciones del derecho a la alimentación. La mayoría obtiene alimentos adquiriéndolos. El empleo remunerado, incluido el trabajo independiente, es por lo tanto muy importante. Si resulta difícil tener un empleo o los salarios son muy reducidos, de manera que no puedan permitirse comprar alimentos y otras necesidades básicas, como la atención de salud, la educación y la vivienda, puede verse menoscabado su ejercicio del derecho a la alimentación por cuanto no tienen otros medios de obtener alimentos. Para los trabajadores independientes la discriminación en el acceso a recursos económicos, como el microcrédito, o el acceso a los mercados, puede afectar negativamente también su acceso a la alimentación. Si los alimentos son demasiado caros o su ingreso demasiado bajo puede mermar la calidad y la cantidad de los alimentos que comen, por ejemplo, se ven obligados a optar por alimentos más baratos pero menos nutritivos o sanos. En esos casos no gozan del derecho a la alimentación porque los alimentos que comen son inadecuados. El mal funcionamiento de los programas de seguridad social o de otras redes

---

de seguridad o su total ausencia menoscaban todavía más el ejercicio del derecho a la alimentación cuando las personas pierden los medios para adquirirlos ellos mismos. Al igual que en las zonas rurales, el hecho de que las personas que viven en la pobreza en zonas urbanas no se puedan permitir los alimentos suele estar vinculado a la exclusión social, por ejemplo, la exclusión de las oportunidades de educación y capacitación, del acceso a la información, de la adopción de decisiones en cuanto a los asuntos públicos y de acceso a la justicia.

Las violaciones del derecho a la alimentación en las zonas rurales y urbanas suelen estar vinculadas. El hambre y la desnutrición en las zonas rurales impulsan a las personas hacia las zonas urbanas en busca de mejores condiciones de vida. No obstante, suele no ser posible asimismo que ejerzan su derecho a la alimentación en las zonas urbanas. Pueden no estar capacitados para el tipo de trabajo disponible en las zonas urbanas. Los programas de protección social, aunque existan, pueden no estar al alcance de quienes no tienen documentación apropiada, como la inscripción de la residencia, o de quienes trabajan en la economía informal.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales requiere que los Estados partes adopten las medidas necesarias, incluidos los programas concretos, para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos haciendo pleno uso de los conocimientos técnicos y científicos, difundiendo el conocimiento de los principios de la nutrición y desarrollando o reformando sistemas agrarios de tal manera que se logre el desarrollo y aprovechamiento más eficiente de los recursos naturales (art. 11). Las Directrices del derecho a la alimentación de la FAO dan orientación detallada para velar por el acceso de manera sostenible, no discriminatoria y segura a recursos y activos, incluidos el trabajo, la tierra, el agua, los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, los servicios, etc. (Directriz 8).

El ejercicio efectivo de otros derechos humanos, como la libertad de los desalojos forzados, el derecho a participar en los asuntos públicos y en el desarrollo rural, la libertad de asociación, el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, el derecho al trabajo y otros derechos laborales, el derecho a la educación y a la información y el derecho a la seguridad social, son también necesarios para garantizar el derecho a la alimentación de los pobres rurales y urbanos.

## **B. Los pueblos indígenas**

La mayoría de los pueblos indígenas se hallan entre los más vulnerables al hambre y la desnutrición. El hambre y la desnutrición entre ellos son en

---

gran medida el resultado de una larga historia de exclusión social, política y económica, incluidos siglos de expropiación y despojo de sus tierras.

Pero la comprensión de lo que el derecho a la alimentación significa para los pueblos indígenas es más compleja que un simple examen de estadísticas sobre hambre y desnutrición. Los pueblos indígenas tienen sus propios conceptos de lo que constituye alimentación adecuada, y sus aspiraciones están divorciadas de los criterios económicos convencionales y de desarrollo. La percepción de los indígenas acerca de la seguridad del medio de vida está inextricablemente fundamentada en sus tradiciones socioculturales y su especial relación con territorios y recursos ancestrales. El alimento y su adquisición y consumo suelen formar parte importante de su cultura, así como de su organización social, económica y política.

El ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a la alimentación depende fundamentalmente de su acceso a los recursos naturales de sus tierras ancestrales y su control de ellos, por cuanto con frecuencia se alimentan mediante el cultivo de esas tierras o la recolección de alimentos, la pesca, la caza o la pequeña ganadería. La confiscación de tierras sin el libre consentimiento, previo e informado, de los pueblos indígenas interesados y la falta de reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad de la tierra constituyen serios obstáculos al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación. Por lo tanto, es importante otorgar a los pueblos indígenas el título legal sobre sus tierras ancestrales. Según el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a los pueblos indígenas y tribales en los países independientes, “los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (art. 14 2)). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en 2007, también afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a usar y desarrollar las tierras que poseen en razón de su propiedad tradicional (art. 26) y que los Estados deben reconocer debidamente los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas (art. 27).

También están amenazados el acceso de los pueblos indígenas a los recursos genéticos de plantas y animales y su control de ellos, como el de las semillas tradicionalmente cultivadas por las comunidades indígenas y el conocimiento que la comunidad ha adquirido por generaciones. Hay preocupación por cuanto la evolución reciente de los regímenes internacionales sobre los derechos de propiedad intelectual, como el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio,

---

pueden proteger los “inventos” de las empresas comerciales y las instituciones de investigación basados en los recursos y conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y privarlos del libre acceso a esos recursos y conocimientos y de su uso<sup>30</sup>. Las Directrices del derecho a la alimentación de la FAO sugieren que los Estados deben adoptar medidas para “impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”, incluida la protección de los conocimientos tradicionales y la participación equitativa en el reparto de los beneficios mediante la participación de las comunidades locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales al respecto (Directriz 8). En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se reconoce también el derecho de los pueblos indígenas a mantener, controlar, proteger y desarrollar las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, incluidos los recursos genéticos, las semillas y el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora (art. 31).

### C. Las mujeres

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la seguridad alimentaria, pero con frecuencia se ven desproporcionadamente afectadas por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza, en gran medida como resultado de la desigualdad de género y de que no gozan de los derechos sociales, económicos, civiles y políticos, ni de acceso al poder. En muchos países las niñas tienen dos veces más probabilidades que los niños de morir por desnutrición y de enfermedades infantiles prevenibles, y se estima que sufren de desnutrición casi el doble de mujeres que de hombres<sup>31</sup>.

En muchos países las mujeres desempeñan un papel central en la producción de alimentos. Por ejemplo, en el África subsahariana las mujeres son aproximadamente el 70% de los trabajadores agrícolas y el 80% de los trabajadores que procesan alimentos<sup>32</sup>. Pero en muchos casos las mujeres sufren discriminación en el acceso a los medios para producir alimentación adecuada. Suelen tener desventajas en cuanto a la herencia y la propiedad de la tierra y de otros bienes, así como en cuanto al acceso a los créditos, los recursos naturales, la tecnología, la educación y la formación profesionales, la información y los servicios de extensión. Como resultado de la discriminación es también menos probable que las mujeres encuentren y mantengan un empleo en condiciones adecuadas. Sus salarios son en ocasiones bastante inferiores a los de los hombres, incluso respecto de tareas idénticas o semejantes o por trabajo de igual valor. Muchas mujeres están también empleadas en el sector informal, por ejemplo, en el servicio doméstico y en el trabajo independiente, en

condiciones precarias. Esas situaciones reducen sus medios para adquirir alimentos y tienden a afectar de manera especialmente grave la seguridad alimentaria de los hogares, en particular la de los hogares encabezados por una mujer.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer protege la igualdad de acceso de la mujer al trabajo, la tierra, el crédito, el ingreso y la seguridad social, que son esenciales para garantizar el igual ejercicio del derecho a la alimentación por la mujer. Por ejemplo, el artículo 14 dispone un conjunto de medidas concretas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de crear un entorno que facilite su ejercicio del derecho a la alimentación. El artículo 11 protege la igualdad de ejercicio por la mujer de los derechos laborales, y el artículo 13 b), su acceso a los recursos financieros. Los convenios de la OIT, como el Convenio N° 100, sobre igualdad de remuneración, y el Convenio N° 111, sobre la discriminación respecto del empleo y la ocupación, protegen también los derechos laborales de la mujer.

#### **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: creación de una atmósfera que permita a las mujeres gozar de su derecho a la alimentación**

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone medidas concretas necesarias a fin de crear una atmósfera propicia para que las mujeres ejerzan el derecho a la alimentación. Por ejemplo, el artículo 14 requiere que los Estados partes adopten medidas para garantizar los derechos de las mujeres de las zonas rurales a:

- Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;

- Participar en todas las actividades comunitarias;
- Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Todos esos derechos son necesarios para que las mujeres de las zonas rurales ejerzan plenamente su derecho a la alimentación.

Las mujeres tienen necesidades concretas de dieta, en particular con respecto a su salud reproductiva. La violación del derecho a la alimentación adecuada de las mujeres en edad de procrear, incluidas las adolescentes, puede provocar complicaciones que amenacen su vida durante el embarazo o el parto. La malnutrición de las mujeres durante el embarazo y la lactancia puede dar como resultado además la malnutrición, así como el deterioro físico y mental de sus hijos. El artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone que se debe garantizar a las mujeres nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia. No obstante, cabe señalar que el derecho a la alimentación es pertinente a *todas* las mujeres, no solo en su relación con su papel de madres o con su función reproductiva. Deben tenerse en cuenta las necesidades especiales de nutrición de las mujeres a lo largo de su ciclo vital al hacer efectivo el ejercicio de su derecho a la alimentación.

Las mujeres y las niñas pueden enfrentar discriminación en el hogar. En muchos países reciben menos alimentos que los hombres de la familia como consecuencia de su situación de inferioridad. La violencia contra la mujer u otras prácticas que violan los derechos de la mujer pueden contribuir además a su inseguridad alimentaria. Por ejemplo, el abuso de los trabajadores domésticos inmigrantes, la mayoría de los cuales son mujeres, puede incluso llegar hasta la privación de alimentos<sup>33</sup>. En casos extremos la preferencia por los niños puede llevar al infanticidio femenino, incluso mediante la privación de alimentos y agua<sup>34</sup>. Para garantizar el ejercicio del derecho de las mujeres a la alimentación es necesario tratar de rectificar la desigualdad de género tanto en la esfera pública como en la privada. A este respecto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer obliga en su artículo 5 a los Estados partes a adoptar medidas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la

---

eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”, que también es aplicable a la esfera privada y de la familia.

#### **D. Los niños**

Los niños son especialmente vulnerables a la falta de alimentación adecuada, por cuanto necesitan alimentos nutritivos y sanos para crecer física y mentalmente. Alrededor de la mitad de las muertes de niños menores de 5 años de edad son consecuencia de la desnutrición<sup>35</sup>. La malnutrición es causada por una combinación de factores, como la falta de alimentación y atención de salud adecuadas, y por agua y saneamiento inseguros. La malnutrición, incluso durante el embarazo, no solo provoca la muerte de niños sino que tiene además consecuencias de largo plazo, incluidos el deterioro mental y físico, enfermedades crónicas, y sistemas inmunes y salud reproductiva débiles.

La alimentación de los menores depende de sus familias o de sus cuidadores. De esta manera, la selección y la capacidad de las familias y de los cuidadores para suministrar alimentación adecuada tiene efectos significativos sobre su ejercicio del derecho a la alimentación. Por ejemplo, la leche materna es el mejor alimento para el crecimiento y el desarrollo sanos de los lactantes. No obstante, la comercialización y promoción inapropiadas de sustitutos de la leche materna suele tener efectos negativos sobre la opción y capacidad de la madre para amamantar a su lactante en forma óptima, con lo que se menoscaba el acceso de los lactantes a la alimentación adecuada. A este respecto el Comité de los Derechos del Niño recomienda permanentemente que los Estados promuevan el amamantamiento en un esfuerzo por proteger los derechos del niño a la salud y el bienestar básicos y para cumplir con el Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de la Leche Materna, de la Organización Mundial de la Salud.

Para que los niños ejerzan su derecho a la alimentación debe crearse una atmósfera propicia en que se pueda garantizar su acceso a la alimentación adecuada. Las familias y los cuidadores deben estar empoderados para cumplir su responsabilidad de alimentación adecuada y suficiente de los niños. Cuando las familias o los cuidadores están excluidos del acceso a los recursos y los medios de garantizar su medio de vida, por ejemplo, como resultado de su estado de salud, como el VIH/SIDA, o porque pertenecen a un grupo minoritario, tienen discapacidades, son refugiados o están desplazados, probablemente se menoscabarán el ejercicio del derecho a la alimentación de sus hijos. Si los niños y sus familias no pueden gozar

---

del derecho a la alimentación con los medios que tienen a su disposición, debe prestárseles apoyo, por ejemplo, con programas de alimentación escolar o ayuda alimentaria en el caso de desastres naturales o de otro orden. Los alimentos entregados con ese tipo de apoyo deben satisfacer las necesidades de la dieta de los niños.

La falta de garantía del derecho a la alimentación de los niños puede tener también consecuencias sociales. Por ejemplo, el hambre suele hacer que los niños sean más vulnerables al trabajo infantil, incluidas las peores forma de trabajo infantil, como la esclavitud infantil, la prostitución infantil o el reclutamiento de niños soldados. El hambre obliga además a los niños a abandonar la escuela por cuanto tienen que trabajar para obtener alimentos o porque el hambre los priva de su fuerza física y mental para asistir a la escuela.

La Convención sobre los Derechos del Niño protege el derecho del niño a la alimentación en el contexto del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, a la salud, a la nutrición y a un nivel adecuado de vida.

### **III. ¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS Y LAS RESPONSABILIDADES DE OTROS?**

Los Estados tienen la obligación primordial de proteger y promover los derechos humanos. Las obligaciones de derechos humanos están definidas y garantizadas por el derecho internacional consuetudinario<sup>36</sup> y los tratados internacionales de derechos humanos, que crean para los Estados que los han ratificado obligaciones vinculantes de hacer efectivos esos derechos. En varias constituciones nacionales se reconoce también el derecho a la alimentación y las obligaciones correspondientes del Estado.

#### **A. Tres tipos de obligaciones**

Las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación se expresan diferentemente de un instrumento a otro. No obstante, en general, corresponden a tres categorías, a saber, las obligaciones de *respetar, proteger y cumplir*.

##### ***La obligación de respetar el derecho a la alimentación***

Los Estados tienen que *respetar* el acceso existente de las personas a los alimentos y los medios de obtener alimentos. Esto significa que toda medida que dé como resultado impedir el acceso a los alimentos, por ejemplo, denegar la asistencia alimentaria a los opositores políticos, está

---

prohibida. Los Estados no pueden suspender la legislación o las políticas que den a las personas acceso a los alimentos (la legislación de bienestar social, los programas relacionados con la nutrición), a menos que se justifique plenamente. Los Estados deben garantizar que las instituciones públicas, incluidas las empresas administradas por el Estado o los militares, no menoscaben el acceso de las personas a los alimentos, por ejemplo, mediante la contaminación o la destrucción de tierras agrícolas o con los desalojos forzados. Los Estados deben examinar además periódicamente sus políticas y programas nacionales relacionados con los alimentos para garantizar que respeten efectivamente la igualdad del derecho de todos a la alimentación.

### ***La obligación de proteger el derecho a la alimentación***

Los Estados tienen que *proteger* el ejercicio por las personas de su derecho a la alimentación contra las violaciones por terceras partes (por ejemplo, otros individuos, grupos, empresas privadas u otras entidades). Los Estados deben impedir que terceras partes destruyan las fuentes de alimentación, por ejemplo, mediante la contaminación de la tierra, el agua y el aire con productos industriales o agrícolas nocivos o la destrucción de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas con el objeto de despejar el camino para minas, represas, carreteras o la agroindustria. La obligación de proteger incluye además garantizar que los alimentos que lleguen al mercado sean seguros y nutritivos. Los Estados, por consiguiente, deben establecer y aplicar normas de calidad y seguridad de los alimentos, y garantizar prácticas justas e iguales en el mercado. Además los Estados deben adoptar las medidas legislativas y de otro orden necesarias para proteger a las personas, especialmente los niños, de la publicidad y las promociones de alimentos que no sean sanos con el fin de apoyar los esfuerzos de los padres y de los profesionales de la salud por estimular pautas más sanas de comida y de ejercicio físico. Un Estado debe tener además en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

### ***La obligación de cumplir el derecho a la alimentación***

La obligación de *cumplir* incorpora tanto una obligación de *facilitar* como una obligación de *suministrar*<sup>37</sup>. La obligación de *cumplir* (*facilitar*) significa que los Estados deben ser proactivos para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a los medios de asegurar su medio de vida, y el derecho de usarlos, incluida la salud alimentaria. Entre las medidas típicas se incluyen la aplicación de programas de reforma agraria o de reglamentos relativos a un ingreso mínimo. Al adoptar políticas alimentarias es necesario que

---

los gobiernos equilibren además cuidadosamente la inversión en cultivos para la exportación con el apoyo del cultivo de alimentos para el consumo interno. Otras medidas posibles consisten en aplicar y mejorar programas de alimentación y nutrición y asegurar que los proyectos de desarrollo consideren la nutrición. Para facilitar la plena realización del derecho a la alimentación es necesario que los Estados informen a la población acerca de sus derechos humanos y refuercen su capacidad para participar en los procesos y en la adopción de decisiones al respecto.

Cuando las personas o los grupos no pueden, por razones que escapan a su control, ejercer el derecho a la alimentación por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *cumplir/suministrar*, por ejemplo, mediante la prestación de asistencia alimentaria o la garantía de redes de seguridad social para los más desvalidos y para las víctimas de desastres naturales o de otro orden.

Según el primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, para cumplir plenamente sus obligaciones respecto del derecho a la alimentación los Estados deben además respetar, proteger y apoyar el cumplimiento del derecho a la alimentación de las personas que viven en otros territorios. Esto implica que los Estados tienen que garantizar que sus propios ciudadanos, así como otros terceros sujetos a su jurisdicción, como las empresas privadas, no violen el derecho a la alimentación en otros países<sup>38</sup>.

## **B. Obligaciones graduales e inmediatas**

### ***Realización gradual***

Algunos tratados y constituciones nacionales permiten que los Estados logren la plena realización del derecho a la alimentación *gradualmente*. Por ejemplo, el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone lo siguiente:

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

Este es un reconocimiento implícito de que los Estados pueden tener limitaciones de recursos y que pueden tardar en cumplir plenamente las obligaciones relativas al derecho a la alimentación. No obstante,

---

esto no significa que los Estados no necesitan hacer nada mientras no tengan recursos suficientes. Por el contrario, significa que los Estados deben formular inmediatamente un plan para lograr la plena realización del derecho a la alimentación, y demostrar que están haciendo todo lo posible, utilizando todos los recursos disponibles, para respetar, proteger y cumplir mejor el derecho a la alimentación.

### ***Obligaciones de efecto inmediato***

Si bien algunos aspectos del derecho a la alimentación están sujetos a la realización gradual, otras obligaciones del Estado tienen *efecto inmediato*. A continuación se enuncian cuatro categorías de obligaciones de efecto inmediato con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

#### *a) La eliminación de la discriminación*

Los Estados deben prohibir *inmediatamente* la discriminación en el acceso a la alimentación y a los recursos conexos en razón de la raza, el color, el idioma, la edad, la religión, la opinión política o de otro orden, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento, la discapacidad u otras condiciones, y adoptar medidas para erradicar la discriminación por esos motivos.

#### **¿Qué es la discriminación?**

Por discriminación se entiende toda distinción, exclusión o restricción hecha en razón de diversos fundamentos que tienen el propósito o el efecto de anular o obstaculizar el igual goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>39</sup>. Una lista que no es exhaustiva de fundamentos prohibidos de discriminación incluye la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro orden, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento u otra condición<sup>40</sup>. Está vinculada a la marginación de algunos grupos de la población y se halla por lo general en la base de las desigualdades sociales y estructurales fundamentales en la sociedad. La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales de derechos humanos y son aplicables también al derecho a la alimentación. Toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios de obtener alimentos, constituye una violación del derecho a la alimentación.

La no discriminación y la igualdad, sin embargo, no significan trato idéntico en todo caso. Por el contrario, los Estados están obligados a reconocer y prever las diferencias y las necesidades concretas de diferentes grupos, en particular los más marginados y desventajados y los que tienen necesidades de dietas diferentes o tradiciones culturales diferentes.

Podrían ser necesarias medidas positivas de protección para luchar contra la discriminación en la práctica (discriminación *de facto*). Por ejemplo, las medidas conocidas como *medidas especiales provisionales*, que otorgan trato favorable a algunos individuos, son legítimas mientras sean necesarias para reparar la discriminación *de facto* y han de terminar cuando terminan las condiciones que provocan la discriminación. Por ejemplo, la dedicación de mayores recursos a grupos tradicionalmente dejados de lado a fin de aumentar su capacidad para lograr la seguridad alimentaria es una medida legítima. Otras medidas positivas pueden ser permanentes. En la adopción de medidas de seguridad social deben tenerse en cuenta las diferentes necesidades de las dietas de grupos especiales de población (como los niños, las mujeres durante el embarazo y la lactancia, las personas de edad, las personas con discapacidad o con una enfermedad) de manera que el nivel de asistencia garantice su acceso a la alimentación adecuada.

Véanse más detalles acerca de la discriminación con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales en la Observación general N° 20 (2009) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

b) *Obligación de “adoptar medidas”*

Como se mencionó anteriormente en relación con la obligación de hacer efectivo el ejercicio del derecho en forma gradual, no se permite que los Estados se queden inactivos, sino que han de hacer esfuerzos constantes por mejorar el ejercicio del derecho a la alimentación. Esto significa que, si bien puede lograrse gradualmente la plena realización del derecho a la alimentación, deben adoptarse medidas para lograr ese objetivo en un plazo razonable. Esas medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible, con todos los medios y recursos apropiados. Ejemplos de esas medidas son:

- Evaluar el estado del ejercicio del derecho a la alimentación, incluso velando por contar con mecanismos adecuados para recolectar y evaluar los datos pertinentes y desagregados en forma apropiada;
- Formular estrategias y planes, incorporar indicadores, hitos y metas con plazos, que se puedan lograr y estar encaminados a evaluar los progresos en el ejercicio del derecho a la alimentación.
- Aprobar leyes y políticas necesarias para la realización del ejercicio del derecho a la alimentación o revisar las leyes y normas que puedan afectarlo negativamente;
- Establecer los mecanismos institucionales necesarios para coordinar esfuerzos multisectoriales encaminados a hacer posible el ejercicio del derecho a la alimentación;

- 
- Vigilar periódicamente los progresos hechos hacia la realización del derecho a la alimentación;
  - Establecer mecanismos de recursos que puedan poner remedio a las violaciones del derecho a la alimentación.

c) *Prohibición de las medidas regresivas*

Los Estados no pueden permitir que el nivel existente de ejercicio del derecho a la alimentación se deteriore a menos que haya fundadas circunstancias. Por ejemplo, retirar sin justificación los servicios existentes fundamentales para los pequeños propietarios, como los servicios de extensión o el apoyo al acceso a los recursos productivos, puede constituir una medida regresiva. Para justificarlo un Estado tendría que demostrar que adoptó la medida solo después de haber considerado detenidamente todas las posibilidades, evaluar los efectos y utilizar plenamente el máximo de los recursos disponibles.

d) *Protección del nivel esencial mínimo del derecho a la alimentación*

Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hay obligaciones que se considera que tienen efecto inmediato de cumplir los *niveles esenciales y mínimos de cada uno de los derechos*, incluido el derecho a la alimentación. Se llaman *obligaciones básicas mínimas*. Respecto del derecho a la alimentación los Estados tienen que garantizar la satisfacción al menos del nivel mínimo esencial para proteger del hambre, incluso en tiempos de desastres naturales o de otro orden<sup>41</sup>. Si un Estado deja de cumplir esas obligaciones como consecuencia de limitaciones de recursos, debe demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos disponibles para satisfacer, como cuestión prioritaria, esas obligaciones básicas. Aunque los recursos con que cuente sean claramente inadecuados, el gobierno debe introducir programas de bajo costo y orientados concretamente a ayudar a los que más lo necesitan de manera que sus recursos limitados se aprovechen de manera eficiente y efectiva.

## C. Obligaciones con dimensiones internacionales

Un Estado tiene la responsabilidad principal de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación del pueblo que habita dentro de sus fronteras. No obstante, en un mundo globalizado, las causas estructurales de la seguridad alimentaria tienen dimensiones internacionales que escapan del control de un Estado. Por ejemplo, el comercio internacional de productos alimenticios hace que los precios de los alimentos dependan cada vez más del mercado internacional, los efectos del cambio climático afectan

---

la capacidad de la población para producir alimentos, y la cooperación internacional para el desarrollo puede afectar negativamente el derecho a la alimentación de grupos marginados cuando no se integra una perspectiva de derechos humanos. Con el objeto de hacer frente a esas causas se requieren esfuerzos coordinados entre los Estados.

Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos en él reconocidos, incluido el derecho a la alimentación, tanto individualmente como mediante la asistencia y la cooperación internacionales (art. 2). El artículo 11 2) del Pacto obliga concretamente a los Estados partes a adoptar medidas, incluso mediante la cooperación internacional, para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos y asegurar *una distribución equitativa de los alimentos mundiales*. El papel de la asistencia y la cooperación internacionales se refleja además en otros instrumentos jurídicos y documentos normativos, como la Carta de las Naciones Unidas (Arts. 1 3), 55 y 56), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22 y 28), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 4, 24 y 27), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 32) y la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

La cooperación internacional no sustituye las obligaciones nacionales. No obstante, si un Estado no puede adoptar medidas efectivas respecto del derecho a la alimentación por cuenta propia, debe procurar activamente la asistencia necesaria de otros Estados o coordinar en la medida necesaria con otros Estados para hacer frente a los obstáculos del ejercicio del derecho a la alimentación que tengan dimensiones transfronterizas. Además, los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que menoscaben el ejercicio del derecho a la alimentación en otros países, y adoptar medidas por medio de la asistencia y la cooperación internacionales para permitir que otros Estados cumplan sus obligaciones respecto del derecho a la alimentación. A este respecto, los Estados deben velar por que se preste la debida atención a la protección y promoción del derecho a la alimentación al concertar acuerdos internacionales o al adoptar medidas internas que tengan efectos extraterritoriales<sup>42</sup>.

#### **D. Las responsabilidades de otros**

La obligación de un Estado de proteger los derechos humanos incluye garantizar que otros actores no estatales no los violen. Además, se intensifica el debate acerca de la medida en que otros actores de la sociedad —individuos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y empresas— tienen responsabilidad con respecto a

---

la promoción y protección de los derechos humanos. En una época de globalización e interdependencia cada vez mayor, las responsabilidades de los Estados con respecto a los habitantes de otros países, así como de otros actores, como las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales, han sido objeto de debate.

### ***Organizaciones intergubernamentales***

De acuerdo con la Carta uno de los propósitos de las Naciones Unidas es promover el respeto de los derechos humanos, y los tratados internacionales de derechos humanos asignan una función particular a los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas en su cumplimiento.

La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos han pedido a todas las organizaciones internacionales, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, "que promuevan políticas y proyectos que tengan una repercusión positiva en el derecho a la alimentación, que garanticen que los asociados respeten el derecho a la alimentación cuando ejecuten proyectos comunes, que apoyen las estrategias de los Estados Miembros que tienen por objeto hacer realidad el derecho a la alimentación y que eviten toda medida que pueda tener alguna consecuencia negativa en la realización del derecho a la alimentación"<sup>43</sup>.

Muchas organizaciones internacionales tienen responsabilidad con respecto al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación. A solicitud de sus Estados miembros, y dentro de su mandato y especialidad, apoyan a los Estados miembros en el ejercicio del derecho a la alimentación<sup>44</sup>. Por ejemplo, la FAO apoya el ejercicio del derecho a la alimentación con sus conocimientos especializados de alimentación y agricultura. El Programa Mundial de Alimentos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desempeñan también un papel importante en el contexto del socorro en casos de desastre y de la asistencia humanitaria en las emergencias.

#### **La FAO y el derecho a la alimentación**

La FAO es el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de la alimentación y la agricultura. Su mandato consiste en aumentar los niveles de nutrición, mejorar la productividad agrícola y mejorar la vida de las poblaciones rurales, con lo que se logrará «liberar del hambre a la humanidad», como se consagra en su Constitución. La FAO procura alcanzar

esa meta poniendo la información al alcance de todos, compartiendo su especialidad normativa, sirviendo de foro internacional para el diálogo y el intercambio, y aportando sus conocimientos sobre el terreno.

Los Estados miembros de la FAO han afirmado reiteradamente el derecho a la alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegido del hambre. Todos los Estados miembros de la FAO aceptaron las Directrices del derecho a la alimentación al adoptarla el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. En 2006 se creó la Dependencia del Derecho a la Alimentación con el fin de apoyar a los miembros en la aplicación de las Directrices del derecho a la alimentación mediante la creación de conciencia y la formación de la capacidad, el desarrollo de metodologías e instrumentos, la incorporación del derecho a la alimentación en la labor fundamental de la FAO, la aportación de conocimientos especializados de orden técnico y la prestación de asesoramiento normativo a los países interesados.

La FAO apoya a sus Estados miembros en la adopción de siete medidas prácticas para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la alimentación:

1. Identificar a las personas con hambre, cuyo derecho a la alimentación no se ejerce en la práctica;
2. Evaluar las políticas y los programas existentes;
3. Formular estrategias para un ambiente propicio y medidas de asistencia;
4. Mejorar la coordinación y el funcionamiento institucionales;
5. Revisar y reforzar el marco jurídico;
6. Vigilar los progresos en el tiempo con un enfoque de derechos humanos;
7. Asegurar que existan recursos efectivos para remediar las violaciones del derecho a la alimentación.

En el actual proceso de reforma de la FAO el derecho a la alimentación es un «resultado organizacional» dentro del marco estratégico de la FAO.

### ***El sector privado, incluidas las empresas transnacionales***

Las actividades de las empresas privadas tienen un efecto sustancial sobre el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. En comparación con la educación o la salud, por ejemplo, el sector privado desempeña una función significativamente mayor que el sector público cuando se trata de la alimentación. La mayor parte de los alimentos son producidos, procesados, distribuidos y comercializados a través de las fronteras por

---

entidades privadas. Esto significa que corresponde al sector privado una función importante en la garantía y el mejoramiento de la salud alimentaria. Al mismo tiempo, las empresas privadas pueden afectar negativamente el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. Por ejemplo, si las grandes empresas gozan de una ventaja desproporcionada en la competencia por la tierra, los recursos o el acceso al mercado, esto puede marginar a los productores y vendedores de alimentos en pequeña escala y, como resultado, menoscabar su seguridad alimentaria. Al vender alimentos inseguros o al comercializar alimentos con información engañosa las empresas productoras de alimentos pueden menoscabar el acceso de las personas a la alimentación adecuada.

Las actividades comerciales que pueden tener un efecto sobre el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación no están limitadas solamente a las empresas productoras de alimentos y la agroindustria. Por una parte, al respetar las normas laborales aplicables en el país, como los salarios mínimos, las empresas dan empleo que permite que los trabajadores se alimenten ellos y sus familias. Por otra parte, diversos tipos de empresas, incluidas las industrias extractivas o pesadas, pueden menoscabar los medios de las personas para obtener alimentos al contaminar las fuentes de tierra y agua o al desalojar a comunidades agrícolas, pesqueras o nómadas de sus tierras y de su agua sin garantías de ningún tipo. La especulación descontrolada en alimentos y recursos productivos necesarios para la producción de alimentos puede provocar el aumento del precio de los alimentos.

En derecho internacional los Estados tienen la obligación de proteger a las personas que viven bajo su jurisdicción contra los abusos de derechos humanos de los actores no estatales, incluidos los abusos de las empresas. Si bien los tratados internacionales no se refieren directamente a las obligaciones del sector privado en materia de derechos humanos, se reconoce cada vez más, incluso en el Consejo de Derechos Humanos<sup>45</sup> y en los instrumentos regionales e internacionales no vinculantes, que las empresas mismas tienen una responsabilidad respecto de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. Esto significa que las empresas y otros actores no estatales no deben obstaculizar el ejercicio de los derechos humanos y que es necesario que las víctimas cuenten con recursos efectivos en caso de sufrir daños<sup>46</sup>. El primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación recomendó que las empresas transnacionales respetaran por lo menos el derecho a la alimentación en todas sus actividades y evitaran la complicidad en violaciones del derecho a la alimentación cometidas por otros<sup>47</sup>.

## IV. ¿CÓMO SE PUEDE APLICAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

Las formas más apropiadas de poner en práctica el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada variarán de un país a otro y todo Estado tendrá un margen de discreción al escoger sus propios criterios. No obstante, cada Estado que se ha comprometido a hacer realidad el derecho a la alimentación debe adoptar medidas inmediatas para hacer realidad el derecho a la alimentación de todos lo antes posible. A continuación figuran algunas medidas fundamentales que pueden adoptar los Estados. Se puede hallar mayor orientación, por ejemplo, en la Observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la alimentación adecuada, y en las Directrices del derecho a la alimentación, de la FAO.

### **Caja de herramientas metodológicas**

La FAO ha desarrollado una serie de herramientas prácticas para apoyar la aplicación de las Directrices del derecho a la alimentación en el plano nacional:

1. Guías sobre la legislación en pro del derecho a la alimentación;
2. Métodos para supervisar el derecho humano a la alimentación adecuada (volúmenes I y II);
3. Guía para hacer una evaluación del derecho a la alimentación;
4. Una sinopsis del programa del derecho a la alimentación;
5. Trabajo presupuestario para hacer progresar el derecho a la alimentación.

Se puede hallar la caja de herramientas en [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood).

### **A. Aplicación en el plano nacional**

#### ***Estrategia nacional***

El ejercicio del derecho a la alimentación adecuada requerirá la adopción de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de todos sobre la base de los principios de derechos humanos que definen los objetivos y la formulación de políticas y los hitos correspondientes. Estos son algunos criterios que una estrategia de este tipo debe reunir<sup>48</sup>:

- 
- a) Su formulación y aplicación deben ajustarse a principios de derechos humanos, como la responsabilidad, la transparencia y la participación.
  - b) Debe basarse en la determinación sistemática de medidas y actividades políticas derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada y en relación con las correspondientes obligaciones del Estado.
  - c) Debe prestar especial atención a prevenir y a eliminar la discriminación en cuanto al acceso a los alimentos, los recursos alimenticios y las necesidades de los grupos marginados de la población. Esto requiere un análisis sistemático de los datos desagregados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y el estado de la nutrición de los diferentes grupos de la sociedad.
  - d) Debe referirse a todos los aspectos del sistema alimentario, incluidas la producción, la elaboración, la distribución, la comercialización y el consumo, así como a otras esferas pertinentes, como la salud, el agua y el saneamiento, la educación, el empleo, la seguridad social y el acceso a la información.
  - e) Debe determinar claramente las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias.
  - f) Debe definir los mecanismos institucionales, incluida la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales.
  - g) Debe identificar los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos, incluso en épocas de severas restricciones de recursos.
  - h) Debe determinar las medidas para garantizar que las actividades de los actores no estatales sean conformes con el derecho a la alimentación.

## **Marco jurídico**

El marco jurídico e institucional nacional es decisivo para el ejercicio del derecho a la alimentación. Muchos países han incluido el derecho a la alimentación en sus constituciones, ya sea especialmente o como parte de las disposiciones sobre el derecho a un nivel adecuado de vida<sup>49</sup>. Varios países están preparando una ley marco sobre el derecho a la alimentación. Esto es útil para detallar una disposición constitucional, aclarar los derechos y las obligaciones, así como abundar en las funciones y la coordinación institucionales para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Puede prever además recursos respecto de los casos de violaciones del derecho a

---

la alimentación y reforzar los mandatos de las instituciones nacionales de derechos humanos. El marco jurídico de la coordinación institucional es particularmente importante en cuanto al derecho a la alimentación, a cuyo respecto las responsabilidades típicamente exceden del mandato de todos los ministerios sectoriales. La legislación sectorial también es importante porque regula el entorno económico en que las personas pueden o no estar en condiciones de alimentarse con dignidad, lo adecuado de los alimentos comercializados y vendidos, la forma en que los mercados funcionan, el acceso a los recursos naturales, y las condiciones del apoyo del Estado. Debe revisarse de manera de garantizar que nada obstaculice la capacidad de las personas para alimentarse a sí mismas ni su derecho a la asistencia social<sup>50</sup>.

### ***Instituciones***

Puede ser necesario además reformar y mejorar las instituciones públicas pertinentes al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación adecuada. Los Estados deben asegurarse de que los mecanismos intersectoriales coordinados necesarios para la aplicación, la supervisión y la evaluación concertadas de las políticas, los planes y los programas estén vigentes. Algunos Estados han establecido una institución especial para supervisar y coordinar el ejercicio en la práctica del derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria y la nutrición. Esos mecanismos e instituciones deben prever la participación plena y transparente de todos sus interesados, en particular de los representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria.

#### **Guatemala: marco jurídico e institucional**

En 2005 Guatemala promulgó una ley en cuya virtud se creaba un sistema de seguridad alimentaria y nutricional —*Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional*— que reconocía «el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, de conformidad con la pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa» (art. 1). La ley crea además el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, encargado de poner en práctica el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, con participación de representantes del Gobierno, la sociedad civil y los asociados de la cooperación internacional. La ley confiere mandato además al defensor de los derechos humanos para que supervise el cumplimiento por el Gobierno de sus obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir el derecho a la alimentación.

---

Las instituciones nacionales de derechos humanos, como las comisiones nacionales de derechos humanos y los defensores de derechos humanos, también pueden tener el mandato de promover y proteger la realización del derecho a la alimentación. Entre sus funciones se incluyen la supervisión del ejercicio efectivo de los derechos humanos, el asesoramiento del gobierno y las recomendaciones normativas o de cambios legislativos, la tramitación de denuncias, la realización de investigaciones, la garantía de la ratificación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, y la capacitación y la educación pública<sup>51</sup>.

### ***Supervisión***

La supervisión es una parte esencial del esfuerzo para hacer realidad el ejercicio del derecho a la alimentación. Durante la aplicación de las estrategias nacionales sobre el derecho a la alimentación, el proceso de supervisión permite a los gobiernos y a otros interesados evaluar los efectos de las medidas legislativas, políticas y programáticas sobre el ejercicio del derecho a la alimentación, seguir y evaluar los logros en la realización progresiva del derecho, identificar los problemas y obstáculos que la afectan, y facilitar las medidas correctivas.

Con el fin de supervisar la aplicación en la práctica del derecho a la alimentación, los Estados deben fijar hitos verificables que se han de lograr en los plazos corto, mediano y largo, y preparar un conjunto de indicadores. Además, a fin de aumentar al máximo su eficacia, es necesario que el proceso de supervisión se base en los principios de derechos humanos. Por ejemplo, la recolección de información, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión deben ser transparentes y hacerse con la participación de muy diversos interesados, en particular los grupos y personas más afectados por la inseguridad alimentaria y los más marginados<sup>52</sup>.

#### **El marco de indicadores del ACNUDH respecto del derecho a la alimentación**

Se necesitan indicadores cualitativos y cuantitativos para promover y vigilar la realización en la práctica de los derechos humanos. Concretamente, se necesitan indicadores para evaluar la realización gradual de los derechos económicos, sociales y culturales mencionados en el artículo 2 (1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los indicadores apropiados ayudan a medir el progreso en todo el país y hacer evaluaciones de derechos humanos más transparentes y objetivas. El ACNUDH ha desarrollado un marco conceptual y metodológico de los indicadores de derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación, y

ha preparado listas de indicadores ilustrativos que se han validado a través de consultas con muy diversos expertos, como miembros de mecanismos de supervisión internacional de los derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas, los organismos estadísticos y las ONG.

El objetivo es traducir las normas universales de derechos humanos en indicadores contextualmente pertinentes y factibles en el plano de los países. En suma, el marco traduce los derechos humanos, como se han articulado en los tratados internacionales básicos de derechos humanos y en otros instrumentos, en unos pocos atributos característicos y un conjunto de indicadores *estructurales, de proceso y de resultados*. Respecto de un derecho humano concreto los indicadores determinados deben traer al primer plano una evaluación de las medidas adoptadas por un Estado para cumplir sus obligaciones, desde el compromiso y la aceptación de las normas internacionales de derechos humanos (*indicadores estructurales*) hasta sus esfuerzos, como principal obligado, por cumplir las obligaciones que derivan de las normas (*indicadores de proceso*) y luego de los efectos de esos esfuerzos respecto de los titulares de los derechos (*indicadores de resultados*).

Respecto del derecho a la alimentación se ha preparado una lista de indicadores con arreglo a los cinco atributos identificados, a saber, nutrición, seguridad alimentaria, protección de los consumidores, disponibilidad de alimentos y accesibilidad de los alimentos. Por ejemplo, en el atributo «nutrición» la lista de indicadores incluye la adopción de una política nacional de normas de adecuación de la nutrición (*estructurales*), la proporción de los grupos pertinentes de la población abarcados en los programas públicos de suplemento de la nutrición (*de proceso*) y la prevalencia de los niños menores de 5 años de edad con peso y crecimiento insuficientes (*de resultados*). El marco y las listas de indicadores constituyen un instrumento de los interesados nacionales en los derechos humanos para desarrollar sus propios conjuntos pertinentes de indicadores.

Fuente: "Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos" (HRI/MC/2008/3).

Se pueden adoptar diversas medidas para supervisar el ejercicio del derecho a la alimentación. Las revisiones de la política, los presupuestos o el gasto público y los mecanismos públicos de supervisión (por ejemplo, la inspección de la seguridad de los alimentos, las encuestas de situación nutricional y la inscripción de tierras) son mecanismos administrativos importantes con tal objeto. Las evaluaciones de diverso tipo, como las evaluaciones de los efectos, constituyen una manera de que los dirigentes políticos prevean los efectos probables de una política proyectada sobre el ejercicio del derecho a la alimentación y posteriormente para revisar su efecto real. Además de la autosupervisión del gobierno, la supervisión realizada por las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil contribuye también a velar por la responsabilidad del gobierno respecto del ejercicio del derecho a la alimentación, incluida la supervisión de violaciones individuales.

#### **Brasil: Relator Nacional sobre los derechos humanos a la alimentación, el agua y las tierras rurales**

El Gobierno del Brasil, junto con una plataforma brasileña de la sociedad civil y organismos de las Naciones Unidas, designó a seis relatores nacionales para vigilar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el país. Este sistema se inspiró en el sistema de relatores especiales de las Naciones Unidas. El Relator Nacional sobre los derechos humanos a la alimentación, el agua y las tierras rurales es uno de ellos. El Relator recibe denuncias de violaciones del derecho a la alimentación de personas y grupos, realiza visitas sobre el terreno para investigar las violaciones, organiza reuniones y prepara informes acerca de la situación del derecho a la alimentación en el Brasil. El Relator presenta sus conclusiones al Gobierno y recomienda medidas concretas para subsanar las violaciones.

El Relator Nacional sobre los derechos humanos a la alimentación, el agua y las tierras rurales no corresponde a la categoría de instituciones nacionales de derechos humanos, tal como se ha definido en los Principios de París. No obstante, es un ejemplo singular de un intento por establecer un mecanismo encargado de hacer efectiva la responsabilidad de proteger y promover el derecho a la alimentación.

Fuente: F. L. S. Valente y N. Beghin, *Realization of the Human Right to Adequate Food and the Brazilian Experience: Inputs for Replicability* (Roma, FAO, 2006).

## Recursos

Toda persona o grupo víctima de una violación del derecho a la alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales efectivos u otros recursos pertinentes. Todas las víctimas de ese tipo de violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede asumir la forma de restitución, compensación, satisfacción y garantías de que no se repetirán. Entre los mecanismos de recursos se pueden incluir los tribunales, tribunales administrativos, mecanismos de denuncia por conducto de procedimientos administrativos, y mecanismos de denuncia puestos a disposición de las víctimas por las instituciones nacionales de derechos humanos.

En la mayoría de los países los tribunales, incluidas las cortes supremas y las cortes constitucionales, salvaguardan los derechos humanos y ofrecen recursos con respecto a las violaciones. Los tribunales internos conocen cada vez de más casos relacionados con el derecho a la alimentación. Los procedimientos judiciales pueden no ser la manera más fácil de buscar una solución, porque pueden consumir mucho tiempo, ser costosos y de difícil acceso para las personas (por ejemplo, al requerir un alto nivel de conocimientos jurídicos y fijar criterios estrictos de elegibilidad para la presentación de las causas). No obstante, el poder judicial suele ser el garante último de los derechos humanos de un país, incluido el derecho a la alimentación, y desempeña un papel fundamental en su protección.

### Ejemplos de jurisprudencia nacional sobre el derecho a la alimentación

Cada vez más personas y grupos de personas denuncian violaciones del derecho a la alimentación. A continuación figuran algunos ejemplos de esos litigios:

- En la India la ONG People's Union for Civil Liberties presentó una denuncia a la Corte Suprema en que sostenía que habían tenido lugar muertes por hambre en zonas rurales afectadas por la sequía en tanto que los graneros públicos estaban rebosantes de alimentos. La Corte reconoció que la prevención del hambre y de las muertes por hambre era una de las responsabilidades principales del Gobierno, por lo que no tomar medidas constituiría una violación del derecho a vivir con dignidad humana, así como de la obligación del Estado de aumentar el nivel de nutrición y el nivel de vida de su población con arreglo a la Constitución. Dictó una serie de órdenes provisionales dando instrucciones a los gobiernos central y estatal para aplicar varios planes existentes, como el Código de la Hambruna de 1962, para mejorar la situación.

- En Nepal, en respuesta a litigios de interés público, la Corte Suprema dictó un decreto provisional en 2008 en que daba instrucciones al Gobierno para suministrar alimentos inmediatamente a 32 distritos severamente afectados por la escasez de alimentos. La Corte observó que la Constitución garantizaba el derecho a la alimentación como un derecho fundamental y que el Gobierno debía garantizar que hubiera oferta de alimentos adecuados para todos.
- En Sudáfrica un grupo de personas y de organizaciones que representaban a 5.000 pescadores artesanales presentó una demanda en que sostenía que el Gobierno no les había dado acceso justo a derechos pesqueros, lo que había dado como resultado la violación de algunos derechos socioeconómicos básicos, muy principalmente el derecho a la alimentación. En 2008 el Tribunal Superior dictó una orden en el sentido de que el marco normativo elaborado por el Gobierno acerca de la asignación de derechos de pesca debía dar cabida a los derechos socioeconómicos de los pescadores artesanales y velar por el acceso equitativo a los recursos marinos sobre la base de las obligaciones jurídicas internacionales y nacionales de Sudáfrica. La Constitución de Sudáfrica reconoce el derecho a la alimentación suficiente.

Otros mecanismos de recursos podrían constituir soluciones menos costosas, más expeditas, más simples y más accesibles que las actuaciones judiciales formales.

Cuando la causa de una violación del derecho a la alimentación está constituida por decisiones, medidas y omisiones administrativas la reparación podría darse por medio de procedimientos de revisión administrativa. Por ejemplo, si una persona tiene derecho a ciertos beneficios en virtud de un programa de seguridad alimentaria o nutricional pero esos beneficios no se otorgan o se hace de manera que no se ajusta a los criterios establecidos (por ejemplo, cantidad o calidad de los alimentos u otros beneficios distribuidos), la persona puede presentar una denuncia ante un mecanismo de revisión administrativa. En muchos sistemas nacionales los procedimientos de revisión administrativa deben estar agotados antes de que se pueda recurrir a las actuaciones judiciales.

Cuando las instituciones nacionales de derechos humanos tienen competencia para aceptar denuncias individuales pueden desempeñar un papel importante en la investigación de supuestas violaciones y en facilitar que se les ponga remedio. Si bien sus recomendaciones no suelen tener una vinculación jurídica, esas instituciones frecuentemente tienen mandato para dar seguimiento a sus recomendaciones, por ejemplo,

exigiendo a las autoridades competentes que suministren información en cuanto a si se aceptó la recomendación y las medidas correctivas que se adoptaron. Las instituciones pueden sugerir además remedios respecto no solo de las circunstancias de una causa que tienen ante sí, sino además respecto de cuestiones sistemáticas más generales que afectan el derecho a la alimentación. Algunas instituciones nacionales de derechos humanos pueden litigar ante los tribunales sobre la base de denuncias individuales que hayan recibido.

## **B. Supervisión y responsabilidad regional e internacional**

Si bien la aplicación en el plano nacional del derecho a la alimentación es la más importante hay mecanismos regionales e internacionales de responsabilidad complementarios de los mecanismos nacionales.

### ***Mecanismos regionales de derechos humanos***

Los mecanismos que supervisan la aplicación de los tratados regionales de derechos humanos, como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, desempeñan un papel importante en la protección del derecho a la alimentación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, otro órgano regional de supervisión de los derechos humanos, ha reconocido la violación del derecho a la alimentación mediante la interpretación de otros derechos pertinentes, como el derecho a la vida, y ha previsto formas de remediar esas violaciones.

#### **Ejemplos de mecanismos regionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación**

- En 2001 la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos llegó a la conclusión de que Nigeria no había cumplido su obligación de respetar y proteger el derecho a la alimentación del pueblo ogoni al no impedir la destrucción y contaminación de fuentes de alimentos por las empresas petroleras y por las fuerzas militares y de seguridad. La Comisión declaró que la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos y el derecho internacional obligaban a Nigeria a proteger y mejorar las fuentes existentes de alimentos y a velar por el acceso de todos los ciudadanos a la alimentación adecuada. La Comisión ordenó que el Gobierno cesara sus ataques contra el pueblo ogoni, investigara y enjuiciara a los responsables de los ataques, diera compensación adecuada a las víctimas, evaluará los efectos ambientales y sociales de todo futuro proyecto relativo al petróleo, y velara por que las comunidades que probablemente resultarían afectadas por las actividades petroleras tuvieran acceso a la información y a los procesos de adopción de decisiones.

- En 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió que el Gobierno del Paraguay había violado el derecho a la vida de miembros de la comunidad indígena sawhoyamaxa al dejar de asegurar su acceso a sus tierras ancestrales, que les suministraban los recursos naturales directamente relacionados con su capacidad de supervivencia y la preservación de su modo de vida. Se reconoció que la denegación del acceso a la tierra y a los medios tradicionales de subsistencia había empujado a la comunidad a la extrema pobreza, incluida la privación del acceso a una cantidad mínima de alimentos, con lo que se amenazaba el derecho a la vida de sus miembros. La Corte ordenó al Paraguay que adoptara las medidas necesarias, dentro del plazo de tres años, para garantizar a los miembros de la comunidad la tenencia de sus tierras tradicionales o, si ello resultara imposible, que les entregara otras tierras. La Corte ordenó además que, mientras la comunidad no tuviera tierras, el Estado adoptara medidas para entregar servicios básicos a sus miembros, incluidas cantidades suficientes de alimentos de buena calidad.

### **Órganos de tratados de las Naciones Unidas**

Los tratados básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas han establecido comités compuestos de expertos independientes para supervisar la aplicación de los tratados por los Estados que los han ratificado. Se suele mencionar a esos comités como *órganos de tratados*.

#### **Órganos de tratados de las Naciones Unidas que se han referido al derecho a la alimentación**

- El **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que supervisa el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**;
- El **Comité de Derechos Humanos**, que supervisa el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**;
- El **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial**, que supervisa la **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**;
- El **Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**, que supervisa la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**;

- El **Comité de los Derechos del Niño**, que supervisa la **Convención sobre los Derechos del Niño**;
- El **Comité contra la Tortura**, que supervisa la **Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**.

Los órganos de tratados examinan periódicamente informes presentados por los Estados que han ratificado los tratados correspondientes, junto con informes paralelos presentados por ONG, organizaciones internacionales y otras fuentes, y entablan diálogos públicos con los representantes del Estado parte a fin de mejorar el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que derivan de los tratados. Al terminar esos exámenes los órganos de tratados formulan *observaciones finales*, en que se reconocen los progresos hechos por los Estados partes, se determinan los problemas que enfrentan y se formulan recomendaciones para el siguiente período de presentación de informes.

Además, la mayoría de los órganos de tratados puede recibir denuncias de personas o grupos y formular recomendaciones a los Estados interesados. Con respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que no contó con un mecanismo de denuncias individuales durante largo tiempo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo del Pacto en diciembre de 2008. Una vez vigente ese Protocolo Facultativo constituirá otro medio para que las personas presenten denuncias en relación con el derecho a la alimentación de conformidad con el Pacto. Otros órganos de tratados pueden aceptar también denuncias individuales en relación con el derecho a la alimentación en cuanto corresponda al ámbito del tratado correspondiente, como el derecho a la vida y el derecho a la protección de tratos crueles o inhumanos con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes o los derechos de la mujer a la nutrición con arreglo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>53</sup>.

Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité de los derechos de las personas con discapacidad y, cuando el Protocolo Facultativo entre en vigor, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podrán, por iniciativa propia, iniciar investigaciones si han recibido información fidedigna con indicaciones fundamentadas de violaciones graves, groseras o sistemáticas de los tratados pertinentes. Solo se podrán iniciar investigaciones si los Estados han aceptado la competencia del comité pertinente para hacer esas investigaciones.

Finalmente, cada órgano de tratado formula *observaciones generales o recomendaciones generales*<sup>54</sup> en que se articulan los derechos y obligaciones previstos en el tratado que supervisa. En esas observaciones generales los órganos de tratado dan además orientación respecto de la forma de aplicar en la práctica cada derecho o aclaran la forma en que ciertos derechos son pertinentes a algunos temas o algunos grupos. La observación general fundamental con respecto al derecho a la alimentación es la Observación general N° 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la alimentación adecuada.

Véase mayor información acerca de las funciones de los órganos de supervisión de tratados, por ejemplo, en ACNUDH, Folleto informativo N° 30, *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas: Introducción a los tratados de derechos humanos básicos y los órganos creados en virtud de tratados*.

### ***El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación***

Los “procedimientos especiales” son los mecanismos establecidos inicialmente por la Comisión de Derechos Humanos a los que confirió un mandato, de los cuales se hizo cargo posteriormente el Consejo de Derechos Humanos, para referirse a asuntos de interés en todas partes del mundo. Aunque los mandatos conferidos a los mecanismos de procedimientos especiales difieren, suelen supervisar, examinar e informar públicamente acerca de la situación de los derechos humanos en determinados países o respecto de temas importantes de derechos humanos a escala mundial<sup>55</sup>.

En 2000 la Comisión de Derechos Humanos designó un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. El primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación completó su mandato en 2008, y un segundo titular se ha hecho cargo ahora del mandato.

#### **El mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación**

- a) Promover la plena realización del derecho a la alimentación y la adopción de medidas a nivel nacional, regional e internacional para la realización del derecho de toda persona a una alimentación apropiada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, a fin de que pueda desarrollar y mantener plenamente su capacidad física y mental;
- b) Examinar los medios apropiados para superar los actuales obstáculos, así como los que puedan presentarse, a la realización del derecho a la alimentación;

- c) Seguir incorporando una perspectiva de género y teniendo en cuenta el factor edad en el cumplimiento del mandato, habida cuenta de que las mujeres y los niños se ven desproporcionadamente afectados por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza;
- d) Presentar propuestas que puedan contribuir a la realización del Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 1\*, que consiste en reducir a la mitad y para el año 2015 el número de personas que padecen hambre, así como en la realización del derecho a la alimentación, en particular teniendo en cuenta el papel de la asistencia y la cooperación internacionales en la consolidación de las medidas nacionales para aplicar políticas de seguridad alimentaria que sean sostenibles;
- e) Presentar recomendaciones sobre posibles medidas destinadas a lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación, en particular medidas para promover las condiciones que permitan que ninguna persona padezca hambre y que, tan pronto como sea posible, toda persona pueda disfrutar plenamente del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta las enseñanzas obtenidas en la aplicación de los planes nacionales de lucha contra el hambre;
- f) Trabajar en estrecha cooperación con todos los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros actores pertinentes que representen el conjunto más amplio posible de intereses y experiencias, dentro de sus respectivos mandatos, a fin de tener plenamente en cuenta la necesidad de promover la realización efectiva del derecho de toda persona a la alimentación, en particular en las negociaciones en curso en distintos ámbitos;
- g) Seguir participando en las conferencias y reuniones internacionales pertinentes, y aportando contribuciones a ellas, con miras a promover la realización del derecho a la alimentación.

\* El Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 1 consiste en erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Los principales *métodos de trabajo* del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación son:

- La *presentación de informes anuales* sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esos informes anuales el Relator Especial suele examinar las consecuencias del derecho a la alimentación respecto de temas o grupos determinados. Además, ocasional-

---

mente se confiere mandato al Relator Especial para presentar informes temáticos. Por ejemplo, en 2008 el segundo Relator Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos un informe temático sobre la crisis alimentaria mundial.

- *Misiones* para examinar el derecho a la alimentación en un país y proponer recomendaciones a fin de mejorar la situación. Esas visitas normalmente incluyen reuniones con representantes del gobierno, representantes de la sociedad civil, organizaciones internacionales y misiones diplomáticas en el país. Los informes consiguientes se presentan al Consejo de Derechos Humanos.
- *Comunicaciones* con los gobiernos acerca de supuestas violaciones del derecho a la alimentación enviadas al Relator Especial por personas o grupos. Esas comunicaciones pueden tener diversas formas, incluidos *llamamientos urgentes* y *cartas de denuncia*.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación se ocupa además en los informes anuales de diversas cuestiones especiales, incluso, hasta ahora, la posibilidad de recurrir a los tribunales para hacer valer el derecho a la alimentación, la importancia de la protección del derecho a la alimentación en tiempos de conflicto armado y en una era de globalización, los vínculos entre el derecho a la alimentación y la liberalización del comercio, las consecuencias del derecho a la alimentación para la ayuda alimentaria, la importancia de la soberanía alimentaria y la reforma agraria, y los vínculos entre el derecho a la alimentación y el acceso al agua. Recientemente el Relator Especial ha dado orientación y ha examinado las respuestas a la crisis mundial de la seguridad alimentaria. El Relator Especial presta especial atención además al derecho a la alimentación de los grupos más marginados, incluidos los niños, las mujeres y los pueblos indígenas. El Relator Especial trabaja en estrecha colaboración con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.

Entre 2000 y 2007 el primer Relator Especial visitó Bangladesh, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Cuba, Etiopía, Guatemala, el Líbano, Mongolia, el Níger y el territorio palestino ocupado. En 2008 su sucesor visitó la Organización Mundial del Comercio y en 2009 visitó Benín, el Brasil, Guatemala y Nicaragua. En sus informes sobre las misiones el Relator Especial formula recomendaciones a los países para ayudarlos a hacer efectivo el derecho a la alimentación de su población.

### **¿Cómo presentar una denuncia al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación?**

Personas o grupos afectados por violaciones del derecho a la alimentación pueden presentar una denuncia al Relator Especial mediante:

Correo electrónico: [urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org)

Fax: +41 (0)22 917 90 06

o por correo:

OHCHR-UNOG

8-14 Avenue de la Paix

CH-1211 Geneva 10

Suiza

Véanse directrices más detalladas en: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

Adicionalmente otros varios titulares de mandatos de procedimientos especiales han hecho conocer sus preocupaciones con respecto al derecho a la alimentación, incluidos los relatores especiales sobre la vivienda adecuada, la salud, los migrantes, los pueblos indígenas y los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, así como el Experto independiente sobre los efectos de la deuda externa y el Representante del Secretario General sobre las personas internamente desplazadas. Los relatores especiales sobre las situaciones de derechos humanos en algunos países han expresado además preocupaciones conexas.

Se puede hallar mayor información sobre el papel de los relatores especiales en el Folleto informativo N° 27 del ACNUDH.

### ***Examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos<sup>56</sup>***

En 2006 la Asamblea General decidió que el Consejo de Derechos Humanos hiciera un examen periódico universal del cumplimiento por cada uno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas de sus obligaciones y compromisos de derechos humanos<sup>57</sup>. Se examina cada país cada cuatro años. Las cuestiones relativas al derecho a la alimentación se han tratado en la documentación de antecedentes, incluida información preparada por el Estado interesado, que puede asumir la forma de un informe nacional, y los informes preparados por el ACNUDH, una recopilación de información de las Naciones Unidas y un resumen de las aportaciones de los interesados. El examen periódico universal tiene lugar en un Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos mediante un diálogo interactivo público entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

En los exámenes de 80 Estados hechos durante los primeros cinco períodos de sesiones de ese Grupo de Trabajo en 2008 y 2009 se ha incluido información relativa al mejoramiento de la distribución de alimentos con miras a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a intensificar los esfuerzos por garantizar el derecho a la alimentación<sup>58</sup>.

### ***El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, de la FAO***

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial tiene como anfitrión a la FAO y funciona como el foro del sistema de las Naciones Unidas para examinar y dar seguimiento a las normas relativas a la seguridad alimentaria mundial, incluida la producción de alimentos y el acceso físico y económico a los alimentos. El Comité da seguimiento a las cumbres mundiales sobre los alimentos y recibe informes nacionales sobre la marcha de los trabajos respecto de los compromisos contraídos en el Plan de Acción aprobado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que contiene un objetivo específico respecto de la realización progresiva del derecho a la alimentación (objetivo 7.4). El Comité supervisa además las negociaciones de las Directrices del derecho a la alimentación, y los Estados miembros pueden informar además acerca de su aplicación y su experiencia al respecto en los procedimientos existentes del Comité. En el momento de prepararse el presente informe se encuentran en marcha negociaciones acerca de su reforma para reforzarlo como foro global para la seguridad alimentaria mundial.