



## EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y SU EXIGIBILIDAD JURÍDICA<sup>1</sup>

Prof. Dr. Jaume Saura Estapà  
Profesor Titular de Derecho Internacional Público  
Universidad de Barcelona  
Av. Diagonal 684 (08034 Barcelona)  
934024426  
[jsaura@ub.edu](mailto:jsaura@ub.edu)

Artículo recibido el 22/11/2012  
Artículo aceptado el 21/12/2012

### RESUMEN

El artículo parte de la situación estructural de hambre crónica que sufre una séptima parte de la humanidad y la contrapone a la vigencia del derecho humano a la alimentación. Analizamos el contenido jurídico de este derecho y nos centramos en el alcance de su exigibilidad, así como en las posibles vías para hacerla efectiva en derecho internacional actual.

Palabras clave: derechos humanos; derecho a la alimentación; derecho internacional; exigibilidad

### ABSTRACT

The article acknowledges the structural situation of chronic hunger that is suffered by a seventh of the World population and compares it to the binding force of the human right to food. We analyze the legal content of this right and focus on the scope of its ability to be claimed, as well as in the possible means to make it effective in contemporary international law.

Key Words: human rights; right to food; international law; ability to bring a claim

---

1 Esta contribución se enmarca en los proyectos de investigación “Salud y seguridad humana: elementos de cooperación internacional”, “La exigibilidad del derecho de los derechos humanos en tiempos de crisis” (ambos del Ministerio de Ciencia e Innovación) y “El tiempo de los derechos” (Consolider-Ingenio 2010).

## EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y SU EXIGIBILIDAD JURÍDICA

### Introducción

La lucha contra el hambre debería constituir un objetivo prioritario de la sociedad internacional contemporánea. Todos los especialistas coinciden en señalar que se trata de un mal evitable, pues existen capacidades de producción y suministro de alimentos suficientes para toda la población mundial y más.<sup>2</sup> Un mal que afecta a todas las facetas de la existencia del individuo e impide el pleno desarrollo de sus capacidades: la subnutrición no solo pone en peligro la vida humana, sino que dificulta el estudio, el trabajo y la práctica de cualquier actividad física o intelectual; y es especialmente lesiva para el desarrollo físico e intelectual de los niños.<sup>3</sup> Incluso desde una perspectiva neoliberal y mercantilista, sustraer a una séptima parte de la población mundial de la economía de mercado supone una pérdida absurda de potenciales consumidores de todo tipo de bienes y servicios.

El compromiso de la comunidad internacional contra el hambre se puede ver reflejado en infinidad de declaraciones internacionales.<sup>4</sup> Entre las más emblemáticas, la Asamblea General de la ONU aprobó en el año 2000, como primer “Objetivo del Milenio”, el de “Erradicar la extrema pobreza y el hambre”, si bien las metas concretas que se desprenden de este objetivo son más modestas y se limitan a “reducir a la mitad” la extrema pobreza y el hambre.<sup>5</sup> Es decir, sería todo un éxito contar en 2015 con unos 500 millones de hambrientos, algo que a fecha de hoy ya sabemos que no va a suceder. Este primer objetivo está igualmente relacionado, como mínimo, con los objetivos de “lograr la enseñanza primaria universal” (Objetivo 2), “reducir la mortalidad infantil de los niños menores de 5 años” (Objetivo 4) y “mejorar la salud materna” (Objetivo 5).<sup>6</sup>

Sin embargo, la perspectiva que vamos a adoptar en este trabajo no está directamente relacionada con la concepción del hambre o la extrema pobreza como una cuestión de desarrollo, que pueda resolverse exclusivamente mediante cuidados paliativos; sino como una cuestión de dignidad humana y, por tanto, de vulneración de derechos humanos, que debe abordarse desde las políticas públicas y el Derecho. Del derecho a la alimentación, en el que nos vamos a centrar; pero también del resto de derechos humanos, en la medida que la falta absoluta de recursos materiales de subsistencia impide o dificulta gravemente la satisfacción de la mayoría si no todos los derechos humanos reconocidos a escala internacional.<sup>7</sup> Y, desde los derechos humanos, nos fijaremos en las obligaciones que se derivan para los estados, individual y colectivamente considerados, para

2 La FAO ha calculado que la cosecha mundial de cereales de 2010 fue de 2.230 millones de toneladas y que, para el mismo año, solo se precisaban 1.050 millones de toneladas para la alimentación humana. Con todo, se consumieron 2.260 millones, incluyendo piensos, agrocombustibles y otros usos, además de 500 millones de toneladas de reservas existentes. Vid. López Aranguren (2011): 16.

3 Vid. sitio web <http://www.fao.org/hunger/hunger-home/es> (consultado en septiembre de 2012)

4 Como por ejemplo la *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición* (1974), la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* (1996) o la *Declaración Final sobre Seguridad Alimentaria* (2009), fruto todas ellas de distintas Cumbres y Conferencias organizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

5 Metas 1 y 3 del Objetivo 1 del Milenio.

6 Sobre los progresos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, vid. [http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31333%20\(S\)%20MDG%20Report%202011\\_Progress%20Chart%20LR.pdf](http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31333%20(S)%20MDG%20Report%202011_Progress%20Chart%20LR.pdf) (consultado en septiembre de 2012)

7 Ya en 1999 la Experta Independiente sobre derechos humanos y pobreza afirmaba que “la pobreza es la causa principal de violaciones de derechos humanos en el mundo”. Vid. *Los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos y la extrema pobreza. Informe presentado por la Sra. A. M. Lizin, Experta Independiente, de conformidad con la resolución 1998/25 de la Comisión*, doc. E/CN.4/1999/48, de 29 de enero de 1999, párs. 10 y 79.

la garantía del derecho a la alimentación. Para ello, iniciaremos el estudio con un sucinto repaso de la situación del hambre en el mundo y de sus causas subyacentes, así como de la formulación y el alcance del derecho humano a la alimentación en derecho internacional. Nos detendremos a continuación en los deberes que se desprenden de este derecho para distintos sujetos y actores y en cómo éste debería ser exigible desde el punto de vista jurídico. Observaremos que los estados tienen responsabilidades para con su población, pero también extraterritorialmente, pues sus decisiones en materia de política exterior económica pueden afectar a millones de personas en otros países; y veremos también que no solo los estados soberanos, sino también las empresas transnacionales deben asumir su cuota de responsabilidad. Exploraremos para terminar las vías, incluso judiciales, para hacer exigible el derecho a la alimentación a escala nacional e internacional.

## I. El hambre y el derecho a la alimentación

### 1. La situación del hambre en el mundo: sus causas subyacentes

Según los últimos datos disponibles de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el mundo hay alrededor de mil millones de seres humanos desnutridos o que pasan hambre,<sup>8</sup> lo que provoca la muerte cada año de más de seis millones de niños por enfermedades relacionadas con el hambre. Un tercio de los menores de cinco años que mueren en todo el mundo cada año lo hacen a causa de enfermedades relacionadas con el hambre.<sup>9</sup> Solo en 2007, la misma Organización calculaba en unos 854 millones las personas desnutridas.<sup>10</sup> Es cierto que los datos que maneja la FAO indican que hace cuarenta años, a principios del decenio de 1970, los hambrientos (878 millones de seres humanos) representaban el 26% de la población mundial,<sup>11</sup> mientras que las cifras actuales se sitúan alrededor del 15%. Con todo, y con toda la razón en un contexto en que se podría alimentar sin problemas a toda la humanidad,<sup>12</sup> la Asamblea General de la ONU reitera año tras año que “el hambre constituye una ignominia y vulnera la dignidad humana y que, en consecuencia, se requiere la adopción de medidas urgentes a nivel nacional, regional e internacional para eliminarla”.<sup>13</sup>

Los ciento cincuenta millones de hambrientos adicionales desde que produjo la crisis alimentaria de 2007-2008 (crisis que coincidió con el inicio de la crisis financiera y económica mundial que aún atenaza a los países occidentales) se atribuyen al aumento del precio de los alimentos básicos. Según un informe del Secretario General de la ONU, la crisis alimentaria supuso un aumento medio del 10% de los precios a escala mundial entre 2007 y 2009, y porcentajes aún mayores en zonas vulnerables como África subsahariana,<sup>14</sup> lo que puso el precio de los alimentos fuera del alcance de millones de pobres. Además, la crisis financiera “disminuyó la capacidad de los ministros de finanzas de los países menos adelantados para atender las necesidades de sus poblaciones más pobres”.<sup>15</sup> No pocos autores han vinculado el aumento de precios de los alimentos con las revueltas

8 Vid. FAO (2011). La Asamblea General se hace eco de esos datos para referirse a un número de personas malnutridas “de aproximadamente 925 millones en todo el mundo” y “que otros 1.000 millones de personas padezcan malnutrición grave”. Vid. Resolución 66/158, de 19 de diciembre de 2011 sobre “El derecho humano a la alimentación”.

9 Vid. Resoluciones 65/220 y 66/158 de la Asamblea General de la ONU, de 21 de diciembre de 2010 y 19 de diciembre de 2011 respectivamente, párr. 3.

10 Vid. Resolución 62/164 de la Asamblea General de la ONU, de 18 de diciembre de 2007, párr. 3.

11 Vid. sitio web <http://www.fao.org/hunger/hunger-home/es> (consultado en septiembre de 2012).

12 Hace muchos años que se sabe que el hambre no es un problema de falta de alimentos. Ya lo decía Asbjørn Eide en su informe a la Subcomisión de prevención de la discriminación y protección de las minorías en 1999: “La idea, antes muy difundida pero errónea, de que el hambre se debía a una producción de alimentos mundial, e incluso nacional, insuficiente, se ha descartado ya en general”. Vid. *El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación, presentado por el Sr. Asbjørn Eide en cumplimiento de la decisión 1998/106 de la Subcomisión*, doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12 de 28 de junio de 1999, párr. 17.

13 Vid. el párrafo primero de las resoluciones citadas *supra*.

14 La FAO, citada por Ziegler, habla de aumentos en el índice de precios mucho más elevados: de 26% en 2008 por encima del año anterior, y del 56% por encima de 2006. Vid. Ziegler (2012): 19.

15 Vid. “Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria. Informe del Secretario General”, doc. A/65/253, de

árabes, “especialmente en Egipto, donde la alimentación consume dos tercios de los ingresos de una familia media”.<sup>16</sup> Los efectos más graves de la falta de alimentos se producen en mujeres y niñas dado que “la probabilidad en muchos países de morir de malnutrición y de enfermedades infantiles prevenibles es dos veces mayor en las niñas que en los niños, y porque el número estimado de mujeres que sufren malnutrición casi duplica al de hombres”.<sup>17</sup> En el momento de cerrar estas páginas, los expertos auguran la llegada de una nueva crisis alimentaria en el invierno de 2012-13.<sup>18</sup>

Se han apuntado múltiples causas para esa volatilidad de los precios, entre ellas, las actividades especulativas en los mercados de futuros<sup>19</sup> o la promoción de los biocombustibles como alternativa al petróleo,<sup>20</sup> así como fenómenos asociados al cambio climático como son la desertificación o las sequías recurrentes.<sup>21</sup> Pero con independencia de unos factores más o menos recientes o coyunturales, lo cierto es que en nuestro mundo globalizado y regido por la lógica del mercado, los alimentos son una mercancía más, con un precio que no deciden los gobiernos ni siquiera, en gran medida, los productores, sino las grandes empresas transnacionales de transformación y distribución, así como, a través de los mercados bursátiles, las entidades financieras y sus fondos de inversión.

Como apunta Schuftan, “la reciente crisis de inflación de los precios de los alimentos y la más larga y crónica crisis de hambre y pobreza son caras de la misma enfermedad: un sistema económico, alimentario y agrícola diseñado para facilitar la concentración de la riqueza y los recursos en manos de empresas transnacionales y élites individuales, más que para distribuir los ingresos, recursos y alimentos de manera equitativa entre la población mundial”.<sup>22</sup> En la misma línea, Ziegler afirma que la concentración “ha producido enormes empresas transnacionales que monopolizan la cadena alimentaria, desde la producción, comercio y transformación hasta la comercialización y venta al por menor de alimentos, lo cual reduce las opciones de los agricultores y los consumidores”.<sup>23</sup>

A esa “marcada concentración empresarial a todos los niveles de la cadena alimentaria”<sup>24</sup> se añade,

---

6 de agosto de 2010, párrafos 5 y 6.

16 Vid. López Aranguren (2011): 10.

17 Vid. Res. 66/158 de la Asamblea General, cit. *supra*, pár. 6. Los siguientes párrafos de la resolución alientan a los estados y al Relator Especial a tomar en consideración la perspectiva de género en sus respectivas responsabilidades respecto de la realización del derecho a la alimentación.

18 Vid. Aguado, J. - Duch, G (2012). También, del segundo autor, en “cartas al director” del diario El País, 30 de agosto de 2012.

19 López Aranguren explica con detalle el funcionamiento de estos mercados especulativos, de entre los que destaca el Mercado de Futuros de Chicago. Simplificando, en estos mercados bursátiles se compran y venden contratos de “futuros”, en los que las partes se han comprometido a comprar o vender en el futuro a un determinado bien, incluyendo “commodities” alimentarias, definiendo en el presente la cantidad, precio y fecha de vencimiento de la operación. Lo que se vende en los mercados de futuros no son las materias, sino los propios contratos: a mayor demanda de un contrato de futuro, más aumenta su precio, lo que influye sobre el precio real del producto. Cuanto más aumenta el precio de las materias primas, más ganan banqueros, financieros y especuladores. Dado que precios estables significan poca ganancia, la volatilidad resulta esencial. Además, el volumen de las operaciones es crucial, de ahí que los contratos se empaqueten en fondos de inversión y de pensiones, que se ofrecen con altas rentabilidades a consumidores del primer mundo. El grupo Santander (a través de Banif), CatalunyaCaixa (Depósito 100% Natural) o Caixa Girona (Depósito Materias Primas) son ejemplos que nos tocan de cerca. Vid. López Aranguren (2011): 12-18.

20 Vid., por todos, González (2011): 18 y 20-21.

21 Vid. Tafalla Plana (2009): 27-28.

22 Vid. Shuftan (2010): 2.

23 *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, doc. A/HRC/7/5, de 10 de enero de 2008, pár. 43.*

24 Vid. González (2011): 17.

como denunciaba el mismo Relator Especial Ziegler, que “las instituciones de Bretton Woods, junto con el Gobierno de EEUU y la OMC (...) imponen a los estados más vulnerables el ‘Consenso de Washington’, que promueve la liberalización, la desreglamentación, la privatización y la compresión de los presupuestos nacionales de los estados”; modelo que produce “consecuencias catastróficas para el derecho a la alimentación” al menos en tres aspectos: “privatización de las instituciones y servicios públicos, liberalización del comercio agrícola y modelo de reforma agraria basada en el mercado”.<sup>25</sup> Los organismos especializados de las Naciones Unidas, y sus estados miembros, presentan síntomas esquizofrénicos cuando por un lado reconocen que una forma de realizar el derecho a la alimentación consistiría en “proceder a una reforma agraria apropiada que asegurara el acceso de los grupos vulnerables y marginados a la tierra y que adoptara políticas y marcos jurídicos apropiados para promover la agricultura tradicional y familiar” (FAO) y por el otro “propugnan modelos de reforma agraria basados en el mercado, (...) intrínsecamente opuestos a una política de intervención destinada a conseguir la igualdad social” (Banco Mundial).<sup>26</sup>

En fin, mientras los alimentos sigan siendo solamente una mercancía, el problema del hambre y la malnutrición seguirá siendo consecuencia directa de la falta de acceso a aquellos por causa de la situación de pobreza -extrema en muchos casos- de importantes segmentos de la población mundial.

## 2. El derecho humano a la alimentación: alcance y contenido

A diferencia de otros derechos humanos “nuevos” o “emergentes”, no puede negarse que el derecho a la alimentación sea un derecho positivo y vigente, pues se halla recogido en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, empezando por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Éste último, en su artículo 11 reconoce:

“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”

Con independencia de que más adelante nos concentremos en las obligaciones que dimanen para los estados del derecho humano a la alimentación, vale la pena señalar que el párrafo segundo de este artículo precisa algunas de las consecuencias específicas del derecho a la alimentación, lo que todo sea dicho de paso no hace respecto del resto de derechos (vivienda, vestido) que conformarían el más amplio “derecho a un nivel de vida adecuado”.<sup>27</sup>

Con todo, al menos durante dos decenios, el interés académico y político-internacional por este derecho fue muy escaso. Hay que esperar a los primeros trabajos de Eide, desde el punto de vista académico (1987)<sup>28</sup> y a la celebración de la (segunda) Cumbre Mundial sobre Alimentación de la FAO

25 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. A/HRC/7/5, cit., pág. 24.

26 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. A/HRC/7/5, cit., pág. 26.

27 “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.”

Volveremos más adelante sobre este segundo párrafo del artículo 11 PIDESC. Hallamos también referencias a la alimentación en otros dos tratados internacionales de derechos humanos auspiciados por las Naciones Unidas: el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (art. 12, en relación con las mujeres embarazadas y lactantes; y art. 14, en relación con la mujer rural) y el Convenio sobre los derechos del Niño (arts. 25 y 27). Asimismo, en el Convenio n. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989. También, en el contexto del derecho internacional humanitario, hallamos referencias a la alimentación en los Convenios de La Haya de 1907 y de Ginebra de 1949, *inter alia*.

28 Vid. Eide (1989). Originalmente publicado como informe a la Subcomisión de prevención de la

(1996) para que la cuestión del hambre adquiriera una dimensión de derechos humanos. Es como consecuencia precisamente de esa Cumbre que se solicita al Comité de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, Comité DESC) un estudio sobre el alcance del derecho humano a la alimentación, a lo que éste responde con su Observación General n. 12 relativa a “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)” de 1999.<sup>29</sup>

La Observación General n. 12 ha sido objeto de numerosos comentarios y exégesis desde la doctrina iusinternacionalista, las organizaciones de derechos humanos y los sucesivos Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. Además, ha servido de inspiración para la delimitación conceptual de otros derechos por parte del mismo Comité DESC, como el derecho al agua potable y el saneamiento, del que nos hemos ocupado en otro lugar.<sup>30</sup> En consecuencia, en este punto nos limitaremos a señalar sucintamente el alcance y contenido de este derecho.

De acuerdo con el Comité DESC, el contenido básico del derecho a una alimentación adecuada comprende “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”, así como “la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”.<sup>31</sup>

El derecho implica, ante todo, la *disponibilidad y accesibilidad de alimentos suficientes*. Disponibilidad bien en términos directos, “explotando la tierra productiva u otras fuentes”, o indirectos, “mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente”. Accesibilidad tanto en términos *económicos*, es decir, a un precio que no ponga en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas, como *físicos*, pensando sobre todo en que el alimento llegue efectivamente a todas las personas físicamente vulnerables (lactantes y menores, ancianos, personas con discapacidad y otros grupos particularmente desfavorecidos).<sup>32</sup> Y suficiencia para aportar “una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación”.<sup>33</sup>

Asimismo, los alimentos deben ser de calidad (“sin sustancias nocivas”), lo que vincula el derecho a la alimentación con el derecho a la salud; y culturalmente aceptable, pues se reconoce que más allá de su dimensión nutricional, la alimentación también es cultura.<sup>34</sup> Teniendo presentes todos estos elementos, el Relator Especial Ziegler define el derecho a la alimentación de la siguiente forma:

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por 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 garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”<sup>35</sup>

Establecido el alcance del derecho, y en línea con sus observaciones generales sobre otros derechos sociales, el Comité considera que los estados parte en el Pacto tienen la triple obligación discriminación y protección de las minorías en 1987.

29 Documento E/C.12/1999/5, de 12 de mayo de 1999.

30 Vid. Observación General n. 15, documento E/C.12/2002/11, de 20 de enero de 2003. Vid. también Saura Estapà (2012): 145-180.

31 Vid. Observación General n. 12, p. 8

32 Vid. Observación General n. 12, p. 12 y 13.

33 Vid. Observación General n. 12, p. 9.

34 Vid. Observación General n. 12, p. 10 y 11.

35 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. A/HRC/7/5, cit., p. 17. Retoma así la definición propuesta por él mismo en su primer informe como Relator Especial, de 2001.

de *respetar, proteger y realizar* el derecho a la alimentación y, en consecuencia, deben:

- Abstenerse de adoptar medidas que tengan como resultado impedir la realización del derecho.
- Adoptar medidas para impedir que empresas o particulares priven a alguien el acceso a una alimentación adecuada.
- Promover la seguridad alimentaria entre la población del estado; y hacer efectivo el derecho directamente cuando un individuo o un grupo sea incapaz de hacerlo por razones que escapen a su control.<sup>36</sup>

A pesar del carácter progresivo de los derechos enunciados en el Pacto, el Comité considera que un estado vulnera el derecho a la alimentación cuando “no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre” y afirma, como en otras ocasiones, que recae sobre él la carga de la prueba sobre una pretendida “incapacidad” para hacer frente a esta obligación, tanto por sus propios medios, como “que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios”.<sup>37</sup> Junto con la prohibición absoluta de cualquier forma de discriminación en el acceso a los alimentos,<sup>38</sup> ese contenido esencial del derecho es de exigencia inmediata para todos los estados parte en el Pacto.<sup>39</sup> De ahí que algunos autores identifiquen un “doble tratamiento” del derecho: por un lado, un “derecho alimentario básico” a no pasar hambre (y a no ser discriminado en el marco del derecho a la alimentación, añadiríamos); y, por otro, un derecho “cualificado” a una alimentación adecuada, que incluiría “la disponibilidad, inocuidad biológica, la aceptabilidad cultural y la sostenibilidad”.<sup>40</sup> Lo cual puede relacionarse, como veremos más adelante, con el carácter “progresivo” o “inmediato” de las distintas obligaciones derivadas del derecho a la alimentación.

También apunta el Comité a la responsabilidad de “todos los miembros de la sociedad”, incluyendo particulares, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, en la realización del derecho a una alimentación adecuada, si bien sitúa siempre al estado como “responsable último” de su cumplimiento, tanto a través de sus acciones como de su eventual omisión de regular el comportamiento de los demás actores.<sup>41</sup>

## II. La exigibilidad del derecho a la alimentación

### 1. Exigibilidad de los derechos sociales

Martínez de Pisón afirma que “la exigibilidad de los derechos sociales remite a la posibilidad de reclamar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones derivadas”.<sup>42</sup> En realidad, el recurso judicial es solo una, aunque quizás la más potente, de las vías para exigir los derechos ante los poderes públicos. En este orden de cosas, Abramovich y Courtis distinguen dos tipos de “exigibilidad”, directa e indirecta, que a su vez poseen distintas dimensiones.<sup>43</sup> La exigibilidad directa les permite hablar de *garantías normativas* (relativas al reconocimiento del derecho a escala

36 Vid. Observación General n. 12, pár. 15.

37 Vid. Observación General n. 12, pár. 17.

38 *Ibíd.*, pár. 18: “Por otra parte, *toda discriminación en el acceso a los alimentos*, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales *constituye una violación del Pacto.*”

39 Como había dicho el comité DESC en otro lugar “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”. Vid. Observación General n. 3 (1990) del Comité DESC, pár. 10.

40 Vid. Sánchez Moreno (2010): 644.

41 Vid. Observación General n. 12, pár. 19 y 20.

42 Vid. Martínez de Pisón (2010): 98

43 Vid. Abramovich – Courtis (2002).

nacional e internacional) y *garantías jurisdiccionales*, es decir, la posibilidad de reclamación ante los tribunales. Por su parte, la exigibilidad indirecta permite la defensa de los derechos sociales a través de la invocación de *principios generales* que se predicán de todos los derechos, como la igualdad y la no discriminación o el derecho a la tutela judicial efectiva. A esto último se refiere Pisarello como “justiciabilidad por conexión”, esto es, la tutela de los derechos sociales en virtud de su relación con otros derechos “fundamentales”: “el derecho de audiencia (art. 105 CE), a recibir información (art. 20 CE), a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), a no ser discriminado (art. 14 CE) forman parte de un contenido de los derechos sociales perfectamente alegable ante los tribunales”.<sup>44</sup> Entre estos elementos destaca el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación.

Establecido lo anterior, la exigibilidad, en un sentido lato, tiene que ver con la concreción del alcance del derecho (su contenido esencial); la identificación de sus titulares, así como del responsable de hacerlo efectivo; y, solo por último, la existencia de vías formales de acceso de los primeros a los segundos para reclamarles en Derecho el respeto a los derechos de aquéllos mediante el cumplimiento de las obligaciones de estos. Estas vías de acceso pueden ser jurisdiccionales, pero también administrativas u otras. De hecho, el mismo Martínez de Pisón reconoce que “cuando hablamos de exigibilidad nos referimos a los procedimientos de reclamación para que los poderes públicos cumplan sus obligaciones de actuar”; exigibilidad que “depende, las más de las veces, de aspectos relacionados con la técnica jurídica”.<sup>45</sup> De la misma manera, la “justiciabilidad” va a depender más de las leyes procesales que del carácter inherentemente exigible o no de determinado derecho.

Así pues, no hay nada en los derechos sociales que les impida ser exigibles y justiciables. En este sentido se ha pronunciado la Corte interamericana de derechos humanos al señalar que “entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente”. También el Comité DESC de la ONU ha establecido que el PIDESC contiene derechos que “cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales del Estado”.<sup>46</sup>

“Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de *justiciabilidad*. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que *los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles*. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad”.<sup>47</sup>

En una Observación General más reciente, relativa a la prohibición de la discriminación en el disfrute de los DESC, el Comité ha señalado la exigibilidad de tal obligación al apuntar que “entre las instituciones que se ocupan de las denuncias de discriminación se suelen incluir los *tribunales*, las autoridades administrativas, las instituciones nacionales de derechos humanos y/o defensores del pueblo”, que deben estar facultadas para proporcionar recursos eficaces (“indemnización, reparación, restitución, rehabilitación”, etc.) frente a las violaciones de derechos sociales, así como

44 Vid. Pisarello (2011): 57.

45 Vid. Martínez de Pisón (2010): 102.

46 Informes de la Corte interamericana y del Comité DESC citados por Chacón Mata (2007): 41 y 52.

47 Observación general n. 9 (1998) del Comité DESC, “La aplicación interna del Pacto”, pág. 10. El subrayado es nuestro.

para “interpretar las garantías jurídicas internas de igualdad y no discriminación de manera que faciliten y promuevan la plena protección de los derechos sociales”.<sup>48</sup>

En cualquier caso, esta distinción entre justiciabilidad y la más amplia *exigibilidad* resulta especialmente pertinente si abordamos la cuestión desde la perspectiva del derecho internacional porque, como es sabido, la ausencia de “justiciabilidad” es más bien la regla general en derecho internacional. Pero esa carencia de mecanismos jurisdiccionales, al menos en el plano universal, no es óbice para considerar el respeto a los DESC tan exigible como lo puedan ser otras categorías de derechos; o, en general, cualquier obligación jurídica internacional.

Vamos pues a examinar en las próximas páginas distintas vertientes de la exigibilidad del derecho humano a la alimentación. Identificando, en primer lugar, a los titulares de la obligación, más allá del propio estado; y respecto de éste, el alcance de sus deberes. Explorando, en segundo lugar, las vías de exigibilidad, incluyendo la jurisdiccional, con ejemplos del derecho comparado. Y haciendo referencia, finalmente, al control del cumplimiento a escala internacional, a través de la oportunidad que representa para este y otros derechos económicos, sociales y culturales el sistema de la Carta Social Europea y la inminente entrada en vigor del Protocolo facultativo al PIDESC.

## 2. Titularidad y alcance de las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación

A) *Los estados soberanos.* Los gobiernos nacionales tienen la “responsabilidad primaria de velar por todos los derechos humanos”,<sup>49</sup> incluyendo el derecho a la alimentación. Ello se traduce en obligaciones concretas en relación con el respeto, la protección y la realización del derecho a la alimentación que resultan bastante evidentes: un gobierno no debe “privar arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación ni dificultar su acceso a los alimentos”; debe “promulgar y aplicar leyes para evitar que personas y organizaciones poderosas conculquen el derecho a la alimentación”, incluyendo el establecimiento de órganos eficaces y competentes, en particular el recurso a la justicia, para investigar y proporcionar respuestas satisfactorias a la violación del derecho; y debe adoptar medidas positivas para localizar a los grupos vulnerables y facilitar bien su capacidad de alimentarse por sí mismos o, en el peor de los casos, prestarles asistencia directa de orden alimentario.<sup>50</sup>

Sin embargo, las obligaciones para los estados derivadas del derecho a la alimentación no se limitan a la esfera interna o nacional. Los gobiernos son también responsables de los efectos transnacionales que puedan tener sus acciones. Esta afirmación no puede sorprendernos cuando el propio PIDESC, a diferencia de lo que hace el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, insiste en la cooperación internacional para hacer efectivos los derechos sociales. Lo hace, con carácter general, en el art. 2.1 (“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...”), y con carácter específico en el artículo 11. En el párrafo primero, en relación con todos los derechos relativos al “nivel de vida adecuado”;<sup>51</sup> y, en el segundo, reconociendo “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, para lo que el estado tomará medidas “individualmente y mediante la cooperación internacional” entre otras cosas para “asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades”. Gómez Isa destaca la precisión del segundo párrafo del artículo 11 cuando señala que éste “elaborates specific

48 Observación general n. 20 (2009) del Comité DESC, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC)”, pág. 40.

49 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. A/HRC/7/5, cit., pág. 21.

50 Vid. *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler*, doc. E/CN.4/2006/44, de 16 de marzo de 2006, págs. 22 a 24.

51 “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” (el subrayado es nuestro).

guidelines that should be followed when entering into international cooperation for the realization of the right to food.”<sup>52</sup> También la Asamblea General de la ONU “insta a la cooperación y la asistencia internacional para el desarrollo a nivel internacional” en sus resoluciones relativas al derecho a la alimentación.<sup>53</sup>

Este deber de cooperación<sup>54</sup> se puede traducir en exigencias más o menos genéricas, como la de “responder a las peticiones de ayuda de emergencia, en la medida que sus recursos lo permitan”.<sup>55</sup> Pero lo que debe primar, por su carácter estructural, es la obligación de evitar actos que puedan afectar negativamente el derecho a la alimentación de personas que vivan en terceros países. Como ha dicho el Relator Especial, “los Estados deben observar, proteger y satisfacer el ejercicio del derecho a la alimentación de quienes viven en otros territorios, incluso cuando adoptan decisiones en el marco de la OMC, el FMI o el Banco Mundial.”<sup>56</sup> La cuestión entronca con la más amplia del alcance extraterritorial de las obligaciones derivadas de los derechos humanos. Algunos autores, por ejemplo, han visto en la sentencia *Bankovic* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, un severo límite a esta extraterritorialidad.<sup>57</sup> Y es cierto que el TEDH ha exigido un importante control territorial para poder exigir los términos del Convenio europeo a un estado parte que actúa fuera del marco nacional.<sup>58</sup> Sin embargo, no hay que confundirse: no estamos hablando de decisiones de un estado parte en el PIDESC que se toman *en el territorio de otro*; sino de decisiones (políticas públicas, leyes, etc.) que se toman *en su territorio* por parte de *sus instituciones*, pero cuyos efectos se producen en el exterior.<sup>59</sup>

Un buen ejemplo de lo anterior lo hallamos en las subvenciones agrícolas a la exportación en los países desarrollados. En la medida que generan una competencia desleal respecto de los productos agrícolas de los países en vías de desarrollo, lo que a su vez impide la subsistencia de los pequeños productores en estos países, no solo constituyen una grave distorsión de las sacrosantas leyes del mercado, sino que vulneran el derecho a la alimentación de las personas que son expulsadas de la producción agrícola de subsistencia o pequeña escala para malvivir en tugurios de ciudades. Aunque los peores efectos tienen lugar en otros países, qué duda cabe que los hechos desencadenantes han tenido lugar “bajo la jurisdicción” del estado responsable de la subvención.

En este sentido, la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea constituye un ejemplo de

52 Gómez Isa (2011): 16.

53 Vid., por todas, Res. 66/158, cit., párs. 26 y 27.

54 Utilizo el término “deber” de manera plenamente consciente. Coincido con Gibney y Künneman cuando señalan que “Los estados poseen la obligación de cooperar internacionalmente en aras de la plena realización del derecho humano a la alimentación. Por consiguiente, las medidas correspondientes no deben ser percibidas como actos de caridad; en cambio, deben ser adoptadas de manera sistemática y coordinada, y con la mayor celeridad posible”. Vid. Gibney – Künneman (2010): 32. En idéntico sentido, el informe monográfico del Relator Especial Olivier de Schutter: “La función de la cooperación para el desarrollo y la ayuda alimentaria para la realización del derecho a una alimentación adecuada: de caridad a obligación”, doc. A/HRC/10/5, de 11 de febrero de 2009.

55 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. E/CN.4/2006/44, cit., pár. 18. Digo “genéricas” porque, al estar dirigidas a la comunidad internacional en su conjunto, resulta difícil identificar en cada caso concreto el grado de responsabilidad de los estados que se abstuvieran de contribuir a esa ayuda de emergencia. En todo caso, ni siquiera en caso de emergencia vale cualquier forma o tipo de ayuda a efectos de realizar el derecho a la alimentación: “se debe proporcionar de manera que no afecte negativamente a los productores y mercados locales y organizarse de manera que facilite a los receptores volver a la autonomía en materia de alimentación. Además, debe ser segura y culturalmente aceptable para la población receptora”. *Ibid.*, pár. 38.

56 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. A/HRC/7/5, cit., pár. 23.

57 Vid. Gibney – Künneman (2010): 60.

58 Vid. *Al-Skeini y otros c. Reino Unido*, Sentencia del TEDH de 7 de julio de 2011.

59 Tiene más que ver con el caso *Soering* (extradición a un país donde hay riesgo de tortura) que *Bankovic* (bombardeo de instalaciones civiles serbias por parte de estados parte en el Convenio que también eran miembros de la OTAN).

manual. Pese a que la PAC ha podido asegurar la sostenibilidad de una oferta de alimentos a precios relativamente uniformes según los distintos niveles de poder adquisitivo en el seno de la UE, no ha impedido que cerca de 80 millones de europeos sigan viviendo bajo el umbral de la pobreza y lo ha hecho beneficiando sobre todo a las grandes empresas productoras y distribuidoras.<sup>60</sup> Además “la subvención de los excedentes para su colocación en el mercado internacional ha tenido efectos catastróficos en el tejido productivo de terceros países. En consecuencia, las políticas de subvención a las exportaciones han provocado el incumplimiento por parte de la Unión Europea de las obligaciones extra nacionales de respetar el derecho a una alimentación adecuado en terceros países”.<sup>61</sup>

Si a esa competencia desleal le añadimos los efectos de los tratados llamados de “libre comercio”, como por ejemplo entre la Unión Europea y los países ACP (Asia, Caribe y Pacífico), los efectos son aún más nocivos: por un lado, la entrada irrestricta de producto agrícola europeo subvencionado obliga a abandonar sus cultivos a millones de agricultores de subsistencia, que carecen de oportunidades alternativas de empleo; por otro, la caída de ingresos públicos, fruto de la eliminación de aranceles a la importación, deja sin margen de maniobra a los estados para programas sociales y otras medidas tendentes a cumplir con el derecho a la alimentación.<sup>62</sup>

Del mismo modo, a esta escala extraterritorial, los estados deben garantizar que otros actores en los que pueden influir (empresas y particulares, a través de su legislación; organizaciones internacionales, mediante el cabildeo y el voto), no menoscaben el derecho a la alimentación de individuos y grupos que se hallan más allá de sus fronteras.<sup>63</sup>

*B) Las organizaciones internacionales.* A pesar de su innegable personalidad jurídica internacional y su condición de actores internacionales,<sup>64</sup> en este como en otros muchos ámbitos las organizaciones internacionales no son sino instrumentos a través de los cuales se expresan las prioridades políticas y económicas de sus estados miembros, particularmente de aquellos más influyentes a la hora de la toma de decisiones. No en balde, organizaciones universales con voto igualitario tienden a defender con vehemencia el derecho a la alimentación (ONU-PNUD, UNICEF, FAO, PMA), mientras que sea por su composición restringida (UE, OCDE), sea por unos sistemas de votación que otorgan el mayor peso específico a las grandes potencias económicas (FMI, BM, OMC), otras organizaciones priman unos objetivos de economía neoliberal que pueden ser incompatibles con la realización de aquél y otros derechos sociales.<sup>65</sup> Así, mientras la Asamblea General, donde están

60 Vid. González (2011): 56-57.

61 Vid. González (2011): 74.

62 Vid. informe *Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú: Obstáculos para el desarrollo sostenible. Documento informativo para los diputados al Parlamento Europeo*, julio de 2011, pág. 8. Así se entiende también la Res. AG 66/158, cit., pág. 22: “todos los Estados deben hacer todo lo necesario para evitar que sus políticas internacionales en las esferas política y económica, *incluidos los acuerdos comerciales internacionales*, tengan efectos negativos en el derecho a la alimentación de otros países”.

63 El Comité DESC ha señalado recientemente que “Los Estados deben tomar medidas para impedir que empresas con domicilio social en su jurisdicción vulneren los derechos humanos en el extranjero, sin atentar a la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados de acogida en virtud del Pacto”. Cita a continuación sus observaciones generales en relación con el derecho al agua (2002), el derecho al trabajo (2005) y el derecho a la seguridad social (2006) como ejemplos de ámbitos en que ha detectado obligaciones extraterritoriales del estado respecto de sus empresas y ciudadanos. Vid. Comité DESC: *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales*, aprobada por el Comité en su 46º período de sesiones. Documento E/C.12/2011/1, de 12 de julio de 2011, pág. 5

64 Vid. Barbé (2004): 167 y ss.

65 Vid. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, doc. A/HRC/7/5 (2008), cit., pág. 24 y ss.

representados todos los estados de la comunidad internacional, aprueba cada año una resolución sobre el derecho a la alimentación, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional promueven un “Consenso de Washington” basado en la liberalización, la desreglamentación, la privatización y la reducción de los presupuestos nacionales, con las consecuencias que ya sabemos. Más allá de la responsabilidad que cabe a cada estado en función de su posición política en el seno de estas organizaciones, parece razonable exigir directamente a éstas que se abstengan de “promover proyectos de ‘desarrollo’ que den lugar a desplazamientos forzosos y a la destrucción de medios de subsistencia (...), aplicar medidas de ajuste sin antes estudiar las posibles repercusiones para los grupos más vulnerables y sin establecer previamente las redes de seguridad necesarias para garantizar que las medidas no sean causa de inanición o malnutrición crónica”.<sup>66</sup>

C) *Las empresas privadas*. Las obligaciones dimanantes del derecho humano a la alimentación no se circunscriben únicamente a la esfera estatal, sino que alcanzan a todos los actores relevantes incluyendo particularmente las empresas privadas. Así lo ha manifestado en numerosas ocasiones, para los derechos sociales en general, el Comité DESC, la más reciente en su *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales*.<sup>67</sup> La Declaración pone de relieve los beneficios, pero también los perjuicios que las actividades empresariales han causado en el disfrute de los derechos sociales. Ciertamente, el Comité se centra en las obligaciones que tienen los estados para impedir que eso suceda, vigilando el comportamiento de las empresas sobre las que tienen jurisdicción, incluso las que actúan en el extranjero –como acabamos de ver–, y proporcionando herramientas para que los titulares de los derechos tengan una protección eficaz frente a estos abusos.<sup>68</sup>

Sin duda, la razón de esta perspectiva indirecta es la falta de subjetividad internacional de las empresas transnacionales en derecho internacional,<sup>69</sup> lo que impide considerarlas directamente titulares de derechos u obligaciones jurídicas internacionales. Esta aproximación puede considerarse parcialmente superada, en la medida que algunas empresas transnacionales gozan de legitimidad activa y pasiva ante mecanismos jurisdiccionales de carácter internacional (tipo CIADI o CCI) o que el Representante Especial Ruggie ha identificado obligaciones directamente exigibles a las empresas en el plano internacional.<sup>70</sup> En cualquier caso, esta perspectiva resulta clarificadora para entender que la exigibilidad o justiciabilidad del derecho a la alimentación no tiene por qué tener como único destinatario, sobre todo en el plano nacional, al estado soberano. Ciertamente, a escala internacional “hasta ahora no existe un sistema fuerte y coherente de responsabilidad que refleje plenamente las obligaciones de las empresas transnacionales”,<sup>71</sup> si bien eso es solo atribuible a la ausencia de voluntad política para crear ese sistema o para modificar adecuadamente los mecanismos existentes. Sin embargo, si el estado ha hecho sus “deberes”, debería haber proporcionado a cualquier individuo o grupo afectado de instrumentos jurídicos y jurisdiccionales adecuados para garantizar el “respeto” por parte de los actores privados nacionales y extranjeros del derecho a la alimentación. Eso es lo único que les exige Ziegler (y Ruggie): ni proteger ni

66 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. E/CN.4/2006/44 (2006), cit., pág. 43.

67 También afirma esa responsabilidad respecto del derecho a la alimentación en el pág. 20 de su Observación General n. 11, cit. *supra*.

68 Vid. *Declaración sobre las obligaciones de los estados parte...*, doc. E/C.12/2011/1, cit., pág. 4 a 6.

69 Díez de Velasco hablaba de ellas en términos de “candidatura controvertida” a la subjetividad internacional. Vid. Díez de Velasco (2009): 308.

70 Cabe citar, como principio más general, el número 11: “Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.” Vid. en “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’” en el último *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie, doc. A/HRC/17/31, de 21 de marzo de 2011.

71 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. E/CN.4/2006/44 (2006), cit., pág. 50.

promover, pero “al menos *respetar* el derecho a la alimentación en todas sus actividades y evitar ser cómplices en las violaciones del derecho a la alimentación cometidas por otros, especialmente los gobiernos de los países en que realizan sus actividades”.<sup>72</sup>

### 3. Estrategias jurídicas para hacer efectivo el derecho a la alimentación

Como se ha dicho hasta la saciedad, los dos Pactos internacionales de derechos humanos no solo difieren en la tipología de derechos enumerados, sino también en la naturaleza de las obligaciones que se imponen a sus estados parte. Así, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece obligaciones inmediatas y de resultado, mientras que el PIDESC prevé obligaciones de comportamiento.<sup>73</sup> Además, de acuerdo con el PIDCP “Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados *podrá interponer un recurso efectivo*” (art. 2.3.a), lo que no tiene parangón en el PIDESC. Pese a ello, ya hemos afirmado que los derechos sociales y en particular el derecho a la alimentación: a) contienen elementos de inmediata exigencia, como la prohibición de pasar hambre o de sufrir discriminación de trato en cuestiones alimentarias; b) son exigibles jurídicamente, incluso judicialmente, a escala nacional e internacional, tanto por lo que respecta a esos elementos de inmediata exigibilidad como a los demás elementos del derecho que generan obligaciones de comportamiento.

En esta línea, y como seguimiento a sus *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*,<sup>74</sup> la FAO ha identificado una serie de etapas de aplicación para los estados que incluyen la elaboración de estrategias de seguridad alimentaria adecuado, la aprobación de leyes marco y el establecimiento de mecanismos de supervisión y de recurso.<sup>75</sup> Vamos a referirnos a continuación a estos tres niveles de aplicación.

A) *Estrategias de política pública*. Las causas del hambre y la desnutrición a escala mundial son esencialmente políticas, es decir, consecuencia de políticas públicas nacionales e internacionales que conscientemente apuestan por la desregulación del mercado y la liberalización de la producción y comercio agrícola.<sup>76</sup> En consecuencia, política debe ser también la estrategia para erradicar el hambre y la desnutrición. Una política pública con un doble enfoque estructural y de emergencia para hacer frente a los dos tipos de desafíos, y de obligaciones, que se desprenden del derecho a la alimentación: la vía de emergencia asegura de manera directa e inmediata el suministro suficiente de nutrientes para toda persona o grupo en riesgo de padecer hambre.<sup>77</sup> Su finalidad es la supervivencia en condiciones aceptables de salud. Mayor dificultad (por cuestiones de presupuesto, coordinación, mentalidad) plantea el segundo enfoque, las políticas públicas que abordan las causas estructurales de la desnutrición, aunque sea de manera progresiva.<sup>78</sup> En un caso y otro, resulta

72 Vid. Informe del Relator Especial Jean Ziegler, doc. E/CN.4/2006/44 (2006), cit., pág. 49. Con carácter general, los principios de Ruggie exigen de las empresas que: “a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.”. Vid. doc. A/HRC/17/31, cit., principio n. 13.

73 Vid. Saura Estapà (2011): 6

74 Adoptadas por el Consejo de la FAO, en su 127 período de sesiones, noviembre de 2004.

75 Vid. [http://www.fao.org/righttofood/inaction\\_es.htm](http://www.fao.org/righttofood/inaction_es.htm) (consultado en marzo de 2012).

76 Vid. Schiek Valente (2010): 13.

77 Vid. Sánchez Moreno (2010): 641.

78 Vid. Sánchez Moreno (2010): 642. El autor menciona algunas vías de intervención posibles: reforzamiento de la institucionalidad de la seguridad alimentaria, a través de leyes y programas; fomento del empleo estable; apoyo a la agricultura familiar; mejora de las condiciones de trabajo de los pequeños agricultores; promoción y mejora de las prácticas de consumo de alimentos basadas en productos locales y tradicionales nutritivos, etc.

complejo identificar qué se puede exigir en concreto a un estado: ¿campañas de alimentación?;<sup>79</sup> ¿programas gubernamentales?<sup>80</sup> ¿Un porcentaje determinado de sus presupuestos nacionales? ¿Cuál? Máxime cuando el problema es de naturaleza global y requiere una acción coordinada a esa misma escala,<sup>81</sup> tipo Tasa Tobin, imposición de límites jurídicos a los mercados especulativos, reforma de los Tratados de Libre Comercio y otros acuerdos y políticas económicas promovidos por OMC, FMI y Banco Mundial, etc.<sup>82</sup>

No puede negarse a los gobiernos su derecho a elegir los modos de proceder y la soberanía en la determinación e implementación de sus políticas públicas, pero los compromisos asumidos en materia de derechos humanos, inclusive los derechos sociales, limitan esa libertad.<sup>83</sup> En particular, la literalidad del art. 11.2 del PIDESC que obliga a “adoptar medidas, incluidos los programas concretos” para, entre otras cosas “Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos” o “asegurar” su “distribución equitativa” ponen de manifiesto que *algo* hay que hacer; que la inacción o las políticas mal enfocadas constituyen violaciones del derecho a la alimentación. Por ello, el Comité DESC, aún reconociendo el “margen de elección” que tienen los estados, exige de estos

“aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes”<sup>84</sup>

Los resultados de estas estrategias han de ser verificables y en esta línea el Comité DESC ha identificado como uno de los objetivos del sistema de informes periódicos “proporcionar una base sobre la cual el propio Estado Parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva la *medida en que se han hecho progresos* hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto”. Para ello, el Comité apunta que “es importante  *fijar metas específicas* con respecto a [por ejemplo] la reducción de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el *consumo de calorías por persona*, el número de personas por cada miembro del personal médico, etc.” Y, dado que el Comité atribuye especial importancia al concepto de “realización progresiva” de los derechos pertinentes, “el Comité insta a los Estados Partes a que incluyan en sus informes *datos que permitan apreciar el progreso* logrado en adecuados plazos con respecto a la aplicación efectiva de los derechos pertinentes. Por la misma razón, es evidente que se requieren datos tanto

79 Como por ejemplo la Campaña por el Derecho a la Alimentación en India, consecuencia de la sentencia de la Corte Suprema que comentaremos más adelante.

80 Como por ejemplo el Programa Nacional de Inversión Agrícola y Seguridad Alimentaria de Togo, iniciado en 2008 y citado en “Los desafíos para garantizar el derecho a la alimentación y la rendición de cuentas del Estado en Togo”, *Reivindicando los derechos humanos...*, cit., pág. 93.

81 Vid. López Aranguren (2011): 18-20.

82 Instituciones tan poco sospechosas como el Senado de Estados Unidos o el Foro Mundial de Davos se han manifestado en contra de la “especulación excesiva” en los mercados de trigo y han condenado a los “especuladores irresponsables”, si bien no consta que hayan tomado ninguna iniciativa seria para poner coto a esos excesos. Vid. Ziegler (2012): 19.

83 Recordemos aquí lo señalado por el Comité DESC en su Observación General n. 1 (citada más arriba): “A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles”

84 Comité DESC, Observación General n. 12, cit., pág. 21. Los párrafos siguientes detallan los elementos que deben incluir estas estrategias nacionales: mecanismos institucionales, medidas relativas a todos los aspectos del sistema alimentario, medidas relativas a colectivos vulnerables o a situaciones de especial dificultad, etc. Por su parte, la Res. 66/158 de la Asamblea General alienta a todos los estados a que, entre las “medidas para lograr gradualmente la plena realización del derecho a la alimentación”, elaboren y adopten “planes nacionales contra el hambre”.

cuantitativos como cuantitativos a fin de evaluar de manera adecuada la situación”.<sup>85</sup>

Chacón Mata ha desarrollado ampliamente esta idea de *indicadores* de los derechos sociales, que para él han de cumplir, entre otros, el objetivo de “*Velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos*, al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación, y con suficientes progresos, suficiente participación popular y recursos efectivos y *velar por el acceso seguro, por medio de las normas e instituciones, las leyes y un entorno económico propicio* que convierta los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos”.<sup>86</sup> Los indicadores han de permitir así, a escala internacional, evaluar tanto la exigibilidad directa como indirecta de los derechos sociales.<sup>87</sup> En el caso del derecho a la alimentación, algunos indicadores podrían ser aquellos que ya están establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>88</sup>

*B) Normatividad y justiciabilidad.* La existencia de recursos judiciales adecuados para exigir, ante el propio estado o frente a otros actores, la satisfacción del derecho a la alimentación no es una condición *sine qua non* que se desprenda de los elementos que hemos identificado en este derecho,<sup>89</sup> pero qué duda cabe que la justiciabilidad constituye una herramienta extremadamente útil a tal fin.

La justiciabilidad requiere, en primer lugar, la existencia de un marco normativo que ampare el derecho en cuestión, en nuestro caso, el derecho a la alimentación. A ser posible, con rango constitucional o como mínimo legal. Ya hemos señalado que nada impide, más allá de la falta de voluntad política, incorporar explícitamente el derecho a la alimentación en la Ley o la Constitución, si bien según informes recientes solo una veintena de estados parte en el PIDESC ha dado rango constitucional al derecho a una alimentación adecuada de manera explícita y no siempre con carácter universal.<sup>90</sup> La cifra aumenta hasta 56 constituciones si incluimos aquellos textos que hacen el reconocimiento de manera implícita, con referencias a los “estándares de vida dignos”, los “medios necesarios para un vida digna” o el “derecho al desarrollo”; y llega hasta 106 Normas Fundamentales si incorporamos las constituciones que reconocen efecto directo a los tratados internacionales de derechos humanos con rango superior a la ley.<sup>91</sup>

Con o sin reconocimiento constitucional, el desarrollo legislativo es imprescindible. Por ende, el carácter complejo y multisectorial de las cuestiones relacionadas con la alimentación aconseja que exista una legislación-marco que dé coherencia y operatividad a ulteriores desarrollos legislativos y reglamentarios sectoriales. También aquí abundan las buenas prácticas con leyes de “seguridad alimentaria” que incluyen arreglos institucionales, participación de la sociedad civil, disponibilidad de recursos jurisdiccionales, etc.<sup>92</sup> Así como obligaciones sustantivas específicas para el estado:

85 Observación General n. 1 (1989), párrafos 6 y 7. El subrayado es nuestro.

86 Vid. Chacón Mata (2007): 74-75. También, Informe de Desarrollo Humano del PNUD, de 2000.

87 El autor realiza un ejercicio muy interesante de identificación de indicadores específicos para algunos de los derechos del PIDESC (salud, educación, trabajo), pero no se refiere específicamente al derecho a la alimentación o al más amplio derecho a un nivel de vida adecuado. Vid. Chacón Mata (2007): 102-126.

88 Indicadores n. 1 (porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día) n. 4 (porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal) y n.5 (porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria)

89 En opinión de Tafalla, entre la Observación General n. 3 y n. 12 del comité DESC se observa un progreso claro, aunque no determinante, hacia la exigencia de justiciabilidad. Vid. Tafalla (2009): 54-55.

90 Vid. González (2011): 53-54. El autor cita el reconocimiento constitucional de países como Congo, Finlandia, Haití, Nicaragua, Uganda, Rusia Sudáfrica y Ucrania, con carácter general, mientras que en el caso de Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala o Paraguay este derecho se circunscribe a los grupos más vulnerables.

91 Vid. Knuth – Vidar (2011): 14-29.

92 Vid. Knuth – Vidar (2011): 30-31. Se citan los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Indonesia, Nicaragua, Perú y Venezuela.

en Brasil, por ejemplo, una ley de 2009 “establece que todos los estudiantes de escuelas estatales deben recibir un almuerzo compuesto por productos provenientes de la agricultura familiar, al cual se debe asignar un mínimo de un 30% del presupuesto alimentario de las escuelas.”<sup>93</sup>

En segundo lugar, es necesario que las leyes procesales prevean recursos y tribunales competentes para conocer de estas demandas. A nadie le parece extraño que este tipo de instituciones existan para aspectos tales como la calidad de los alimentos,<sup>94</sup> pero una formulación clara, legislativa o constitucional, del derecho a una alimentación adecuada en los términos que hemos apuntado más arriba debería permitir identificar y proteger todos y cada uno de los elementos del derecho, empezando por los que forman parte de su contenido esencial: exigir, por ejemplo, una medida cautelar frente a una situación de hambre o litigar por haber sufrido una situación de discriminación en el acceso o la disponibilidad de alimentos, por citar solo medidas jurisdiccionales respecto del contenido esencial del derecho.

Sabemos también que, en ausencia de un reconocimiento explícito, la interdependencia de los derechos humanos permite interpretar por conexión y calificar como violaciones del derecho a la vida o a la salud situaciones derivadas del hambre y la desnutrición. En cuyo caso, cabe utilizar los recursos jurisdiccionales existentes en el estado, ordinarios o extraordinarios. Así lo han hecho algunas instancias jurisdiccionales ya emblemáticas, como la Corte Suprema de la India:

“Desde 2001, la Corte Suprema india, en el contexto del más amplio ejercicio decisorio sobre el derecho a la alimentación que haya tenido lugar en el mundo, emitió más de un centenar de órdenes judiciales (en que) ha determinado la provisión de almuerzos escolares para 120 millones de niños y niñas y el establecimiento de servicios de nutrición infantil para 160 millones de menores de seis años. Asimismo, ha fijado derechos por maternidad y pensiones para viudas, personas mayores y con discapacidad, establecido otros programas de asistencia social en el ámbito del derecho a la alimentación, e intentado mejorar la rendición de cuentas en sistema de distribución pública, que provee cereales subsidiados a 600 millones de personas en India”.<sup>95</sup>

En el caso español, Tafalla observa con acierto que de la jurisprudencia constitucional se puede deducir un cierto reconocimiento del derecho a la alimentación, al menos en su vertiente más vital. Si, en reiteradas sentencias, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho a la vida del art. 15 de la Constitución prima sobre la libertad del individuo en huelga de hambre, lo que justifica que se dé alimento de manera forzosa, con más razón debe primar este derecho cuando la falta de ingesta, susceptible de poner en peligro la vida del individuo, es involuntaria.<sup>96</sup> Recordemos además que el Reino de España tiene un sistema constitucional en que los tratados internacionales se reciben por la mera publicación en el BOE en el sistema jurídico, con rango suprallegal (art. 96.1 CE) y que además los tratados de derechos humanos deben inspirar la interpretación del Título I de la Constitución, relativa a derechos fundamentales (art. 10.2 CE).

Por otro lado, en coherencia con lo que hemos señalado más arriba, los sistemas legales y jurisdiccionales nacionales deberían estar abiertos a conocer de abusos de derechos humanos cometidos en el extranjero por empresas o particulares radicados en el estado<sup>97</sup> o que posean bienes o intereses en el estado del foro. A nadie se le escapan las dificultades de esta estrategia. Prueba de ello es el giro copernicano que se está produciendo en la jurisdicción norteamericana respecto de la aplicación de la célebre *Alien Tort Claims Act*. Mientras la Ley se aplicó contra

93 Ley 11.947 de junio de 2009. Vid. Rodrigues de Lima (2011): 36.

94 Vid. Tafalla (2009): 57.

95 Vid. Patnaik (2011): 32. Este caso viene también referenciado en González (2011): 54; Knuth – Vidar (2011): 14; y Tafalla (2009): 65.

96 Vid. Tafalla (2009): 60-62. La autora cita las STC 53/1985 y 120/1990.

97 Vid. Gibney – Künneman (2011): 60.

autores de crímenes contra la humanidad, no hubo problema;<sup>98</sup> en el momento en que se empieza a perseguir la responsabilidad civil de empresas transnacionales con sede en Estados Unidos surgen las reticencias basadas en la falta de subjetividad internacional de dichas personas jurídicas y el canon de territorialidad estricto de las leyes.<sup>99</sup>

No cabe duda, por otra parte, de las dificultades prácticas que se plantean ante el reto de hacer justiciable el derecho a la alimentación. Junto a la falta de voluntad política y las dificultades de técnica jurídica, existen obstáculos de orden personal (desconocimiento de la propia titularidad del derecho; desconfianza en las instituciones; incapacidad para reclamar judicialmente cuando la prioridad es sobrevivir) e institucional (debilidad de las instituciones responsables de los derechos humanos, falta de formación adecuada de los distintos operadores jurídicos, incluyendo abogados y jueces), etc.,<sup>100</sup> que lastran la eficacia de cualquier medida dirigida a asegurar la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

*C) Supervisión internacional.* Nos referimos aquí a aquellos mecanismos que permiten conocer a escala internacional de casos concretos que permitan identificar violaciones específicas del derecho a la alimentación. A escala universal destaca la adopción hace pocos años del Protocolo facultativo al PIDESC, mientras que en el marco europeo existe también la posibilidad de presentar demandas colectivas ante el órgano de supervisión de la Carta Social Europea. No trataremos aquí por razón de espacio la posible utilización de otros mecanismos jurisdiccionales internacionales como puedan ser la Comisión africana de derechos humanos y de los pueblos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>101</sup> o la Comisión y Corte interamericanas.

*El Protocolo facultativo al PIDESC.* Tras arduas negociaciones que se prolongaron por más de un decenio, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 10 de diciembre de 2008, un Protocolo Facultativo al PIDESC<sup>102</sup> por el que se establece un triple sistema de supervisión de los derechos reconocidos en el Pacto. El Protocolo no establece un nuevo órgano de supervisión del Pacto, sino que se “habilita” al Comité DESC a ejercer las funciones previstas por el Protocolo.<sup>103</sup> Bajo esta premisa, los estados parte en el Protocolo se comprometen a aceptar la competencia del Comité para conocer de quejas individuales, mientras que las otras dos funciones que establece el Protocolo, a las que no nos referiremos (quejas interestatales y actuación de oficio del comité) se articulan como cláusulas opcionales.

Respecto de las *quejas individuales*, el Protocolo sigue el esquema y contenido de los instrumentos universales al uso, con algunas particularidades. Las comunicaciones las pueden someter

98 A partir de *Filartaga v. Peña-Irala*, sentencia de 1980 del Segundo Circuito Federal de Estados Unidos.

99 Vid. Zamora Cabot (2012): 5-9. Algunas de las decisiones judiciales críticamente analizadas por el autor están aún pendientes de revisión por el Tribunal Supremo. De otro lado, el autor defiende que, pese al eventual retroceso en la interpretación del ATCA respecto de las empresas privadas, la ley aún podría utilizarse “frente a los directivos, como personas físicas individualmente responsable, aunque la propia estructura de las multinacionales sirve en buena medida para difuminar las líneas de adopción de decisiones, precisamente para proteger a aquellos”.

100 Vid. Franco (2011): 42-50.

101 Que en todo caso solo podría examinar el derecho a la alimentación de manera indirecta. Vid., por ejemplo, *Ilascu y otros c. Moldavia y Rusia*, Sentencia del TEDH de 8 de julio de 2004 (falta de alimentación suficiente y adecuado en contexto de privación de libertad equivale a tortura), *Steel y Morris c. Reino Unido*, Sentencia del TEDH, de 15 de mayo de 2005 (violación de la libertad de expresión e información y del derecho a un juicio justo en el contexto de una campaña contra MacDonalds por la calidad de sus productos y su impacto sobre el hambre en los países en vías de desarrollo), etc.

102 Res. 63/117, de 10 de diciembre de 2008. La apertura a la firma se produjo en septiembre de 2009 y no se encuentra aún en vigor. El Protocolo requiere únicamente 10 ratificaciones para su entrada en vigor, pero hasta la fecha (noviembre de 2012) solo cuenta con 40 firmas y ocho ratificaciones, entre ellas la de España.

103 Vid. último párrafo del preámbulo.

“individuos o grupos de individuos”, en su propio nombre o en representación de otros, si bien en este último caso debe en principio constar el consentimiento de las presuntas víctimas (art. 2). Los requisitos de admisibilidad son prácticamente idénticos a los del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aunque algunos de ellos cobran aquí especial importancia. Por ejemplo, habrá que ver cómo interpreta el Comité la típica exigencia del agotamiento de los recursos internos, cuando precisamente una de las carencias que presentan muchos sistemas nacionales es la falta de justiciabilidad de los derechos enumerados en el Pacto (art. 3.1 y 3.2.a).<sup>104</sup> Asimismo, parece que también cobrará especial significación la cláusula de irretroactividad del artículo 3.2.b por cuanto muchas violaciones de derechos sociales tienen carácter continuado en el tiempo.<sup>105</sup> Otra especificidad del procedimiento respecto de sistemas parecidos es la capacidad que se otorga al Comité de desechar una demanda cuyo autor no haya sufrido un perjuicio claro, salvo que la comunicación “plantee una cuestión grave de importancia general” (art. 4).<sup>106</sup>

Si se supera esta fase de admisión, el estado tiene seis meses para hacer las observaciones que estime oportunas y el Comité, vista la comunicación y estas observaciones, así como toda la documentación relevante emanada de cualquier órgano u organismo del sistema de las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales universales o regionales, emitirá una opinión, con recomendaciones, dirigida a las “partes”. A tal respecto, cabe señalar que:

- el Protocolo prevé la posibilidad de solicitar y obtener del Comité la adopción de “medidas cautelares” en situaciones excepcionales y para impedir un posible daño irreparable a las víctimas (art. 5)
- el Comité debe intentar, antes de entrar en el fondo del asunto, un arreglo amistoso entre las partes (art. 7)
- al examinar el asunto y, sobre todo, la adecuación de las medidas adoptadas por el estado, se le recuerda al Comité que los estados parte pueden tomar “una amplia variedad de posibles medidas políticas para la aplicación de los derechos establecidos en el Pacto” (art. 8.4). En otras palabras: *in dubio, pro estado*.
- el estado parte debe presentar observaciones al dictamen del Comité en un plazo de seis meses, incluyendo información sobre las medidas adoptadas a la luz de las recomendaciones del comité (art. 9)

Todo el proceso es confidencial (art. 6 y 8.2) si bien las conclusiones del Comité y el seguimiento que se haga al estado deben hacerse públicos (art. 16).

La adopción del Protocolo no da respuesta a la necesaria “justiciabilidad” de los derechos sociales en el plano interno,<sup>107</sup> pero sí pone fin, a nuestro entender, al debate sobre la plena “exigibilidad” de estos derechos en el plano internacional. Destacan, a este respecto, el carácter “individual” de la demanda y la inclusión de todo el articulado del PIDESC, sin restricciones, entre los derechos “demandables”.

*El sistema de la Carta Social Europea.* En el plano europeo, el instrumento de reconocimiento de los derechos sociales tiene unas características tan originales que parece obligado hacer alguna

104 En opinión de Catarina de Albuquerque, presidenta del grupo de trabajo encargado de redactar el Protocolo, “si ces voies de recours ne sont pas efficaces, l’individu pourra aller directement devant le Comité. Or, l’absence d’effet direct des droits du Pacte devant le juge interne est une manifestation de cette inefficacité. Ainsi, l’individu pourra surmonter cet obstacle et aller directement aux Nations Unies”. Vid. Entrevista en *Revue de Droits Fondamentaux*, n. 7 (2009), [www.droits-fondamentaux.com](http://www.droits-fondamentaux.com) (<http://www.droits-fondamentaux.org/sites/www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df7entcda.pdf>), pág. 4.

105 Otras condiciones de admisibilidad, en cambio, no parece que vayan a generar especial controversia: demanda manifiestamente mal fundada, abusiva, anónima, etc.

106 En este caso parece que, en la estela del Protocolo 14 al Convenio Europeo, se extiende la discrecionalidad del órgano decisor para prescindir de demandas, digamos, “testimoniales”.

107 Al menos, directamente. Según Catarina de Albuquerque, “Le protocole va ainsi renouveler la question de l’effet direct des DESC devant le juge interne. En conclusion, il n’est pas exagéré de penser que le protocole peut créer en matière de DESC une révolution”, *Revue de Droits Fondamentaux*, cit.

referencia a él siquiera sea de forma sucinta.<sup>108</sup> Como es sabido, la Carta Social Europea, tanto en su versión original (1961) como revisada (1996), se plantea como un menú de derechos de entre los que los estados parte pueden, con unos mínimos, elegir.<sup>109</sup> Respecto de su supervisión, el sistema solo prevé con carácter general un mecanismo de informes periódicos (tanto para los derechos reconocidos como respecto de los no reconocidos),<sup>110</sup> si bien un Protocolo adicional de 1995 ha instituido un sistema de “reclamaciones colectivas”. El Protocolo ha alcanzado un escaso número de estados parte, apenas 12, lo que le resta efectividad.<sup>111</sup> Además, no otorga derechos individuales de reclamación, sino que permite el acceso al Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) únicamente a organizaciones europeas de empleados o trabajadores, organizaciones no gubernamentales inscritas en el registro del Consejo de Europa y organizaciones de trabajadores o empleadores del estado parte reclamado. No solo la titularidad de la legitimación activa es colectiva, también lo es la naturaleza de la reclamación: no se trata de reclamar en nombre de particulares, ni de la propia entidad reclamante, por vulneración de un derecho individual; se trata más bien de manifestar una oposición jurídica a una legislación o práctica que se considera atentatoria contra los derechos sociales aceptados por parte del Estado reclamado.

Se trata de un procedimiento cuasi-jurisdiccional, pero con un innegable componente político (la resolución definitiva la toma el Comité de Ministros del Consejo de Europa) y no vinculante (ni el informe del CEDS ni la resolución del Comité de Ministros lo son). Con todo, debemos reiterar lo dicho más arriba. Las limitaciones procesales del sistema vienen dadas por la voluntad política de los estados miembros del Consejo de Europa de fijar un umbral de “procesabilidad” más elevado para estos derechos que para los derechos recogidos en el sistema del Convenio de Roma. Pero el hecho de que, con todas las limitaciones que hemos señalado, se pueda reclamar ante un órgano imparcial que actúa conforme a Derecho por la vulneración de la Carta Social, demuestra una vez más que, desde el Derecho internacional estos derechos y las obligaciones que de ellos se desprenden, son perfectamente exigibles a los estados.

## Conclusiones

La consideración de los alimentos como una mercancía, sometida a los avatares del mercado en su vertiente más especulativa, está teniendo como consecuencia inmediata la negación efectiva del derecho a una alimentación adecuada de millones de seres humanos en todo el mundo. Una negación que se debe caracterizar, desde el derecho internacional, como de vulneración de una obligación jurídica por parte de los estados nacionales donde la población padece hambre, así como aquellos otros que, con sus políticas económicas y comerciales, permiten y facilitan que eso suceda.

El derecho humano a una alimentación adecuada no es una reivindicación más o menos legítima que deba codificarse en derecho internacional: es un derecho humano ampliamente reconocido, bien definido y perfectamente exigible a escala nacional e internacional. Esta exigibilidad se extiende al estado soberano, como acabamos de apuntar, pero también a los demás actores y sujetos

108 Sobre el sistema de la Carta Social Europea, puede consultarse, entre otros, Jiménez García (2009); y Bonet Pérez (2009): 689.

109 Entre estos derechos no se halla, de manera explícita, el derecho a una alimentación adecuada. Sin embargo, el artículo 14 reconoce el derecho a los beneficios de los servicios sociales, mientras que el artículo 23 establece el derecho de las “personas de avanzada edad” a “seguir siendo miembros plenos de la sociedad” a través de, entre otras cosas, “recursos suficientes que les permitan llevar una vida digna y participar activamente en la vida pública, social y cultural”.

110 Se aplica la Parte IV de la Carta Social Europea de 1961, así como, parcialmente, el Protocolo de 1991, pese a que no está en vigor.

111 En realidad, esta baja participación es solo el reflejo extremo de un sistema de protección de derechos sociales que tampoco es universal en el Consejo de Europa. Solo 32 estados han ratificado la Carta Social Europea (revisada) y aún hay cuatro estados que no han ratificado la Carta Social en ninguna de sus versiones.

internacionales que participan en el negocio de la alimentación, particularmente organizaciones internacionales y empresas privadas nacionales y transnacionales. Algunas de estas últimas tienen tal control de la producción, transformación, distribución y especulación de los alimentos básicos que su responsabilidad jurídica en la vulneración del derecho a una alimentación adecuada debe considerarse directo e inmediato. Si bien las vías jurídicas de exigibilidad a escala internacional son insuficientes para los estados e inexistentes para otros actores responsables, nada impide mejorar unas y crear otras. En cualquier caso, el énfasis debe ponerse en las constituciones, leyes y tribunales nacionales, que deberían ser capaces de hacer cumplir el derecho a la alimentación en todos sus componentes a todos los actores e instituciones, públicas y privadas, que participan en el negocio del hambre.

## Bibliografía

ABRAMOVICH, V. - COURTIS, C. (2002) *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

AGUADO, J. - DUCH, G. (2012) "Crisis alimentaria, una fea costumbre", en el Blog Palabre-Ando, <http://gustavoduch.wordpress.com/2012/08/27/crisis-alimentaria-una-fea-costumbre/>, (consultado en septiembre de 2012).

BARBÉ, E. (2004) *Relaciones Internacionales*, 2ª edición, Tecnos, Madrid.

BONET PÉREZ, J. (2009) "The European Social Charter", en Gómez Isa, F.: *International Human Rights Law in a Global Context*, University of Deusto, Bilbao.

DÍEZ DE VELASCO, M. (2009) *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª edición, Tecnos, Madrid.

EIDE, A. (1989) *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano*, Naciones Unidas (Centro de Derechos Humanos, Serie de estudios nº 1), Nueva York.

CHACÓN MATA, A. M. (2007) *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad*, Universidad de Deusto – Instituto de Derechos Humanos, Bilbao.

FAO (2011) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma; en <http://www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm> (consultado en septiembre de 2012).

FRANCO, A. (2011) "Las dificultades para acceder a la justicia al reivindicar el derecho a una alimentación adecuada", en *Reivindicando los derechos humanos. El desafío de la rendición de cuentas*, Observatorio del derecho a la alimentación y la nutrición, Barcelona.

GIBNEY, M. - KÜNNEMAN, R. (2011) "La rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos más allá de las fronteras", en *Reivindicando los derechos humanos. El desafío de la rendición de cuentas*, Observatorio del derecho a la alimentación y la nutrición, Barcelona.

GÓMEZ ISA, F. (2010) "Transnational Obligations in the Field of Economic, Social and Cultural Rights", 18 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*

GONZÁLEZ, E. (2011) *La Unió Europea i la crisi alimentària. Impactes de la Política Agrària Comuna en el Dret a una alimentació adequada*, Observatori DESC, Barcelona.

JIMÉNEZ GARCIA, F. (2009) "La Carta Social Europea (revisada): Entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas", 17 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.

- KNUTH, L. – VIDAR, M. (2011) *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, FAO, Roma.
- LÓPEZ ARANGUREN, F. (2011) *El negocio del hambre*, Associació Catalana per la Pau, Barcelona.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2010) “Los derechos sociales: unos derechos controvertidos”, en Zapatero, V. - Garrido, I.: *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Universidad de Alcalá de Henares.
- PATNAIK, B. (2011) “La implementación de decisiones judiciales sobre el derecho a la alimentación: un análisis”, en *Reivindicando los derechos humanos. El desafío de la rendición de cuentas*, Observatorio del derecho a la alimentación y la nutrición, Barcelona.
- PISARELLO, G. (2010) “La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español”, en *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, editorial Bomarzo, Albacete.
- RODRIGUES DE LIMA, J. (2011) “La exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada en Brasil”, en *Reivindicando los derechos humanos. El desafío de la rendición de cuentas*, Observatorio del derecho a la alimentación y la nutrición, Barcelona.
- SÁNCHEZ MORENO, M. (2010) “Marcos de acción en la lucha contra el hambre”, *Revista de Fomento Social*, número 260, vol. 65.
- SAURA ESTAPÀ, J. (2011) “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”, *Papeles El Tiempo de los Derechos* nº 2/2011.
- SAURA ESTAPÀ, J. (2012) “El derecho al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional”, *Derechos y Libertades*, Número 26, Época II.
- SCHIEK VALENTE, F. L. (2010) “Es hora de elaborar un marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición basado en los derechos”, *El acaparamiento de tierras y la nutrición. Desafíos para la gobernanza mundial*, Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición, Barcelona.
- SHUFTAN, C. (2010) “Governments in times of crisis: seeking an excuse to brush-off their responsibility in upholding the human right to nutrition?” en *El acaparamiento de tierras y la nutrición: desafíos para la gobernanza mundial*, Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, Barcelona.
- TAFALLA PLANA, M. (2009) *L'alimentació com a dret humà: les seves implicacions*, Oficina de Promoció de la Pau i els Drets Humans, Barcelona, 2009
- ZAMORA CABOT, F. J. (2012) “La responsabilidad de las empresas multinacionales por violaciones de los derechos humanos: práctica reciente”, *Papeles El Tiempo de los Derechos*, nº 1/2012
- ZIEGLER, J. (2012) “El arroz como producto financiero”, *Le Monde Diplomatique en español*, marzo de 2012