

El derecho a la alimentación, una contribución a la paz

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, publicó este artículo de José Antonio Viera-Gallo como parte de su campaña del Día Mundial de la Alimentación, que se celebra todos los 16 de octubre, encaminada a crear una mayor conciencia en la relación existente entre los alimentos y la paz, en el marco del Año Internacional de la Paz, como ha declarado la ONU a 1986.

El hambre en el mundo

Al hablar de la alimentación el contraste es evidente. Unos comen y otros no. Y entre los que comen algunos se alimentan bien, mientras otros ingieren dietas desequilibradas que causan perjuicio a la salud. Sin embargo, existen en el mundo los recursos naturales y la capacidad tecnológica para alimentar adecuadamente a toda la población. Mientras se experimenta en el campo de las biotecnologías, 494 millones de seres humanos padecen hambre, lo que equivale a un 23 % de la humanidad(1). 40.000 niños mueren diariamente por causas directamente vinculadas con la escasez de calorías, proteínas o vitaminas. Los grupos que padecen subnutrición (insuficiencia de energía en la dieta) y malnutrición (insuficiencia de proteínas, vitaminas o minerales) son, por lo general, los

mismos. En los países desarrollados donde la dieta promedio ha superado las 3.400 calorías, en cambio, abundan los alimentos de elevado contenido calórico y escaso valor nutritivo.

Las causas del hambre, a diferencia del pasado, no se encuentran en la escasez de alimentos y las correspondientes carestías que acompañaron la evolución de la humanidad hasta el siglo pasado, sino en el modo como está organizada la producción y distribución de los alimentos a nivel nacional y a nivel mundial. Las sequías, la erosión de la tierra producida por el viento o por el agua, la desertificación, la deforestación y, en general la destrucción del equilibrio ecológico, inciden sin duda en la ocurrencia de una crisis alimentaria. Pero las hambrunas tienen causas económicas y sociales. Por su parte, el enfoque malthusiano que atribuía al crecimiento demográfico el origen de la desnutrición, ha perdido vigencia. Países densamente poblados, como los de Asia del sur y del este, han dado pasos significativos en la mejoría de sus cosechas en las últimas décadas, mientras que países con escasa densidad de población, como los de Africa del subsahara, se encuentran en plena crisis de alimentos.

La FAO ha sostenido que "las causas de una nutrición inadecuada son muchas e íntimamente interrelacionadas, incluyendo entre ellas las limitaciones ecológicas, sanitarias y culturales, pero la principal causa es la pobreza. Esta, a su vez, es resultado de patrones de desarrollo socio-económico, los cuales en la mayoría de

El autor agradece la colaboración del abogado Domingo Sánchez por la recopilación de antecedentes y aportes en la elaboración de los conceptos y contenidos del artículo.

los países más pobres se han caracterizado por un alto grado de concentración del poder, la riqueza y los ingresos en las manos de relativamente pequeñas élites de individuos o grupos nacionales o extranjeros⁽²⁾. El hambre es, pues, producto de relaciones injustas a nivel nacional e internacional. Su existencia es causada por determinados comportamientos consolidados en estructuras sociales, económicas y políticas, en constelaciones de valores, que en su funcionamiento niegan a importantes sectores de la población el derecho a comer.

Las personas, grupos o países quienes padecen hambre lo hacen ya sea porque no producen los alimentos que necesitan o carecen del dinero suficiente para poderlos comprar en el mercado. La mayoría de la población afectada por la desnutrición se encuentra en los países subdesarrollados. Últimamente el problema se ha agravado hasta el extremo en algunas regiones de África, tanto que las Naciones Unidas y la FAO han aprobado recientemente un plan de ayuda de emergencia para ese continente.

La existencia de estos problemas ha aumentado la conciencia sobre la necesidad de erradicar el hambre. Por eso se comienza a hablar no sólo de las orientaciones que debieran tener las políticas alimentarias, sino que se reconoce la existencia de un *derecho a la alimentación* cuyos titulares serían los individuos y los pueblos. Todo ser humano tiene derecho a comer. Todos los pueblos tienen derecho a un desarrollo que les permita satisfacer sus necesidades

básicas, entre las cuales ocupa un lugar primordial la alimentación. Se ha sostenido que es preciso conceptualizar mejor este derecho, analizando la forma en que se encuentra actualmente reconocido por el derecho internacional, especialmente las normas referentes a los derechos humanos. También se ha afirmado que es preciso establecer mecanismos que hagan más expedita su realización y el control⁽³⁾.

El derecho a la alimentación y la paz

En el Año Internacional de la Paz, ocuparse del derecho a la alimentación puede ser una contribución importante al debate general sobre la forma de asegurar la convivencia armónica entre los pueblos.

En efecto, el hecho de que importantes contingentes de la población mundial no logren tener acceso ni siquiera a los alimentos necesarios para conservar la vida, además de ser una injusticia flagrante, es una causa de inestabilidad política y de conflicto. Hace años el economista Josué de Castro decía que la humanidad no podía seguir dividida en dos mitades: por una parte, los que no comen y, por la otra, los que no duermen de temor a los que no comen. En un mundo cada vez más interdependiente, dicha inestabilidad afecta las relaciones internacionales.

Luego del auge económico de post-guerra se pensó que la humanidad había logrado superar el hambre. Sin embargo, fue la caída de las

cosechas de cereales entre 1972 y 1974 en Estados Unidos y Europa, que coincidió con el alza del precio del petróleo, lo que hizo despertar a la evidencia de profundos desequilibrios económicos. Aumentó la competencia en el mercado internacional por adquirir alimentos y los países con menos recursos fueron perjudicados. La crisis económica que empezó en esos años y cuya duración aún se discute, ha hecho patente los desajustes de las relaciones norte-sur. Tal como está organizado, el sistema internacional no es capaz de procesar y responder a las demandas de los pueblos del Tercer Mundo. Las perspectivas para el futuro no son mucho mejores. Los distintos modelos previsionales sobre la evolución del sistema internacional hasta los años 2.000 ó 2.050 no tienen conclusiones optimistas sobre el tema de la alimentación(4).

Ello plantea un serio desafío a la seguridad internacional. El aumento de la conflictividad local o regional debido a la insatisfacción de necesidades primarias (que provoca importantes flujos migratorios), no sólo crea un ambiente propicio a las guerras locales, sino que además amenaza la estabilidad global del sistema surgido de la Segunda Guerra Mundial y del proceso de descolonización. La transnacionalización e integración creciente de los procesos mundiales, sobre todo en el campo económico, de las comunicaciones y en el militar, hace cada vez más difícil aislar los conflictos regionales o locales. Las superpotencias o las potencias medianas, directa o indirectamente, se encuentran comprometidas en esas contiendas.

A estas alturas resulta imposible continuar imaginando la paz como un privilegio del mundo desarrollado, mientras proliferan los conflictos en el Tercer Mundo. Hoy todo ocurre en un solo escenario global. Con razón Paulo VI afirmó que "el desarrollo es el nuevo nombre de la paz"(5). Son muchos y de diversa orientación los estudios que comienzan a percibir la vulnerabilidad del sistema internacional frente a las nuevas amenazas(6). En todos ellos aparece una estrecha relación entre la carrera armamentista que tiene su causa principal en la rivalidad este-oeste y los desequilibrios nor-

te-sur. El hecho es que el reverso del militarismo y el armamentismo es el subdesarrollo y el hambre(7). El gasto militar mundial se ha duplicado entre 1960 y 1980 y en 1984 alcanzó a una suma cercana a los US 800 mil millones de dólares(8). Los países del Tercer Mundo, especialmente los de nueva industrialización, tienen una participación creciente en el gasto militar global.

La inseguridad crece por el mismo perfeccionamiento de los sistemas militares y por el agravarse de los problemas sociales. Incluso se ha llegado a discutir el uso de la ayuda alimentaria como un arma de presión sobre los países. De allí que la meta de la autosuficiencia alimentaria, para algunos países, tenga también un carácter estratégico. Las guerras locales pueden transformarse en una de las principales amenazas a la producción y distribución de alimentos.

La paz sólo puede afirmarse sólidamente en el reconocimiento de los derechos de todos y, entre ellos, del derecho a una adecuada alimentación. A su vez la paz, por precaria que sea, favorece la realización de esos derechos. En este marco es conveniente afirmar con fuerza la vigencia del derecho a la alimentación fundado en el destino universal de los bienes de la tierra y en la común responsabilidad de los Estados. Mucho se ha debatido acerca de la conveniencia de transferir fondos que hoy día se gastan en armamentos hacia el sector alimentario. Es preciso comenzar a dar pasos concretos que hagan vislumbrar un futuro diferente y que reduzcan las tensiones internacionales.

La alimentación como un derecho

La alimentación es una función vital de todo ser humano. Es la primera necesidad básica que debe satisfacer para conservar y desarrollar la vida. Puede afirmarse en consecuencia que en tal función se encuentra comprometido el cimiento de toda sociedad, cual es el *derecho a la vida*. "Cabe poca duda que de todos los derechos enumerados en la Carta, la Declaración Universal y los Pactos, el derecho a la vida ocupa el primer rango, aunque sólo sea por ser

la condición sine qua non para la realización de todos los otros derechos, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Inmediatamente después del derecho a la vida, casi como sinónimo de él, debe venir el derecho a la alimentación, pues es posible vivir —aunque no con dignidad— sin trabajo, sin habitación, sin asistencia de salud adecuada, sin acceso a la educación y a otras formas de cultura, pero no es posible vivir sin alimentación”(9).

Cada pueblo tiene una forma diversa de alimentarse recurriendo a determinados productos, estableciendo prohibiciones de consumir carne de ciertos animales, ciertos tabús, y preceptos que se refieren a la forma de preparar y servir los alimentos. Son tradiciones ancestrales en las cuales se reflejan las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. La alimentación no es sólo un hecho biológico. Es también un fenómeno síquico y cultural.

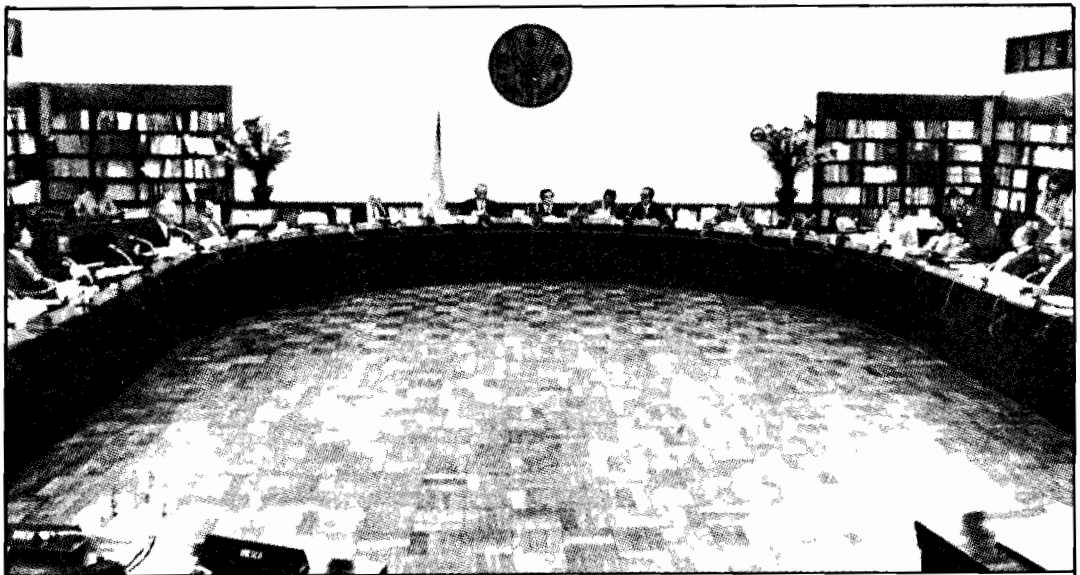
A lo largo de la historia se han producido intercambios de hábitos y productos alimentarios como consecuencia del contacto entre culturas. Así, por ejemplo, ocurrió en la conquista de América: los europeos trajeron el trigo y se llevaron la papa y el maíz. Pero ese intercambio ha sido desigual. Ha ido acompañado de la dominación, de la imposición de cierto tipo de cultivos, especialmente orientados a la exportación, y de ciertos hábitos de comida, lo que ha contribuido a una ruptura entre la sociedad dominada y la naturaleza, un alejamiento de su propia geografía, y una descomposición de las formas productivas y de organización social correspondientes a esa relación(10). El cambio en los hábitos alimentarios hacia productos importados que tienen un símbolo de prestigio social y de riqueza, plantea un serio problema en los países subdesarrollados. El auge de la industria alimentaria y de elaboración y conservación favorece este cambio. El caso más bullado ha sido el de la introducción de la leche en polvo como sustituto de la lactancia materna, provocando desnutrición y enfermedades por la carencia de condiciones higiénicas para prepararla. Este hecho ha sido mundialmente denunciado, especialmente por los grupos de mujeres, y se ha logrado un código de con-

ducta(11). Con la modernización de la agricultura según los parámetros occidentales, se ha producido una transformación aún más profunda de los modelos alimentarios, que trae consigo una suerte de homologación de costumbres, sin consideración de las condiciones económicas y geográficas. Esta uniformidad ha afectado incluso a las semillas, reduciéndose la variedad original de vegetales. A pesar de ello, subsisten costumbres alimentarias diversas, que es preciso reconocer y respetar(12). No se puede obligar a nadie a comer algo contra su voluntad, sus costumbres o sus creencias. Sólo en casos extremos debe primar la necesidad de alimentar-

El derecho a la alimentación se funda en el artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece el derecho de los pueblos al desarrollo, para lo cual pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

se sobre la discriminación acerca del tipo de comida.

La alimentación, en cuanto derecho, supone que los individuos tienen siempre posibilidad de acceder a una dieta suficiente, con la necesaria nutrición calórica y a una *dieta adecuada*, es decir, que tome en consideración el tipo, calidad y valor nutritivo de los alimentos, conforme a las peculiaridades culturales de cada sociedad. El primer aspecto se refiere al *derecho de estar libre del hambre* y el segundo al *derecho a disponer de una dieta equilibrada* conforme a los hábitos de cada cual. Este último aspecto toma en consideración la preparación



Asamblea de la FAO: por una conciencia de la relación que existe entre los alimentos y la paz

y conservación de los alimentos, su distribución dentro del grupo familiar y las condiciones higiénicas. Normalmente en este punto adquieren gran importancia los alimentos nutritivos producidos localmente, como ocurre, por ejemplo, con las raíces, los tubérculos y las legumbres en Africa o el maíz y la papa en la región de Los Andes.

El reconocimiento de la existencia de un derecho a la alimentación implica plantear el problema alimentario en el plano de la normativa legal nacional e internacional, incorporándola en las estructuras reguladoras de los países y de la comunidad internacional. Esas normas tienen un carácter imperativo, un elemento legítimo de protección⁽¹³⁾ y, por lo tanto, de exigibilidad del derecho. Hay un compromiso del Estado y de la comunidad internacional de respetar el derecho y promover su realización. No se trata de una mera aspiración o proyecto⁽¹⁴⁾. La responsabilidad primera, al ser la alimentación un derecho humano, recae en el Estado⁽¹⁵⁾. A su vez, éste como representante legítimo de un pueblo, puede exigir este derecho de la comunidad internacional. Cuando se

plantea un conflicto entre pueblo y Estado, por ejemplo en el caso de lucha por la autodeterminación, el pueblo puede a través de una organización representativa dirigirse directamente a la comunidad internacional.

También los miembros de la comunidad estatal se encuentran vinculados por este derecho. En el ejercicio de sus derechos y libertades cada individuo debe contemplar el ejercicio de los derechos y libertades de los demás miembros de la comunidad. Si hay un desconocimiento de los derechos de los otros, el ejercicio del propio derecho se transforma en *privilegio* perdiendo su legitimidad⁽¹⁶⁾. "Por definición, el Estado de Derecho es legítimo sólo si se basa en el respeto a los derechos humanos. Así, un sistema que mantiene el imperio de la ley y el orden en relación a los tumultos sociales, a la protección de la propiedad, etc., mientras no hace nada por prevenir o responder a las violaciones de otros derechos básicos, como el derecho a la alimentación, no puede reclamar que cumple con los requisitos del Estado de Derecho"⁽¹⁷⁾.

Otro punto relevante que emana de su naturaleza de derecho humano, dice relación con la

exigibilidad. Hay que distinguir entre la dimensión asertiva o de ejercicio y la dimensión defensiva o de protección frente a comportamientos de terceros que conlleven directa o indirectamente, en el corto o largo plazo, a su desconocimiento total o a su realización incompleta, inestable o defectuosa. Por ser considerado el derecho a la alimentación como parte de los derechos económicos y sociales, en el actual desarrollo del derecho internacional y nacional, no existe una forma expedita de reclamar su realización. Sólo en el caso del Derecho Civil tradicional puede exigirse este derecho a la alimentación reclamándolo, mientras se es menor de edad, de los padres, o los cónyuges entre sí. También en el Derecho Penal se contemplan algunas normas que tipifican como delito conductas que afectan la alimentación de un tercero. Lo nuevo del desarrollo jurídico es pasar de la esfera del derecho privado (relaciones entre individuos) al derecho público o social (donde interviene el Estado). Hasta el presente no existen formas adecuadas para reclamar por las violaciones de los derechos económicos y sociales, entre los cuales está el de la alimentación. Distinto es el caso si se considera —como afirmamos— que este derecho es una derivación esencial del derecho a la vida, en cuyo caso podría tener mayores posibilidades de hacerse exigible.

Así, la naturaleza de derecho humano básico o fundamental del derecho a la alimentación significaría que es parte integrante de lo que en los instrumentos universales sobre derechos humanos se denomina “la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana” y que su no realización afecta la de los otros derechos humanos⁽¹⁸⁾. Se trataría, pues, de un derecho que se tiene por el mero hecho de ser integrante de la especie humana, que sólo cabe reconocer y respetar. La autoridad, para ello, debe adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sustantivas y procesales necesarias para crear las condiciones que permitan su realización. Por su parte, el Poder Judicial debe contar con las facultades suficientes para velar por su cumplimiento.

Pese a las limitaciones anotadas, cabe recor-

dar que no se puede subestimar el poder moral y político que trae consigo la proclamación de un derecho. “La proclamación de un derecho no es una frase vacía, dado que éste se convierte rápidamente en una norma que permite medir lo conseguido. Un derecho ayuda a establecer criterios que permitan criticar las instituciones y las medidas sociales económicas y políticas. Un derecho proclamado permite justificar una protesta legítima... Un derecho reconocido al pobre es algo muy diferente que depender de la magnanimidad del rico o confiar en que éste cumpla su obligación moral. Si se reconoce el derecho a la alimentación, el pobre tiene razones para protestar cuando éste se le deniega”⁽¹⁹⁾.

El derecho a la alimentación supone, como hemos visto, el acceso a los alimentos necesarios en tiempo oportuno. De otro modo sería una simple declaración romántica. La realización del derecho depende justamente de ese acceso. Este punto se encuentra en la base del concepto de seguridad alimentaria desarrollado por la FAO.

Otro fundamento del derecho a la alimentación, además del derecho a la vida, se encuentra en el derecho a los pueblos a su desarrollo, es decir, a alcanzar niveles más humanos de vida dando satisfacción a las necesidades básicas. La Carta de las Naciones Unidas reconoce, desde sus inicios, a los pueblos como sujetos del derecho. Consagra el derecho a la autodeterminación. Con posterioridad se aprobó la Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados (1974), donde éstos representan a sus pueblos. El Estado es sujeto de derecho frente a la comunidad internacional y los demás Estados y, a su vez, tiene deberes para con su pueblo y los demás pueblos. Estos, entonces, gozan de derechos frente a sus Estados y a la comunidad internacional.

Entre los derechos de los pueblos está el de acceder a una alimentación adecuada para su población. Así como la dieta es el contenido del derecho a la alimentación cuyo titular es el individuo, cuando el titular es la comunidad nacional el objeto de este derecho es la *autosuficiencia alimentaria*. Todo país tiene el derecho

a disponer de los alimentos suficientes para nutrir a su población adecuadamente. No se trata de una afirmación de autarquía, sino de la capacidad de producir alimentos o de comprarlos en el mercado internacional⁽²⁰⁾. Ello supone la existencia de mecanismos de funcionamiento adecuado de las relaciones de intercambio a nivel internacional. Además es preciso, como afirma la FAO, establecer reservas nacionales, regionales e internacionales a las cuales recurrir en caso de emergencia, cuando se hace efectiva la responsabilidad solidaria de la comunidad internacional para brindar ayuda. Esta dimensión ha sido reconocida en numerosas resoluciones de la FAO y recientemente en el Pacto de Seguridad Alimentaria suscrito por los países miembros de la FAO en noviembre de 1985.

El derecho a la alimentación se deriva, pues, del derecho a la vida (individual) y del derecho al desarrollo (colectivo). Existe un derecho subjetivo de cada individuo a la alimentación y un derecho de cada pueblo a la autosuficiencia alimentaria. Estos derechos están determinados por la necesidad vital de alimentarse para vivir y pueden dar origen a normas sobre producción, calidad, higiene, distribución y acceso a los alimentos. Se relacionan con este derecho el derecho al trabajo, a la justa remuneración, a la seguridad social, al uso de la tierra y el agua, a la propiedad y a la salud.

El derecho a la alimentación y los demás derechos humanos

Lo anterior nos plantea como problema crucial la cuestión del status del derecho a la alimentación en relación con los demás derechos humanos consagrados por el derecho internacional. Este punto sigue siendo debatido intensamente en los foros especializados. Para algunos el derecho a la alimentación formaría parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, que serían de un rango inferior frente a los derechos civiles y políticos. Con ello se resta valor al derecho a la alimentación y se posterga su realización.

Sin embargo, sin negar que el derecho a la

alimentación forma parte de los derechos económicos y sociales, también hay que afirmar que por su naturaleza se encuentra íntimamente asociado al derecho a la vida y, por tanto, preside todo el sistema de derechos humanos. Su negación implica un ataque directo a la vida, pilar y sustento de todos los demás derechos. Es impropio anteponer o contraponer la libertad al hambre, pues equivale a enfrentar la libertad con el derecho a la vida. Ya se dijo en el siglo pasado que la libertad comienza donde termina la necesidad. Es preciso, pues, reducir el reino de la necesidad y controlarlo racionalmente. En ese control se va manifestando la libertad. Para ello es necesario reafirmar

Sin negar que el derecho a la alimentación forma parte de los derechos económicos y sociales, hay que entender que por su naturaleza está íntimamente asociado al derecho a la vida y, por tanto, preside todo el sistema de DDHH.

el principio de la indivisibilidad de los derechos humanos en su conjunto.

El desarrollo del concepto de derecho a la alimentación debe partir de la premisa, ya enunciada, de su equivalencia con el derecho a la vida y, por tanto, de su naturaleza de derecho básico. Por ello considero un error continuar clasificándolo como un derecho emanado única y exclusivamente del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sí se puede sostener, en cambio, que su realización exige medidas económicas y sociales que potencian la producción de alimentos, que aseguran su adecuada distribución y que garantizan a todos

una dieta suficiente y adecuada, según las posibilidades y características de cada cultura.

En consecuencia, se puede decir que el derecho a la alimentación debe tener un carácter absoluto, tal como lo tienen el derecho a la vida, a no ser esclavo y a no ser torturado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁽²¹⁾.

El derecho a la alimentación se encuentra establecido con claridad en los instrumentos jurídicos internacionales tanto en su dimensión de derecho de los pueblos a satisfacer sus necesidades básicas, como de derecho subjetivo de los individuos a una alimentación adecuada.

En lo referente a la dimensión colectiva —además de los preceptos generales contenidos en la Carta de las Naciones Unidas— el derecho a la alimentación se funda en el artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece el derecho de los pueblos al desarrollo, para lo cual pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Esta línea de pensamiento se desarrolla y complementa luego en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que establece el principio de la corresponsabilidad de los Estados por la suerte de la economía mundial.

En cuanto a la dimensión subjetiva del derecho a la alimentación, se ha considerado el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como la más importante fuente jurídica del derecho a la alimentación. Se afirma que ello es así porque esta disposición reconoce el derecho de toda persona a una alimentación adecuada y el derecho a estar libre del hambre.

El mismo artículo 11 obliga a los Estados a adoptar medidas y programas concretos que permitan la realización del derecho a la alimentación. Esas medidas deben orientarse a mejorar la producción, distribución y conservación de los alimentos. Los medios que se proponen están referidos a la plena utilización de los conocimientos científicos y técnicos, la divulgación de principios sobre nutrición entre la población, y la reforma de los regímenes agrarios a fin de lograr una más eficiente explotación y utiliza-

ción de la tierra y los recursos naturales. Estos mismos conceptos han sido reiterados en la Declaración de Principios y Programas de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, celebrada en Roma en julio de 1979.

Más adelante el mismo artículo señala la dimensión internacional de este derecho consistente en la obligación de los Estados de asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo presente los problemas tanto de los países importadores como de los exportadores de alimentos.

Si consideramos el derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación se refiere al derecho a estar libre del hambre, pero también al derecho a disponer de una dieta equilibrada conforme a los hábitos de cada cual.

como una expresión directa del derecho a la vida, la fuente primaria del mismo se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Declaración afirma 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*...” y que “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados por esta Declaración se hagan plenamente efectivos”⁽²²⁾. Esta última norma legitima todas las acciones que se realizan para conseguir la plena vigencia de los derechos humanos, entre ellos el de-

recho a la alimentación. Ella consagra además el principio de la solidaridad internacional, que será desarrollado luego en diversas disposiciones internacionales y regionales y que tiene gran importancia en la noción misma de seguridad alimentaria.

Fundado en todas estas normas se podría establecer un mecanismo eficaz de control y supervigilancia internacional de la realización del derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria

El derecho a la alimentación sólo puede rea-

El Pacto de Seguridad Alimentaria, suscrito por los países miembros de la FAO, reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar libre del hambre y lo hace depender de la abolición de la pobreza.

lizarse en un mundo donde haya desaparecido la inseguridad alimentaria que afecta a las naciones, a las familias y a los individuos. Desde 1974 cuando se estableció el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria hasta 1985 en que se suscribió el Pacto sobre Seguridad Alimentaria, se ha recorrido un largo camino en que se ha ido ganando en experiencia y se ha ido perfilando una concepción más acabada del tema. El objetivo primario de la seguridad alimentaria coincide con la realización del derecho a la alimentación para todos los habitantes de la tierra, es decir, que toda persona tenga en todo momento acceso material y económico a los alimentos básicos que necesita.

En la primera etapa de la seguridad alimentaria se hacía hincapié sobre todo en la producción y en la existencia de reservas, especialmente de cereales, a nivel internacional, que permitieran hacer frente a una escasez de alimentos. En 1982 el Director General de la FAO, Sr. Edunard Saouma, extendió el concepto en tres direcciones diferentes y complementarias:

- a) aumento de la producción de alimentos, especialmente en los países más afectados por la malnutrición;
- b) estabilidad en las corrientes de suministro, lo que incide en el comercio de alimentos a nivel nacional e internacional y en la ayuda alimentaria en caso de emergencia;
- c) acceso de las naciones y de los grupos sociales a los suministros disponibles⁽²³⁾.

Simultáneamente se instó a los países a que elaboraran programas nacionales de seguridad alimentaria en que se armonizaran estos tres elementos, con el propósito de alcanzar el objetivo ya indicado. Se propició también la extensión de las reservas a las regiones y países afectados por la falta de producción o la carencia de divisas para adquirir los alimentos, así como el establecimiento de un sistema de alerta e información sobre el estado de la agricultura y sus perspectivas de evolución.

El Pacto de Seguridad Alimentaria suscrito por los países miembros de la FAO en noviembre de 1985 no consagra ninguna obligación jurídica adicional, sino que contempla recomendaciones de tipo ético. Dicho Pacto reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar libre del hambre y lo hace depender de la abolición de la pobreza. Como la situación no puede esperar, la seguridad alimentaria supone medidas inmediatas de ayuda y medidas de más largo alcance para lograr la meta propuesta. Se trata de construir un sistema de alimentación mundial caracterizado por la estabilidad y la equidad. Advierte también que los alimentos no deben ser usados como arma de presión política.

La seguridad alimentaria es un concepto amplio que abarca un sin número de fenómenos relativos a la producción, almacenamiento, procesamiento, distribución y consumo de ali-

mentos⁽²⁴⁾. Desde el punto de vista que nos ocupa en este trabajo, me parece importante resaltar:

- a) que el objetivo de todo sistema de seguridad alimentaria consiste en la realización plena del derecho a la alimentación para todos;
- b) que el concepto de derecho a la alimentación puede reforzar la seguridad alimentaria al reconocer una facultad de los individuos y de los pueblos para exigir un alimento adecuado.

Por lo anteriormente expuesto parece aconsejable complementar las disposiciones sobre seguridad alimentaria con una más clara elaboración del derecho a la alimentación.

Conclusión

Existe actualmente una mayor claridad respecto al concepto de derecho a la alimentación. Sin embargo, los instrumentos internacionales lo reconocen sólo en forma parcial o, mejor dicho, no han sacado todas las conclusiones que debieran de las premisas que ellos mismos establecieron al consagrar el derecho a la vida y el derecho al desarrollo. Si bien no puede negarse que las normas internacionales reconocen y garantizan el derecho a la alimentación, se requiere una mayor precisión y un mayor desarrollo de dichas normas, a fin de que los Estados y la comunidad internacional comprendan con exactitud sus obligaciones respecto a la realización del derecho a la alimentación. Para ello sería conveniente establecer mecanismos de control y vigilancia más eficaces, así como instancias en que puedan recibirse los reclamos respecto a su violación.

Para estos efectos sería recomendable la elaboración de una Convención sobre Protección del Derecho a la Alimentación. Un modelo inspirador podría ser la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o De-

gradantes aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984. Ella establece un Comité que recibirá los informes de los Estados sobre esta materia y los reclamos de los individuos y de otros Estados. De esta manera se aseguraría en forma más clara y efectiva la responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional en la eliminación del hambre y el establecimiento de un sistema mundial de alimentos estable y equitativo.

El planteamiento del derecho a la alimentación en un nivel más alto, sin duda, llamaría la atención sobre este grave problema y contribuiría

Si no se plantea el derecho a la alimentación al más alto nivel de organizaciones internacionales, seguiremos lamentando, año tras año, las víctimas de la desnutrición. Y el flagelo del hambre seguirá contribuyendo a la dinámica de conflictos que amenazan la paz mundial.

ría a despertar la solidaridad internacional en el Año Internacional de la Paz. Ciertamente no todo depende de las normas legales, pero ellas pueden ayudar a canalizar los esfuerzos necesarios para resolver un problema grave. Si, por el contrario, la situación se mantiene como está, seguiremos, año tras año, lamentando las víctimas inocentes que mueren o viven con graves problemas por la desnutrición. Y el flagelo del hambre seguirá contribuyendo a la dinámica de conflictos que amenazan la paz mundial. Trabajar, en cambio, por la alimentación adecuada es dar una contribución insustituible al mantenimiento y consolidación de la paz.

NOTAS

- (1) Ver *Quinta Encuesta Alimentaria Mundial de la FAO*. FAO 1985, pág. 28.
- (2) *Informe Alimentario Mundial* de la FAO 1984.
- (3) Asbjorn Eide et. al. eds. *Food as Human Right*. The United Nations University, Japan 1984 y *The Right to Food from Soft to Hard Law* SIM Right to Food Project, Utrecht 1984.
- (4) Ver Sergio de Nardis, *Rassegna Sintetica degli Scenari sull' Economia Mondiale*, Forum Humanum Project Roma 1985.
- (5) Paulo VI, *Populorum Progressio*.
- (6) Cabe mencionar la Comisión Brandt, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarme y Desarrollo y la Comisión Palme sobre Desarme. También la Comisión Trilateral se ha ocupado sobre problemas de seguridad.
- (7) J.A. Viera-Gallo, *The Security Trap*, Idoc International, Roma 1982 y Marek Thee Ed. *Armaments, Arms Control and Disarmament*, Unesco, París 1981.
- (8) *Armaments and Disarmament*, Sipri Yearbook 1985 Estocolmo 1985.
- (9) Pierre Spitz, *Right to Food for Peoples and for the People: An Historical Perspective* en SIM op. cit. 44.
- (10) Alán García Pérez, 14a Disertación en Memoria de McDougall, Roma noviembre de 1985.
- (11) Elisabeth Helsing and Julianne Cartwright Traylor, *WHO and the Right to Food: Infant Nutrition Policy as a Test Case*, en A. Eide op. cit.
- (12) *Referencias Alimentarias: ¿Nutrición o Prestigio?*, Día Mundial de la Alimentación, FAO 1982.
- (13) Pierre Spitz, op. cit. pág. 43.
- (14) Peter Weiss, *The Right to Food under Customary International Law: A Demistifying Approach*, en SIM op. cit., pág. 30 y ss.
- (15) Asbjorn Eide, *The International Human Rights System*, en A. Aide Ed. op. cit., pág. 154;
- (16) Ver la Declaración Universal de los Derechos Humanos, su Preámbulo y el art. 29.
- (17) José Castán Tobeñas, *Los Derechos del Hombre*, Madrid 1976 2a edición pág. 11. Ver también la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Preámbulo y el art. 11 N° 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- (18) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Preámbulo.
- (19) Norman Faramelli, *El Hambre en el Mundo, la Ética y el Derecho a la Alimentación*, FAO, día Mundial de la Alimentación, pág. 10.
- (20) Mahar Mangahas, *Importancia relativa de la autorquía alimentaria interna y de la autosuficiencia orientada a la exportación* en La Seguridad Alimentaria Mundial: algunos temas y problemas. FAO, pág. 1.
- (21) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 8, N° 2.
- (22) Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 25 y 28.
- (23) Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial.
- (24) *La Seguridad Alimentaria Mundial: algunos temas y problemas*, FAO, Roma 1985 - *Director-General's Report on World Food Security: A Reappraisal of the concepts and approaches*, FAO, diciembre 1982 - *World Food Security: Selected issues and approaches*, enero 1984 - Gerard Noonan, *Puntos básicos para planificar la seguridad alimentaria* en Ceres N° 95.