

# **Cuaderno crítico n° 3**

**Asunto: Derecho a la alimentación**



Una colección del Programa Derechos humanos

Centro Europa - Tercer Mundo

Rue J.-C. Amat 6

CH - 1202 Ginebra

Tel.: +41 (0)22 731 59 63 - Fax: +41 (0)22 731 91 52

Email: [cetim@bluewin.ch](mailto:cetim@bluewin.ch) - Website: [www.cetim.ch](http://www.cetim.ch)

Diciembre 2008

URL: [http://cetim.ch/es/publications\\_cahiers.php](http://cetim.ch/es/publications_cahiers.php)

## **La crisis alimentaria mundial y el derecho a la alimentación**

**Christophe Golay,**

Asesor del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación (octubre 2001 a abril 2008)

### **INTRODUCCIÓN**

La cuestión del acceso a la alimentación, es más que nunca, un tema actual. Desde que estalló la crisis alimentaria en la primavera de 2008, todos los Estados, todas los organismos de Naciones Unidas y una gran parte de los movimientos sociales se han posicionado sobre las causas de la crisis y los medios para solucionarla. Paradójicamente, el enfoque de la lucha contra el hambre y la subalimentación que se basa en el derecho a la alimentación preconizada por los Estados, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la sociedad civil desde 1996, parece perder terreno justo en el momento en que podría ser más útil. De esta constatación nace este cuaderno crítico, cuya finalidad es poner la crisis alimentaria en su contexto – el hambre estructural – y recolocar el enfoque basado en el derecho a la alimentación en el seno de las reflexiones sobre la crisis actual y sobre los medios para luchar contra el hambre y la subalimentación crónicas.

En 2005, el CETIM sacó una publicación sobre el derecho a la alimentación<sup>1</sup>. Dicha publicación nació como consecuencia de haber constatado lo siguiente: millones de personas son víctimas de violaciones cotidianas de su derecho a la alimentación, pero ninguna de ellas presenta jamás una queja, ni se percibe jamás como víctima de violaciones de un derecho humano fundamental, con derecho a una reparación. Para poner remedio a esta situación, la publicación tenía dos objetivos principales:

<sup>1</sup> C. Golay, M. Özden, *El derecho a la alimentación*, CETIM, Ginebra, 2005.

contribuir a difundir información sobre el derecho a la alimentación entre las víctimas, los movimientos sociales y los Estados; y presentar los recursos disponibles en caso de violación, que pueden ser utilizadas por las víctimas para obtener una reparación. Este análisis sigue siendo totalmente válido.

Desde 2004, cuando se editó la publicación del CETIM, ha habido desarrollos importantes en la promoción y la protección del derecho a la alimentación. En noviembre de 2004, los Estados adoptaron por unanimidad unas directrices sobre el derecho a la alimentación, con la finalidad explícita de dar unas orientaciones prácticas para la lucha contra el hambre<sup>2</sup>. Varios Estados empezaron a aplicar dicha directrices entre 2005 y 2008. Hoy en día, deberían ser la base de la respuesta a la crisis alimentaria mundial. Más recientemente, en mayo de 2008, fue nombrado un nuevo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, para suceder a Jean Ziegler<sup>3</sup>. El Consejo de Derechos Humanos recomendó a este nuevo Relator, Olivier de Schutter, que presentara sus recomendaciones sobre cual es la mejor manera de responder a la crisis alimentaria<sup>4</sup>. Sus análisis y recomendaciones, basadas en el derecho a la alimentación, son muy pertinentes. Sin embargo, prácticamente, no han surtido efectos ya que los Estados y las Naciones Unidas han preferido dar prioridad a otros enfoques que podrían incluso agravar la crisis alimentaria en lugar de solucionarla.

En este cuaderno crítico, presentaremos los análisis y recomendaciones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación así como las directrices adoptadas por los Estados en 2004, con el fin de reforzar los vínculos entre la lucha contra el hambre, las respuestas a la crisis alimentaria y el enfoque basado en el derecho a la alimentación. Este cuaderno crítico incluye tres partes principales: una primera parte trata de la crisis alimentaria mundial, desde la perspectiva del hambre estructural (I); una segunda parte, sobre las respuestas de los Estados y de las Naciones Unidas a la crisis alimentaria (II); y una tercer parte sobre la necesidad de incidir en la promoción y la protección del derecho a la alimentación para responder al mismo tiempo a la crisis alimentaria mundial y al hambre estructural (III).

## **I. LA CRISIS ALIMENTARIA EN LA PRIMAVERA DE 2008**

La crisis alimentaria mundial que explotó en la primavera de 2008 se origina en el alza de los precios de los alimentos en el mercado internacional en particular del trigo, el arroz, la soja y el maíz, que ha supuesto dedicado a la alimentación. Esta crisis alimentaria tiene, pues, al menos, tres causas fundamentales: el alza de los precios de los alimentos, la dependencia de los países del sus frente a las

---

<sup>2</sup> Las directrices sobre el derecho a la alimentación fueron adoptadas por unanimidad por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. FAO, Informe del Consejo de la Organización de las Naciones Unidas por la Alimentación y la Agricultura, 127ª sesión, Roma, 22-27 noviembre de 2004, Documento de la FAO: CL 127/REP, apéndice D. Las directrices fueron después publicadas por la FAO: Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Roma, FAO, 2005. Están disponibles en el sitio web de la FAO (<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>) y como anexo.

<sup>3</sup> O. de Schutter sucedió a J. Ziegler en el puesto de Relator Especial sobre el derecho a la alimentación el 1 de marzo de 2008. Cf. Consejo de Derechos Humanos. *El derecho a la alimentación*, Doc. de la ONU: A/HRC/RES/7/14, 27 de marzo de 2008.

<sup>4</sup> O. de Schutter, Background Note: Analysis of the World Food Crisis by the U.N. Special Rapporteur on the Right to Food, 2 de mayo de 2008. Está disponible en línea en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SRRTFnotefoodcrisis.pdf>. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial, A/HRC/9/23, 2008.

importaciones de alimentos y la extrema pobreza de las familias que viven en estos países que dedican una media del 60 al 80 % de sus ingresos a la compra de comestibles, antes de la crisis de la primavera de 2008.

### **1. Las cifras del incremento de los precios y de la subalimentación en el mundo**

Según estudios de la FAO<sup>5</sup> y del Banco Mundial<sup>6</sup>, los precios de los comestibles han aumentado un 40 % entre marzo de 2007 y marzo de 2008, un 56 % entre enero de 2007 y junio de 2008, un 83 % entre febrero de 2005 y febrero de 2008 y un 130 % entre enero de 2002 y junio de 2008. El incremento de precios ha sido, pues, estructural durante los cinco últimos años. Ha afectado en especial al trigo, ya que su precio ha aumentado un 181 % en el mercado mundial entre febrero de 2005 y febrero de 2008.

Como dice el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, esta situación es históricamente excepcional: “Durante los tres meses primeros de 2008, los precios nominales internacionales de los principales productos alimenticios alcanzaron sus niveles más altos en casi 50 años, al tiempo que los precios en términos reales fueron los más altos en casi 30 años y, como resultado, en más de 40 países se dieron situaciones de descontento social.”<sup>7</sup>

El alza de los precios de los comestibles ha implicado un aumento significativo de la *factura alimenticia*, es decir, del coste de las importaciones de alimentos que afectan, en particular, a los países que dependen de estas importaciones para garantizar el derecho a la alimentación de su población. Para los 40 países más afectados, todos dependientes de las importaciones para sufragar al menos el 40% de sus necesidades alimentarias, la *factura alimenticia* ha aumentado un 37% entre 2006 y 2007 y un 56% entre 2007 y 2008. En África, ha aumentado un 74% entre 2007 y 2008<sup>8</sup>.

El alza de los precios también ha tenido consecuencias desastrosas sobre la *capacidad de las familias para alimentarse*, afectando en particular a las familias pobres de ciudades del sur, que consumen, en su gran mayoría, productos importados y dedican entre el 60 y el 80% de sus ingresos a la alimentación. Este porcentaje aumentó aún más en 2007 y 2008, conllevando reducciones drásticas de otros gastos – salud y educación especialmente – y motines por causa del hambre en ciudades de una cuarentena de Estados en la primavera de 2008. Estos motines han sido a menudo violentos y han conllevado conmociones políticas en varios estados. En Haití, por ejemplo, el Primer Ministro se vio forzado a dimitir.

La crisis alimentaria de la primavera de 2008 tuvo una consecuencia aún más dramática: el alza sin precedentes del número de personas subalimentadas en el mundo. Mientras en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, los Estados se comprometían a reducir a la mitad el número de personas subalimentadas de aquí

---

<sup>5</sup> FAO, Perspectivas de cosechas y situación alimentaria, 2008.

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Hausse des prix alimentaires, options de politiques gouvernementales et action de la Banque mondiale*, abril de 2008.

<sup>7</sup> Asamblea General, El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, A/63/78, 13 de agosto de 2008, párr. 4.

<sup>8</sup> FAO, Perspectivas de cosechas y situación alimentaria, 2008.

a 2015<sup>9</sup> – de 816 millones en 1996 a 408 millones en 2015 – las cifras del hambre y de la subalimentación continuaban aumentando año tras año, llegando a los 854 millones de personas en 2006<sup>10</sup>. Esta situación ya era inaceptable. Pero se ha agravado aún más y de manera espectacular en 2008. El 16 de octubre de 2008, en ocasión de la jornada mundial de la alimentación, el Director General de la FAO anunció, en efecto, que 923 millones de personas estaban en ese momento subalimentadas en el mundo<sup>11</sup>. Esta nueva realidad, que representa un aumento de cerca de 70 millones de personas subalimentadas en un año, reduce a la nada las esperanzas de conseguir los objetivos de la Cumbre Mundial de la Alimentación y de la Declaración del Milenio de 2015<sup>12</sup>.

## **2. Las causas del alza de los precios de los alimentos**

Ha habido grandes discusiones sobre las causas del aumento de los precios de los alimentos que se han reflejado en varias publicaciones sobre el tema, por parte de organizaciones internacionales o de expertos como Jacques Berthelot. Una de las primeras causas que se han identificado ha sido el aumento de la *demandas de las clases medias de los países emergentes* – en particular China e India – de *productos cárnicos y lácticos*. Se necesitan 9 kilos de trigo para producir un kilo de carne y 4 kilos de trigo para producir un litro de leche. El aumento de esta demanda implica, pues, de manera automática el aumento de la demanda de cereales. Pero este aumento es una tendencia estructural, que no explica la subida repentina de los precios de los alimentos entre 2007 y 2008<sup>13</sup>.

Una segunda causa iba unida a la disminución de la oferta de cereales, debida a los *cambios climáticos*, provocadas por las sequías durante varios años en Australia y en varios países de África, numerosas inundaciones en Asia y ciclones en América Latina y el Caribe. Esta causa, que es igualmente de carácter estructural, también tiene que relativizarse ya que el año 2007 fue un buen año para la producción mundial de cereales<sup>14</sup>.

Otras tres causas han tenido una influencia mucho más importante sobre el aumento de precios de los comestibles a finales del año 2007 y a principios del 2008: la *producción de los agrocombustibles*, la *especulación* y el *aumento de los precios del petróleo*.

A pesar del hecho de que el año 2007 fue un buen año para la producción mundial de cereales, el nivel de stocks de alimentos era excepcionalmente bajo a finales del

---

<sup>9</sup> FAO, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación, pár. 2 de la Declaración y pár. 7 del Plan de Acción.

<sup>10</sup> FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006*, FAO, Roma, 2006, p. 8.

<sup>11</sup> Intervención de Jacques Diouf, Roma, 16 de octubre de 2008.

<sup>12</sup> En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, los Estados se comprometieron a reducir a la mitad la proporción de personas *subalimentadas* de aquí a 2015. Asamblea General, *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000. Según esto, el número de personas subalimentadas debería ser de 591 millones en 2015. Los Estados reafirmaron este compromiso, y el de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, con ocasión de la Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial que tuvo lugar en Roma del 3 al 5 de junio de 2008.

<sup>13</sup> J. Berthelot, *Démêler le vrai du faux dans la flambée des prix agricoles*, mayo de 2008. Antiguo conferenciante del ENSAT. Desde que se retiró en 2000, J. Berthelot se dedica a analizar las políticas agrícolas y las negociaciones comerciales agrícolas con relación a las organizaciones de campesinos y las ONG, análisis que se encuentran en el sitio de Solidarité: <http://solidarite.asso.fr>.

<sup>14</sup> *Ibid.*

año 2007. Esta paradoja se explica en gran parte por la causa principal del aumento de los precios de los alimentos: la *producción de agrocombustibles*. Según un informe del Banco Mundial que durante mucho tiempo fue secreto, el aumento de la producción de agrocombustibles es el responsable del 70 al 75 % del aumento de precios de los alimentos entre 2002 y 2008, principalmente porque ha conllevado una disminución de la oferta de productos alimentarios y la substitución de cultivos de plantas en beneficio de los cultivos para la producción de agrocombustibles, en particular maíz<sup>15</sup>.

El bajísimo nivel de stocks a finales del año 2007, vinculado a la crisis de las *subprimes* en los Estados Unidos, ha supuesto la segunda principal causa del aumento de los precios de los alimentos: la *especulación* sobre los precios de los cereales, que hizo que aún subieran más los precios en el mercado mundial. Según el Banco Mundial, cerca del 30 % del aumento de los precios de las comestibles se explica por la especulación<sup>16</sup>.

Finalmente, el aumento de precios de los alimentos se explica también en parte por el aumento del precio del petróleo<sup>17</sup>, que ha llegado a máximos de 120-150 dólares por barril entre abril y julio de 2008. Los precios de los alimentos y del petróleo siguen desde siempre curvas similares porque la producción de los alimentos y su transporte necesitan una gran cantidad de energía.

### **3. Las causas de la crisis alimentaria y del hambre en el mundo**

El aumento de precios no fue más que una de las causas de la crisis alimentaria de la primavera de 2008. Si los países más afectados no hubieran dependido de las importaciones de alimentos para garantizar que se cubrieran las necesidades alimentarias de su población, habrían podido sustituir las importaciones alimentarias por productos locales, que habrían podido vender en las ciudades a precios asequibles. Pero esta sustitución ha sido imposible por la imposición de programas de ajuste estructural, desde los años 1970, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que han forzado a los países del sur a liberalizar su agricultura, eliminar las ayudas a los pequeños países y a favorecer los cultivos para la exportación, fuente de divisas extranjeras utilizadas para devolver la deuda.

Así pues, el desentendimiento por parte de los Estados en el desarrollo rural, bajo la influencia de las instituciones financieras internacionales ha sido una de las causas profundas de la crisis alimentaria. La otra causa profunda es la pobreza de las poblaciones que viven en ciudades de países del sur, lo que les llevó a invertir prácticamente todos sus ingresos en la compra de comestibles cuando los precios aumentaron. En la mayor parte de los países del norte, el aumento de los precios ha tenido un efecto mucho menor sobre la capacidad de los hogares para abastecerse de alimentos.

Para comprender las causas reales de la crisis alimentaria, y darle una respuesta apropiada, es necesario conocer las causas del hambre estructural.

---

<sup>15</sup> Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, World Bank Policy Research Working Paper, julio de 2008.

<sup>16</sup> Comunicación del Banco Mundial, 14 de abril de 2008.

<sup>17</sup> J. Berthelot, artículo ya citado.

U. Jonsson y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) proponen una distinción útil entre tres tipos de causas: las causas *inmediatas*, fisiológicas, las causas *subyacentes*, a nivel de familias, y las causas *fundamentales*, a nivel de la sociedad<sup>18</sup>.

Las *causas inmediatas* son la falta de alimentación suficiente o adecuada para una persona y su pobre resistencia a la enfermedad. Estas causas, simplemente describen el hecho de que una persona no puede acceder a una alimentación adecuada y que su salud se ve afectada por ello. Son causas *fisiológicas*; son las mismas para todas las personas que sufren hambre, subalimentación o malnutrición.

Las *causas subyacentes* son mucho más complejas.

Mientras muchos creían durante mucho tiempo que la principal causa del hambre era la falta de alimentos *disponibles*, A. Sen fue uno de los primeros en demostrar que puede haber hambruna sin descenso de la disponibilidad de alimentos, en regiones o entre ciertos grupos de la población que no pueden *acceder* a la alimentación, incluso si esta estuviera disponible<sup>19</sup>.

Este análisis de A. Sen, basado en el estudio de las principales hambrunas del siglo XX, especialmente en India, en Bangladesh y en Etiopía, también sirve para explicar las causas subyacentes de la subalimentación crónica. En la mayor parte de los países, tanto en Occidente como en América Latina, Asia y África, a menudo hay alimentos adecuados disponibles en cantidad suficiente para la población, pero millones de familias, excluidas y a menudo discriminadas, no pueden acceder a ellos<sup>20</sup>. A. Eide<sup>21</sup>, J. Ziegler<sup>22</sup>, O. de Schutter<sup>23</sup> y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recogieron este análisis. Para el Comité:

Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza<sup>24</sup>.

De los 854 millones de personas que sufrían de subalimentación crónica en 2007, el 50 % vive en pequeñas explotaciones agrícolas, el 20 % lo constituyen familias

<sup>18</sup> U. Jonsson, "The Socio-economic Causes of Hunger" in A. Eide, W. Barth eide, S. Goonatilake, S. Gussow et J. Omawale (eds), *Food as a Human Right*, Singapore, United Nations University, 1988, pp. 28-35. UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 1998. Regard sur la nutrition*, Genève, 1998, pp. 25-37. Ver UN Millennium Project, Task Force on Hunger, *Halving hunger: it can be done*, 2005, p. 67.

<sup>19</sup> A. Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Clarendon Press, Oxford University Press, 1981. A. Sen, "Food Security and Entitlement" in *Politica internazionale*, No. 3/4, mayo-agosto 2001, pp. 19-25.

<sup>20</sup> Leer, por ejemplo, los informes de las misiones de J. Ziegler a Brasil, a India y a Bangladesh. Todos están disponibles en el sitio internet [www.righttofood.org](http://www.righttofood.org).

<sup>21</sup> A. Eide, *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano*, Naciones Unidas, *Serie d'estudios sobre los derechos humanos*, No 1, 1989, par. 33, 160.

<sup>22</sup> Comisión, *El derecho a la alimentación*. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, J. Ziegler (24 de febrero de 2005), E/CN.4/2005/47, par. 6.

<sup>23</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial, A/HRC/9/23, 8 de septiembre de 2008, párr. 2-11.

<sup>24</sup> CODESC, Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art.11), E/C.12/1999/5, par. 5.

rurales sin tierras, el 10 % familias de pastores nómadas, pequeños pescadores o personas que dependen del bosque para subsistir, y el 20 % vive en la pobreza urbana<sup>25</sup>. Estas personas siguen estando subalimentadas en 2008 ya que no poseen suficientes *derechos* de posesión de los recursos productivos – la tierra, el agua, las semillas, la pesca o el bosque – o de unos ingresos o ayudas sociales que les permitan vivir dignamente.

Las *causas fundamentales* del hambre, de la subalimentación y la malnutrición son aquellas cuyas raíces se encuentran en la estructura de la sociedad. Estas pueden ser históricas, económicas, culturales o incluso ecológicas.<sup>26</sup> Son las que explican porque los grupos más vulnerables de la sociedad no gozan de derechos sobre los recursos productivos que les permitan vivir en dignidad.

Contrariamente a lo que a veces se cree, estas causas fundamentales no pueden ser resumidas a *la guerra* o a las *catástrofes naturales*. Es cierto que los conflictos armados y las catástrofes naturales (principalmente las sequías y las inundaciones) limitan de manera importante el acceso a la alimentación. Pero estos no afectan más que el 10 % de las personas que sufren hambre y subalimentación.<sup>27</sup> De hecho, la mayor parte de los investigadores coincidieron en decir que las principales *causas fundamentales* del hambre y de la subalimentación son las *exclusiones políticas y económicas, las injusticias sociales y las discriminaciones*.<sup>28</sup>

J. de Castro lo resumió muy bien:

*“El hambre, la exclusión. Exclusión de la tierra, de los ingresos, del trabajo, del salario, de la vida y de la ciudadanía. Cuando una persona llega al punto de no tener nada que comer, significa que se le ha negado todo lo demás. Es una forma moderna de exilio. Es la muerte en vida.”*<sup>29</sup>

Esta exclusión se explica a menudo por las *relaciones de poderes desiguales* que perjudican sistemáticamente a los grupos más vulnerables de la sociedad. Como subrayar S. Brunel:

*“Desde siempre, en la historia de la humanidad, las minorías (políticas, étnicas o religiosas) han sido las primeras en sufrir el hambre, igual que todas las poblaciones que son víctimas de un estatus considerado como inferior y se encuentran situados al final de la escala social.”*<sup>30</sup>

Entre estos grupos excluidos o discriminados se incluyen familias pobres del campo de países del sur y las familias que viven en situación de extrema pobreza en las ciudades, las poblaciones indígenas y tribales en América Latina, Asia y África<sup>31</sup>, los Dalits en India y en Nepal<sup>32</sup>, y los apátridas, refugiados y personas

<sup>25</sup> UN Millennium Project, Task Force on Hunger, *Halving hunger: it can be done*, pp. 3-4.

<sup>26</sup> U. Jonsson, “The Socio-economic Causes of Hunger”, pp. 29-33.

<sup>27</sup> UN Millennium Project, op. cit.

<sup>28</sup> S. Brunel, *La Faim dans le monde. Comprendre pour agir*, p. 11.

<sup>29</sup> FAO, Etude de cas sur le droit à l'alimentation: Brésil, 2004, IGWG RTFG /INF 4/APP.1, p. 9. (Traducción al español hecha por el CETIM.) J. de Castro, Presidente del Comité Ejecutivo de la FAO de 1952 a 1956, fue uno de los primeros en demostrar que el hambre y la subalimentación no eran debidos a problemas climáticos sino a problemas políticos, económicos y sociales. DE CASTRO, J, Géopolitique de la faim, Les Éditions ouvrières, Paris, 1952.

<sup>30</sup> S. Brunel, *La Faim dans le monde. Comprendre pour agir*, p. 11. Traducción al español hecha por el CETIM.

desplazadas en todos los continentes<sup>33</sup>. Las mujeres son asimismo las primeras víctimas de la exclusión en el acceso a los recursos productivos, especialmente la tierra y en el acceso al trabajo. Muy a menudo son víctimas de múltiples discriminaciones<sup>34</sup> y representan el 70% de las personas subalimentadas en el mundo<sup>35</sup>.

Si los Estados y las Naciones Unidas quieren luchar contra las causas de la crisis alimentaria reciente y contra las del hambre estructural, tiene que hacerlo contra la exclusión social cuyas víctimas son las familias campesinas de los países del sur. Si se les ofrece la posibilidad de producir su propia alimentación, garantizándoles el acceso a los recursos productivos (tierra, agua, semillas, principalmente, pero también pesca y bosques), estas familias aumentarán la producción local y nacional, lo cual hará que disminuya al mismo tiempo la dependencia de los países del sur cara a la importaciones alimentarias. Paralelamente, los Estados y las Naciones Unidas tienen que permitir que las poblaciones pobres de las ciudades tengan un mejor acceso a unos ingresos suficientes, y, por lo tanto, a la alimentación.

## **II. LAS RESPUESTAS A LA CRISIS ALIMENTARIA**

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, O. de Schutter, presentó las respuestas de los Estados y las Naciones Unidas a la crisis alimentaria en su informe al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2008<sup>36</sup>. Distinguió tres fases: una primera fase de medidas tomadas individualmente, de manera no coordinada; una segunda fase de coordinación, que incluye consultas y conferencias internacionales; y una tercera fase de discusión de un nuevo orden alimentario mundial. Nosotros clasificaremos la primera fase dentro de las respuestas inmediatas (1) y las dos últimas fases en las respuestas estructurales, ya que estas dos fases están íntimamente ligadas (2). En la discusión de un nuevo orden alimentario mundial, las exigencias del derecho a la alimentación, que presentaremos en la parte III de este cuaderno crítico, tendrán que ocupar un lugar central.

### **1. Las respuestas inmediatas de los Estados y de las organizaciones internacionales**

Desde el inicio de la crisis alimentaria, los Estados que tenían los medios para ello, tomaron diversas medidas para mejorar el acceso de su población, principalmente urbana, a la alimentación. En respuesta a las protestas por causa del hambre, algunos países subvencionaron los alimentos de base, como el pan en Egipto. Otros disminuyeron las tarifas sobre las importaciones de productos alimenticios o, al

---

<sup>31</sup> Para ver ejemplos concretos, leer los informes de J. Ziegler en Guatemala, en Bolivia y en India, en el sitio web [www.righttofood.org](http://www.righttofood.org).

<sup>32</sup> Comisión, El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, J. Ziegler. Additif. Misión a la India E/CN.4/2006/44/Add.2, 20 de marzo de 2006, par. 11, 43. CODESC, Observaciones finales. Nepal, E/C.12/NPL/CO/2, 16 de enero de 2008, par. 22.

<sup>33</sup> S. Brunel, op. Cit., p. 12.

<sup>34</sup> Por ejemplo, porque son mujeres e indígenas.

<sup>35</sup> FAO, Women and the Right to Food. International Law and State Practice, 2008. FAO, Género y legislación – Los derechos de la mujer en la agricultura, FAO Estudio Legislativo Núm. 76, Roma, FAO, 2002.

<sup>36</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, O. De Schutter, Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial, par. 9-19, ver Anexo.



contrario, tomaron medidas para restringir las exportaciones de su producción al extranjero. China, Camboya, Vietnam, India y Pakistán, por ejemplo, limitaron drásticamente sus exportaciones de arroz al resto del mundo, para dar prioridad a su población.

Aparte de la ausencia de coordinación entre los Estados que han tomado estas medidas, es importante subrayar que no todos los gobiernos no han tenido los medios suficientes para tomar tales medidas para proteger a su población. Los países más pobres, como Haití, han sufrido en mayor medida el incremento de los precios de los alimentos y los motines por causa del hambre de su población, sin poder darle respuesta de una manera eficaz.

Las agencias de las Naciones Unidas reaccionaron rápidamente a la crisis alimentaria. El Programa de Alimentos Mundial (PAM) hizo un llamado urgente para recoger 500 millones de dólares americanos para compensar el incremento del coste de sus compras de alimentos. El hecho de que el precio de los comestibles haya aumentado un 40% en un año tuvo una consecuencia inmediata por parte del PAM: ya sea reduciendo en un 40% el número de beneficiarios, ya sea recibiendo más dinero. A lo largo de los meses, las sumas solicitadas por el PAM han sido cada vez más importantes, mientras que el dinero suplementario llegaba poco a poco.

La FAO fue una de las primeras organizaciones que anticipó el incremento de precios. Desde 2007, al principio de la crisis alimentaria, por medio de su Director General, Jacques Diouf, la FAO lanzó la idea de una Iniciativa para luchar contra la oleada de altos precios de los alimentos, a la que se invirtieron 17 millones de dólares y para la que solicitó más de mil millones de dólares americanos. La finalidad de esta iniciativa era recoger fondos para que los campesinos más pobres pudieran obtener suministros y material agrícola para aumentar sus cultivos de plantas comestibles. Esta fue una buena iniciativa.

Las instituciones financieras internacionales también dieron sus respuestas a la crisis alimentaria, sin, no obstante, cuestionarse ellas mismas aunque las políticas que habían preconizado durante tres décadas se encuentran entre las causas profundas de la crisis. Desde el principio de la crisis, el Banco Mundial declaró que había que dar prioridad a la agricultura, sobre todo doblando su volumen de préstamos para el sector agrícola en África, de los 400 millones de dólares actuales a 800 millones de dólares en 2009. El FMI defendió, a través de su Director General, Dominique Strauss-Kahn, la idea de una moratoria sobre los biocarburantes que entran en competencia directa con la producción alimentaria.<sup>37</sup>

Para coordinar las respuestas de las organizaciones internacionales a la crisis alimentaria, el Secretario General de las Naciones Unidas creó un equipo especial de alto nivel sobre la crisis<sup>38</sup>. Este equipo especial reagrupa a los dirigentes de los organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y de

---

<sup>37</sup> La idea de una moratoria sobre los agrocombustibles que entran en competencia con la producción alimentaria fue expresada por J. Ziegler en el informe que presentó en la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2007. Cf. Asamblea General Derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, A/62/289, 22 de agosto de 2007, párr. 19-44. Varios expertos como A. Eide, mantuvieron la idea de la moratoria. Cf. A. Eide, *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels)*, FAO Right to Food Studies, FAO, Roma, 2008.

<sup>38</sup> Cf. el sitio internet de este equipo especial de Naciones Unidas <http://www.un.org/french/issues/food/taskforce>.

la Organización Mundial del Comercio, cuyo director, Pascal Lamy, fue uno de los únicos que continuó preconizando la liberalización del comercio como solución inmediata y estructural a la crisis alimentaria y al hambre en el mundo. Así pues, el equipo del Secretario General, agrupó a partidarios de políticas muy diferentes, a menudo contradictorias, en materia agrícola. La esquizofrenia de las organizaciones internacionales que componen este equipo especial<sup>39</sup>, ya que algunas preconizan la liberalización total de intercambios y otras la protección del campesinado más vulnerable, es uno de los problemas fundamentales de esta respuesta institucional a la crisis. Su otro problema fundamental es la no participación de la sociedad civil y, como veremos, la no participación de los órganos de Naciones Unidas encargados del derecho a la alimentación.

## **2. Las respuestas estructurales de los Estados y de las organizaciones internacionales**

Desde el inicio de la crisis alimentaria, muchos Estados declararon que volverían a invertir masivamente en el desarrollo de su agricultura nacional, sobre todo en ayudas a los pequeños campesinos. Esta respuesta, lógica cuando se analizan las causas de la crisis alimentaria, se encuentra entre las respuestas estructurales de las Naciones Unidas a la crisis alimentaria. A finales de abril de 2008, en un discurso en Ginebra, el Secretario General de la ONU reconoció los errores pasados y prometió poner énfasis en las medidas para ayudar a los campesinos de países del sur, como solución principal al hambre estructural y a la crisis alimentaria.

El segundo día de su mandato – el 2 de mayo de 2008 – el nuevo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación solicitó al Consejo de Derechos Humanos una sesión especial sobre la crisis alimentaria y las violaciones del derecho a la alimentación que pudiera conllevar<sup>40</sup>. Los Estados aceptaron la idea y la *primera sesión especial temática* de la historia del Consejo de Derechos Humanos tuvo lugar el 22 de mayo, sobre la cuestión del impacto negativo sobre la realización del derecho a la alimentación de la crisis mundial de la alimentación que resulta, entre otras, de la explosión de los precios de los comestibles. La resolución que fue adoptada por unanimidad por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de mayo de 2008, sobre “El efecto negativo del empeoramiento de la crisis mundial de alimentos sobre la realización del derecho de toda persona a la alimentación”, es ejemplar<sup>41</sup>. Empieza por recordar el derecho a la alimentación y las obligaciones correlativas de los Estados. Enseguida subraya la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la alimentación de su población, en especial de los grupos vulnerables, sobre todo aumentando la producción local, mientras que se ha llamado a la comunidad internacional a incrementar los esfuerzos nacionales para levantar la producción de cultivos de plantas comestibles.

En un párrafo muy interesante, el Consejo de Derechos Humanos pide a “los Estados que, individualmente y por medio de la cooperación y la asistencia internacionales, las instituciones multilaterales pertinentes y otros interesados,

---

<sup>39</sup> Sobre la esquizofrenia de las organizaciones internacionales, léase J. Ziegler “Schizophrénie des Nations Unies” in *Le Monde diplomatique*, noviembre de 2001.

<sup>40</sup> O. de Schutter, Background Note, op. cit., p. 14.

<sup>41</sup> Resolución del Consejo de Derechos Humanos, El efecto negativo del empeoramiento de la crisis mundial de alimentos sobre la realización del derecho de toda persona a la alimentación, A/HRC/S-7/1, 22 de mayo de 2008, recogida por el Consejo de Derechos Humanos, Informe del Consejo de Derechos Humanos sobre su séptimo período extraordinario de sesiones, A/HRC/S-7/2, 17 de julio de 2008, p. 3-5.

adopten todas las medidas necesarias para garantizar la realización del derecho a la alimentación como objetivo esencial de derechos humanos, *y consideren la posibilidad de de revisar toda política o medida que pudiera tener un efecto negativo en la realización del derecho a la alimentación*, en particular del derecho de todos a estar protegidos contra el hambre, antes de aplicar tal política o medida.”<sup>42</sup> Según este oportuno criterio, se deberían revisar la producción de agrocombustibles, la especulación y la liberalización de la agricultura en función de su impacto sobre el derecho a la alimentación.

La resolución del Consejo de Derechos Humanos termina con la decisión de enviar a la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación a la Conferencia organizada por la FAO en Roma en junio de 2008. El objetivo del Consejo de Derechos Humanos era garantizar que el derecho a la alimentación tuviera un lugar central en los debates en Roma. Esta iniciativa se saldará con un fracaso total.

Del 3 al 5 de junio de 2008, la FAO organizó la Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial y los desafíos del cambio climático y las bioenergías. Muchos jefes de Estado y de Gobierno se encontraron durante tres días para discutir sobre las nuevas orientaciones que hay que seguir para luchar contra la crisis alimentaria y el hambre en el mundo, con el fin ya explicado de alcanzar el primer objetivo de desarrollo del Milenio. Pero de la lectura de la Declaración Final de la Conferencia<sup>43</sup>, se ve que el balance es muy moderado: el derecho a la alimentación ni se menciona e incluso los Estados preconizan numerosas políticas que llevan a su violación. Aunque la Declaración insiste de manera justificada en la necesidad de aumentar la producción local y la ayuda para la agricultura a escala nacional, los Estados confirman que la liberalización de intercambios agrícolas y las asociaciones con las empresas multinacionales son soluciones estructurales a la crisis alimentaria. Tampoco hay nada sobre la protección de los derechos de los campesinos o la necesidad de evaluar el impacto de las políticas vigentes sobre el derecho a la alimentación.

El abismo existente entre los criterios defendidos en esas dos reuniones internacionales, realizadas en un intervalo de dos semanas en el Consejo de Derechos Humanos y la FAO es sobrecogedor. Muestra toda la esquizofrenia de los Estados y las organizaciones internacionales, favorecida en Roma por la presión ejercida por las empresas multinacionales. Parece que mientras los Estados se desplacen para proteger los intereses de las élites económicas de sus países antes que los de centenares de millones de personas – que se encuentran fuera de toda influencia política – será imposible que haya un criterio normativo de la lucha contra el hambre. El derecho a la alimentación exige, no obstante, el respeto de los principios fundamentales, vinculantes para los Estados que los han aceptado de manera voluntaria al ratificar los tratados internacionales de protección de los derechos humanos. Los Estados y las organizaciones internacionales deberán tener en cuenta esos principios si pretenden responder de manera creíble a la crisis alimentaria actual y al hambre estructural<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Ibid., par. 3.

<sup>43</sup> FAO, Declaración de la Conferencia de Alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los retos del cambio climático y las bioenergías (5 de junio de 2008), par. 1.

### III. LAS EXIGENCIAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LAS DIRECTRICES ADOPTADAS POR LOS ESTADOS EN 2004

El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental, reconocido a nivel internacional, que implica las obligaciones jurídicas correlativas para los Estados de respetar, proteger y dar efecto al derecho a la alimentación.<sup>45</sup> Este derecho fue reconocido por los Estados en el marco del sistema internacional de protección de los derechos humanos, antes de reafirmarse en la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.<sup>46</sup> En 2002, cuando los Estados y la FAO constataron que las cifras relativas al hambre seguían aumentando, a pesar de los compromisos adquiridos en 1996, decidieron cambiar de estrategia y pasar de un criterio de luchar contra el hambre basándose en la *seguridad alimentaria* a uno que se basara en el *derecho a la alimentación*.<sup>47</sup> Esta decisión se tradujo en la elaboración, entre 2002 y 2004, de unas directrices sobre el derecho a la alimentación para dar unas orientaciones prácticas a los Estados sobre la mejor manera de conseguir los objetivos de 1996.<sup>48</sup>

Las directrices sobre el derecho a la alimentación fueron adoptadas por unanimidad por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Como primera tentativa por parte de los gobiernos por interpretar un derecho económico, social y cultural en principios de acción y por recomendar las medidas concretas que hay que tomar para garantizar su materialización<sup>49</sup>, aceptadas por la totalidad de los Estados, estas directrices representan un instrumento práctico inmediatamente utilizable para luchar contra el hambre y la subalimentación. Las directrices, igual que el derecho a la alimentación definido por el sistema internacional de protección de los derechos humanos, exigen a los Estados que respeten ciertos principios fundamentales en sus respuestas a la crisis alimentaria actual y al hambre estructural. Dichos principios son los siguientes: la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas, la participación, la dignidad humana, la no discriminación, el fortalecimiento de los sujetos de derechos y el acceso a la justicia en caso de violaciones. Cerraremos este cuaderno práctico explicando la implicación de estos principios en la lucha contra el hambre y la crisis alimentaria.

#### 1. La responsabilidad institucional y la obligación de rendir cuentas

Los Estados y las organizaciones internacionales deben asumir sus responsabilidades conjuntas para luchar contra la crisis alimentaria y el hambre estructural. Pero esto no es suficiente. También tienen que asumir su obligación de rendir cuentas cuando no se consiguen los objetivos. Si bien esta obligación existe

<sup>44</sup> Ver el comunicado de prensa del movimiento internacional campesino La Vía Campesina, “FAO: más libre comercio, más hambre”, 18 de Junio de 2008.

<sup>45</sup> C. Golay, M. Özden, *El derecho a la alimentación*, CETIM, Ginebra, 2005. Cf. también GOLAY, C, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Tesis presentada en el Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, para obtener el grado de doctor en derecho internacional, Ginebra, 2009.

<sup>46</sup> FAO, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la CMA (13-17 de noviembre de 1996), par. 1 de la Declaración y par. 13 y 61 del Plan de Acción.

<sup>47</sup> FAO, Declaración de la CMA: cinco años después (10-13 de junio de 2002), par. 3. Cf. W. Barth Eide, “From Food Security to the Right to Food” in W. Barth Eide, U. Kracht (eds), *Food and Human Rights in Development. Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Intersentia, 2005, pp. 67-97.

<sup>48</sup> FAO, Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después (10-13 de junio de 2002), par. 10.

<sup>49</sup> J. Diouf, “Anteproyecto” in FAO, Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, p. iii.

en virtud del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificada por 159 Estados, no existe por lo que se refiere a los objetivos de desarrollo del Milenio.

A nivel individual, todos los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y dar efecto al derecho a la alimentación. Así pues, tienen que asumir oficialmente su responsabilidad de luchar contra el hambre y adoptar un marco legislativo e institucional adecuado<sup>50</sup>. Brasil, aun sin haber conseguido llevar a cabo las reformas estructurales necesarias, en particular la reforma agraria, y siendo uno de los principales promotores de los agrocombustibles, constituye un ejemplo de creación de un marco institucional y legislativo de acuerdo con esta obligación. En enero de 2002, el gobierno brasileño adoptó una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, compuesta por medidas estructurales y un programa nacional de seguridad alimentaria – el programa hambre cero – con medidas de asistencia social<sup>51</sup>. Se creó un Consejo Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para elaborar y garantizar la puesta en práctica de estas medidas y en septiembre de 2006, el Congreso Nacional Brasileño adoptó la ley de creación del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, que consagra el sistema creado por el gobierno y reconoce el derecho a la alimentación y las obligaciones correlativas del Estado<sup>52</sup>.

Asimismo, los Estados tienen que crear o reforzar las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos – Comisión Nacional u Oficina del Mediador – incluyendo la promoción y la protección del derecho a la alimentación en su mandato. Guatemala, por ejemplo, adoptó en 2005 una ley sobre la seguridad alimentaria y nutricional que reconoce el derecho a la alimentación y las obligaciones correlativas de los Estados y prevé mecanismos de control.<sup>53</sup> La ley da un mandato específico al mediador nacional encargado de hacer recomendaciones sobre la mejor manera de respetar, proteger y dar efecto al derecho a la alimentación<sup>54</sup>.

## **2. La participación de la sociedad civil y de los grupos más vulnerables**

La participación es un principio fundamental del enfoque que se basa en los derechos humanos. Cuando los Estados y las organizaciones internacionales organizaron en Roma, en junio de 2008, una reunión sin la participación real de la sociedad civil, y evitaron integrar a la sociedad civil en el equipo especial del Secretario General de la ONU, violaron gravemente este principio fundamental. Las reivindicaciones de la sociedad civil, que organizaron una conferencia paralela en Roma en junio y adoptaron una declaración final con el título *The world doesn't need more of the same medicine* (el mundo no necesita más de la misma medicina), deben tenerse en cuenta en las respuestas a la crisis alimentaria<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> FAO, Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, directrices 3.1, 3.8.

<sup>51</sup> F.L. Schieck Valente, “Understanding Human Rights Approaches to Food and Nutritional Security in Brazil” in *Lessons Learned Revisited*, pp. 261-297.

<sup>52</sup> Ley 11.346 adoptada el 15 de septiembre de 2006.

<sup>53</sup> Ley que crea un sistema nacional de la seguridad alimentaria y nutricional, promulgada por el decreto 32-2005.

<sup>54</sup> Artículo 15.j. de la ley.

<sup>55</sup> Esta declaración final de las ONG está disponible en inglés y en español. Puede descargarse de la siguiente dirección de internet: [http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/el-mundo-no-necesita-mas-de-la-misma-medicina/view?set\\_language=es](http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/el-mundo-no-necesita-mas-de-la-misma-medicina/view?set_language=es)

A nivel nacional, la participación de la sociedad civil y de los grupos más vulnerables en la toma de decisiones sobre políticas y programas para luchar contra el hambre es un elemento esencial del enfoque basado en el derecho a la alimentación. El ejemplo de Brasil también es interesante, ya que el Consejo Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional se creó como foro de discusión entre el gobierno y la sociedad civil, y salió directamente del Presidente, teniendo como objetivo coordinar las políticas de varias instituciones gubernamentales y los esfuerzos de la sociedad civil y los representantes de los grupos más vulnerables<sup>56</sup>.

### **3. La protección de la dignidad humana como fin y como medio**

El objetivo principal de la protección de los derechos humanos es garantizar la protección de la dignidad humana, en todas sus dimensiones. Con relación al derecho a la alimentación, esto significa que las respuestas a la crisis alimentaria y al hambre estructural tienen que dirigirse a garantizar el derecho de toda persona a alimentarse por sus propios medios, y dignamente. No se trata, pues, de continuar preconizando la liberalización del comercio, o la producción de agrocombustibles, sin tener en cuenta su impacto en el acceso a la alimentación de los más vulnerables. Al contrario, hay que garantizar que cualquier política y decisión tenga como objetivo y como efecto proteger la dignidad humana. Tampoco se trata de instalar a los más pobres en la dependencia de la ayuda alimentaria, sin políticas de desarrollo para mejorar su situación.

Las directrices sobre el derecho a la alimentación insisten en la obligación de los Estados de respetar, proteger y garantizar el acceso a los recursos productivos de las poblaciones más vulnerables, en particular las familias campesinas pobres de los países del sur, para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Como ya se ha dicho, lo que hace falta garantizar para atacar a las causas de la crisis alimentaria y el hambre, es que todo el mundo tenga *acceso* a una alimentación adecuada o a los medios para procurársela<sup>57</sup>.

### **4. La no discriminación y la prioridad de los grupos más vulnerables**

El principio de no discriminación es fundamental en derecho internacional de derechos humanos. Exige que los Estados tomen al mismo tiempo medidas legislativas para garantizar la no discriminación en derecho – *de jure* – y medidas positivas para garantizar la no discriminación en los hechos – *de facto*. En todas las respuestas a la crisis alimentaria mundial, la prioridad tendrá que ser, entonces, la de proteger a los grupos más vulnerables, como las familias pobres que viven en el campo y en las ciudades de países del sur, y los grupos y personas discriminadas, como las poblaciones indígenas o tribales, las mujeres, los trabajadores migrantes, los refugiados y las personas desplazadas.

<sup>56</sup> Consejo Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional está formado por 17 representantes del gobierno brasileño – sobre todo de los Ministerios de desarrollo social y de la lucha contra el hambre, de agricultura, de pesca y de aprovisionamiento, de desarrollo agrario, de educación, de medio ambiente, de planificación, de salud y de trabajo, y secretariados especializados, como el Secretariado de Derechos de la Mujer y del Hombre – 42 representantes de la sociedad civil – sobre todo representantes de organizaciones campesinas, de trabajadores, agrícolas, de minorías, de iglesias, de universidades, de organizaciones para la protección de los derechos humanos y de la industria alimentaria – y 16 observadores – sobre todo representantes de municipios, de la FAO, de UNICEF, de la Organización Internacional del Trabajo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Banco Mundial, así como el Relator Nacional sobre los derechos humanos ligados a la alimentación, al agua y a las tierras agrícolas. Cf. C. Golay, “Questions juridiques et institutionnelles” in FAO, *Le droit à l’alimentation. Mise en pratique*, 2006, Ficha 3.

<sup>57</sup> CODESC, Observacion General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art.11), E/C.12/1999/5, par. 6.

Para responder a la crisis alimentaria, este principio requiere que los Estados y las organizaciones internacionales empiecen por identificar a las personas y a los grupos más vulnerables, las personas excluidas y las discriminadas, para orientar sus políticas a su favor. No se trata, pues, de aspirar a un crecimiento económico sin preocuparse de ayudar a los más vulnerables, ni de aumentar la producción alimentaria sin preguntarse quien va a aprovecharse de ello, quien la producirá y quien tendrá acceso a ella.

## **5. El fortalecimiento de los sujetos de derechos y la garantía del acceso a la justicia en caso de violaciones**

Finalmente, es necesario un marco jurídico adecuado para las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación. Es el único medio para garantizar que los programas y las políticas de lucha contra el hambre se mantengan, más allá de las opciones políticas de los gobiernos. En India, por ejemplo, los programas de distribución de alimentos estaban en decadencia y no se podía descartar que fueran eliminados, cuando la Corte Suprema reconoció el derecho a la alimentación de las personas que se estaban muriendo de hambre en el Estado del Rajastán.<sup>58</sup> Enseguida, la Corte Suprema dictó varias decenas de disposiciones provisionales, dirigidas a la totalidad de los gobiernos de los Estados de la India y exigiéndoles que pusieran en práctica los programas de distribución de alimentos para los más desfavorecidos. La Corte Suprema ordenó de manera notoria a los gobiernos que identificaran a las personas que tenían derecho a las raciones alimenticias, en base a varios programas de asistencia y ordenó también la aplicación concreta de dichos programas.<sup>59</sup> Si los programas elaborados por los poderes políticos no respondían a las necesidades, la Corte Suprema ordenaba las mejoras. Por ejemplo, ordenó que se mejorara el programa de comidas escolares para los niños, asegurándoles una comida caliente a todos los niños y niñas que estudiaban en la escuela pública, en lugar de una comida fría<sup>60</sup>. También exigió que las poblaciones tribales, entre las que se encuentran las más vulnerables, se incluyan en un programa de distribución de alimentos, cosa que no estaba prevista<sup>61</sup>.

En 2005, una ley sobre el derecho a la información vino a completar la protección de los derechos humanos en India, garantizando un acceso transparente a los programas, las políticas y los presupuestos de los gobiernos indios. Esta ley obtuvo resultados gracias a una campaña de la sociedad civil hindú, para garantizar el derecho a la alimentación y el acceso a la información para todos<sup>62</sup>. A través de esta campaña, las organizaciones no gubernamentales hindúes llegaron a millones de personas, reforzando su capacidad para reivindicar sus derechos. El fortalecimiento de los sujetos de derechos, junto con los otros principios fundamentales exigidos por un enfoque de la lucha contra el hambre basado en el derecho a la alimentación, es la única vía posible para que los esfuerzos de los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil tengan éxito en la lucha contra la crisis alimentaria actual, y en la duración del hambre estructural.

<sup>58</sup> India, Corte Suprema, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors.*

<sup>59</sup> Por ejemplo, en sus disposiciones del 28 de noviembre de 2001, la Corte Suprema ordenó la aplicación de varios programas de asistencia, especialmente para personas que viven bajo el umbral de la pobreza, los niños, las personas mayores y las mujeres embarazadas. India, Corte Suprema, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, Order of 28 November 2001.

<sup>60</sup> India, Corte Suprema, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, Order of 28 November 2001.

<sup>61</sup> India, Corte Suprema, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, Order of 2 May 2003.

<sup>62</sup> Para una mayor información sobre esta campaña, ver el sitio internet [www.righttofoodindia.org](http://www.righttofoodindia.org).

## **ANEXOS**

1. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Consejo de la FAO, noviembre de 2004*
2. *Background Note: Analysis of the World Food Crisis by the U.N. Special Rapporteur on the Right to Food, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación O. de Schutter, 2 de mayo de 2008*
3. *Resolución A/HRC/RES/7/14 sobre el derecho a la alimentación adoptada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de mayo de 2008. Cf. Informe del Consejo de Derechos Humanos sobre su séptima sesión extraordinaria, A/HRC/S-7/2, 17 de julio de 2008*
4. *Declaración de la Conferencia de la FAO de junio de 2008: FAO, Declaración de la Conferencia de Alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los retos del cambio climático y las bioenergías (5 de junio de 2008)*
5. *Declaración final de las ONG durante la Conferencia de la FAO de junio de 2008: El mundo no necesita más de la misma medicina*
6. *Informe del Relator Espacial sobre el derecho a la alimentación, O. De Schutter, sobre la crisis alimentaria mundial A/HRC/9/23, Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial (8 de septiembre de 2008)*
7. *Artículo de J. Berthelot, Démêler le vrai du faux dans la flambée des prix agricoles, mayo de 2008.*
8. *El Derecho a la alimentación, CETIM, 2005*
9. *Observación General n° 12, El derecho a una alimentación adecuada, CODESC, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999.*

### **Agradecimientos**

*Esta publicación ha recibido apoyo del Estado de Ginebra, de la Ciudad de Carouge, de las Comunas de Meinier, Meyrin y Confignon, de la Loterie romande y de Emaús Internacional. Se inscribe en el marco del Programa Derechos Humanos del CETIM, apoyado a su vez (noviembre de 2008) por la Dirección de Desarrollo y de la Cooperación – Suiza (DDC), por la Ciudades de Ginebra, de Lausanne, de Lancy y de Onex y Caritas Suiza.*

### **Derechos de reproducción**

*Esta publicación está disponible en francés, inglés y español.*

*Su reproducción y/o traducción a otras lenguas están no sólo autorizadas sino que se alienta a hacerlo, con la condición de mencionar la edición original y de informar al CETIM.*

N.B. Se encuentran los anexos en carpetas separadas.