

**UN ENFOQUE INTEGRADO DEL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL
MARCO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Ana García Juanatey

TESI DOCTORAL UPF / 2015

DIRECTOR DE LA TESI

Dr. ÀNGEL J. RODRIGO HERNÁNDEZ

**DEPARTAMENT DE DRET INTERNACIONAL PÚBLIC I RELACIONS
INTERNACIONALS**



A mi padre

RESUMEN

La tesis *Un enfoque integrado del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en el marco del desarrollo sostenible* propone un modelo basado en el marco metodológico del desarrollo sostenible para la implementación del derecho a la alimentación a escala nacional. En un contexto global marcado por el cambio climático y por unos recursos naturales menguantes, este marco ofrece una serie de herramientas útiles para lograr una implementación más sostenible del derecho a la alimentación y para cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible n° 2 “poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible” en 2030. Las herramientas que aporta este marco son un conjunto de *principios de Derecho internacional*, como el de integración, el de uso sostenible de los recursos naturales y el de equidad intergeneracional, entre otros, que complementan las bases teóricas y filosóficas del derecho a la alimentación; un *enfoque integrado para la elaboración de políticas públicas* destinadas a lograr la seguridad alimentaria y a mitigar los problemas ambientales relacionados con la producción y distribución de alimentos; y una serie de *recursos hermenéuticos* para ayudar a los jueces en la tarea de equilibrar y ponderar los diferentes requerimientos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, para una interpretación más integrada de este derecho. Estas herramientas enriquecen la implementación del derecho a la alimentación, situándolo en un marco de mayor amplitud y que refleja más adecuadamente las estrechas relaciones existentes entre la alimentación y el medio ambiente.

ABSTRACT

The thesis *An integrated approach of the right to food and food security in the framework of sustainable development* proposes a model based upon the methodological framework of sustainable development for the implementation of the right to food at the national level. Within a global context marked by climate change and declining natural resources, this framework offers a set of tools aimed at achieving a more sustainable implementation of the right to food and at reaching the Sustainable Development Goal n° 2 “end hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture” by 2030. This framework provides a series of *principles of international law*, such as the principle of integration, the principle of sustainable use of natural resources and the principle of intergenerational equity, among others, which complement the theoretical and philosophical underpinnings of the right to food; an *integrated approach for the elaboration of public policies* oriented to achieve food security and to mitigate the environmental problems related to food production and distribution; and a collection of *hermeneutical resources* that can assist judges in the task of weighing and evaluating the economic, social and environmental aspects of sustainable development, for a more integrated interpretation of this right. These tools can enrich the implementation of the right to food, placing it in a wider framework that duly reflects the close relations between food and the environment.

ÍNDICE

	Pág.
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS.....	VII
AGRADECIMIENTOS.....	IX
INTRODUCCIÓN.....	XI

PRIMERA PARTE

LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

CAPÍTULO I. EL HAMBRE COMO PROBLEMA GLOBAL: DEFINICIÓN, CAUSAS Y MARCO INSTITUCIONAL.....	17
I. EL PROBLEMA DEL HAMBRE Y SUS CAUSAS.....	17
A. El concepto de hambre y diferenciación de nociones afines.....	18
B. Las causas del hambre.....	21
II. LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: MARCO INSTITUCIONAL.....	29
A. El núcleo de la gobernanza global de la seguridad alimentaria: las agencias de alimentación de la ONU con sede en Roma.....	30
B. Las instituciones financieras internacionales.....	35
III. LA REFORMA DE LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	36
A. El desencadenante de la reforma de la gobernanza global de la seguridad alimentaria: la crisis alimentaria mundial.....	36
B. Las propuestas de reforma de la gobernanza global de la seguridad alimentaria.....	38
CAPÍTULO II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO MARCO PRINCIPAL EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA DESNUTRICIÓN.....	45
I. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: ORIGEN Y EVOLUCIÓN.....	45
A. La seguridad alimentaria: definición y diferenciación de nociones afines.....	46
B. Origen y evolución de la expresión “seguridad alimentaria”.....	50
II. HACIA UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: LOS VECTORES DE UNA TRANSFORMACIÓN.....	54
A. De la seguridad alimentaria nacional a la seguridad alimentaria familiar.....	55
B. La expansión de la SAF: hacia un concepto multidimensional.....	55

III. LA DEFINICIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: SUS PILARES Y SU UTILIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE	64
A. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria.....	64
B. La utilidad del concepto de seguridad alimentaria en la lucha contra el hambre	72
CAPÍTULO III. LA FRAGMENTACIÓN NORMATIVA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	73
I. LA NOCIÓN DE RÉGIMEN INTERNACIONAL Y EL PROBLEMA DE LA FRAGMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL.....	73
A. El concepto de régimen internacional.....	74
B. Los regímenes internacionales y la fragmentación del Derecho internacional.....	79
II. ALGUNOS REGÍMENES INTERNACIONALES IMPLICADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	81
A. El régimen internacional del comercio	82
B. El régimen internacional de la propiedad intelectual.....	87
C. El régimen de protección global de la biodiversidad	91
III. LA FRAGMENTACIÓN Y LOS CONFLICTOS NORMATIVOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	96
A. Las interacciones entre regímenes y su impacto en la seguridad alimentaria	96
B. Fragmentación y unidad en el ámbito de la seguridad alimentaria	101

SEGUNDA PARTE

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: FORMULACIÓN, OBLIGACIONES DERIVADAS E IMPLEMENTACIÓN

CAPÍTULO IV. LA FORMULACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	109
I. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	110
A. El reconocimiento del derecho a la alimentación en los instrumentos jurídicos de carácter universal	110
B. El reconocimiento del derecho a la alimentación en los instrumentos jurídicos de carácter regional.....	116
II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	117
A. El derecho a la alimentación como un derecho derivado	117
B. El derecho a la alimentación como un derecho autónomo	124

III. LA DEFINICIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL: CONTENIDO NORMATIVO Y CONTENIDO MATERIAL.....	131
A. El contenido normativo y la titularidad del derecho a la alimentación.....	131
B. El contenido material del derecho a la alimentación.....	136
 CAPÍTULO V. LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SU CUMPLIMIENTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	141
I. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO DERIVADAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	141
A. Algunas consideraciones generales sobre la obligatoriedad de los DESC.....	143
B. Las obligaciones generales.....	146
C. Las características de las obligaciones.....	150
II. LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN.....	158
A. Las obligaciones extraterritoriales del Estado.....	159
B. Las obligaciones de los actores no estatales.....	163
III. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	168
A. Los mecanismos de protección internacionales derivados del sistema general de derechos humanos de las Naciones Unidas.....	169
B. Los mecanismos de protección internacionales derivados de los tratados de derechos humanos.....	170
 CAPÍTULO VI. LA IMPLEMENTACIÓN Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNO.....	175
I. LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PLANO NACIONAL: LOS ACTORES IMPLICADOS.....	175
A. Los actores de ámbito universal.....	176
B. Los actores de ámbito regional.....	182
C. Los actores de ámbito nacional.....	183
II. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACIÓN NACIONAL COMO HERRAMIENTAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	187
A. Los principales instrumentos jurídicos de ámbito nacional: el reconocimiento constitucional y las leyes marco.....	188
B. La legislación nacional 10 años después de la publicación de las Directrices voluntarias: avances y desafíos.....	192
III. LA TUTELA JUDICIAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS ÓRGANOS JUDICIALES NACIONALES.....	195
A. La problemática de la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC.....	196
B. La justiciabilidad del derecho a la alimentación.....	199

TERCERA PARTE

EL MARCO METODOLÓGICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

CAPÍTULO VII. EL MARCO METODOLÓGICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	211
I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE	212
A. El origen y la evolución del concepto de desarrollo sostenible	212
B. Una aproximación crítica al concepto de desarrollo sostenible.....	223
II. EL MARCO METODOLÓGICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DERECHO INTERNACIONAL: LA EXPRESIÓN DE UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL	226
A. La multidimensionalidad del desarrollo sostenible como concepto jurídico.....	226
B. El marco metodológico del desarrollo sostenible en el Derecho internacional: concepto y caja de herramientas.....	230
III. EL POTENCIAL DEL MARCO METODOLÓGICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL CONTEXTO POST- 2015.....	234
A. Los límites del enfoque basado en los derechos humanos	235
B. Las ventajas de un enfoque integrado entre el marco metodológico del desarrollo sostenible y el enfoque basado en los derechos humanos	243
CAPÍTULO VIII: LOS PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL RELATIVOS AL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	251
I. EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN DE LAS DIMENSIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y AMBIENTALES	252
A. La integración sistémica.....	253
B. La integración institucional.....	256
C. La integración jurídica.....	260
II. EL PRINCIPIO DE USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES	261
A. Dos ejemplos de uso de un enfoque integrado: las <i>Directrices voluntarias sobre tenencia</i> y las <i>Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca</i>	263
B. Los mecanismos para el monitoreo del uso y disponibilidad de los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos	265
C. Los mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso y conservación de los recursos naturales	266
III. OTROS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	268
A. El principio de equidad y de erradicación de la pobreza.....	268
B. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.....	276

C.	El principio de precaución a la salud humana, los recursos naturales y los ecosistemas	279
CAPÍTULO IX: LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: UN MARCO BASADO EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....		
285		
I.	UN ENFOQUE INTEGRADO PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS BASADAS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	286
II.	UN ENFOQUE INTEGRADO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES MARCO Y ESTRATEGIAS NACIONALES BASADAS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	291
A.	Un enfoque integrado para la elaboración de las leyes marco basadas en el derecho a la alimentación.....	292
B.	Un enfoque integrado para la elaboración de las estrategias sobre el derecho a la alimentación.....	307
III.	UN ENFOQUE INTEGRADO EN PARA LA ELABORACIÓN DE OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES	309
A.	Las políticas sobre la tierra, el agua y la pesca.....	310
B.	Las políticas sobre los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura	312
C.	Las políticas sobre comercio de productos agrícolas.....	314
D.	Las políticas sobre nutrición, inocuidad y protección del consumidor.....	317
CAPÍTULO X: LOS RECURSOS HERMENÉUTICOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: HACIA UNA INTERPRETACIÓN SOSTENIBLE DE LAS NORMAS JURÍDICAS		
321		
I.	LA INTERPRETACIÓN SOSTENIBLE DE LAS NORMAS JURÍDICAS	321
A.	La integración como herramienta del razonamiento judicial	322
B.	Los recursos hermenéuticos del desarrollo sostenible para una interpretación más sostenible del derecho a la alimentación	325
II.	EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA	328
A.	El desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación en la jurisprudencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.....	330
B.	El desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	333
III.	LAS HERRAMIENTAS PARA UNA INTERPRETACIÓN SOSTENIBLE DE LAS NORMAS JURÍDICAS	343
A.	Las cláusulas que regulan las relaciones entre tratados.....	343
B.	Las normas que ayudan al proceso de integración y a la interpretación teleológica del tratado.....	345
C.	El recurso a principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible.....	347
D.	El uso de la terminología relativa al desarrollo sostenible	350
CONCLUSIONES		
353		
BIBLIOGRAFÍA		
373		

FUENTES DOCUMENTALES	389
JURISPRUDENCIA	405

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGNU Asamblea General de las Naciones Unidas

BM Banco Mundial

CADH Comisión Africana de Derechos Humanos

CDB Convenio sobre la Diversidad Biológica

CDESC Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CDH Consejo de Derechos Humanos

CDI Comisión de Derecho Internacional

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIJ Tribunal Internacional de Justicia

CSA Comité Mundial de Seguridad Alimentaria

DGP Derechos civiles y políticos

DESC Derechos económicos, sociales y culturales

ECOSOC Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

EIA Evaluación de impacto ambiental

EPU Examen Periódico Universal

FAO Organización para la Agricultura y la Alimentación

FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FMAM Fondo para el Medio Ambiente Mundial

FMI Fondo Monetario Internacional

GEI Gases de efecto invernadero

GTA Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General

GTAN Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la crisis alimentaria

HLPE Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición

IDLO Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo

IDS Institute of Development Studies

IFPRI International Food Policy Research Institute

ILA International Law Association

OACDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODI Overseas Development Institute

ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA Organización de Estados Americanos

OIT Organización Internacional del Trabajo

OMC Organización Mundial del Comercio

OMG Organismos modificados genéticamente

OMS Organización Mundial de la Salud

ONU Organización de las Naciones Unidas

PBIDA Países de bajos ingresos con déficit de alimentos

PMA Programa Mundial de Alimentos

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PSA Pagos por servicios ambientales

RGAA Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido posible gracias a las personas que me han acompañado y ayudado a lo largo de su desarrollo.

En primer lugar, ha sido esencial la contribución del Dr. Ángel J. Rodrigo, en cuyo trabajo académico se apoya en buena parte esta tesis, y sin cuyos consejos y apoyo moral este trabajo no se hubiese llevado a cabo.

También, gracias a las personas e instituciones que me han inspirado y orientado desde que decidí embarcarme en la realización de este trabajo: a todas las personas que conforman el *Institut de Drets Humans de Catalunya*, donde empecé mi formación académica y profesional en el ámbito de los derechos humanos, y en particular a su directora Aida Guillén, quien me ha demostrado que los derechos humanos son, ante todo, una herramienta práctica que sirve para mejorar nuestras vidas y las de las personas que nos rodean; a las personas que conocí en mi paso por *Acción Contra la Fam Catalunya*, en particular a Natalia Anguera, quien me dio la idea de investigar el derecho a la alimentación, lo que luego germinaría y se convertiría en la tesis que aquí se presenta; a las personas con las que he trabajado en el *Institut Barcelona d'Estudis Internacionals*, especialmente a Jacint Jordana y Andrea C. Bianculli, de quienes he aprendido tanto y quienes serán siempre para mí un modelo de investigadores, por su capacidad de trabajo y su profundo conocimiento del oficio; y a todo el Equipo del derecho a la alimentación de la FAO, por su calurosa acogida durante los meses que pasé de estancia de investigación en Roma y, muy especialmente, a Juan C. García, por iluminarme con sus opiniones nunca banales y con su visión realista y profunda del problema del hambre y sus causas.

Igualmente, me gustaría mostrar mi gratitud a las personas que leyeron partes de esta tesis, en concreto a mis queridas amigas Eurídice Márquez, Júlía Lladós, Bettina Steible y María Macía, cuyos consejos han contribuido a mejorar el contenido y la forma de este trabajo. También se merece una especial mención mi amiga Constanza Sánchez, quien siempre ha estado a mi lado para marcarme el camino y ofrecerme su ayuda.

Por último, pero no por ello menos importante, gracias a mi familia, que siempre me ha apoyado incondicionalmente. Y muy especialmente a Luca, sin cuya paciencia, cariño, ánimos y cuidados no hubiese podido sacar adelante este trabajo, y a nuestro hijo, quien tan

bien se ha portado y tanta alegría nos ha dado durante estos últimos ocho meses en mi barriga.

A todos, gracias.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

A finales de septiembre de 2015, los representantes de los Estados y otros actores relevantes se reunieron en Nueva York en la Cumbre Especial de Desarrollo Sostenible para impulsar una nueva agenda de desarrollo para los siguientes 15 años. Esta Cumbre marcaba el final del período de seguimiento de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y suponía, al mismo tiempo, el lanzamiento de la nueva agenda de desarrollo expresada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Acompañados como es habitual de grandes dosis de retórica, en esta Cumbre se marcaron 17 ambiciosos objetivos y 169 metas. El segundo de estos objetivos era “poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible”. La inclusión de este objetivo significaba reanudar el compromiso de la comunidad internacional con la erradicación del hambre. Pero, a pesar de la importancia de la renovación de este compromiso, no hay que perder de vista que el ODS n° 2 es, en última instancia, la expresión de un rotundo fracaso: la incapacidad para alcanzar el que era el primer ODM marcado para 2015: *erradicar el hambre y la desnutrición*. Casi 800 millones de personas siguen sufriendo hambre en el mundo en 2015¹.

La extensión y ambición de la nueva agenda de desarrollo ha generado grandes expectativas, que se han manifestado en la amplia cobertura mediática que han tenido los nuevos objetivos. No obstante, durante la Cumbre Especial en Nueva York, la pregunta que muchos se hacían era si esta lista de objetivos consistía en una declaración vacía de intenciones o si en realidad la comunidad internacional estaba sentando las bases para el efectivo cumplimiento de dichos objetivos. Entre los escépticos, un *think tank* británico se preguntaba apropiadamente cuál sería el esfuerzo que la comunidad internacional tendría que hacer para alcanzar estos objetivos, proponiendo una clasificación de los 17 objetivos en tres tipos de metas: las que podrían alcanzarse con una simple *reforma*, las que requerirían una *revolución* con respecto a las políticas actuales y las que necesitarían un auténtico *cambio de rumbo*, es decir, hacer básicamente lo contrario de lo que se había hecho hasta el momento². Según su informe *Proyectando el progreso: Alcanzar los ODS en 2030*, cumplir el

¹ FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, Roma, FAO, 2015, p. 2.

² S. Nicolai *et al.*, *Projecting progress: reaching the SDGs by 2030*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), 2015.

objetivo de erradicar el hambre requeriría un cambio revolucionario. Es más, otros aspectos relacionados con la erradicación del hambre como combatir el cambio climático, exigirían un completo cambio de dirección para poder cumplirse. Asimismo, este informe subrayaba que el impacto del cambio climático podría cuestionar el cumplimiento de otros objetivos, ya que si no se produce el necesario giro en las políticas actuales, cualquier intento de reducir la pobreza o el hambre se hará cada vez más difícil.

En este contexto, esta tesis parte de la necesidad de un cambio profundo en la realización de políticas para combatir el hambre y explora el papel que el Derecho internacional puede tener en el proceso. La lucha contra el hambre es uno de los objetivos de la cooperación internacional y, por tanto, uno de los desafíos a los que debe hacer frente el Derecho internacional. Los fundamentos de esta cooperación se encuentran en la *Carta de San Francisco* de 1945, que comenzaba afirmando la decisión de los pueblos de las Naciones Unidas de “promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”. En el artículo 55, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se comprometía además a la solución de “problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario”. La creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1945 y del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 1964 refleja esta voluntad de cooperación para abordar el problema del hambre, que se concretó en las décadas siguientes en varias conferencias internacionales sobre la materia.

Sin embargo, la respuesta que se ha dado desde el Derecho internacional a este problema ha sido, hasta el momento, errática y fragmentada. Esto es palpable en el hecho de que, a pesar de la diversidad de instrumentos de *soft law* en los que se establecen objetivos relativos a la lucha contra el hambre, no existe ningún tratado internacional vinculante cuyo objetivo sea la consecución de una situación de seguridad alimentaria, sea a nivel universal o regional. Por tanto, se puede afirmar que la respuesta que se han dado al problema del hambre desde el Derecho internacional ha sido poco coherente y, hasta el momento, se ha limitado a una serie de tratados que regulan algunos de los aspectos necesarios para alcanzar una situación de seguridad alimentaria, un concepto complejo que implica factores tanto económicos, como sociales y ambientales.

A pesar de esta fragmentación, entre la variedad de instrumentos de Derecho internacional existentes, también se encuentran dispersas y desordenadas una serie de herramientas que

pueden contribuir a afrontar el desafío de erradicar el hambre: las que aporta el *marco metodológico del desarrollo sostenible*. En este sentido, además de un objetivo político, el desarrollo sostenible también se puede considerar como un marco metodológico para la creación y aplicación de políticas públicas y normas jurídicas internacionales³. La definición de desarrollo sostenible se incorpora al Derecho internacional a través de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* en 1992, en la que se definieron los primeros principios jurídicos del desarrollo sostenible. Diez años después, en la *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*, se hace un llamamiento a los Estados a que contribuyan a la integración de los aspectos económico, social y ambiental del desarrollo sostenible en sus políticas y planes. Desde ese momento, el desarrollo sostenible se ha utilizado como referencia para integrar estos objetivos, proporcionando un conjunto de utillajes que constituyen un auténtico marco metodológico.

En esta tesis se explora la utilidad de este marco para alcanzar una situación de seguridad alimentaria en el contexto de la agenda de desarrollo 2030. Como han demostrado durante las últimas décadas los estudios en el ámbito material de la *seguridad alimentaria*, el hambre es un problema complejo con profundas raíces económicas, políticas y sociales. Según la definición acuñada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, para que exista una situación de seguridad alimentaria deben cumplirse sus cuatro dimensiones o pilares: la *disponibilidad de alimentos*, que se refiere a que haya cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones; el *acceso a los alimentos*, que implica que se garantice el acceso de las personas a los recursos adecuados para producir o adquirir alimentos; la *utilización*, que hace alusión a que los alimentos sean consumidos de manera adecuada, para lo que es necesario que se pueda acceder a agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas; y la *estabilidad*, que garantice que una población, un hogar o una persona tenga acceso a alimentos adecuados en todo momento, sin correr el riesgo de quedarse sin alimentos como consecuencia de crisis repentinas o fenómenos cíclicos⁴.

De esta definición de seguridad alimentaria se desprende que para que un país, una

³ Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho Internacional*, Barcelona, Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, nº 8, 2006.

⁴ *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, WFS 96/3, 13 de noviembre de 1996 en Roma, pág. 1.

población, un hogar o una persona tengan acceso a cantidades suficientes de alimentos adecuados o recursos para adquirirlos, deberían intervenir varios factores relacionados. Por una parte, la *disponibilidad y estabilidad de alimentos* está muy relacionada con los niveles de producción agrícola y la articulación del mercado de alimentos, ambos factores relacionados con el nivel de desarrollo económico. Por otra parte, el *acceso y utilización de los alimentos* depende de la existencia de un sistema de seguridad social que disponga de redes que el Estado ponga en marcha en situaciones donde los alimentos escasean, así como de la existencia de servicios sociales básicos como la asistencia sanitaria. Por tanto, en las últimas décadas se ha consolidado la idea de que alcanzar una situación de seguridad alimentaria requiere prestar atención a varios factores, relacionados tanto con el desarrollo económico como con el desarrollo social.

Al mismo tiempo, a lo largo de los últimos años se ha señalado el impacto de los problemas ambientales en la seguridad alimentaria. En particular, se ha resaltado la incidencia de factores ambientales como el cambio climático o la escasez y degradación de los recursos naturales necesarios para producir alimentos, entre otros. Por un lado, como consecuencia del cambio climático, la mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos extremos están interfiriendo en la capacidad de las comunidades humanas de producir alimentos, en particular en las regiones más vulnerables. En relación a este desafío, mientras se escriben estas líneas, está a punto de inaugurarse la XXI Conferencia sobre Cambio Climático en París, en la que se discutirá el techo máximo de aumento de temperatura para el presente siglo con respecto a la era preindustrial. Esta Conferencia parte de la previsión de que un aumento de más de 2 °C llevará al planeta a afrontar una “peligrosa interferencia antropogénica”⁵ que, entre otras cosas, haría de la reducción de la pobreza, y por tanto del hambre, un objetivo crecientemente inalcanzable⁶. Por otro lado, la degradación y mengua de recursos naturales esenciales para la producción de alimentos, tales como agua potable, tierra fértil, pastos adecuados, pesquerías y recursos forestales, también afectará a la seguridad alimentaria, particularmente en el caso de las poblaciones más vulnerables que dependen directamente del acceso a dichos recursos. Asimismo, se espera que el impacto de estos factores se acreciente en el medio plazo, entre otras cosas

⁵ Convención Marco sobre el Cambio Climático, *Acuerdo de Copenhague*, Decisión 2/CP.15, adoptado el 18 de diciembre de 2009 en Bonn.

⁶ C. Watson, W. McFarland e I. Granoff, *Targeting Zero Zero Achieving zero extreme poverty on the path to zero net emissions*, Summary, Londres, ODI, 2015, p. 3.

como consecuencia del aumento de población y de la intensificación de los fenómenos asociados con el cambio climático.

Por ende, el fracaso de las políticas destinadas a la erradicación del hambre y los desafíos que plantea alimentar a una población creciente con unos recursos menguantes y un medio crecientemente degradado requieren la búsqueda *de nuevas y creativas soluciones al problema del hambre*. En este sentido, uno de los mecanismos que desde el Derecho internacional se han revelado más útiles para afrontar el desafío de lograr la seguridad alimentaria ha sido el derecho a la alimentación. Este derecho formuló en el artículo 11 del *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* firmado en 1966, que reconoce el derecho a la alimentación en su doble componente de *derecho a una alimentación adecuada* y de *derecho fundamental a estar protegido contra el hambre*. Más recientemente, este derecho se ha utilizado como base para elaborar una metodología de creación e implementación de políticas públicas. Este modelo está basado en las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, elaboradas por la FAO⁷. Desde su adopción en 2004, varios países han introducido el derecho a la alimentación en sus constituciones y elaborado leyes marco y estrategias contra el hambre fundadas en estas Directrices.

La metodología basada en el derecho a la alimentación presenta varias ventajas con respecto a los enfoques de creación de políticas contra el hambre anteriores, fundados principalmente en la aplicación del modelo de cuatro pilares de la de seguridad alimentaria. El derecho a la alimentación complementa este modelo con el *enfoque basado en los derechos humanos*, que aporta “un marco legal, los conceptos de derechos y obligaciones, así como mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y un Estado de derecho⁸. Entre otras cosas, el derecho a la alimentación genera obligaciones para los Estados, ya que les obliga a *respetar* este derecho, es decir, a abstenerse de realizar actividades que afecten negativamente a su realización; a *protegerlo*, evitando que otras personas y grupos lo vulneren; a *facilitarlo*, aplicando políticas, leyes y programas que promuevan su realización; y, finalmente, a *suministrarlo*, brindando apoyo a las personas o grupos que no estén en condiciones de

⁷ FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004.

⁸ K. Mechlem, “Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations”, *European Law Journal*, vol. 10, nº 5, 2004, pp. 631-48.

alimentarse por sí mismos.

No obstante, a pesar de las ventajas del modelo basado en el derecho a la alimentación, no se puede afirmar con certeza que las políticas construidas en torno a este derecho serán suficientes para afrontar los desafíos que afronta la lucha contra el hambre en las próximas décadas, en particular en materia ambiental. En este sentido, se ha señalado que incluso la puesta en marcha de planes, políticas y programas apropiados basados en el derecho a la alimentación un progreso sostenible de este derecho⁹. De hecho, las actuales perspectivas de degradación ambiental y escasez de los recursos naturales, además del impacto sin precedentes del cambio climático, obstaculizan el cumplimiento de la obligación general del Estado de asegurarse que las personas tengan acceso a los recursos necesarios para alimentarse, sea la tierra, el agua o los insumos agrícolas necesarios. En relación a esta problemática, se suele afirmar que la realización de los derechos económicos y sociales no depende solamente de las decisiones políticas o de un orden jurídico determinado, sino de un orden social donde se alcance progresivamente una justa distribución de los bienes¹⁰, lo que depende en última instancia de la disponibilidad de estos bienes y de un ambiente gestionado de forma sostenible.

Por otra parte, además del impacto que estos desafíos puedan tener en la seguridad alimentaria, la necesidad de tomar medidas por parte de los Estados para cumplir compromisos internacionales como la reducción de barreras comerciales o de emisiones también pueden amenazar la implementación del derecho a la alimentación. En este sentido, la fragmentación de normas y jurisdicciones relativas a la seguridad alimentaria incide en las posibilidades que tienen los Estados de cumplir el derecho a la alimentación. Con respecto al caso menos obvio de los compromisos ambientales, algunos autores han advertido que, en algunos casos, la protección ambiental podría implicar restricciones a los derechos humanos¹¹. Por ejemplo, expulsar a poblaciones o limitar su acceso a los recursos naturales con el pretexto de plantar árboles para producir bioenergía¹² o crear reservas

⁹ M. J. Cohen e I. J. V. Riker, “The Role of National Policies and Programs in Promoting the Realization of the Right to Food”, en Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP), *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Córdoba, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008, p. 146.

¹⁰ *Ibid.*, p. 147.

¹¹ J. E. Viñuales, “The rise and fall of sustainable development”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 22, n° 1, 2013, p. 9.

¹² Véase, por ejemplo, Coalición Mundial por los Bosques y Biofuelwatch, “Bioenergía a partir de Madera: Acaparamiento 'Verde' de Tierras para Energía Renovable”, *Ecoportal.net*, 18 de octubre de 2013.

naturales¹³ podría afectar negativamente a su derecho a la alimentación. Estos ejemplos pueden presentarse como conflictos mal resueltos entre los tres pilares del desarrollo sostenible: el *desarrollo económico*, el *desarrollo social* -que incluye la protección de los derechos humanos- y la *protección ambiental*. Estos tres pilares se asientan en valores que expresan diferentes concepciones entre la economía, la sociedad y el medioambiente, por lo que cuando se desciende desde un nivel retórico al nivel de la realidad, surgen inevitablemente difíciles dilemas y *trade-offs*. En un contexto marcado por la degradación medioambiental, la escasez de recursos naturales y la falta de desarrollo económico, estos conflictos se presentarán con frecuencia ante políticos y juristas. Por ello, es fundamental identificar herramientas que les ayuden a buscar soluciones integradas y equilibradas a los mismos, sin poner en peligro los derechos de los más vulnerables.

Teniendo en cuenta el panorama descrito, el objeto de estudio de esta investigación es el derecho a la alimentación, expresión que incluye el derecho a una alimentación adecuada y de derecho fundamental a estar protegido contra el hambre. Este derecho es considerado como un derecho subjetivo, por lo que su promoción, protección y realización solo es posible en el contexto del ámbito material concreto de la seguridad alimentaria. Aunque las acciones llevadas a cabo en los niveles global y regional también pueden contribuir a la implementación de este derecho, aquí se considera que el nivel fundamental para asegurar su implementación es el nivel nacional, por el papel central que tiene el Estado en la creación de un entorno propicio para que su población pueda alimentarse por sí misma. Por esta razón, esta tesis se centra en la seguridad alimentaria nacional y, por tanto, en las políticas que los Estados deben llevar a cabo para alcanzar esta situación. En relación a esto, aunque el marco propuesto puede también resultar de utilidad para los países desarrollados, esta investigación se concentra en la seguridad alimentaria de los países en desarrollo¹⁴, con un especial énfasis en los países más vulnerables al hambre, representados a menudo en la categoría de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA)¹⁵.

¹³ Por ejemplo, el caso reflejado en la comunicación de la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADH), *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya*, n° 276/03, 25 de noviembre de 2009.

¹⁴ Al igual que en los informes anuales de la FAO sobre el estado de la inseguridad alimentaria mundial, en esta investigación las referencias a los países en desarrollo se basan en la definición establecida en la clasificación M49 de los países de las Naciones Unidas. Para consultar esta clasificación, véase <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

¹⁵ Para una lista actualizada de los PBIDA, véase <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/es/>. Todas las referencias electrónicas y los enlaces citados en este trabajo han sido revisados en octubre de 2015.

Esta elección se justifica, además, porque la incidencia de los factores ambientales es más relevante en el caso de los países en desarrollo y los PBIDA, ya que en estos países los hambrientos dependen más directamente del acceso a los recursos naturales para alimentarse y son más vulnerables al impacto de los desastres naturales y la degradación ambiental.

Siendo el derecho a la alimentación el objeto de estudio, la hipótesis central planteada en esta investigación es que *la implementación del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional puede enriquecerse con las herramientas que proporciona el marco metodológico del desarrollo sostenible*. Esta hipótesis se cimienta sobre la naturaleza complementaria entre el marco metodológico del desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación. De manera general, este marco completa el enfoque basado en los derechos humanos al incorporar y enfatizar la *dimensión ambiental* de este derecho, ofreciendo una *perspectiva integradora* que permita abordar los diferentes componentes de la seguridad alimentaria conjuntamente. Este enfoque aporta un elemento fundamental al enfoque de derechos humanos aplicado a la lucha contra el hambre: las necesidades de las *generaciones futuras*. Estas deberán ser tenidas en cuenta, pero sin que se antepongan al cumplimiento de los derechos básicos de las generaciones presentes. De esta manera, este marco permite ponderar las necesidades de las generaciones futuras y las presentes, para poder resolver los *dilemas y conflictos* a los que se enfrentarán políticos y juristas, con un *enfoque integrador e inclusivo*, que sea capaz de tener en cuenta la dimensión ambiental de los problemas sin poner en peligro la satisfacción de los derechos de los más vulnerables.

De manera más específica, este marco complementa el enfoque de derechos humanos con una serie de *herramientas jurídicas*. En primer lugar, este marco aporta *principios jurídicos de Derecho internacional* de naturaleza sustantiva, como el de integración, el de uso sostenible de los recursos naturales o el de equidad intergeneracional que pueden enriquecer las bases teóricas y filosóficas del derecho a la alimentación y ayudar a conciliar las necesidades de las generaciones presentes y futuras; en segundo lugar, de este marco se puede derivar un *modelo para elaborar políticas y estrategias basadas en un enfoque integrado*, que incluya las dimensiones económica, social y ambiental de la implementación del derecho a la alimentación; y, finalmente, contiene determinados *recursos hermenéuticos para resolver*

controversias jurídicas, donde la garantía del derecho a la alimentación pueda chocar con la garantía de otros pilares del desarrollo sostenible, en concreto, el económico o el ambiental. Estas herramientas pueden enriquecer este derecho, situándolo en un marco más amplio y que refleja más adecuadamente las estrechas relaciones existentes entre la alimentación y el medio ambiente.

* * *

Este trabajo se ha construido desde una perspectiva interdisciplinar. Aunque inserto dentro de la disciplina del Derecho internacional público, el análisis se alimenta también de otras disciplinas científicas, como las Relaciones Internacionales, la Seguridad Alimentaria y la Ciencia Política. Esta interdisciplinariedad se refleja en la metodología utilizada para la elaboración de este trabajo, que incluye aportaciones procedentes de los diferentes campos mencionados. Además, la investigación se apoya en un amplio conjunto de fuentes primarias y secundarias, que se enumeran a continuación.

Las fuentes utilizadas en esta tesis se clasifican en bibliografía especializada, fuentes documentales y jurisprudencia. En primer lugar, se ha examinado una *amplia bibliografía especializada* para cada uno de los ámbitos de estudio tratados, fundamentalmente: la lucha contra el hambre, la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación, el desarrollo sostenible y el Derecho internacional del desarrollo sostenible. También se han explorado ámbitos de la literatura específicos, como el referente al análisis del régimen internacional agroalimentario o la literatura relativa a la relación entre los derechos humanos y el medioambiente. La bibliografía examinada incluye obras generales y monográficas, artículos de revista y capítulos de libro, tesis doctorales y enciclopedias y diccionarios. En segundo lugar, también se han utilizado un amplio elenco de *fuentes documentales*, tales como tratados internacionales, documentos de conferencias internacionales, informes y documentos de las Naciones Unidas, informes y documentos de otros organismos y organizaciones internacionales, documentos de organizaciones de la sociedad civil, legislación nacional, discursos y noticias de prensa, relativas a los ámbitos de estudio tratados. En tercer lugar, también se han consultado *fuentes jurisprudenciales y cuasi jurisprudenciales*. Por un lado, se ha considerado jurisprudencia tanto nacional como procedente de tribunales internacionales, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También se ha analizado jurisprudencia de fuentes cuasi jurisprudenciales, como el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, la

Comisión Africana de Derechos Humanos (CADH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

* * *

Esta tesis consta de diez capítulos y está dividida en tres partes. La primera parte analiza el problema del hambre y la acción que la comunidad internacional ha llevado a cabo para erradicarla y está formada por tres capítulos. En el primer capítulo se presta atención a la lucha contra el hambre y a su configuración como un problema global. Después de abordar la definición del hambre y sus causas, se hace una descripción de los principales actores internacionales implicados en la gobernanza global de la seguridad alimentaria, para finalmente prestar atención a la reciente reforma hecha de dicha gobernanza como consecuencia de la crisis alimentaria de 2008-2009. En el segundo capítulo se presta atención a la seguridad alimentaria como marco principal en la lucha contra el hambre y la desnutrición. En concreto, se estudian los orígenes y evolución del concepto, así como su configuración actual y su utilidad como marco principal en la lucha contra el hambre. En el tercer capítulo se exploran los diferentes regímenes internacionales implicados en la seguridad alimentaria. Después de analizar brevemente la noción de régimen internacional y su utilidad en Derecho internacional, se analizan algunos de los diferentes regímenes implicados en la seguridad alimentaria, para finalmente estudiar el impacto que la fragmentación y dispersión de normas en diferentes regímenes tiene en la seguridad alimentaria.

La segunda parte aborda varios aspectos relativos al derecho a la alimentación, en concreto su formulación, las obligaciones derivadas y su implementación, y está dividida en tres capítulos. En el capítulo cuarto se estudia la configuración del derecho a la alimentación en el Derecho internacional contemporáneo. Para ello, se traza el origen y evolución del derecho a la alimentación, desde su formulación inicial hasta la actual, y se examina su naturaleza jurídica y su contenido normativo. En el capítulo quinto se exploran las obligaciones que genera el derecho a la alimentación como derecho humano, tanto para el Estado como para otros actores implicados, así como sus mecanismos de protección en el Derecho internacional. En particular, se examinan las obligaciones del Estados, tanto en el plano interno como en el plano internacional o extraterritorial, se presta atención a las obligaciones de los actores no estatales, y se exponen cuáles son los principales mecanismos de protección del derecho a la alimentación en el Derecho internacional. En el

capítulo sexto se estudia el proceso de implementación y de tutela judicial del derecho a la alimentación en el plano nacional durante las últimas décadas. Este capítulo comienza describiendo el amplio repertorio de actores involucrados en dicho proceso, para después centrarse en el papel fundamental que juega la legislación nacional como herramienta de implementación del derecho a la alimentación y en los principales avances y obstáculos a los que se debe hacer frente para hacer justiciable este derecho.

La tercera parte explora el potencial del marco metodológico del desarrollo sostenible y sus herramientas para una implementación más sostenible del derecho a la alimentación y, a diferencia de las dos primeras partes, consta de cuatro capítulos. En el capítulo séptimo se indaga en la noción del desarrollo sostenible en el Derecho internacional, se sondea el potencial que puede tener el marco metodológico del desarrollo sostenible en la implementación del derecho a la alimentación y se introducen las principales herramientas que aporta este marco, y que se estudian en detalle en los últimos tres capítulos: unos *principios de carácter sustantivo y procedimental*, un *enfoque integrado para la elaboración de políticas públicas* y unos *recursos hermenéuticos para la solución de controversias jurídicas*. Con base en lo expuesto en el capítulo séptimo, el capítulo octavo analiza la contribución que aportan cinco principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible a la implementación del derecho a la alimentación: el *principio de integración*, el de *uso sostenible de los recursos naturales*, el de *equidad*, el de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* y el de *precaución*. En el capítulo noveno se explora el rendimiento que ofrecen algunas de las herramientas proporcionadas por el marco metodológico del desarrollo sostenible para la elaboración de políticas públicas sobre el derecho a la alimentación. En particular, se plantea una propuesta de *enfoque integrado para la elaboración de políticas públicas relativas al derecho a la alimentación* y de otras políticas sectoriales con impacto en la seguridad alimentaria nacional. Finalmente, en el capítulo décimo se presenta una lista de *recursos hermenéuticos* que podrían contribuir tanto a la integración de los diferentes regímenes internacionales que inciden en la seguridad alimentaria -y por tanto a la garantía del derecho a la alimentación- como a la resolución de controversias jurídicas referentes a violaciones de este derecho.

PRIMERA PARTE

**LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

CAPÍTULO I

EL HAMBRE COMO PROBLEMA GLOBAL: DEFINICIÓN, CAUSAS Y MARCO INSTITUCIONAL

Este capítulo tiene por objeto ofrecer una panorámica general del hambre como problema global. Para abordar la complejidad de esta cuestión, se define el concepto de hambre, abordando después el estudio de sus causas y, prestando atención, finalmente, a su configuración como problema global a lo largo del siglo XX y XXI. Si bien la carencia de alimentos ha sido una constante en la historia de las sociedades humanas, la concepción del hambre y sus causas ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. En concreto, de su consideración como una fatalidad difícilmente evitable vinculada a los “caprichos imprevisibles e incontrolables de la naturaleza”¹, se ha pasado a en las últimas décadas a considerar el hambre como un fenómeno generado por la acción humana y, por tanto, evitable. Al mismo tiempo, esta consideración como fenómeno evitable ha generado una movilización internacional que se ha institucionalizado en una serie de organizaciones internacionales que conforman la denominada *gobernanza global de la seguridad alimentaria*.

Como el resto de capítulos de esta tesis, este capítulo está estructurado en tres partes. En una primera parte, se aborda la cuestión de la definición y las causas del hambre, atendiendo a la evolución del estudio de las mismas durante las últimas décadas. En una segunda parte, se examina cómo esta cuestión empieza a concebirse como un problema global y cómo la acción internacional para combatirlo se estructura en el marco institucional de la gobernanza global de la lucha contra el hambre. Finalmente, en tercer lugar se evalúa la reciente reforma de este sistema de gobernanza global ante incapacidad de las principales organizaciones que lo conformaban de prever y dar una respuesta eficaz a la crisis de los alimentos de 2008-2009.

I. EL PROBLEMA DEL HAMBRE Y SUS CAUSAS

Esta primera parte se centra en definir el hambre y en examinar cómo ha evolucionado la

¹ R. I. Rotberg, “La nutrición y la historia”, en *El hambre en la Historia*, R. I. Rotberg y K. Rabb, Madrid, Siglo XXI, 1990, p. 1.

concepción de sus causas. Por un lado, tras definir la noción de hambre, se diferencia de términos afines tales como “desnutrición” o “malnutrición”, así como del término “hambruna”. Por otro lado, tras aclarar estas cuestiones terminológicas y conceptuales, se estudia cómo ha evolucionado la concepción de las causas del hambre hasta la actualidad.

A. El concepto de hambre y diferenciación de nociones afines

1. Hambre y malnutrición

La palabra *hambre* tiene varios significados. Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE en adelante), el “hambre” se define tanto como “gana y necesidad de comer”, como una “escasez de alimentos básicos, que causa carestía y miseria generalizada”². En el marco de esta investigación es de interés la segunda acepción, ya que alude al hambre como fenómeno social.

Además, el término hambre se suele utilizar como equivalente de malnutrición, una noción médica que describe una condición física producida por una dieta inadecuada o insuficiente, o por un defecto en el metabolismo de los alimentos³. Sin embargo, la noción de hambre es más genérica y carece del matiz técnico del término malnutrición, por lo que se considera más adecuada para abordar el hambre como fenómeno de naturaleza social. En consecuencia, en esta investigación se utiliza el término más general de hambre para hacer alusión a una *situación de subconsumo alimentario en una sociedad dada* y el término malnutrición para referirse a los *efectos de una alimentación inadecuada en la condición física de las personas*⁴.

2. Malnutrición y desnutrición

La *malnutrición* es, según la FAO, un término amplio usado para una serie de condiciones que dificultan la buena salud y que incluye “una ingestión alimentaria inadecuada o desequilibrada o por una absorción deficiente de los nutrientes consumidos”⁵. Por tanto,

² Real Academia Española (RAE), “Hambre”, *Diccionario de la Lengua Española: Vigésima segunda edición*, Madrid, RAE.

³ *Ibid.*, “Malnutrición”.

⁴ Para otra definición de la diferencia entre el hambre y la desnutrición, véase S. Brunel, *Famines et politique*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002. Esta autora y ex presidenta de la sección francesa de Acción Contra el Hambre distingue entre “desnutrición”, según su análisis obra de la economía, y el “hambre”, consecuencia de la política.

⁵ FAO, *Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio*, Roma, FAO, 2014, p. 6.

este término se refiere tanto a la *sobrealimentación*, consumo excesivo de alimentos en relación a las necesidades energéticas, como a la *desnutrición*, que hace referencia a una reducida ingestión alimentaria en un período prolongado de tiempo y/o de la absorción deficiente de los nutrientes consumidos.

En su definición sobre la *desnutrición*, la FAO aclara que aunque la desnutrición está generalmente asociada a una carencia de energía (o de proteínas y energía), también puede estar relacionada a carencias de vitaminas y minerales⁶. El objetivo de una dieta correcta es mantener la composición adecuada del organismo, aportando los micronutrientes (vitaminas y oligoelementos) y macronutrientes (hidratos de carbono, lípidos y proteínas) necesarios para el organismo⁷. Así, la desnutrición aparece cuando la ingestión de alimentos no es suficiente para aportar la energía necesaria⁸ o cuando la dieta no es lo suficientemente variada como para aportar los nutrientes necesarios. Dependiendo de su gravedad, se pueden diferenciar dos tipos de desnutrición: la *desnutrición aguda*⁹ y la *desnutrición crónica*. La *desnutrición aguda* se desarrolla muy rápidamente y se manifiesta principalmente en una extrema delgadez y un cuadro general de debilitamiento. La *desnutrición crónica* necesita más tiempo para desarrollarse y se manifiesta en un retardo de altura para la edad en los niños y en una debilidad general en los adultos que los hace muy vulnerables a otras enfermedades asociadas.

⁶ Hasta hace no muchos años, la desnutrición se atribuía principalmente a una carencia de energía y proteínas, pero desde hace algunos años el papel de la carencia de vitaminas y minerales ha sido también tenido en cuenta. Las deficiencias de micronutrientes existen en comunidades donde la dieta no es lo suficientemente variada, sobre todo en lo que respecta al consumo de frutas, verduras o productos de alimentación de animal, aunque el suministro de alimentos sea suficiente para cubrir las necesidades de energía. Entre otras, el hierro, el yodo y la vitamina A se encuentran entre las tres carencias micronutritivas de mayor importancia por sus efectos en la salud. Cuando esta carencia es frecuente en una determinada comunidad, este fenómeno se suele denominar *hambre oculta*. Para más información sobre el hambre oculta, véase G. Kennedy, G. Nante y P. Shetty, "The scourge of 'hidden hunger': global dimensions of micronutrient deficiencies", en *Food, Nutrition and Agriculture*, n° 32, 2003.

⁷ J. L. Uría, "Las necesidades biológicas", en B. Sutcliffe (coord.), *El incendio frío: ensayos sobre las causas y consecuencias del hambre en el mundo*, Barcelona, Icaria Editorial, 1996, pp. 75-85.

⁸ La necesidad mínima diaria de energía es difícil de establecer, ya la necesidad exacta viene determinada por la edad, el tamaño corporal, el nivel de actividad y otras condiciones fisiológicas que incluyen tanto patologías como enfermedades o infecciones como otras situaciones como el embarazo o la lactancia. Para más información sobre las necesidades energéticas mínimas, véase Dirección de Estadística de la FAO, "Metodología de la FAO para medir la privación de alimentos. Actualizando las necesidades energéticas mínimas", Roma, FAO, octubre de 2008.

⁹ Este tipo de desnutrición incluye la desnutrición (aguda) moderada y la desnutrición (aguda) severa; esta última modalidad incluye el *marasmo*, enfermedad que se manifiesta en una delgadez extrema y que es consecuencia de una disminución del aporte energético combinado con un desequilibrio en el aporte de lípidos, proteínas y vitaminas y minerales, y el *kwashiorkor*, que se caracteriza por la presencia de edemas bilaterales y que se atribuye normalmente a una falta de proteínas.

La *desnutrición crónica* es consecuencia de la ingestión insuficiente de alimentos durante un periodo prolongado de tiempo, o de su mala calidad o falta de variedad. Las personas que sufren desnutrición crónica no obtienen de los alimentos ingeridos la energía necesaria que les permita desarrollar una vida activa. Por ser menos espectacular y visible que la desnutrición aguda, la desnutrición crónica no aparece frecuentemente en los medios de comunicación, sobre todo en comparación con las hambrunas. No obstante, la desnutrición crónica tiene graves consecuencias en la salud, especialmente para los niños y las mujeres embarazadas o lactantes¹⁰. Un ejemplo de los graves efectos de la desnutrición crónica es la denominada “hambre oculta”¹¹ o carencia de micronutrientes, que dificulta gravemente el desarrollo físico e intelectual de los niños.

3. Hambre y hambruna

Las *hambrunas*, también llamadas *emergencias alimentarias* son periodos de escasez generalizada de alimentos¹². De manera más precisa, las hambrunas han sido caracterizadas como una forma particularmente virulenta de hambre generalizada que causa altos niveles de mortalidad en una población dada¹³. Entre otras cosas, las hambrunas se caracterizan por una alta incidencia de desnutrición aguda entre la población.

Las hambrunas irrumpieron con fuerza en los medios de comunicación en la década de 1980, debido sobre todo a la gran hambruna que sufrió Etiopía en 1984, que causó la muerte de cerca de un millón de personas, y para la que se organizaron grandes eventos benéficos contra el hambre como los conciertos *Live Aid*¹⁴. Hoy en día, las hambrunas suelen aparecer durante las catástrofes naturales, en situaciones de conflicto prolongado o como consecuencia del hambre estacional. Esta última es frecuente en zonas como el Sahel o en zonas de Centroamérica donde la sequedad del terreno y la distribución anual de

¹⁰ En el caso de los niños, la desnutrición crónica debilita su sistema inmunológico, haciéndoles más vulnerables a enfermedades e infecciones. Además, dificulta su desarrollo cognitivo, pudiendo tener efectos irreversibles. En el caso de las mujeres embarazadas con desnutrición crónica, éstas enfrentan a un mayor riesgo de muerte, dando además a luz a bebés débiles y con falta de peso.

¹¹ G. Kennedy *et al*, *Op. cit.*

¹² Real Academia Española (RAE), “Hambruna”, *Diccionario de la Lengua Española: Vigésima segunda edición*, Madrid, RAE.

¹³ Definición basada en la propuesta por P. Howe y S. Devereux, “Famine Intensity and Magnitude Scales: A Proposal for an Instrumental Definition of Famine”, Sussex, Institute of Development Studies of the University of Sussex, 2004.

¹⁴ J. Bennett y S. George, *La maquinaria del hambre*, Barcelona, Aguilar, 1988, p. 7.

lluvias solo permiten la recogida de una cosecha al año¹⁵. Cuando el periodo entre cosechas se prolonga demasiado en el tiempo, se pueden producir hambrunas, aunque éstas son fácilmente previsibles con los actuales dispositivos de vigilancia de las emergencias alimentaria.

La mayor espectacularidad de las hambrunas ha llevado a algunos Estados a utilizar las hambrunas con motivos políticos. Con base en esta afirmación, S. Brunel considera que las causas de las hambrunas son principalmente políticas y, dependiendo del comportamiento de los poderes públicos ante las mismas, diferencia entre hambrunas *negadas*, *exhibidas* y *creadas*¹⁶. Las hambrunas *negadas* son aquellas en las cuáles el hecho de negarlas permite a los gobiernos de las regiones afectadas impedir la movilización de la ayuda, escaparse de la crítica y de las eventuales sanciones internacionales. Las hambrunas *exhibidas*, por el contrario, intentan utilizar a las poblaciones afectadas para atraer la ayuda internacional, por lo que los gobiernos dejan que las hambrunas se desarrollen y agraven. En las hambrunas *creadas*, serían los propios gobiernos los que provocarían las hambrunas para eliminar un pueblo o una minoría opositora. Según esta autora, la comunidad internacional prioriza la ayuda en el caso de hambrunas –a veces provocadas- antes que la desnutrición crónica, mucho más extendida. Desde el punto de vista del Derecho internacional, esta consideración de la naturaleza política de las hambrunas ha llevado a autores como D. Marcus a proponer la tipificación de la generación de hambrunas como crimen internacional¹⁷.

B. Las causas del hambre

1. *La evolución del estudio de las causas del hambre: de la disponibilidad al acceso*

La carencia de alimentos ha sido una constante en la historia de la humanidad¹⁸. Durante la mayor parte de la historia, se ha relacionado el hambre con las malas cosechas, las epidemias o las guerras, es decir, con fenómenos difíciles de sortear. Por tanto, el hambre ha sido en gran medida percibida como una fatalidad. Sin embargo, el pensamiento sobre

¹⁵ El origen del hambre estacional se encuentra en la reducción de reservas de alimentos, el incremento de precios y la falta de ingresos en los periodos previos a la recogida de la cosecha. S. Devereux, *El hambre estacional*, Barcelona, Icaria Editorial, 2008.

¹⁶ S. Brunel, *Op. cit.*

¹⁷ D. Marcus, "Famine crimes in international law", *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 2, 2003, pp. 245-281.

¹⁸ J. M. Salrach, *La fam al mon: Passat y present*, Vic, Eumo, 2009, pp. 35.

las causas del hambre ha evolucionado a lo largo del siglo XX. Frente a la idea de que el hambre era consecuencia de fenómenos como las catástrofes naturales o el crecimiento demográfico, en las últimas décadas han cobrado auge las corrientes que ven el hambre como un fenómeno evitable¹⁹.

A continuación, se explica sucintamente la evolución de los paradigmas explicativos de las causas del hambre, desde las primeras explicaciones que señalan a la falta de disponibilidad de alimentos como la causa principal del hambre, hasta el estudio de los nuevos factores que inciden en el hambre en el siglo XXI.

i. La falta de disponibilidad de alimentos como causa principal del hambre

Cuando surgieron los primeros estudios sobre la seguridad alimentaria en la década de los setenta, se consideraba que la falta de alimentos era la causa primordial del hambre y el aumento en la producción de alimentos su solución principal. En aquellos años, los factores explicativos más habituales del hambre eran principalmente tres: el *crecimiento demográfico*, las *catástrofes naturales* y la *baja productividad agrícola*.

En primer lugar, la idea de situar el *crecimiento demográfico* como una de las causas principales del hambre, surge de las teorías elaboradas por el economista británico T. R. Malthus a finales del siglo XVIII²⁰. Su tesis principal es que el hambre es el resultado inevitable de que la población crezca más rápidamente que el nivel de producción de alimentos. Aunque la historia del siglo XX ha demostrado la falsedad de este planteamiento -los avances tecnológicos han permitido, hasta el momento, que la producción de alimentos aumente por encima del crecimiento poblacional- este enfoque ha tenido, y todavía tiene, muchos seguidores²¹.

En segundo lugar, otra de las explicaciones principales del hambre eran las *catástrofes naturales*. A lo largo de la historia, las inundaciones, las sequías, las erupciones volcánicas y otros desastres han ocasionado episodios de hambre temporal, desnutrición crónica o

¹⁹ K. Pérez de Armiño, “Causas del hambre y teoría de la “titularidad de Amartya Sen”, en B. Sutcliffe (coord.), *Op. cit.*

²⁰ T. R. Malthus, *Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society*, 1798.

²¹ Justamente, en los últimos años se observa una vuelta de las teorías malthusianas, principalmente por los desafíos en materia de producción de alimentos que afronta la comunidad internacional en el siglo XXI. Sobre esta cuestión, véase, Foro de Expertos de Alto Nivel de la FAO, *Cómo alimentar al mundo en 2050*, Roma, FAO, 2009, p. 7.

hambre generalizada²². Sin embargo, en las últimas décadas se ha constatado que el efecto de estas catástrofes es muy diferente en los países pobres y en los países ricos: no es lo mismo un terremoto en Japón que en Haití o una sequía en el Sahel o en EE.UU. Por ende, hoy en día se considera que la vulnerabilidad de los países es clave para explicar el impacto y la capacidad de recuperarse después de una catástrofe. Las catástrofes naturales se consideran pues desencadenantes del hambre, pero nunca su causa única²³.

En tercer lugar, la *baja productividad agrícola* fue -y sigue siendo- uno de los factores más señalados como causante del hambre. Durante los años posteriores a la descolonización, la baja producción alimentaria y la falta de mecanización de la agricultura eran vistas como los grandes obstáculos para lograr reducir el hambre en el denominado Tercer Mundo. Las diversas *revoluciones verdes* que tuvieron lugar en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial aparecían como la solución perfecta: prometían aumentar la producción utilizando variedades de cereales de alto rendimiento, sobre todo de trigo y arroz. Estas revoluciones agrícolas estaban basadas en el uso de semillas mejoradas²⁴, el monocultivo y el uso de grandes cantidades de agua, fertilizantes y plaguicidas. Como consecuencia de sus altos rendimientos, estas revoluciones se extendieron rápidamente, particularmente en Asia y América Latina.

Las revoluciones verdes supusieron un aumento nunca visto de la productividad de las tierras. Como consecuencia, entre 1950 y el 2000 la producción de comida se triplicó en el planeta, mientras la población solo se duplicó²⁵. Sin embargo, estas revoluciones agrícolas no atajaron el problema del hambre a nivel global²⁶, lo que cuestionó la prioridad dada hasta el momento al desarrollo agrícola. Estas revoluciones provocaron, además, problemas ecológicos graves, como la degradación del suelo, la contaminación por pesticidas o la

²² R. I. Rotberg, *Op. cit.*, pp. 1-5

²³ En el último informe de la FAO sobre la inseguridad alimentaria en el mundo se señalaban las catástrofes naturales como uno de los factores que había impedido que los países no lograsen alcanzar el ODM relativo al hambre. Además, la amenaza del cambio climático ha puesto de nuevo de relieve el papel desempeñado por las cada vez más frecuentes e intensas catástrofes naturales en el hambre, sobre todo para algunos países, como los pequeños Estados insulares en desarrollo. FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, Roma, FAO, 2015, p. 10 y 18.

²⁴ El mayor rendimiento de estas semillas se debía a su mayor sensibilidad a los pesticidas petroquímicos, así como al riego controlado. F. Moore Lappé, “Quinto mito: la respuesta es la revolución verde”, en F. Moore Lappé, *Doce mitos sobre el hambre*, Barcelona, Icaria Editorial, p. 87.

²⁵ M. Caparrós, *El hambre*, Barcelona, Anagrama, 2015, p. 175.

²⁶ J. C. Jenkins y S. J. Scanlan, “Food Security in Less Developed Countries, 1970 to 1990”, *American Sociological Review*, vol. 66, n° 5, 2001, pp. 718-744.

pérdida de biodiversidad²⁷. Asimismo, la fuerte dependencia de recursos no renovables en contextos de pobreza empieza a manifestarse no solo como una forma ecológicamente insostenible de aumentar de producción, sino también como muy costosa en términos sociales²⁸. En consecuencia, hoy en día aumentar la producción de alimentos se sigue considerando un factor clave para combatir el hambre, pero la sostenibilidad de los suministros y las repercusiones ecológicas de las prácticas agrícolas también se consideran factores a tener en cuenta²⁹.

ii. El enfoque de Amartya Sen: el hambre como acceso a los alimentos

A finales de la década de 1970 comienzan a aparecer nuevos enfoques que reparan en la incapacidad de acceso a los alimentos por parte de determinados grupos como causa del hambre. En esta constatación fue fundamental la influencia de la obra de Amartya Sen *Pobreza y hambrunas: un ensayo sobre derechos y privaciones*, publicada en 1981³⁰. En esta influyente obra, A. Sen analiza varias de las hambrunas modernas -entre ellas la de Bangladesh en 1943- y, a partir de su análisis, elabora su *teoría de la titularidad del alimento*.

Cuando habla de *titularidades*, Sen se refiere a la capacidad de las personas para conseguir comida a través de los medios legales disponibles en una sociedad dada. Este autor diferencia dos tipos principales de titularidades: las titularidades de *propiedad*, recursos para producir alimentos que son propiedad del individuo (tierra, dinero, etc.); y titularidades basadas en el *intercambio*, el conjunto de alimentos que uno puede obtener a través del comercio con las propiedades que posee. Según esta teoría, la hambruna se desencadenaría por una pérdida abrupta en el conjunto de titularidades de determinados grupos sociales. De igual modo, la desnutrición crónica sería consecuencia de la carencia permanente de tales titularidades. En este sentido, para analizar las causas del hambre habría que analizar el conjunto de titularidades de que disponen los sectores afectados, lo que dependerá de las características legales, políticas y sociales de cada comunidad.

Las contribuciones de esta teoría a la discusión sobre la causalidad del hambre son varias.

²⁷ J. Bennett y S. George, *Op. cit.*; F. Moore Lappé, *Op. cit.*, p. 87.

²⁸ Uno de los ejemplos más actuales es el caso de los suicidios de campesinos indios. Los campesinos se endeudan para ser capaz para permitirse semillas, fertilizantes y pesticidas. Este endeudamiento, en combinación con malas cosechas, ha conducido al suicidio de las decenas de miles de agricultores indios. BBC Mundo, "La semilla del suicidio", *El País*, 26 de julio de 2007.

²⁹ FAO, *La FAO celebra sus 50 años*, Roma, FAO, 1995.

³⁰ A. Sen, *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*, Oxford, Oxford University Press, 1981.

En primer lugar, su teoría de la titularidad supone el rechazo a la idea de que la principal causa del hambre es el descenso en la disponibilidad de alimentos. Según Sen, las raíces del problema del hambre no están en la falta de alimentos sino en las dificultades al acceso a los alimentos disponibles por parte de segmento de la población. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, Sen centra su análisis de las causas del hambre en las personas, no solo en los países. Antes de este estudio, los análisis sobre las causas del hambre se centraban en la disponibilidad de alimentos a nivel agregado, es decir, según la totalidad de alimentos en un país dado. Sin embargo, este análisis muestra que puede haber hambrunas en un país en el que hay alimentos suficientes para alimentar a toda la población, pero donde parte de la misma no tiene acceso a ellos. La vulnerabilidad al hambre depende por tanto del tipo de titularidades que posee cada persona, por lo que Sen pone a la persona en el centro del análisis del hambre³¹. En tercer lugar, este enfoque está caracterizado por realizar un análisis global e integrador de las causas del hambre. En consecuencia, y aunque se ha criticado que no es aplicable a todos los contextos³², se trata sin duda de un enfoque muy flexible y que abre la puerta a la consideración de los diferentes aspectos económicos, sociales, culturales y ecológicos del hambre.

2. El hambre en el siglo XXI

Después de haber visto a grandes rasgos cómo ha evolucionado el pensamiento sobre las causas del hambre, a continuación se examinan cuáles son los desafíos específicos que se han señalado como cruciales en las próximas décadas.

i. La situación del hambre en la actualidad: la relación entre el hambre y la pobreza

En 2015 se ha constatado que no se ha cumplido el primero de los ODM: reducir en un

³¹ Esta idea influyó en la gestación del concepto de *desarrollo humano*, centro del trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde la década de 1990 y que supone abordar la economía y el desarrollo desde una perspectiva centrada en las personas. Este concepto ha sido definido en el primer *Informe de Desarrollo Humano* de 1990 como “un proceso que amplía las oportunidades de las personas”, que tiene dos caras: la formación de capacidades humanas tales como la mejora de la salud, el conocimiento y las habilidades, y el uso que las personas hacen de sus capacidades adquiridas para el placer, objetivos productivos o participación activa en los asuntos políticos, sociales y culturales. PNUD, *Desarrollo Humano, Informe 1990*, Bogotá, publicado para el PNUD por Tercer Mundo Editores, 1990, p. 31.

³² Precisamente, A. de Waal ha criticado el enfoque de A. Sen porque no se adapta bien a contextos diferentes del asiático. Según él, la teoría de Sen no incluye otras posibles causas del hambre como son las epidemias, el hecho de que muchas personas opten por pasar hambre antes que vender sus medios productivos, la violencia y otros medios ilegales de transferencia de titularidades. Por estas razones, según De Waal, esta teoría no es apta para estudiar las hambrunas africanas. A. De Waal, “A Re-assessment of Entitlement Theory in the Light of the Recent Famines in Africa”, *Development and Change*, vol. 21, 1990, pp. 469–490.

50% el número de personas que sufren hambre y desnutrición. Parece, no obstante, que al menos la situación ha mejorado algo en términos globales; mientras en 1999 la FAO sostenía que 840 millones de personas eran víctimas del hambre y la desnutrición en el mundo, en 2015 este mismo organismo afirmaba que la cifra de personas que pasaba hambre había descendido a 795 millones³³.

Si se presta atención al mapa del hambre en la actualidad, se aprecia que este fenómeno está muy relacionado con la pobreza. De hecho, si bien el hambre no es una situación ajena al mundo industrializado, la mayoría de las personas que pasan hambre vive en países en desarrollo³⁴. Además, en el contexto de los países en desarrollo, no toda la población es igual de vulnerable al hambre: la gran mayoría (un 80%) de los hambrientos del mundo viven en el mundo rural, siendo los trabajadores rurales sin tierra, los niños de las familias pobres, las mujeres embarazadas y lactantes y los ancianos las categorías más vulnerables al hambre³⁵.

Por estas razones, desde las instituciones internacionales se ha puesto mucho énfasis en el desarrollo económico como la clave de la lucha contra el hambre. Sin embargo, hoy en día se sigue considerando el desarrollo económico como un factor significativo, pero solo si se produce de manera inclusiva. Este es, al menos, el punto de vista defendido desde las agencias de alimentación de la ONU con base en Roma que, en su último informe sobre la inseguridad alimentaria en el mundo afirmaban que “el crecimiento económico es un factor clave del éxito en la reducción de la subalimentación, pero tiene que ser inclusivo y ofrecer oportunidades para mejorar los medios de vida de la población pobre”³⁶. En relación a esta cuestión, estas agencias destacaban el papel desempeñado por la protección social, que “contribuye directamente a la reducción del hambre y la malnutrición mediante el fomento de la seguridad de los ingresos y el acceso a una nutrición, asistencia sanitaria y educación mejores”³⁷.

Asimismo, no siempre se tiene en cuenta que no solo la falta de desarrollo produce hambre,

³³ FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria (...)*, 2015, *Op. cit.*

³⁴ En concreto, unos 780 millones de personas, según las estimaciones de la FAO para el periodo 2014-16. *Ibid.*, p. 7. Al igual que en este informe de la FAO, en esta investigación las referencias a los países en desarrollo se basan en la definición establecida en la clasificación M49 de los países de las Naciones Unidas. Para consultar esta clasificación, véase <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

³⁵ B. Sutcliffe (coord.), *Op. cit.*, p. 95.

³⁶ FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria (...)*, 2015, *Op. cit.*, p. 46.

³⁷ *Ibid.*

sino que el hambre y la desnutrición son, a su vez, importantes determinantes de la pobreza. El hambre y la desnutrición afectan de diversas maneras a la capacidad de los individuos para escapar a la pobreza: en primer lugar, reducen en quienes las padecen la capacidad para desarrollar una actividad física, disminuyendo por tanto su potencial productivo; en segundo lugar, retrasan el crecimiento infantil, reducen la capacidad cognitiva y el rendimiento escolar, por lo que comprometen la eficacia de las inversiones en educación; en tercer lugar, se transmiten de una generación a otra: las madres que padecen hambre dan a luz bebés más débiles y propensos a las enfermedades; en cuarto lugar, contribuyen a la inestabilidad social y política, que mina aún más la capacidad del gobierno para reducir la pobreza³⁸. El hambre y la desnutrición tienen, por tanto, serias implicaciones económicas. El menor desarrollo intelectual y físico a causa de una alimentación deficiente durante gran parte de la vida supone una importante pérdida de productividad para los países en desarrollo. Por lo tanto, existe la posibilidad de que las personas desnutridas se vean atrapadas en el denominado “círculo vicioso del hambre”³⁹, que implica baja productividad, pobreza crónica y hambre.

ii. La lucha contra el hambre en el siglo XXI: nuevos y viejos desafíos

Según las conclusiones del Foro de Expertos de Alto Nivel sobre *Cómo alimentar al mundo en 2050*, presentadas en octubre de 2009 en Roma, todo indica que la situación del hambre y la desnutrición en el mundo va a empeorar considerablemente, sobre todo en el largo plazo⁴⁰. Esta constatación ha puesto de nuevo de moda las teorías malthusianas que apuntan a la posibilidad de que la población aumente más rápidamente que la producción de alimentos. Así pues, según las previsiones de este informe, en 2050 el mundo tendrá un tercio más de bocas que alimentar, por lo que la demanda de alimentos aumentará al menos en un 70%. Además, las posibilidades de una nueva revolución verde son difícilmente previsibles, sobre todo teniendo en cuenta algunos serios problemas ambientales que estas revoluciones han generado, como la reducción de la biodiversidad agrícola, la contaminación de acuíferos por el uso de agroquímicos contaminantes o el desgaste de los suelos.

³⁸ FAO, FIDA y PMA, *La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural*, Roma, FAO, febrero de 2002.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Foro de Expertos de Alto Nivel de la FAO, *Cómo alimentar al mundo en 2050*, *Op. cit.*

Para garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos en el siglo XXI, el Informe arriba mencionado destaca como medidas más urgentes a realizar las siguientes: en primer lugar, *aumentar las inversiones en la agricultura*, mediante una combinación de mayores inversiones públicas y privadas; en segundo lugar, *conceder mayor prioridad a la investigación, el desarrollo y los servicios de extensión agrícolas* con vistas a mejorar el rendimiento y la productividad; en tercer lugar, *fomentar el funcionamiento eficaz de los mercados mundiales*, ya que la seguridad alimentaria de un número creciente de países dependerá del comercio internacional y del acceso a un suministro estable de importaciones⁴¹. En consecuencia, viejos desafíos como el aumento de la producción agrícola aparecen como las medidas más urgentes para mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos. No obstante, hay otros retos que dificultarán tal tarea. De nuevo el informe *Como alimentar al mundo en 2050*, destaca tres desafíos principales: que el *hambre persista aún en un contexto de un suministro total suficiente*, el *cambio climático* y la *producción de biocombustibles*

El primer reto es que *hambre persista aún en un contexto de un suministro total suficiente*. El Foro de Expertos de Alto Nivel enfatiza aquí la importancia del acceso a los alimentos, afirmando que “garantizar una oferta suficiente de alimentos a nivel global, ya sea internacional o nacionalmente, no asegura que todas las personas tengan suficiente para comer y que se elimine el hambre”⁴². El segundo desafío es el *cambio climático y sus fenómenos asociados*. Este fenómeno agravará la seguridad alimentaria, sobre todo en los países más pobres⁴³. La tercera Cumbre de Seguridad Alimentaria Mundial (celebrada en Roma en junio de 2008) se centró precisamente en los desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía⁴⁴. En esa cumbre, Naciones Unidas calculaba que había “más de 250 millones de refugiados ecológicos y mil millones de personas amenazadas de correr la misma suerte en un plazo de 10 años”⁴⁵. El tercer desafío es la *producción de biocombustibles*. Este informe vaticinaba que la producción mundial de biocombustibles podría aumentar hasta los 192.000 millones de litros en 2018 en función, entre otras razones, del futuro precio del

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ FAO, “Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco: un resumen”, Roma, FAO, 2007. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/010/i0145s/i0145s00.htm>

⁴⁴ *Declaración de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía*, adoptada el 5 de junio de 2008 en Roma.

⁴⁵ J. Ziegler, *El hambre en el mundo explicada a mi hijo*, Barcelona, Muchnik Editores, 2010, p. 9.

crudo y de las políticas de apoyo de los países más importantes⁴⁶. En consecuencia, se anticipaba un aumento de materias primas agrícolas como el azúcar, el maíz y las semillas oleaginosas para producir biocombustibles líquidos en la década siguiente, lo que produciría una reducción de la disponibilidad de alimentos y piensos⁴⁷. De hecho, el impacto de los biocombustibles en la crisis alimentaria mundial de 2008 ha sido una cuestión ampliamente discutida. Sobre este asunto, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE, por sus siglas en inglés) publicó en junio de 2013 un informe en el que repasaba la abundante literatura publicada sobre este tema⁴⁸. En este informe, el HLPE concluía afirmando la existencia de un consenso general sobre el hecho de que los biocombustibles habían constituido un factor determinante en el aumento de los precios de los alimentos⁴⁹.

II. LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: MARCO INSTITUCIONAL

El concepto de gobernanza global en la lucha contra el hambre se introdujo por primera vez a principios del siglo XX, cuando la Sociedad de Naciones reconoció la necesidad de establecer algún tipo de mecanismo global que propiciase la convergencia de políticas y coordinación en torno al problema del hambre⁵⁰. Después de la Segunda Guerra Mundial, los fundamentos de esta cooperación son apuntalados en la Carta de San Francisco, que se abrió en 1945 afirmando la decisión de los pueblos de las Naciones Unidas de “promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”⁵¹. Para alcanzar este objetivo general, en el apartado tercero del artículo 1, dedicado a los propósitos y principios de la Organización, se establece como un propósito de esta “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”. En el artículo 55, la ONU se compromete además a la solución de “problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario”. Para la solución de estos problemas, en los años siguientes a la firma de

⁴⁶ Foro de Expertos de Alto Nivel de la FAO, *Cómo alimentar al mundo en 2050*, *Op. cit.*, p. 25.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ HLPE, *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria*, n° 5, Roma, CSA-HLPE, 2013, p. 131.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 131.

⁵⁰ El antecedente directo de la FAO fue el Instituto Internacional de Agricultura, una organización intergubernamental fundada en 1905 y con fines principalmente estadísticos e informativos.

⁵¹ *Carta de las Naciones Unidas*, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco.

esta Carta, se crean una serie de organizaciones internacionales, cuyo objetivo es cooperar para encontrar soluciones al problema del hambre.

Para organizar el estudio de estas organizaciones, se examinan, por una parte, los tres organismos principales que se ocupan de la lucha contra el hambre en el sistema de las Naciones Unidas: las agencias de alimentación con sede en Roma, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Por otra parte, se aborda más brevemente la implicación de otras dos organizaciones, las instituciones financieras internacionales: el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

A. El núcleo de la gobernanza global de la seguridad alimentaria: las agencias de alimentación de la ONU con sede en Roma

1. La Organización para la Agricultura y la Alimentación

i. Aspectos Generales

La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO en adelante) es un organismo especializado de las Naciones Unidas con sede en Roma. Constituida en octubre de 1945, esta organización intergubernamental ha pasado de tener 42 Estados miembros en el momento de su creación a estar compuesta en la actualidad por 194 Estados y una organización internacional, la Unión Europea. Según el Preámbulo de su Constitución, el mandato de la FAO consiste en mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial⁵². Esta organización constituye el centro del sistema de la gobernanza global de la seguridad alimentaria⁵³.

La estructura orgánica de la FAO es la habitual en los organismos especializados de Naciones Unidas: se basa en un órgano plenario, la Conferencia de Estados Miembros, que determina las líneas políticas generales, y un órgano restringido, el Consejo, que cuenta con un Director General y personal permanente a su cargo. Los representantes de todos los miembros de la FAO se reúnen cada dos años y votan siguiendo el principio de *un país, un*

⁵² FAO, *Constitución, enmendada en 1965, Textos Fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*, vol. 1, edición de 2013.

⁵³ X. Pons Ràfols, "La seguridad alimentaria mundial: la acción política e institucional de la FAO", en X. Pons Ràfols (ed.), *Alimentación y Derecho internacional. Normas, instituciones y procesos*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

voto. Por su parte, el Consejo está formado por 49 países y es el encargado del gobierno de la Organización. En cuanto a la financiación, la FAO se financia con las organizaciones de donantes y los gobiernos.

ii. Objetivos

Los fines de la FAO son muy amplios y tienen un marcado carácter técnico. Como fines generales, la FAO reúne, analiza, interpreta y divulga informaciones sobre nutrición, alimentación y agricultura, entendiendo esta última como pesca, selvicultura y desarrollo rural. En lo que respecta a la lucha contra el hambre, uno de los principales objetivos de la FAO ha sido desde su creación la búsqueda de una política alimentaria mundial que permitiese equilibrar la falta de alimentos en algunas partes del planeta y el exceso de ellos en otras. Para lograrlo, la FAO ha liderado y organizado sucesivas campañas⁵⁴ y cumbres internacionales.

iii. Labor normativa

La FAO ha desarrollado desde su creación una importante labor normativa en el ámbito de la lucha contra el hambre y la desnutrición⁵⁵. En lo que respecta a esta labor, han sido especialmente importantes los *Principios sobre Disposición de Excedentes* establecidos en 1954, que según el profesor J. A. Pastor, “han obtenido una amplia aceptación”, así como el ya citado *Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria* de 1974, también muy aceptado y que implica, entre otras cosas, “la obligación de almacenamiento para asegurar un nivel mínimo de alimentos en el supuesto de cosechas escasas o desastres naturales”⁵⁶. También se han elaborado en el seno de la FAO el *Código de conducta en la Distribución y Uso de Pesticidas* en 1985, así como el *Código de Conducta para la Pesca Responsable* en 1995.

⁵⁴ Entre las campañas más importantes de la FAO, figuran la Campaña mundial contra el hambre de 1960; y, 40 años después, en 2010 la campaña de comunicación denominada Proyecto *1billionhungry* que llegó a millones de personas en todo el mundo, logrando la recogida de tres millones de firmas en sus primeros seis meses.

⁵⁵ Por ejemplo, es particularmente importante la adopción de estándares internacionales, como el que contiene el Codex Alimentarius. El Codex recoge los principales estándares internacionales relativos a la inocuidad, calidad y seguridad de los alimentos. Desde que se empezó a codificar en 1963, ha sido actualizado regularmente por una comisión conjunta de la FAO y la OMS. En efecto, el Codex es utilizado por la OMC como la referencia internacional para la resolución de conflictos relativos a la interacción entre las medidas nacionales de protección del consumidor y el comercio internacional. Para más información sobre el Codex Alimentarius, véase <http://www.codexalimentarius.org/>.

⁵⁶ J. A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Barcelona, Tecnos, 2009, p. 776.

Además, a partir de 1996 la FAO ha adoptado el derecho a la alimentación como uno de los instrumentos principales para alcanzar la seguridad alimentaria, contribuyendo enormemente a su desarrollo normativo. El derecho a la alimentación constituye en la actualidad una de las nueve prioridades de la FAO, que cuenta además con un Equipo del derecho a la alimentación, creado para contribuir a la implementación de tal derecho. En lo que respecta a su desarrollo normativo, el Consejo de la FAO ha aprobado varios documentos que proporcionan orientación a los Estados sobre la mejor manera de perseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en particular las *Directrices Voluntarias en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada*, adoptadas en 2004.

iv. Evolución

La labor que la FAO ha desarrollado hasta el momento para luchar contra el hambre ha tenido mucho que ver con lo que se han llamado las “dos concepciones” de esta organización. La primera, que ha sido la predominante, es la de una organización cuya función principal es ser la fuente de conocimiento y datos técnicos; la segunda concepción es la de la FAO como un instrumento efectivo para combatir el hambre y el subdesarrollo rural y para alcanzar un equilibrio internacional más justo⁵⁷. Ésta última era la visión del primer director de la organización, J. B. Orr, quien vislumbraba una organización capaz de gestionar los recursos agrícolas mundiales para mejorar el bienestar de la población⁵⁸.

Esta visión se concretó en su proyecto de crear un Comité Alimentario Mundial (*World Food Board*). Este Comité tenía tres objetivos: estabilizar los precios de las materias primas agrícolas en los mercados mundiales, establecer reservas mundiales para las periódicas malas cosechas, y financiar el despliegue de los excedentes agrícolas en los países donde fuese más necesario. Sin embargo, en 1946, la creación de una organización con estas características fue considerada como inaceptable por parte de los países desarrollados, que constituían en aquel momento la mayoría de los miembros de la FAO. Como indicaban a principios de los noventa S. Marchisio, y A. Di Blase en su monografía sobre la FAO, “la naturaleza del sistema de libre mercado establecido después de la Segunda Guerra Mundial,

⁵⁷ S. Marchisio y A. Di Blase, *The Food and Agriculture Organization*, Dordrecht, Boston and Norwell, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 221.

⁵⁸ J. Abbott, *Politics and poverty: a critique of the food and agriculture organization of the United Nations*, Londres, Routledge, 1992, p. 190

basado en las instituciones de Bretton Woods, imposibilitó la existencia de una organización que *manipulase* el sector de la alimentación y de la agricultura”⁵⁹. Por consiguiente, durante los primeros 20 años de existencia de la FAO se impuso la primera visión antes mencionada, por lo que esta se limitaba a producir información y estadísticas⁶⁰.

No obstante, a partir de la década de 1960 y, de la mano de la entrada de nuevos países como consecuencia del proceso de descolonización, la FAO comenzó a tener un rol más activo en la lucha contra el hambre. A nivel institucional, esta mayor implicación se manifestó en la creación del PMA en 1962 y del FIDA en 1977⁶¹. Asimismo, en 1974 se creó el Comité Mundial de la Seguridad alimentaria (CSA), que ha funcionado desde su creación y hasta su reciente reforma como foro de discusión de las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria mundial.

Así pues, la evolución de la labor de la FAO ha avanzado lentamente hacia la segunda de sus concepciones originales: la de ser instrumento efectivo para combatir el hambre y el subdesarrollo rural y para alcanzar un equilibrio internacional más justo. Sin embargo, la reciente crisis provocada por la subida de los precios de los alimentos en 2008 ha puesto de manifiesto la incapacidad de la FAO de prever y dar una respuesta adecuada a la misma, abriendo la etapa de reforma de la gobernanza global de la seguridad alimentaria.

2. El Programa Mundial de Alimentos

El Programa Mundial de Alimentos (PMA en adelante) es una agencia especializada de Naciones Unidas, cuya función principal es atender las necesidades de alimentos en las situaciones de urgencia. El PMA fue fundado en 1962 con el objetivo principal establecer reservas mundiales de alimentos para asistir en los países en los años de malas cosechas. La creación del PMA se realizó en el contexto de la Campaña Mundial contra el Hambre que la FAO llevó a cabo durante la década de 1960; en estos años, se intentó resucitar la idea de crear un Consejo Mundial de la Alimentación (*World Food Board*), que había fracasado en 1946. No obstante, al contrario que la primera propuesta de un Consejo Mundial de la

⁵⁹ S. Marchisio y A. Di Blase, *Op. cit.*, p. 220.

⁶⁰ Un evento muy importante a este respecto fue la publicación *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, publicada anualmente de manera ininterrumpida desde 1947. Para más información sobre esta publicación, véase <http://www.fao.org/economic/es-home/sofa/es/#.VjSE3rcvemw>.

⁶¹ Estas dos organizaciones vinieron a cumplir con los dos primeros objetivos del Comité Alimentario Mundial, a saber, estabilizar los precios de las materias primas agrícolas en los mercados mundiales y establecer reservas mundiales de cereales.

Alimentación, el PMA se limitó a ser una agencia de administración de los excedentes alimentarios de los países desarrollados⁶².

Creado en un primer momento bajo el ala de la FAO, el PMA ha ganado creciente independencia con el paso de los años. Hoy en día, el PMA está dirigido por una Junta Ejecutiva integrada por 36 estados miembros. Desde el punto de vista organizativo, el PMA trabaja estrechamente con otras agencias de Naciones Unidas, organizaciones internacionales como el BM, gobiernos y organizaciones no gubernamentales. En la actualidad, el trabajo del PMA se guía por cinco objetivos estratégicos: en primer lugar, salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en emergencias; en segundo lugar, prevenir la desnutrición aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos; en tercer lugar, reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición; en cuarto lugar, reducir la desnutrición crónica; y, en quinto y último lugar, fortalecer la capacidad de los países para reducir el hambre⁶³.

3. El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

El Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola (FIDA) es una agencia especializada de las Naciones Unidas, creada en 1977 y que funciona como una institución financiera internacional. Este Fondo vino a cumplir otro de los objetivos del primer director de la FAO, J. B. Orr, el de proporcionar préstamos a los países en desarrollo para comprar maquinaria agrícola. Efectivamente, su creación se decidió en la Conferencia Mundial de Alimentos de 1974, dentro del marco del Nuevo Orden Económico Internacional⁶⁴, en boga en aquellos años.

Hoy en día, la estructura institucional del FIDA consiste en un Consejo de Gobernadores, de carácter plenario y en una Junta Ejecutiva, de naturaleza restringida, en la que el Consejo delega funciones. La meta general del FIDA es “dar a la población rural pobre la oportunidad de mejorar su seguridad alimentaria y su nutrición, aumentar sus ingresos y

⁶² S. Marchisio, y A. Di Blase, *Op. cit.*, pp. 220-221.

⁶³ Para más información sobre los objetivos estratégicos de esta organización, véase el Plan Estratégico vigente para el periodo 2014-2017, disponible en <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfpdoc062525.pdf>.

⁶⁴ J. A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público (...)*, ed. 2009, *Op. cit.*, p. 776.

reforzar su capacidad de resistencia”⁶⁵.

B. Las instituciones financieras internacionales

1. *El Banco Mundial*

El Banco Mundial (BM) es un organismo especializado de las Naciones Unidas cuya función principal es proporcionar asistencia financiera y técnica a los países que lo necesiten⁶⁶. Tiene actualmente 188 países miembros y la sede en la ciudad de Washington D. C., en los Estados Unidos⁶⁷. Su misión es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo.

La labor de este organismo en la lucha contra el hambre se vehicula a través de su *Estrategia para Reducir la Pobreza y el Hambre*. Esta estrategia tiene los siguientes objetivos: entregar a los gobiernos el financiación para el desarrollo, donaciones y garantías libres de intereses; ofrecer asistencia técnica y otros servicios de asesoría para reducir la pobreza y la desnutrición; utilizar redes de protección y programas de nutrición para amortiguar el impacto de las crisis alimentaria y financiera; y aumentar el apoyo para la agricultura y la seguridad alimentaria⁶⁸.

2. *El Fondo Monetario Internacional*

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es un organismo especializado de las Naciones Unidas, también con sede en Washington D. C., y que cuenta actualmente con 188 países miembros⁶⁹. El principal propósito del FMI consiste en asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional⁷⁰, pero parte de sus actividades están también relacionadas con la lucha contra el hambre. La labor que el FMI realiza en este ámbito se vehicula a través del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), el mecanismo mediante el cual el FMI ofrece préstamos a los países de bajo ingreso a bajo interés. El SCLP fue

⁶⁵ Para más información sobre esta meta y sus objetivos, véase <http://www.ifad.org/governance/sf/s/>.

⁶⁶ Esta organización internacional fue creada en 1944 para contribuir a la financiación de la reconstrucción europea de la posguerra, pero a lo largo de las últimas décadas se han ido ampliando sus funciones.

⁶⁷ Para más información sobre la membresía de esta organización, véase <http://www.bancomundial.org/es/about/leadership/members>.

⁶⁸ Para más información, véase <http://www.bancomundial.org/odm/pobreza-hambre.html>.

⁶⁹ Para más información sobre la membresía de esta organización, véase <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>.

⁷⁰ Para más información, véanse sus Estatutos en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bl/spa/bl00.htm>.

creado en 1999, a fin de dar un papel más destacado a la reducción de la pobreza en las operaciones de préstamo a sus miembros más pobres⁷¹.

III. LA REFORMA DE LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como se visto, la gobernanza global de la seguridad alimentaria está formada por una pluralidad de actores. Como es de esperar, esta pluralidad de actores entraña importantes riesgos de falta de coherencia de políticas y descoordinación, como ha puesto de manifiesto la reciente crisis alimentaria mundial de 2008. A continuación, se pone el foco en esta crisis y en las propuestas de reforma de la gobernanza global de la seguridad alimentaria que la subsiguieron.

A. El desencadenante de la reforma de la gobernanza global de la seguridad alimentaria: la crisis alimentaria mundial

1. *La crisis alimentaria mundial y sus causas*

La crisis de los alimentos que tuvo lugar a lo largo de 2008 generó un proceso de reflexión en las principales instituciones que constituyen la gobernanza de la seguridad alimentaria. En marzo de 2008 los precios del maíz sufrieron un aumento del 31%, los del arroz un 71%, los de la soja un 87% y los del trigo un 130%, con respecto al año anterior⁷². Esta subida de los precios afectó seriamente a la seguridad alimentaria de los países en desarrollo⁷³, principalmente en África, Asia y América Latina. Al subir los precios de los alimentos básicos, las capas más vulnerables de la población dejaron de poder permitirse acceder a estos productos. En consecuencia, los disturbios estallaron en las calles de Ciudad

⁷¹ En lo que respecta a esta labor, el impacto de los programas del FMI ha sido muy criticado, sobre todo por parte de las ONG. Oxfam Internacional, por ejemplo, ha puesto de manifiesto como esta organización, junto con la OMC y el BM, han obligado a los países en desarrollo a abrir sus mercados rápidamente, “erosionando de este modo la producción y el comercio locales debido a la importación de productos baratos, y generando así una creciente dependencia de los mercados internacionales”. Oxfam Internacional, “Salvar la brecha. La reforma de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial”, Nota informativa, 2009, p. 3. Disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bridging-the-divide-es-0911.pdf>.

⁷² Más información en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/7284196.stm

⁷³ Aunque en teoría, suele asumirse que la subida de los precios de los alimentos suele ser beneficiosa para los países en desarrollo, tradicionalmente exportadores de alimentos, lo cierto es que la liberalización del mercado internacional ha transformado la mayor parte de países en vía de desarrollo de exportadores netos en los importadores netos de alimento. Más información en:

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/217/46194.html>

de México, en Haití y en otros 40 países⁷⁴.

Aunque no hay acuerdo sobre cuál fue la causa principal de esta crisis⁷⁵, hay dos factores que se han sido ampliamente señalados: el *aumento de la especulación* en el mercado de los alimentos, y el *aumento del precio del petróleo* y su relación con el aumento del uso de cereales para biocombustibles, que ya se examinó en el primer epígrafe⁷⁶. Respecto al primer factor, la especulación en el mercado de los alimentos fue consecuencia de la explosión de la burbuja inmobiliaria los Estados Unidos a principios de 2008 y la crisis financiera que subsiguio; de este modo, ante el descalabre del mercado inmobiliario, los especuladores empezaron a invertir en mercados más seguros, entre ellos el de los alimentos, empujando al alza sus precios⁷⁷.

También hay que tener en cuenta la influencia de otros factores coyunturales para explicar el aumento de los precios que tuvo lugar en 2008. Entre ellos, se han destacado los siguientes: las sequías y otros fenómenos meteorológicos en países productores como China o Bangladesh que afectaron a las cosechas; el aumento del consumo de carne por parte de las clases medias en América Latina y en Asia, especialmente en China; y las importaciones de cereales realizadas por países hasta el momento autosuficientes como India, Vietnam o China, debido a la pérdida de tierras de cultivo⁷⁸.

2. Las respuestas internacionales a la crisis alimentaria mundial

A pesar de los intentos de dar respuestas coordinadas a la crisis, lo cierto es que cada una de las organizaciones descritas puso en funcionamiento su propia respuesta. En primer lugar, la FAO puso en marcha su *Iniciativa sobre Incremento de Precios de los Alimentos* en

⁷⁴ A. Brock y A. Paasch, *International responses to the food crisis: an assessment from a right to food perspective*, Heidelberg, FIAN International, 2009, p. 8.

⁷⁵ En relación a esta cuestión, el primer informe del HLPE publicado en 2011 titulado *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria*, concluía que “actualmente no existe ningún mecanismo institucional que recopile y analice de forma sistemática datos para conformar una perspectiva dinámica y global de las consecuencias reales que han tenido las crisis de los precios de los alimentos en poblaciones vulnerables”. HLPE, *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria*, nº 1, Roma, CSA-HLPE, 2011, p. 10.

⁷⁶ Sobre la relación entre la producción de biocombustibles y la crisis de los alimentos, véase HLPE, *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria*, *Op. cit.*

⁷⁷ El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Oliver De Schutter, ha afirmado que los mercados financieros son responsables de una proporción significativa del aumento de los precios de las materias primas agrícolas esenciales y su volatilidad. CDH, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Hacer de la crisis una oportunidad: fortalecer el multilateralismo*, A/HRC/12/31, 21 de julio de 2009.

⁷⁸ X. Montagut y E. Vivas, *Del campo al plato: Los circuitos de producción y distribución de los alimentos*, Barcelona, Icaria Editorial, 2009.

diciembre de 2008. En segundo lugar, el PMA lanzó su *Respuesta global a los precios altos de los alimentos* en mayo de 2008. En tercer lugar, el FIDA solicitó una importante cantidad de recursos económicos para revitalizar la agricultura, poniendo en abril de 2008 a disposición de los países afectados un fondo de 200 millones de dólares para préstamos a pequeños agricultores⁷⁹. El BM por su parte creó en mayo de 2008 el *Programa de Respuesta a la Crisis Alimentaria Mundial* para ayudar a los países más afectados⁸⁰. Además, el BM puso en marcha el *Nuevo Acuerdo para una Política Alimentaria Mundial*, el cual defiende la creación de redes de protección social y un aumento de préstamos para fomentar la producción agrícola, así como la liberalización del comercio⁸¹.

A pesar de estas medidas, el número de hambrientos aumentó hasta alcanzar 1020 millones de personas en 2009, 100 millones de personas más que el año anterior, la cifra más alta jamás alcanzada⁸². Antes estas alarmantes cifras, el Director General de la FAO en aquel momento, J. Diouf, declaró que:

“Esta crisis silenciosa del hambre -que afecta a uno de cada seis seres humanos- supone un serio riesgo para la paz y la seguridad mundiales. Necesitamos crear con urgencia un amplio consenso para la erradicación rápida y completa del hambre en el mundo y para dar los pasos necesarios”⁸³.

La crisis de los alimentos de 2008 puso de manifiesto que las agencias de las Naciones Unidas, sobre todo la FAO, fueron incapaces de prevenir y anticipar la crisis y de coordinar sus medidas para dar una respuesta eficaz y proteger a las poblaciones vulnerables. Esta constatación dio lugar a una serie de propuestas de reforma.

B. Las propuestas de reforma de la gobernanza global de la seguridad alimentaria

Desde abril de 2008, se pusieron en marcha una serie de iniciativas para intentar mejorar el funcionamiento de la gobernanza global de la seguridad alimentaria. Los objetivos de esta

⁷⁹ El abandono de la agricultura ha sido señalado como uno de los factores estructurales de la crisis. Durante el último medio siglo, la inversión en agricultura - tanto por gobiernos nacionales como donantes internacionales - ha ido disminuyendo regularmente. A. Brock y A. Paasch, *Op. cit.* p. 9.

⁸⁰ Este programa consiste, según el propio banco en el “financiación rápida a través de un fondo de 1.200 millones de dólares para (...) intervenciones rápidas destinadas a establecer vínculos entre pequeños agricultores y mercados”. J. L. Vivero Pol, “Long live the Madrid Process!”, Madrid, FRIDE, 2009, p. 3.

⁸¹ Varias ONG han denunciado que la agenda anti-crisis del Banco Mundial, más que apoyar a los pequeños agricultores, contribuirá a la expansión de intercambios comerciales y de consorcios transnacionales de productos agrícolas procesados. Campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” e Instituto de Estudios del Hambre, *Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria*, Ayuda en Acción, Cáritas Española, Ingeniería Sin Fronteras Apd y Prosalus, mayo de 2010.

⁸² Para más información, véase Centro de Noticias de la FAO, “1.020 millones de personas pasan hambre”, 19 de junio de 2009, Roma.

⁸³ *Ibid.*

reforma fueron principalmente dos: por un lado, ofrecer una respuesta unificada a la crisis, para lo que se creó el Grupo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria y el Marco Amplio para la Acción; y, por otro lado, crear una institución permanente encargada de vigilar la seguridad alimentaria mundial, para lo que se reformó el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria. Por otra parte, otras iniciativas surgieron de otros foros gubernamentales, tales como el G8 y el G20. A continuación, se examinan estas iniciativas de reforma.

1. *Una respuesta unificada a la crisis: el Marco Amplio para la Acción*

Con el objetivo de dar una respuesta unificada a la crisis, el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, convocó en abril de 2008 a una reunión a los directores de las principales instituciones multilaterales con competencias en seguridad alimentaria. Como resultado de esta reunión se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN) para la crisis alimentaria, presidido por el propio Ban Ki-moon, con la función de asegurar la coherencia de la acción entre las agencias del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, entre otros actores relevantes como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En julio de 2008, el GTAN presentó el Marco Amplio para la Acción (MAC) con el principal objetivo de proporcionar a los gobiernos, a las organizaciones internacionales y regionales y a los grupos de la sociedad civil una guía de políticas y actuaciones entre las que elegir las respuestas más adecuadas a sus contextos y realidades. El MAC presenta dos objetivos generales (con resultados para cada uno de ellos), uno para paliar los efectos más críticos y urgentes de la crisis, y otro para alcanzar resultados a más largo plazo, ambos encaminados a cumplir el primer ODM: erradicar la pobreza extrema y el hambre. En concreto, sus objetivos consistían, por un lado, en mejorar el acceso a la ayuda alimentaria y nutricional y adoptar medidas inmediatas para aumentar la disponibilidad de alimentos; y, por otro lado, en fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo abordando los factores subyacentes que provocaron la crisis alimentaria.

La iniciativa del GTAN y su documento, el MAC, han sido duramente criticados, especialmente por las organizaciones de la sociedad civil⁸⁴. Estas críticas se centraron

⁸⁴ Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, *El acaparamiento de tierras y la nutrición. Desafíos*

principalmente en dos aspectos: su composición y aspectos concretos de su funcionamiento, como su inoperatividad o su falta de transparencia. Por una parte, el GTAN no solo incluía al BM, el FMI y la OMC, que eran considerados por muchos parte del problema, sino que inicialmente también excluía a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). Por otra parte, también se criticó su inoperatividad, su falta de transparencia y su énfasis en el comercio internacional como solución al hambre. Así pues, según S. Hauenstein, “el marco carece de liderazgo y de fijación de prioridades, no dispone de una dotación de fondos garantizada, no hace público el proceso de seguimiento y no tienen en cuenta las voces de los gobiernos y las poblaciones afectadas del Sur”⁸⁵. Por su parte, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ha subrayado el hecho de que el MAC estuviese muy centrado en la dimensión humanitaria de la crisis alimentaria y en las políticas macro-económicas dirigidas a su resolución, en su mayoría basadas en el comercio de alimentos; este énfasis puesto sobre el comercio internacional y el sector privado, como elementos clave para la resolución de la crisis alimentaria, resulta, según el relator, excesivo⁸⁶.

2. La reforma del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria

Como se ha visto, una de las consecuencias de las crisis de alimentos fue la decisión de reformar el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA en adelante). Este Comité se creó como consecuencia de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1974, con el fin de servir de órgano intergubernamental para el seguimiento de las políticas relativas a la seguridad alimentaria mundial. Su cometido era actuar como una institución técnica, sin poderes reales, cuyas funciones principales fuesen examinar los principales problemas y cuestiones que afectan a la situación alimentaria mundial y recomendar las medidas apropiadas para alcanzarla. Por tanto, el Comité no pasaba de ser un simple foro de discusión entre Estados, en el que no se incluían actores de la sociedad civil ni se contaba con un panel de expertos.

Tras un intento de reforma en 1997⁸⁷, la crisis de los alimentos de 2008 puso de manifiesto

para la gobernanza mundial, Brot für die Welt, Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO) y FIAN Internacional, 2010, p. 13. Disponible en <http://www.rtfn-watch.org>.

⁸⁵ S. Hauenstein Swan y B. Vaitla, *Op. cit.*, p. 20

⁸⁶ O. De Schutter, *The Global Partnership on Agriculture and Food: a Response Grounded in the Human Right to Food*, Ginebra, OACDH, 6 de enero de 2008.

⁸⁷ En un principio, se suponía que el CSA haría el seguimiento del Plan de Acción acordado en la Cumbre

la necesidad de un actor que ejerciese las funciones de coordinación de cara a lograr que las instituciones que forma la gobernanza global de la seguridad alimentaria actuaran de un modo más coherente. Así pues, en octubre de 2009 se llegó a un acuerdo sobre la realización de una profunda reforma encaminada a que el CSA se convirtiese en esa necesaria institución coordinadora, transformándose así en la principal plataforma inclusiva internacional e intergubernamental dedicada a la seguridad alimentaria y la nutrición⁸⁸.

Entre las novedades del reformado CSA destacan, en primer lugar, la participación de un grupo más amplio de participantes, como ONG, entidades de la sociedad civil y agentes privados⁸⁹. En segundo lugar, el Comité cuenta ahora también con el asesoramiento del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE). Este grupo se estableció en 2010 con el objetivo de contribuir a la mejora de la formulación de políticas, a través de análisis basados en la evidencia científica⁹⁰. En tercer lugar, y a nivel operativo, el nuevo CSA cuenta ahora con una secretaría permanente en Roma, que está compuesta por miembros de la FAO, el FIDA y el PMA⁹¹. Además, se reúne anualmente en un gran evento en Roma que atrae la mayoría de actores nacionales e internacionales implicados en la gobernanza global de la seguridad alimentaria. En su primera reunión en octubre de 2010 se marcó como la primera gran tarea del CSA la elaboración de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición⁹², cuya tercera versión fue presentada en 2014.

El CSA es institución que ha recibido más apoyo por parte de la sociedad civil y los países en desarrollo. Esto se debe a que el Comité es considerado como el organismo de gobernanza más democrático al tener en él cada país un voto⁹³ y al contar con una amplia participación de actores no estatales. Sin embargo, no hay que olvidar que, aunque este Comité tiene el mandato principal en relación a la seguridad alimentaria⁹⁴, las decisiones del

Mundial sobre la Alimentación de 1996. Sin embargo la rendición de informes por parte de los gobiernos ha sido simbólica, y tampoco se ha dado un seguimiento. Oxfam Internacional, *Op. cit.*, p. 5.

⁸⁸ CSA, *Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, *Op. cit.*

⁸⁹ *Ibid.*, pár. 11.

⁹⁰ *Ibid.*, párs. 36-46.

⁹¹ *Ibid.*, párs. 33-35.

⁹² CSA, *Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Nota de exposición de conceptos*, CFS: 2010/2, Roma, 11-14 y 16 de octubre de 2010.

⁹³ Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, *El acaparamiento de tierras y la nutrición. Desafíos para la gobernanza mundial*, Brot für die Welt, Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO) y FIAN Internacional, 2010, p. 13.

⁹⁴ Esta reforma tiene como objetivo que el CSA “pueda desempeñar plenamente su papel fundamental en la

CSA no son vinculantes, por lo que son los Estados los que tienen la última palabra y de los que depende, en última instancia, la puesta en marcha de políticas eficaces para lograr la seguridad alimentaria mundial. A pesar de ello, el Relator Especial O. De Schutter confía en que las decisiones de este Comité sean tenidas en cuenta por los Estados, puesto que, como ha afirmado al respecto: “la voluntad común que expresa, así como la importante legitimidad del proceso, hará que sea muy difícil para los gobiernos ignorarlo”⁹⁵.

3. Otras iniciativas gubernamentales

A parte de las arriba mencionadas, desde 2008 han aparecido en la escena internacional otras propuestas que pretenden mejorar la gobernanza global de la seguridad alimentaria y hacer frente a la crisis de los alimentos. Estas propuestas proceden de los países industrializados, agrupados en foros como el G8 y el G20, y son principalmente dos: la *Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición* y la *Iniciativa para la Seguridad Alimentaria de L’Aquila*.

Por un lado, en julio de 2008, los países del G8 se pusieron de acuerdo sobre la puesta en marcha de una *Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*. Esta propuesta fue iniciada por Francia y Reino Unido en la Cumbre de Roma celebrada en junio de 2008, y apoyada después por el G8 y el G20. Su objetivo era crear una plataforma multisectorial para facilitar la gobernanza global, creando así una nueva estructura destinada a luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria, bajo la coordinación del G8 y el G20. La asociación mundial se organizó alrededor de tres pilares: en primer lugar, una coordinación internacional que permita una mejor coherencia de políticas; en segundo lugar, una red internacional de expertos a cargo de optimizar los conocimientos existentes para la toma de decisión; y, en tercer lugar, una facilidad financiera que canalice los medios para la realización de proyectos locales. Por otro lado, también en el seno del G8, surgió la *Iniciativa de L’Aquila para la Seguridad Alimentaria Mundial*. Durante la reunión del G8 en L’Aquila en junio de 2009, los líderes mundiales se comprometieron a donar 20 billones de dólares durante un período de tres años en apoyo al desarrollo de una agricultura sostenible

esfera de la seguridad alimentaria y la nutrición, incluida la coordinación internacional”. CSA, *Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Op. cit., pág. 2.

⁹⁵ Centro de prensa de la OACDH, “In Rome, the Committee on World Food Security reinvents global governance”, says UN expert”, Roma/Ginebra, 16 de Octubre 2010.

y de redes de seguridad para las poblaciones vulnerables⁹⁶. Esta iniciativa fue suscrita por 27 países y 15 organizaciones internacionales.

Estas iniciativas han sido muy criticadas por las ONG y por algunas voces de Naciones Unidas. Por el lado de la sociedad civil, se ha advertido de que estas propuestas pretenden, en última instancia, “cambiar el eje del poder decisorio –en materia de alimentación y agricultura– de las agencias con sede en Roma hacia las instituciones con sede en los Estados Unidos, es decir, la Secretaría de Naciones Unidas, en Nueva York, y las instituciones surgidas de Bretton Woods, en Washington”⁹⁷. En la misma línea, una evaluación externa independiente de la FAO ha afirmado que en los últimos años: “el papel de la FAO en la gobernanza global ha disminuido en comparación con el de otros foros globales”⁹⁸; así, las cuestiones relacionadas con el comercio de alimentos han pasado, por ejemplo, a manos de la OMC. Parece, por tanto, que estas últimas propuestas refuerzan una tendencia perceptible en los últimos años: la de la multiplicación de actores involucrados en la seguridad alimentaria mundial y de una pérdida de poder de las agencias principales de las Naciones Unidas, a favor de otros foros y organizaciones.

4. Una propuesta de coordinación desde el derecho a la alimentación

Según el Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición⁹⁹, y como se deriva del enfoque de A. Sen antes analizado, el hambre es “el resultado de las políticas internacionales y nacionales que no aseguran el acceso de las personas a los recursos naturales, financieros y públicos necesarios para producir o adquirir alimentos de una manera que respete la dignidad humana”¹⁰⁰. Según este Observatorio, estas políticas, por el contrario, suelen depender principalmente de los mercados para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional¹⁰¹. Efectivamente, se ha visto como las propuestas de reforma de la gobernanza global se han basado en el comercio internacional como el mejor modo de

⁹⁶ Para más información sobre esta iniciativa, véase <http://www.fao.org/investment/othercollaboration/iniciativa-de-laquila-sobre-la-seguridad-alimentaria-mundial/es/>.

⁹⁷ Grupo ETC, “*Ciao FAO: Otra cumbre para revisar los ‘errores de siempre’*”, vol. 5, n° 1, junio de 2008. Disponible en <http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/699/01/ciao-fao-spanish.pdf>.

⁹⁸ L. E. Christoffersen *et. al.*, *Informe de la Evaluación Externa Independiente de la FAO*, C 2007/7 A.1-Rev.1, Roma, FAO, 2007, p. 195.

⁹⁹ Este Observatorio es un consorcio formado por Brot für die Welt, FIAN Internacional y Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), entre otras ONG. Para más información sobre este consorcio en <http://www.rtfn-watch.org/>.

¹⁰⁰ Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, *El acaparamiento de tierras y la nutrición (...)*, *Op. cit.*, p. 9.

¹⁰¹ *Ibid.*

lograr la seguridad alimentaria, sin prestar demasiada atención al derecho a la alimentación.

En consecuencia, algunas voces se han alzado para criticar estas propuestas de reforma y han propuesto el derecho a la alimentación como la mejor guía posible para las políticas destinadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y como el mejor modo de lograr coherencia en la gobernanza global. Así pues, en la *Declaración de Córdoba sobre el derecho a la alimentación y la gobernanza del sistema mundial de agricultura y alimentación*, presentada el 10 de diciembre 2008 y apoyada por el Relator Especial O. De Schutter, se sostiene que “todas las políticas nacionales e internacionales (contra el hambre) deberían inspirarse en los derechos humanos con el fin de garantizar que respeten, protejan y cumplan con la progresiva realización del derecho a una alimentación adecuada”¹⁰². En línea con lo argumentado en el segundo epígrafe, el derecho a la alimentación ha sido señalado como un instrumento eficaz para afrontar las cuestiones de gobernanza en la lucha contra el hambre y la malnutrición, precisamente porque ofrece un “marco coherente para afrontar las dimensiones críticas de la gobernanza”¹⁰³

¹⁰² *Declaración de Córdoba sobre el derecho a la alimentación y la gobernanza del sistema mundial de la agricultura y la alimentación*, presentada con ocasión del 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de Diciembre 2008.

¹⁰³ B. Ekwall, *Right to Food: Value Added for Food Security Work and Priorities for Action*, Roma, FAO, 2009, p. 3.

CAPÍTULO II

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO MARCO PRINCIPAL EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA DESNUTRICIÓN

El marco utilizado por las principales instituciones internacionales para luchar contra el hambre se ha construido en torno al concepto de *seguridad alimentaria*. Desde su aparición en los años setenta, este concepto ha guiado las principales políticas y programas puestos en marcha por las instituciones internacionales para combatir el hambre, y a lo largo de este camino, ha sufrido importantes transformaciones y ampliaciones, al ritmo de la propia evolución del pensamiento sobre el hambre y sus causas. No obstante, el manifiesto fracaso de la comunidad internacional en su tarea de reducir el hambre y la desnutrición (tal y como se conceptualizó en el ODM n° 1), plantea dudas al respecto de la utilidad de este concepto para hacer frente a los desafíos que plantea la lucha contra el hambre en los años venideros. Conviene por tanto examinar el potencial y los límites que presenta actualmente esta noción.

A lo largo del presente capítulo se aborda, en primer lugar, la concepción general de la seguridad alimentaria, prestando atención, por una parte, a sus características definitorias y sus diferencias con otras nociones de contenido similar, y, por otra, al origen y evolución del término oficial. En segundo lugar, se analizan las principales propuestas teóricas que han impactado de uno u otro modo en la evolución de este concepto, atendiendo en especial al enfoque de derechos humanos. Y en tercer y último lugar, se examina cómo se configura la definición actual de seguridad alimentaria, poniendo en relación cada uno de sus pilares con la realidad de la inseguridad alimentaria, para ver finalmente cuál es la utilidad que tiene esta noción para afrontar los desafíos que plantea la lucha contra el hambre en el presente y el futuro cercano.

I. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Se entiende generalmente por *seguridad alimentaria* una situación que existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Esta definición fue consensuada por los 185 países que participaron en la Cumbre Mundial sobre la

Alimentación en 1996¹. No obstante, la definición de seguridad alimentaria no se ha caracterizado a lo largo de su evolución por su claridad conceptual y un uso unívoco. S. Maxwell y M. Smith, por ejemplo, identificaron hasta 200 diferentes definiciones de seguridad alimentaria en trabajos publicados hasta 1992². El concepto de seguridad alimentaria es, por tanto, un concepto flexible, lo que se refleja en sus diferentes formulaciones en los documentos oficiales y académicos hasta el momento.

Para poner orden en esta complejidad, a continuación se lleva a cabo una primera aproximación a este concepto, diferenciándolo de conceptos afines y abordando sus orígenes desde que se realizó la primera definición oficial del término a mediados de los años setenta hasta 1996, cuando se acuña la definición actual.

A. La seguridad alimentaria: definición y diferenciación de nociones afines

1. *La noción de seguridad alimentaria: una primera aproximación*

Para aproximarse al concepto de seguridad alimentaria, hay que partir de que describe una realidad de gran complejidad. Como indicaba al principio de los años ochenta el Director General de la FAO Edouard Saouma:

“la paradoja de la seguridad alimentaria mundial es que un problema aparentemente sencillo, que ha existido de una forma u otra desde el principio de la historia, es una realidad extraordinariamente compleja, afectada por una amplia gama de cuestiones económicas, sociales e incluso política³”.

Además, se han identificado tres grandes dificultades a la hora de afrontar este concepto: su *diversidad de valores*, su *diferente formulación en cada momento histórico* y la *existencia de diferentes niveles en su análisis*.

La primera dificultad que presenta esta noción es su *diversidad de valores*. En este sentido, la seguridad alimentaria puede ser considerada tanto una disciplina científica, como un objetivo político -principalmente de las políticas contra el hambre puestas en marcha por Estados e instituciones internacionales- y como un marco conceptual. En primer lugar, la seguridad alimentaria nació como *disciplina científica* en los años setenta del pasado siglo como consecuencia de la importancia que tomó en la agenda internacional el problema del

¹ *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, WFS 96/3, 13 de noviembre de 1996, art. 1.

² S. Maxwell y M. Smith, “Household food security: a conceptual review”, en S. Maxwell y T. Frankenberger, *Household Food Security: concepts, indicators, measurements*, Roma y Nueva York, FIDA y UNICEF, 1992.

³ D. J. Shaw, *World Food Security*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007, p. 243.

hambre, a raíz del aumento del precio de los cereales a escala mundial. El objeto de análisis de los estudios sobre seguridad alimentaria eran las causas y consecuencias del hambre, las políticas contra ella y, en particular, la hambruna. Este último fenómeno ha generado desde los años setenta importantes debates en la literatura, contribuyendo éstos en gran medida a la evolución conceptual de la seguridad alimentaria⁴. En segundo lugar, la seguridad alimentaria es el *objetivo de las políticas contra el hambre*. La búsqueda de la seguridad alimentaria –evitar el hambre y la hambruna– es tan antigua como la sociedad civil⁵. Asimismo, desde la década de 1970, varias agencias de Naciones Unidas y la mayoría de ONG convirtieron la seguridad alimentaria en el objetivo de sus actividades. La seguridad alimentaria es, pues, el objetivo explícito del trabajo de organizaciones internacionales tales como la FAO, el PMA o el FIDA, así como de muchos programas oficiales de ayuda al desarrollo y de ONG de desarrollo, tales como Acción Contra el Hambre o Intermón Oxfam. En tercer lugar, este concepto se puede considerar también como un *marco conceptual para las políticas contra el hambre*. Según K. Pérez de Armiño, una de las principales virtudes del concepto de seguridad alimentaria radica en haber aportado “un marco conceptual aplicable a la interpretación de las causas y dinámica del hambre y las hambrunas”⁶. S. Maxwell por su parte lo considera como un “principio organizativo”, que tiene un cierto valor de marco de creación de estrategias y políticas:

“la seguridad alimentaria es un objetivo, pero es prioritariamente una aproximación al pensamiento sobre el desarrollo. Es un principio organizativo. Como resultado, uno no debería esperar ver proyectos de seguridad alimentaria, sino estrategias de seguridad alimentaria”⁷.

Una segunda dificultad que se encuentra al abordar este concepto es su *diferente formulación en cada momento histórico*. El concepto de seguridad alimentaria es un concepto flexible que como tal no ha permanecido estático, si no que se ha ido transformando desde su creación a mediados de la década de 1970 hasta su última redefinición a mediados de los noventa. En este sentido, cuando este concepto aparece en el título de una publicación, es necesario

⁴ Véase, por ejemplo, A. Sen, *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*, Oxford, Oxford University Press, 1981.; A. De Waal, *Famine that Kills*, Oxford, Oxford University Press, 1989 y *Famine that Kills: Darfur, Sudan*, Oxford, Oxford University Press, 2004; S. Devereux, *Theories of famine*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993; y J. Von Braun, T. Teklu, y P. Webb, “Famine in Africa: causes, responses and prevention”, en *South African Journal of Economic and Management Sciences*, vol. 6, nº 4, 2003, pp. 917-919.

⁵ D. J. Shaw y E. J. Clay, “Global hunger and food security after the world Food Summit”, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, vol. 19, nº 4, 1998, pp. 55-76.

⁶ K. Pérez de Armiño, “Seguridad alimentaria”, en K. Pérez de Armiño, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, 2ª ed., Barcelona, Icaria Editorial, 2001.

⁷ S. Maxwell y T. Frankenberger, *Op. cit.*, p. 1.

mirarlo con detenimiento para establecer su significado, tanto explícito como implícito⁸. Por eso es preciso prestar atención a cada momento histórico y al énfasis que se da en dicho momento a cada una de sus dimensiones.

Una tercera y última dificultad es la *existencia de diferentes niveles en el análisis*, en particular: los niveles *global, nacional, familiar e individual*. Según uno se sitúa en cada uno de estos niveles, aparecen problemas y desafíos diferentes. Por ejemplo, a nivel global, como se ha visto, no existe (al menos por el momento) un problema de disponibilidad de alimentos, pero sí se vislumbran problemas relacionados con los retos medioambientales que inciden en la agricultura, tales como el cambio climático⁹. En el plano familiar e individual se localizan otros problemas, ahora sí vinculados con la disponibilidad de alimentos, pero también con el acceso a los alimentos y con la distribución de los alimentos en el seno de las familias. La diferente evolución del concepto muestra también un diferente énfasis en la unidad de análisis; así pues, en los años setenta la unidad de análisis era global o nacional, mientras que a medida que avanzan los años ochenta el interés se mueve a la seguridad alimentaria familiar o individual.

2. Diferenciación de nociones afines

El concepto de seguridad alimentaria convive como es habitual con otras nociones con significados parecidos y que, en algunos casos, pueden llevar a la confusión. En concreto, los conceptos con los que a menudo se ha confundido la noción de seguridad alimentaria han sido: su homónimo en español *seguridad alimentaria* (aunque aplicada en el sentido inglés de *food safety*, que se refiere exclusivamente a la seguridad e inocuidad de los alimentos y no a cuestiones relacionadas con la disponibilidad ni con el acceso) y el popular concepto de *soberanía alimentaria*, que comparte algunas de sus dimensiones, pero que está impregnado de nociones programáticas y políticas que lo diferencian del concepto de cariz más técnico de seguridad alimentaria.

En primer lugar, en lengua española la noción de seguridad alimentaria se refiere a dos fenómenos relacionados con la alimentación: la *seguridad de los alimentos* y la *seguridad alimentaria como situación en la que se encuentra un individuo, familia o población*. De hecho, en el

⁸ S. Maxwell, "Food security: a post-modern perspective", *Food Policy*, vol. 21, n° 2, 1996, pp. 155-70.

⁹ E. López-Almansa Beaus, *La acción internacional contra el hambre y la ayuda alimentaria al desarrollo de la Unión Europea*, Tesis doctoral dirigida por C. Ramón Chornet, Universitat de Valencia, 2006.

contexto de los países desarrollados, la expresión “seguridad alimentaria” suele hacer alusión a la seguridad de los propios alimentos, entendida en sentido de inocuidad. Por ejemplo, los principios contenidos en el *Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria de la Unión Europea* se refieren a la inocuidad de los productos alimenticios, más que a su disponibilidad¹⁰. Esta diferente significación muestra la evolución de las prioridades en los países más desarrollados y problemas de abastecimiento, cuyas preocupaciones en relación a la alimentación están lógicamente más relacionadas con la calidad e inocuidad de los alimentos que con su disponibilidad.

En lo que respecta al concepto de *soberanía alimentaria*, existen también diferencias sustanciales con la seguridad alimentaria. Esta noción fue propuesta por la ONG internacional Vía Campesina en el contexto de la Cumbre de la alimentación en 1996. No obstante, la definición generalmente aceptada es la contemplada en la *Declaración de Nyéléni* hecha en Mali en 2007 y que define la soberanía alimentaria como “el derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos sostenibles, así como su derecho a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios”¹¹. Actualmente, este concepto es muy popular y aglutina a su alrededor un amplio movimiento global promovido por sectores sociales tales como pobres urbanos, grupos medioambientales, grupos de consumidores, asociaciones de mujeres, pescadores y pastores¹². Es importante destacar que, al contrario de la seguridad alimentaria, este concepto ha surgido de la sociedad civil y concreta una determinada opción política y económica para alcanzar la seguridad alimentaria. El concepto de soberanía alimentaria comprende, por tanto, al de seguridad alimentaria pero presenta una preferencia en cuanto a los métodos para alcanzar esta situación y hace un énfasis especial en la libertad de los pueblos de tomar sus propias decisiones en materia de agricultura y alimentación. Este concepto presenta, además, cierto paralelismo con el derecho a la alimentación y utiliza el lenguaje de los derechos humanos, siendo la aspiración del movimiento que: “la soberanía alimentaria sea considerada un derecho humano básico, reconocido y respetado por las comunidades, los pueblos, los Estados y las instituciones internacionales”¹³.

¹⁰ Comisión Europea, *Libro Blanco Sobre Seguridad Alimentaria*, Bruselas, 12 de enero del 2000.

¹¹ Foro para la Soberanía Alimentaria, *Declaración de Nyéléni*, 27 de febrero de 2007 en Nyéléni. Disponible en <http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf>.

¹² Para más información, véase <http://viacampesina.org>.

¹³ Foro para la Soberanía Alimentaria, *Declaración de Nyéléni*, *Op. cit.* párrafo 8.

Para finalizar, es preciso destacar otra confusión frecuente: la utilización indistinta de los conceptos de “hambre” y de “inseguridad alimentaria”. Conviene indicar pues que los significados de estas dos nociones tienen matices diferentes; el primero de ellos es que el vocablo “hambre” suele utilizarse a menudo a nivel coloquial, mientras la expresión “inseguridad alimentaria” es un concepto dotado de un matiz más técnico y es, por tanto, utilizado con mayor frecuencia en contextos especializados. El segundo de ellos, y más importante, es que la inseguridad alimentaria incluye también el riesgo al hambre futura, es decir, no solo calificamos una determinada situación de “inseguridad alimentaria” si la persona o grupo al que se hace referencia pasa hambre en el momento actual, si no que tenemos en cuenta también la posibilidad de que puedan sufrir hambre en el futuro. En consecuencia, la inseguridad alimentaria presenta fuertes conexiones conceptuales con el concepto de vulnerabilidad, que se analiza más adelante.

B. Origen y evolución de la expresión “seguridad alimentaria”

La primera definición oficial del término seguridad alimentaria se realizó a mediados de los años setenta y, desde ese momento, este concepto “ha evolucionado, se ha multiplicado y diversificado”¹⁴. Esta evolución muestra los cambios del pensamiento normativo oficial¹⁵, sobre todo presente en los enfoques predominantes en las instituciones internacionales que se ocupan de luchar contra el hambre, tales como la FAO, el FIDA, el PMA o el propio BM. Es evidente, no obstante, que estas instituciones no operan en un vacío sino que, además del propio aprendizaje en la implementación de sus programas, también reflejan los ecos de los debates académicos mantenidos en el seno de los estudios de desarrollo y de seguridad alimentaria, en particular, como se ha dicho, los referentes al estudio de las hambrunas.

Para poner orden en este complejo sistema de mutuas influencias y préstamos conceptuales, se presta atención a continuación a las diferentes definiciones hechas en lo que denominamos el *pensamiento normativo oficial*, es decir, las definiciones que instituciones internacionales como la FAO o el BM han hecho de este concepto en cada momento histórico, desde que aparece en la primera Conferencia Mundial de la Alimentación en 1976 hasta la definición de 1996. Después, en la segunda parte de este capítulo, se consideran los

¹⁴ S. Maxwell, *Op. cit.*, p.155

¹⁵ E. Clay, “Food security: Concepts and measurement”, *Trade reforms and food security: Conceptualizing the linkages*, 2002, pp. 25-34.

aportes teóricos más importantes que desde la literatura especializada han contribuido a la evolución de este concepto.

1. *El origen del término: la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974*

El origen del término seguridad alimentaria hay que buscarlo en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, la primera conferencia internacional centrada en la cuestión del hambre. Las características de esta primera definición son deudoras del particular contexto internacional en el que se gestó esta conferencia, por lo que conviene pararse a observar el cuadro histórico del momento. Así pues, esta conferencia fue producto del *shock* que produjo en la economía mundial el rápido aumento de los precios mundiales de los alimentos en el bienio 1972-1973. Entre las causas que explican este aumento del precio están, en primer lugar, unas condiciones climáticas adversas que afectaron la producción agrícola en varias partes del planeta provocando una abrupta disminución de la demanda mundial de alimentos¹⁶; en segundo lugar, el brusco aumento del precio del petróleo que siguió a la guerra del Yom Kippur en octubre de 1973, lo que llevó a un rápido aumento del coste de los fertilizantes y el transporte; y en tercer lugar, un simultáneo recorte de la ayuda alimentaria en los países necesitados, con la consecuente amenaza de escasez de alimentos y la aparición de hambrunas¹⁷.

Esta combinación de factores creó una situación financiera muy grave en los países en desarrollo con déficit de alimentos. Como resultado, se estima que medio millón de personas perdieron la vida, a pesar de las buenas cosechas de 1973 y 1974¹⁸. Subsecuentemente, y como consecuencia de la petición de los Países No-Alineados y del Secretario de Estado estadounidense, Henry Kissinger, las Naciones Unidas organizaron la primera Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974, que tuvo lugar en Roma en del 5 al 16 de noviembre de 1974 bajo los auspicios de la ONU. En la *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*¹⁹, aprobada en la conferencia, se definió la seguridad alimentaria. Como es lógico, se tuvieron en cuenta las preocupaciones de la época:

¹⁶ Particularmente significativa fue la desastrosa cosecha de alimentos en la Unión Soviética en 1972, que convirtió este país en el mayor importador de grano del mundo.

¹⁷ D. J. Shaw, *Op. cit.*, p. 118.

¹⁸ *Ibid.* pp. 115-119.

¹⁹ *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*, E/CONF.65/20, 16 de noviembre de 1974 en Roma.

“(…) el establecimiento de un sistema mundial de seguridad alimentaria que asegure la disponibilidad suficiente de alimentos a precios razonables en todo momento, independientemente de las fluctuaciones y caprichos periódicos del clima y sin ninguna presión política ni económica, y facilite así, entre otras cosas, el proceso de desarrollo de los países en vías de alcanzarlo”.

El desarrollo de los acontecimientos llevó a la percepción de que el hambre dependía fundamentalmente de dos factores: la *falta de continuidad en la ayuda alimentaria* y la *escasez de alimentos*. El problema central se planteaba en términos de cómo aumentar la producción agrícola en los países en desarrollo, por una parte, y cómo asegurar un suministro estable en momentos de crisis, por otra. Además, la unidad de medida era el país, por lo que se hablaba de *Seguridad Alimentaria Nacional (SAN)*. Asimismo, en lo que respecta a la ayuda alimentaria, al reducirse los flujos en el momento en el que hacían más falta, se puso de manifiesto la necesidad de un debate en profundidad sobre las políticas agrícolas y de ayuda alimentaria.

2. La evolución de concepto: de 1974 a 1996

En la década de los ochenta, el concepto de seguridad alimentaria evoluciona rápidamente a la par de los desarrollos teóricos más importantes de la época, en concreto las teorías que surgieron del estudio empírico de las hambrunas. Pero además de la propia evolución de la literatura, la transformación del concepto de seguridad alimentaria en la década de los ochenta es también consecuencia del inesperado fracaso de las políticas puestas en marcha después de la Conferencia de 1974. Tal como se refleja en el *Informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el hambre* de 1986, el hambre aumentó en muchos países durante esta década, aun cuando la producción de alimentos per cápita aumentó²⁰. Parecía por tanto que la aclamada *revolución verde* no había llevado a una rápida y dramática reducción de los niveles de pobreza y desnutrición²¹ y que el aumento de producción no iba necesariamente aparejado con una disminución drástica del hambre.

La *primera expansión* del concepto tiene lugar por tanto en 1983, cuando la FAO decide añadir a los dos pilares de aumentar la producción de alimentos y la estabilidad de la oferta de alimentos, un tercer pilar: el acceso a los alimentos por parte de los más pobres. Así pues, en 1983 actualiza su definición de la seguridad alimentaria, cuyo objetivo pasa a ser:

²⁰ BM, *La pobreza y el hambre: temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo*, Washington D. C., BM, 1986.

²¹ P. Pinstrup-Andersen, “Food security: definition and measurement”, *Food Security*, vol. 1, nº 1, 2009, p. 26.

“(…) asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan”²².

Tras el impacto del influyente ensayo de A. Sen *Pobreza y hambrunas: un ensayo sobre derechos y privaciones*²³, desde la FAO se empieza a poner el acento en la cuestión del acceso a los alimentos por parte la población más vulnerable. Se pone de manifiesto, por tanto, que no solamente importa la disponibilidad de alimentos, sino que para lograr una mejora de la seguridad alimentaria de una población determinada *la oferta y la demanda deberían equilibrarse*²⁴. Los tres pilares para alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria pasan a ser por tanto: la elevación de la producción de alimentos a un nivel adecuado, garantizar la estabilidad de los suministros y garantizar a los más pobres el acceso a los alimentos.

La *segunda expansión* del concepto tuvo lugar en 1986, cuando una nueva definición del concepto llamó la atención sobre otra dimensión: la temporalidad. Esta vez no fue la FAO la primera en actualizar la definición sino el Banco Mundial en su influyente *Informe sobre la pobreza y el hambre*²⁵. Este informe comienza con la definición de seguridad alimentaria, a la que relaciona con “el acceso de todas las personas, *en todo momento*, a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable”²⁶. La mayor contribución de este informe fue precisamente llamar la atención sobre el factor temporal de la seguridad alimentaria, que se plasmó en la distinción entre la *inseguridad alimentaria crónica*, que hace referencia al mal estado nutricional de la población sujeto de pobreza estructural o de bajos ingresos, y la *seguridad alimentaria transitoria*, relacionada con épocas en las que se producen desastres naturales, crisis económicas u otros factores coyunturales que empujan la situación alimentaria al límite.

La *tercera expansión* tuvo lugar en el seno de la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO en noviembre de 1996:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”²⁷.

Esta tercera expansión se realizó en varias dimensiones, todas ellas contenidas en un nuevo

²² Resolución 2/83 sobre Seguridad Alimentaria Mundial, en el Informe de la Conferencia de la FAO, Roma, FAO, 1983.

²³ A. Sen, *Poverty and famines*, Op. cit.

²⁴ E. Clay, Op. cit.

²⁵ BM, *La pobreza y el hambre (...)*, Op. cit.

²⁶ *Ibid.*, p. 5

²⁷ Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, WFS 96/3, 13 de noviembre de 1996 en Roma.

pilar que se añade a la definición: el del *uso o la utilización de los alimentos*. Este pilar llama la atención sobre la importancia de que los alimentos respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad de la cultura y a las preferencias alimentarias. Además, en la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno que asistieron a esta conferencia, se señalan los “los conflictos, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente” como factores que contribuyen considerablemente a la inseguridad alimentaria²⁸. Se reconoce además la pobreza como una causa mayor de inseguridad alimentaria y el progreso sostenible en la erradicación de la pobreza aparece como crítico para mejorar el acceso a los alimentos²⁹.

En cuarto y último lugar, la *última ampliación* del concepto de seguridad alimentaria tuvo lugar en el informe de la FAO *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001*, a la que se añade la dimensión del acceso social:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”³⁰

En consecuencia, la definición de 1996, con su ampliación de 2001, dan mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria e incluyen sus cuatro pilares: el acceso a los alimentos, la disponibilidad, el uso y la estabilidad del suministro³¹. Antes de entrar con detenimiento en la definición de estas cuatro dimensiones o pilares de la seguridad alimentaria, se abre un paréntesis para profundizar en las aportaciones teóricas con más influencia en la evolución de esta noción, que se denominan los vectores de la transformación del concepto de seguridad alimentaria.

II. HACIA UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: LOS VECTORES DE UNA TRANSFORMACIÓN

En este apartado, se pretende examinar en mayor profundidad algunas propuestas teóricas que han impactado en la evolución de la noción y concepción de la seguridad alimentaria. Este concepto ha seguido pues dos etapas principales: la evolución desde la *seguridad alimentaria nacional* (en adelante, SAN) hacia la *seguridad alimentaria familiar* (en adelante SAF)

²⁸ *Declaración de Roma, Op cit*, p. 2.

²⁹ *Ibid*, p. 2.

³⁰ FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001*, Roma, FAO, 2001.

³¹ FAO, “Seguridad Alimentaria”, *Op. cit.*, p. 1.

y la expansión del concepto de seguridad alimentaria familiar en varias direcciones.

A. De la seguridad alimentaria nacional a la seguridad alimentaria familiar

Tras su primera utilización en 1974, la formulación del concepto de seguridad alimentaria correspondió a lo que se puede denominar la SAN, entendida como se ha visto como la disponibilidad de suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita del conjunto de un país. No obstante, desde principios de la década de 1980, la mayoría de los debates se reorientaron hacia una nueva formulación: la *seguridad alimentaria familiar*.

Esta concepción de la seguridad alimentaria se centraba en el acceso a los alimentos por parte de los más pobres, a lo que contribuyó profundamente la teoría de las titularidades al alimento de A. Sen. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, una de las aportaciones del trabajo académico de economista indio fue centrar su análisis en las personas, no solo en los países, abriendo la puerta a nuevos análisis centrados en las personas y sus necesidades. En consecuencia, en la primera mitad de la década de 1980 nace el concepto de la SAF (del inglés *household food security*) centrado en la familia en vez de en el Estado y en el acceso a los alimentos en vez de en su disponibilidad. Desde su aparición, este concepto ha dominado los debates teóricos y ha sido asumido por las instituciones internacionales (FAO, BM, agencias bilaterales de ayuda, etc.).

Al cambiar el foco del Estado a la familia, va ganando terreno el análisis de la seguridad alimentaria como producto social y político³² y, en consecuencia, se empieza a enfatizar la importancia de causas socioeconómicas. Estas causas, sobre todo la pobreza y la desigualdad, se ven como determinantes de la mayor o menor vulnerabilidad de las personas y familias a sufrir hambre. Este énfasis en el contexto sociopolítico, así como en el individuo o la familia como unidad de análisis, hizo surgir a su vez nuevos enfoques.

B. La expansión de la SAF: hacia un concepto multidimensional

Desde mediados de la década de 1980, numerosos estudios ponen de relieve nuevos factores que han ampliado la concepción inicial de la SAF. A continuación, se presentan pues los enfoques que han impactado con más fuerza en esta expansión.

³² S. Devereux, *Famine in the twentieth century*, University of Sussex, Institute of Development Studies, 2000.

1. Enfoques centrados en la vulnerabilidad

La *vulnerabilidad* se define generalmente como el nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su sistema de sustento ante una posible catástrofe. Dicho nivel está también relacionado con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe³³. Según la definición de R. Chambers, la vulnerabilidad tiene dos partes: una parte externa, que son los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sujeto un individuo o familia en un determinado entorno; y una parte interna, que es la falta de medios para afrontar una determinada situación en el seno de la propia familia³⁴. La seguridad alimentaria sería, por tanto, la otra cara de la vulnerabilidad: una situación que reduce al mínimo la vulnerabilidad de una familia o individuo a ser víctima del hambre.

La vulnerabilidad a padecer hambre está íntimamente relacionada con la pobreza, lo que ha llevado a la confusión entre estos dos conceptos. En este sentido, cuando se hace referencia a los grupos vulnerables se hace alusión generalmente a las mujeres embarazadas, los lactantes, los niños, las comunidades excluidas, y, en general, los pobres. Esta parcial coincidencia entre pobres y personas vulnerables al hambre se debe a que los pobres suelen estar más expuestos a las catástrofes; por ejemplo, al elevarse los precios de los alimentos, se hace más difícil que los más pobres puedan adquirirlos. No obstante, más allá de la pobreza, existen otros factores que pueden hacer vulnerable a una familia al hambre; la exposición física al riesgo de catástrofes, la exclusión social, la discapacidad o la desprotección por parte del Estado, son algunos de ellos. Como dice H. G. Bohle, mientras que la pobreza se puede cuantificar en términos económicos absolutos, “la vulnerabilidad es un concepto relacional y social”, que depende de las contradicciones y conflictos sociales³⁵.

Este enfoque impactó fuertemente en la concepción de la seguridad alimentaria. Por una parte, llamando la atención sobre el contexto sociológico en el que se produce el hambre, entran en discusión otros factores tales como la importancia del trabajo y la necesidad de redes de seguridad social y protección de los desempleados y otros grupos vulnerables.

³³ K. Pérez de Armiño, “Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África”, Cuadernos de Trabajo, vol. 24, 1999, p. 11.

³⁴ R. Chambers, “Editorial introduction: vulnerability, coping y policy”, IDS bulletin, vol. 20, nº 2, 1989, pp. 1-7.

³⁵ H. G. Bohle, “The geography of vulnerable food systems”, Universitat Freiburg, 1993, p. 17.

Esta relación entre el empleo, la vulnerabilidad y la importancia de la seguridad social, está excelentemente explicada por Sen y Drèze en su libro *Hambre y Acción Pública*:

“Para una gran parte de la humanidad, el único activo importante que una persona posee es su capacidad para trabajar, es decir, su fuerza de trabajo. Si una persona no puede conseguir empleo, eso significa que sus medios para adquirir alimentos (por ejemplo, conseguir un trabajo, ganar un salario, y la compra de la comida con este ingreso) fallan. Si, además de eso, las leyes del país no ofrecen ningún régimen de seguridad social, por ejemplo seguro de desempleo, la persona en estas circunstancias no logra obtener los medios para subsistir. Y eso puede dar lugar a graves privaciones, incluso muerte por inanición. En la búsqueda de una solución a este problema de la vulnerabilidad terrible, es natural que se vuelvan hacia una reforma del sistema jurídico, de modo que los derechos de la seguridad social se pueden presentar como garantías de una protección mínima y de supervivencia”³⁶.

Por otra parte, el análisis centrado en la vulnerabilidad otorga mayor importancia al aspecto relacional y social de la seguridad alimentaria, por lo que ha contribuido, entre otras cosas, a destapar la diferente vulnerabilidad al hambre que pueden tener los miembros de una familia o los grupos excluidos o marginados en una determinada comunidad. En efecto, este análisis ha puesto de manifiesto que dentro de la unidad familiar no todos los miembros tienen el mismo acceso a los alimentos; aunque depende de los contextos culturales, las mujeres (también los niños) suelen ser las personas con más dificultades de acceder a recursos y alimentos³⁷. Esta constatación de que hombres y mujeres tienen diferencias en cuanto al poder, el control de recursos, las percepciones y prioridades respecto al gasto familiar, ha contribuido a ampliar el concepto de SAF para tener en cuenta al individuo³⁸. Algunos autores abogan por que los enfoques centrados en la seguridad alimentaria utilicen como unidad de análisis al individuo en vez de a la familia, considerando los determinantes de la vulnerabilidad de cada miembro.

Este enfoque de la vulnerabilidad, además, abrió la puerta a los enfoques centrados en los medios de sustento que se examinan a continuación.

2. El enfoque de los modos de sustento sostenibles

Los enfoques centrados en los *modos de sustento*, los *medios de subsistencia* o los *medios de vida*³⁹,

³⁶ J. Drèze y A. Sen, *Hunger and public action*, Oxford, Clarendon Press, 1991, p. 21.

³⁷ Para más información, véase FAO, “La mujer y la seguridad alimentaria”.

³⁸ K. Pérez de Armiño, “Seguridad Alimentaria”, *Op. cit.*

³⁹ Son las traducciones del término inglés *livelihood*. En inglés el término *livelihood* se traduce comúnmente por “sistema de sustento”, incluyendo la comida, los ingresos y los activos, siendo los activos tangibles los recursos y depósitos y los activos intangibles las concesiones y el acceso. No obstante, el concepto de “sistema de medios de vida o sustento” incluye, además de los medios de sustento, a la gente y sus capacidades. R. Chambers y G. Conway, “Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st

divulgados por académicos como R. Chambers y G. Conway, son hoy esenciales en los programas de desarrollo de las organizaciones internacionales⁴⁰. Estos enfoques constituyen una herramienta para mejorar la comprensión de los medios de sustento, particularmente los de las poblaciones menos favorecidas.

En este sentido, fue fundamental la publicación del estudio de De Waal en 1989 *Hambre que mata*, que llamó la atención sobre un fenómeno que no había sido contemplado por los estudios sobre la hambruna: que en situaciones de emergencia alimentaria, las personas escogían a menudo acostarse con hambre para salvaguardar sus activos y, en consecuencia, el sustento futuro de sus familias. Por consiguiente, los resultados de su estudio mostraron que muchas personas prefieren pasar hambre con tal de preservar sus sistemas de sustento. Esto llamó la atención sobre la importancia de estos sistemas de sustento y sobre la necesidad de analizarlos en conjunto, en vez de utilizar un enfoque centrado exclusivamente en los alimentos y en su prioridad en la jerarquía de necesidades.

Por tanto, como señalaba R. Chambers en 1988, entra en juego una preocupación más amplia en lo que respecta a los medios de subsistencia, que atañe cuestiones que van más allá de la adecuación nutricional. Por el contrario, el nuevo enfoque de los medios de sustento pretendía capturar “las complejas y diversas realidades de la vida rural”⁴¹. El enfoque de “sistema de sustento sostenible” tal y como lo denominaron estos dos autores pioneros, se presenta pues como una relación entre tres conceptos que ya habían sido formulados en la literatura sobre el desarrollo⁴²: la *sensibilidad*, entendida como la capacidad de respuesta rápida a los cambios; la *flexibilidad o resiliencia*, entendida como la capacidad de recuperación después de haber pasado una crisis; y finalmente la *sostenibilidad*, vista aquí como el resultado de la interacción entre la sensibilidad a los cambios y la flexibilidad para recuperarse de ellos, y que consiste en la capacidad de perdurar a lo largo del tiempo a pesar de las agresiones que se sufran, sin comprometer la disponibilidad recursos naturales de forma irremediable.

Profundamente influenciado por la aparición del concepto de *desarrollo sostenible* en 1987⁴³, este enfoque introduce una preocupación por la sostenibilidad en el estudio de la seguridad

century”, IDS Discussion paper, n° 296, diciembre de 1992, p. 1.

⁴⁰ FAO, “Seguridad Alimentaria”, *Op. cit.*, p. 1.

⁴¹ R. Chambers y G. Conway, *Op. cit.*

⁴² W. Solesbury y ODI, *Sustainable livelihoods: A case study of the evolution of DFID policy*, Londres, ODI, 2003.

⁴³ *Ibid.*

alimentaria. Según Chambers y Conway, el análisis convencional había menospreciado hasta el momento la importancia de los sistemas de medios de vida futuros, por lo que era necesario introducir esta dimensión en el análisis: “las generaciones futuras nos superarán en número pero no están representadas en nuestra toma de decisiones”⁴⁴. Según estos autores, un sistema de sustento sostenible es por tanto aquel que:

“puede afrontar y recuperarse de tensiones y convulsiones, mantener o incrementar sus capacidades y bienes, y proporcionar oportunidades de medios de sustento sostenibles para la próxima generación; y que contribuye con beneficios netos para otros sistemas de sustento a nivel local y global en el corto y largo plazo”⁴⁵.

Estos enfoques tuvieron una importante influencia en la definición de la seguridad alimentaria. Por una parte, al subrayar la conexión entre la inseguridad alimentaria y las condiciones socio-políticas que hacen una población más o menos vulnerable a los desastres, constataron que la alimentación está intrínsecamente relacionada con la satisfacción de otras necesidades básicas. Por tanto, la seguridad alimentaria deja de contemplarse como un objetivo aislado, sino como parte de otro objetivo más amplio: tener un sistema de sustento seguro que satisfaga estas necesidades⁴⁶.

3. Las aportaciones desde el campo de la salud y la nutrición

A partir de principios de los noventa, estudios desde las ciencias de la salud y en concreto desde la nutrición impactan en la concepción de la seguridad alimentaria. En primer lugar, se empieza a prestar especial atención a la calidad y al valor nutricional de los alimentos. En la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, organizada conjuntamente por la FAO y la OMS, celebrada en Roma, se mostró la importancia de la calidad y valor nutricional de los alimentos y la importancia de una dieta variada. Por una parte, se constató que más de un cuarenta por ciento de la población mundial, unos 2.000 millones de personas en aquel momento, presentaba carencias en uno o más micronutrientes, en particular de vitamina A, hierro y yodo. Se afirmó que, incluso si se consumen alimentos en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías y proteínas, los déficits de

⁴⁴ R. Chambers y G. Conway, *Op. cit.*, p. 1.

⁴⁵ Estos autores no solo hacían alusión a la sostenibilidad medioambiental sino que ya incluían en su análisis el aspecto social. Según su propuesta, un sistema de medios de vida es medioambientalmente sostenible cuyo mantiene o refuerza los activos locales y globales de los cuales dependen los sistemas de medios de vida; y, por otra, un sistema de medios de vida es socialmente sostenible cuyo puede sobrellevar y recuperarse de situaciones de estrés o shocks, y proveer para las generaciones futuras. *Ibid.*

⁴⁶ K. Pérez de Armiño, “Seguridad Alimentaria”, *Op. cit.*

los micronutrientes antes mencionados tienen un considerable impacto en las funciones mentales y la vulnerabilidad a la enfermedad⁴⁷.

En segundo lugar, se ha destacado la importancia de la salud y su relación con la nutrición. En la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, también se destacaron los diferentes factores que inciden en el bienestar nutricional de las personas, en concreto: el agua potable y el saneamiento, los servicios de salud y la enseñanza, que son los requisitos básicos del bienestar nutricional⁴⁸. Justamente, ya desde finales de los ochenta se venía llamando la atención sobre la importancia, no solo de la alimentación, sino de todo el contexto de salud de las comunidades donde se sufre hambre. Como se ha mencionado ya, la obra de De Waal en 1989 *El hambre que mata* fue muy importante en este sentido, al subrayar el papel que juegan las epidemias en el desarrollo de las hambrunas⁴⁹. En efecto, en los últimos años se ha señalado a la pandemia del VIH/SIDA como uno de las causas principales de inseguridad alimentaria⁵⁰. Además de la prevención de las pandemias, la salubridad del agua, el estado del saneamiento y la calidad de los servicios de salud son fundamentales para la seguridad alimentaria. Autores como P. Pinstруп-Andersen han sugerido que no es suficiente centrarse en la seguridad alimentaria o en la sostenibilidad si la gente sigue estando expuesta a malas condiciones de salubridad y agua contaminada⁵¹. El estado nutricional por tanto no depende solo de la calidad y cantidad de alimentos ingeridos sino que está íntimamente relacionado con el estado de salud general de la personas.

En tercer lugar, también se presta atención al impacto de la cultura en los hábitos nutricionales, así como a las preferencias alimentarias. En los últimos años han cobrado importancia los estudios sobre la influencia recíproca entre la alimentación y la cultura, así como sobre los vínculos de esta relación con la seguridad alimentaria⁵². Por una parte, se destaca que las prácticas alimenticias locales pueden ser contraproducentes en materia

⁴⁷ Commission on the Nutrition Challenges of the 21st Century, *Ending Malnutrition by 2020: an Agenda for Change in the Millennium, Final Report to the UN Standing Committee on Nutrition*, 2000. Disponible en www.unsystem.org/scn/Publications/UN_Report.PDF.

⁴⁸ *Declaración Mundial sobre la Nutrición*, diciembre de 1992 en Roma, párr. 5. D

⁴⁹ A. De Waal, *Famine that Kills*, *Op. cit.*

⁵⁰ Sobre la relación entre el VIH/SIDA y la seguridad alimentaria, véase CSA, “Efectos del VIH/SIDA en la Seguridad Alimentaria”, 27º período de sesiones, 28 de mayo - 1º de junio de 2001, Roma.

⁵¹ P. Pinstруп-Andersen., *Op. cit.*, pp. 5–7.

⁵² J. M. Meléndez y S. A. Sandoval Godoy, “Introducción”, en J. M. Meléndez y S. A. Sandoval Godoy (coords.), “Cultura y seguridad alimentaria: enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales”, México, Plaza y Valdés, 2008, p. 3.

nutricional (como por ejemplo la creencia de que la leche materna es perjudicial para los recién nacidos). Esta constatación ha llamado la atención sobre la importancia de la educación nutricional, con el objetivo de crear actitudes y habilidades nutricionales positivas y promover comportamientos alimentarios sanos.

Por otra parte, y la otra cara de la moneda, es que también se toma conciencia de la necesidad de que la ayuda alimentaria se ajuste a los hábitos alimenticios locales, siempre y cuando estos últimos sean adecuados. La ayuda alimentaria ha promovido a veces pautas de consumo que no pueden ser mantenidas mediante la producción local, generando dependencia de las importaciones, desincentivando el cultivo de los cereales tradicionales. En consecuencia, en los programas de seguridad alimentaria hay que tener en cuenta no solo la adecuación nutricional de los alimentos sino también otros elementos relacionados con las propias preferencias de las personas y con los valores culturales de cada población⁵³.

4. *El enfoque de derechos humanos*

En fechas más recientes, la dimensión ética y de los derechos humanos de la seguridad alimentaria ha tomado creciente importancia. La utilización durante los últimos años de este enfoque en la lucha contra el hambre se enmarca en la tendencia general observada de aplicar un enfoque de derechos humanos a las estrategias de erradicación de la pobreza, especialmente desde las Naciones Unidas. Como se indica en el documento *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, un enfoque de derechos humanos implica el reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales⁵⁴. De este modo, los principios que inspiran el régimen internacional de los derechos humanos, tales como el principio de igualdad y no discriminación, el principio de dignidad humana y la promoción de la democracia, se aplican también a la seguridad alimentaria.

Además de reconocer este marco internacional, los enfoques basados en los derechos humanos están inspirados en otras tendencias como los movimientos sociales de las mujeres, el de los pueblos sin tierra e indígenas que a menudo incluyen las demandas de

⁵³ En efecto, las preferencias alimentarias se introdujeron en la definición de seguridad alimentaria de 1996.

⁵⁴ OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, OACDH, 2004.

participación en las decisiones que afectan a sus vidas⁵⁵. En efecto, la premisa de un enfoque de derechos humanos aplicado a asegurar una alimentación adecuada es “empoderar a los pobres y a las personas que están en una situación de inseguridad alimentaria”⁵⁶. El empoderamiento enfatiza por tanto la creación entornos que permitan que las personas se puedan alimentar a ellas mismas. Pero a pesar de este énfasis en que las personas se alimenten a sí mismas, esta perspectiva también subraya las obligaciones de los Estados de asistir a los hambrientos, mediante redes de seguridad u otros programas y políticas.

La aparición de este enfoque está relacionada con las reflexiones asociadas a la introducción de un nuevo pilar de la seguridad alimentaria al principio de los ochenta, el acceso a los alimentos. A pesar de que ya en la *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición* en 1974 se proclamaba que “todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales”⁵⁷, este derecho no se comenzó a tener en cuenta hasta que la dimensión del acceso a los alimentos entra en juego a principios de los ochenta. Fue el director de la FAO en estos años, Edouard Saouma, quién planteó la introducción de los derechos humanos en el trabajo de la FAO. Según él, este concepto ampliado de seguridad alimentaria contenía “el germen de una norma de conducta” y significaba, en palabras del propio Saouma, “rechazar la paradoja escandalosa de hambre en un mundo de abundancia”⁵⁸. El pilar de “acceso a los alimentos” que acababa de añadirse a la definición de seguridad alimentaria ponía por tanto de manifiesto la dimensión ética del problema del hambre.

Además, el cambio de unidad de análisis, más centrado en el individuo, también facilitó la llegada de un enfoque en derechos a la seguridad alimentaria. Como se ha visto ya, dentro del hogar el acceso a los alimentos por los individuos está relacionado con su control sobre los recursos del hogar, a menudo en detrimento de las mujeres y niños. Estas desigualdades familiares, sobre todo contra las mujeres, han puesto de manifiesto la importancia de la no

⁵⁵ R. Eyben, “The rise of rights: Rights-based approaches to international development”, IDS Policy Briefing, vol. 17, 2003, p. 1.

⁵⁶ C. McClain-Nhlapo, *Implementing a human rights approach to food security*, informe realizado para 2020 Africa Conference, vol. 3, Washington D. C., IFPRI, 2004, p. 3.

⁵⁷ *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*, *Op. cit.*, párr. 1.

⁵⁸ D. J. Shaw, *Op. cit.*

discriminación, uno de los pilares en el que se sustenta todo el edificio de los derechos humanos. Efectivamente, el propósito del enfoque de los derechos humanos en el marco del desarrollo es analizar las desigualdades y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. En este proceso, también fue muy importante la aparición del enfoque del “desarrollo humano”, que entiende el desarrollo como un incremento de las capacidades de las personas. Según el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*:

“el desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente”⁵⁹.

Por otra parte, la preocupación por las cuestiones de gobernanza también subraya la utilidad del marco de los derechos humanos como herramienta contra el hambre. El concepto de la buena gobernanza surgió al final de los años ochenta para abordar los fallos en las políticas de desarrollo debidos a problemas de gestión de los asuntos públicos. La gobernanza se refiere a los mecanismos, las instituciones los procesos por medio de los cuales se ejerce la autoridad. Los conceptos de buena en principios básicos de participación, rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad del Estado⁶⁰. Además, a lo largo de la década de 1990, aparecen varios análisis que vinculan la existencia de hambre y hambruna a la naturaleza de los sistemas políticos. Una de las propuestas más destacadas es la que presentó en 2000 A. Sen en su libro *Desarrollo y libertad*, donde el autor sostenía que existe un vínculo muy claro entre falta de democracia y hambre, poniendo por tanto la mejora de la gobernanza en el centro de la lucha contra el hambre⁶¹. Utilizar un enfoque de derechos humanos contribuye pues a fortalecer los marcos de buena gobernanza, exigiendo ir más allá de la ratificación de los tratados de derechos humanos y promoviendo la integración efectiva de los derechos humanos en la legislación y en la política y la práctica del Estado⁶².

Como se ha visto, la transformación del concepto de seguridad alimentaria no se produjo en el contexto de un vacío teórico, sino que está íntimamente relacionada con la propia

⁵⁹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Madrid, Barcelona y México, Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

⁶⁰ OACDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006.

⁶¹ A. Sen, *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Editorial Planeta, 2000.

⁶² *Ibid.*

evolución de las teorías sobre el hambre. En el caso del enfoque de los derechos humanos, su impacto en la seguridad alimentaria es visible en el uso del derecho a la alimentación como herramienta contra el hambre y la desnutrición. Muestra de ello es la semejanza entre la definición del derecho a la alimentación y la definición de la seguridad alimentaria de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996⁶³. A continuación, se examina esta definición, prestando atención a cada uno de sus pilares.

III. LA DEFINICIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: SUS PILARES Y SU UTILIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE

La última definición de la seguridad alimentaria es la acuñada en la Cumbre de la Seguridad Alimentaria de 1996, cuando se reconocen sus cuatro pilares o dimensiones: la *disponibilidad*, el *acceso*, la *utilización* y la *estabilidad de los alimentos*. Aunque en los años siguientes se añade algún cambio (como el acceso social en el pilar del acceso a los alimentos en 2001), ésta es la definición con más respaldo internacional, al haber sido consensuada por buena parte de la comunidad internacional en la Conferencia de 1996.

A continuación, se analiza en detalle la actual definición de seguridad alimentaria, atendiendo a cada uno de estos pilares, para evaluar después la utilidad del concepto de seguridad alimentaria en la lucha contra el hambre en la actualidad y en las próximas décadas.

A. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria

1. *La disponibilidad de alimentos*

Este pilar hace alusión a la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones, lo que incluye la ayuda alimentaria. En este sentido, hay que destacar que este pilar tiene una importancia primordial en la seguridad alimentaria. Como P. Webb *et al.* sostienen, en los pilares de la seguridad alimentaria hay un indudable componente jerárquico, siendo la disponibilidad necesaria pero no suficiente para garantizar el acceso, que a su vez es

⁶³ K. Mechlem, “Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations”, *European Law Journal*, vol. 10, n° 5, 2004, pp. 631-48.

necesario pero no suficiente para la utilización eficaz⁶⁴. Tal y como se indica en esta definición, el aumento de la disponibilidad de alimentos se puede realizar bien mediante el aumento de producción en los países con déficit de alimentos, bien mediante importaciones de alimentos que incluyen la ayuda alimentaria.

Por una parte, aumentar la producción de alimentos a nivel nacional parece crucial para asegurar la seguridad alimentaria de los países con déficit de alimentos. En efecto, la lista de los PBIDA en 2015 es de 54 países⁶⁵. Pero aunque el aumento de la producción resulte decisivo para estos países, la sostenibilidad y las repercusiones ecológicas de las prácticas agrícolas no deberían soslayarse en las políticas destinadas a aumentar la producción⁶⁶. Así pues, una cosa es producir alimentos, y otra muy distinta hacerlo de modo que contribuya a la diversidad agrícola, que alimente la prosperidad regional, refuerce la integridad medioambiental, sostenga la biodiversidad y se asiente sobre una plataforma justa y previsible de producción, venta y distribución⁶⁷. Como ha indicado T. Lang muy escuetamente, hoy en día la seguridad alimentaria “solo puede significar sostenibilidad”⁶⁸. Sin embargo, a pesar de que el adjetivo “sostenible” acompaña con frecuencia las referencias al aumento de producción, muchas veces esta expresión se vacía de contenido a la hora de implementar los programas. Así pues, en la práctica el modelo insostenible de la revolución verde⁶⁹ sigue estando muy vigente para algunas ONG e instituciones internacionales. El BM por ejemplo sigue apostando fuertemente por este modelo, así como la *Alianza por una Revolución Verde en África* fruto de la colaboración entre la Fundación de Bill Gates y la Fundación Rockefeller⁷⁰.

Por otra parte, la importación de alimentos como vía para mejorar la disponibilidad de alimentos presenta algunos problemas, en concreto el hecho de que en el contexto de los

⁶⁴ P. Webb *et al.*, “Measuring household food insecurity: why it's so important and yet so difficult to do”, *The Journal of nutrition*, vol. 136, nº 5, 2006, p. 140.

⁶⁵ Para ver la lista de países, véase <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp?lang=es>.

⁶⁶ FAO, *La FAO celebra sus 50 años*, *Op. cit.*

⁶⁷ T. Lang, “How new is the world food crisis. Thoughts on the long-term dynamics of food democracy, food control and food policy in the 21st century”, paper presentado en la conferencia “Visible Warnings: the World Food Crisis in Perspective”, 3 y 4 de abril de 2009, Cornell University, Ithaca NY.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁹ Como se ha explicado en el capítulo anterior, este modelo es altamente insostenible al depender de los hidrocarburos y al estar asociado a problemas medioambientales tales como la contaminación por pesticidas o la degradación de los suelos.

⁷⁰ E. Holt-Gimenez *et al.*, “Ten reasons why the Rockefeller and the Bill and Melinda Gates Foundations’ alliance for another green revolution will not solve the problems of poverty and hunger in Sub-Saharan Africa”, Food First Policy Brief, nº 12, 2007.

PBIDA el dinero destinado a pagar estas facturas no se dedica a satisfacer otros servicios básicos. Asimismo, como ha demostrado la crisis alimentaria mundial de 2008, la dependencia que tienen los países con déficit de alimentos de la importación los hace muy sensibles a lo que pasa en los mercados internacionales.

Sin embargo, la ayuda alimentaria sigue siendo un factor muy importante para asegurar la disponibilidad de alimentos. Aunque durante las últimas décadas ha habido una amplia literatura que cuestiona su utilidad⁷¹, lo cierto es que la ayuda alimentaria sigue siendo crucial, sobre todo para situaciones de inseguridad alimentaria aguda⁷². En la línea con esta idea, en el informe de la FAO *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* se indica que la ayuda alimentaria sigue siendo necesaria “para impedir los traumas transitorios que se producen cuando las personas son reducidas a la indigencia y al hambre crónicas”⁷³. No obstante, en este informe también se pone de manifiesto que la ayuda no puede, por sí misma, superar las causas sociales y económicas subyacentes a la pobreza y al hambre. Incluso en el caso de emergencias alimentarias, la ayuda alimentaria es raramente suficiente, por lo que debe ir acompañada también de otras medidas⁷⁴.

2. *El acceso a los alimentos*

Por *acceso a los alimentos* se entiende el acceso de las personas a los recursos adecuados (titulaciones) para adquirir alimentos apropiados y una dieta nutritiva. Estos derechos o titulaciones se definen como el conjunto de bienes a los que una persona puede acceder en virtud de los regímenes jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (incluidos los derechos tradicionales, por ejemplo el acceso a los recursos naturales comunes). La falta de acceso y control es frecuentemente la causa de la inseguridad alimentaria, y puede tener un origen físico (cantidad insuficiente de alimentos debido a varios factores, como son el aislamiento de la población, la falta de infraestructuras...), social o económico (ausencia de recursos financieros para comprarlos debido a los elevados

⁷¹ Sobre esta cuestión, véase por ejemplo, A. Abdulai, C. B. Barrett y J. Hoddinott, “Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa”, *World Development*, vol. 33, n° 10, 2005, pp. 1689-1704; S. J. Maxwell y H. W. Singer, “Food aid to developing countries: a survey”, *World Development*, vol. 7, n° 3, 1979, pp. 225-246; y V. W. Ruttan, *Why food aid?*, Johns Hopkins University Press, 1993.

⁷² C. B. Barrett, “Food aid as part of a coherent strategy to advance food security objectives”, Documento de Trabajo ESA, n° 06-09, septiembre 2006.

⁷³ Véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2006*, Roma, FAO, 2006.

⁷⁴ C. B. Barrett, *Op. cit.*

precios o a los bajos ingresos)⁷⁵.

Actualmente, y aunque la falta de acceso físico y social también son factores a tener en cuenta, la falta de acceso económico a los alimentos reviste una especial importancia. Así pues, la reciente crisis económica ha puesto de manifiesto la relación entre el aumento del precio de los alimentos y el aumento de la inseguridad alimentaria⁷⁶. Conjuntamente, la previsión futura es muy descorazonadora: la agricultura se enfrenta a mayores costes de producción, al aumento de la demanda de los países con un rápido crecimiento en las regiones el desarrollo y a la expansión de la producción de biocombustibles. Como consecuencia de ello, se prevé que los precios de los alimentos aumenten y se mantengan en niveles, en promedio, superiores a los de la última década.

El Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE), creado por el Consejo de Seguridad Alimentaria reformado, publicó en 2011 un informe titulado *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria*, el cual se auguraba el fin de la era de los alimentos baratos. Según este informe, el mundo podría estar afrontando el final de un largo período de sobreproducción estructural en mercados agrícolas internacionales que se ha visto posibilitado por el uso masivo de recursos naturales baratos (p. ej. petróleo, agua, biodiversidad, fosfato, tierra) y respaldado por subsidios agrícolas en países de la OCDE⁷⁷. Así pues, aunque este grupo de expertos se muestran “optimistas en cuanto a la capacidad del ingenio humano para encontrar soluciones”, aclaran que esto solo sucederá si estamos preparados para aprender de nuestros errores pasados.

Además del alto precio de los alimentos, en los últimos años ha cobrado considerable importancia la cuestión del acceso a los recursos naturales por parte de la población vulnerable al hambre, en particular el acceso a la tierra y el acceso el agua. La mayoría de la población que sufre hambre depende directamente de los recursos naturales para alimentarse. De acuerdo al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, O. De Schutter, el 80% de las personas que padecen hambre en el mundo dependen del acceso a la tierra y demás recursos naturales para ganarse la vida, y en consecuencia, poder comprar

⁷⁵ E. De Loma-Ossorio, “Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos”, Tegucigalpa, PESA–Centroamérica, 2004.

⁷⁶ FAO, *El estado de la inseguridad (...)*, 2011, *Op. cit.*

⁷⁷ HLPE, *Volatilidad de los precios (...)*, *Op. cit.*

alimentos⁷⁸. Esto se debe al hecho de que, paradójicamente, el hambre y la desnutrición afectan especialmente a los productores de alimentos en las zonas rurales, donde los recursos naturales son una fuente importante de alimentos.

En este sentido, reviste de una particular importancia el acceso al agua. Además de para su consumo directo, el agua es imprescindible para la agricultura; en efecto, la falta de agua, que se manifiesta en la sequía, una de las causas más comunes de la grave escasez de alimentos en los países en desarrollo⁷⁹. Al mismo tiempo, aunque las repercusiones variarán enormemente de un lugar a otro, se ha reconocido que cambio climático tendrá como consecuencia una mayor frecuencia de sequías e inundaciones⁸⁰. El Secretario General de la ONU Ban Ki-moon dijo, con motivo del Día del Agua el 22 de marzo de 2012, que producir alimentos suficientes para una población en rápido crecimiento requiere que la comunidad internacional garantice un uso sostenible del agua⁸¹. Según sus palabras: “a menos que incrementemos nuestra capacidad de utilizar el agua sabiamente en la agricultura, no conseguiremos acabar con el hambre y daremos paso a una serie de problemas diversos, incluyendo la sequía, la hambruna y la inestabilidad política”⁸².

3. *El uso o utilización de los alimentos*

Este pilar llama la atención sobre la importancia de que los alimentos respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad a la cultura y a las preferencias alimentarias. La *utilización* de los alimentos consiste en la digestión y absorción apropiadas por el cuerpo humano de los nutrientes presentes en los alimentos, para lo que hacen falta una dieta adecuada, el saneamiento de las aguas, servicios de salud y educación sanitaria⁸³.

En primer lugar, el seguimiento de una dieta adecuada es poco frecuente en los sectores más pobres de los países en desarrollo, lo que se manifiesta en los niveles tanto de desnutrición infantil como de obesidad. La desnutrición crónica es particularmente fatal en el caso de los niños, al impactar muy negativamente su desarrollo físico y psíquico. Por otra

⁷⁸ O. De Schutter, “Land access and rural development: new challenges, new opportunities”, Brussels Development Briefing, n° 9, 25 de febrero de 2009.

⁷⁹ S. Devereux, *El hambre estacional*, *Op. cit.*

⁸⁰ FAO, *El cambio climático, el agua y la seguridad alimentaria*, 9 de junio de 2011, Roma, FAO, 2011.

⁸¹ Centro de prensa de la FAO, “El éxito en la lucha contra el hambre depende de un mejor uso del agua”, 22 de marzo de 2012.

⁸² Secretario General de la ONU, “Unwise Use of Water Will Result in Persisting Hunger, Drought, Political Instability, Secretary-General Warns in Observance Message”, 15 de marzo de 2012.

⁸³ *Declaración de Roma*, *Op. cit.*, compromiso n° 2.

parte, se ha puesto de manifiesto la relación entre pobreza y obesidad infantil: según la OMS, se ha producido durante los últimos 20 años un aumento alarmante de la prevalencia del sobrepeso en países en desarrollo tan diversos como la India, México, Nigeria y Túnez⁸⁴.

En segundo lugar, otro problema de primera magnitud es el acceso al agua potable, que está muy relacionado con la existencia de buenos sistemas de saneamiento. Según la OMS, la diarrea causa la muerte de unos 1,6 millones de niños por año, principalmente debido al agua contaminada y a un saneamiento deficiente⁸⁵.

En tercer lugar, la atención a la salud es otro aspecto a tener en cuenta, sobre todo en lo que respecta a atención primaria. El Objetivo 2.4 del *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación* es precisamente promover “el acceso de todos, especialmente las personas pobres y los grupos vulnerables y desfavorecidos, a la enseñanza básica y a la atención primaria de salud, con el fin de fortalecer su capacidad para valerse por sí mismos”⁸⁶. El acceso a atención primaria desempeña un papel importante en la seguridad alimentaria, sobre todo previene la mortalidad infantil. En efecto, según la *Declaración de Alma-Ata sobre Atención Primaria de Salud*, de 1978, organizada por la OMS/OPS y UNICEF, la atención primaria incluye, entre otros elementos, la promoción del suministro de alimentos y la nutrición apropiada, el desarrollo de una adecuada fuente de agua potable y de salubridad básica y el cuidado maternal e infantil⁸⁷. Por otra parte, en la calidad de la atención primaria desempeña un papel importante la gobernanza, puesto que la carencia de recursos y capacidades afectan tanto a la prestación de servicios públicos como a la capacidad de las familias de invertir en educación y atención sanitaria. Esto tiene repercusiones negativas para las madres y los niños, especialmente en forma de una elevada tasa de mortalidad materna⁸⁸.

⁸⁴ OMS, *Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas*, Informe de una Consulta Mixta de Expertos OMS/FAO, Ginebra, OMS, 2003.

⁸⁵ Para más información, véase, *El medio ambiente y la salud de los niños y sus madres*. Disponible en <http://www.who.int/ceh/publications/factsheets/fs284/es/index.html>.

⁸⁶ *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, *Op. cit.*, pág. 22.

⁸⁷ *Declaración de Alma-Ata sobre Atención Primaria de Salud*, 6-12 de septiembre de 1978 en Alma-Ata, OMS, 1978.

⁸⁸ FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010*, Roma, FAO, 2010.

4. La estabilidad

Para que una población dada tenga seguridad alimentaria, los hogares, o el individuo, debe tener acceso a una alimentación adecuada en todo momento. Por consiguiente, no deben estar en riesgo de perder el acceso a los alimentos como consecuencia de un *shock* (por ejemplo, una crisis económica o climática), o en función del ciclo estacional (por ejemplo, durante un período particular del año). El concepto de estabilidad hace referencia tanto a la disponibilidad y el acceso a las dimensiones de la seguridad alimentaria. La idea de la estabilidad refleja la importancia de la inseguridad alimentaria aguda asociada con el riesgo y las perturbaciones que causan “temporales fuertes reducciones en la capacidad de una población para producir o comprar alimentos y otros productos básicos”⁸⁹.

Los resultados empíricos muestran que muchos hogares con frecuencia entran y salen de un estado de desnutrición, lo que sugiere que la noción de la inseguridad alimentaria hay que pensarla en sentido dinámico⁹⁰. En la actualidad, más allá de la natural variabilidad de los climas, varios factores más contextuales inciden en esta inestabilidad, en particular: el cambio climático y las políticas comerciales y financieras internacionales. Por una parte, el cambio climático contribuye a alterar la estabilidad en el suministro de alimentos en algunos países. El documento publicado por la FAO en 2007 *Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco*, se destaca que uno de los efectos del cambio climático es una mayor variabilidad climática, lo que implica una mayor inestabilidad en las configuraciones climáticas estacionales⁹¹. El cambio climático puede, por tanto, empeorar la denominada “hambre estacional”, entendida como los periodos de hambre entre cosechas, frecuente en zonas como el Sahel o en Centroamérica donde la sequedad del terreno y la distribución anual de lluvias solo permiten la recogida de una cosecha al año⁹².

Por otra parte, en lo que respecta a las políticas comerciales y financieras internacionales, la especulación y la consecuente volatilidad de los precios tienen un papel incuestionable en la estabilidad de la seguridad alimentaria. En efecto, el informe de la FAO *El Estado de la*

⁸⁹ BM, *La pobreza y el hambre (...)*, *Op. cit.*

⁹⁰ J. Capaldo *et al.*, “A model of vulnerability to food insecurity”, Documento de trabajo ESA, n° 10-03, 2010, p. 3.

⁹¹ FAO, “Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco: un Resumen”, Roma, FAO, 2007.

⁹² Estos periodos de hambruna tienen lugar cuando el periodo entre cosechas se prolonga demasiado en el tiempo. El origen del hambre estacional se encuentra en la reducción de reservas de alimentos, el incremento de precios y la falta de ingresos en los periodos previos a la recogida de la cosecha. Véase S. Devereux, *El Hambre estacional*, *Op. cit.*

Seguridad Alimentaria en el Mundo 2011 estuvo centrado precisamente en los costes en materia de seguridad alimentaria de la volatilidad y los elevados precios de los alimentos. Según se contempla en este informe, “la volatilidad de los precios hace que los pequeños agricultores y los consumidores pobres sean cada vez más vulnerables a la pobreza”⁹³. Asimismo, también el informe arriba mencionado *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria* de julio de 2011, se sostiene que la volatilidad de los precios tiene considerables repercusiones en la seguridad alimentaria, al afectar al poder adquisitivo de las familias; según este informe, la volatilidad de los precios en los cinco años anteriores a 2012 había sido más elevada que en las dos décadas anteriores, pero inferior a la registrada en la década de 1970. No obstante, el impacto de la volatilidad fue mayor en los años posteriores a 2008.

La razón de este mayor impacto hay que buscarlas en las políticas comerciales puestas en marcha por la comunidad internacional desde mediados de los noventa. Así pues, si los precios locales de la mayoría de países están mucho más conectados a los precios internacionales de lo que estaban en la década de 1970, esto se debe a la liberalización de los mercados durante los últimos veinte años. A esto hay que añadir el fenómeno de la especulación, que provoca distorsiones graves en los mercados encareciendo los precios de los alimentos. Además, los inversores están yendo más allá de los mercados de futuro y están expandiendo su negocio hacia la compra de tierras cultivables, insumos e infraestructura⁹⁴. Esta relación entre la especulación y volatilidad de los precios en la seguridad alimentaria, ha sido ya admitida por varias instituciones internacionales. De este modo, el G20 se ha marcado el objetivo de reducir la volatilidad de los precios, limitando la especulación sobre las materias primas fundamentalmente agrícolas y mejorando la información de las reservas de grano de los países importadores y exportadores más importantes. Asimismo, el actual Director de la FAO, el brasileño José Graziano Da Silva, ha manifestado su oposición contra la especulación de precios agrícola y su firme intención de combatirla⁹⁵.

⁹³ FAO, *El estado mundial de la agricultura (...), 2010-2011, Op. cit.*

⁹⁴ *Ibid.*, p. 43

⁹⁵ Para más información, véase “Nuevo Director de la FAO contra la especulación de precios agrícola”, publicado el 2 de septiembre de 2011. Disponible en http://www.fao.org/agronoticias/agronoticias/detalle/en/c/89144/?dyna_fef%5Bbackuri%5D=agronoticias%2Farchivo%2Fmensual%2Fes%2F%3Fmes%3D2011-09.

B. La utilidad del concepto de seguridad alimentaria en la lucha contra el hambre

Después de haber examinado la evolución del concepto de seguridad alimentaria, ahora cabe preguntarse cuál es su utilidad de para afrontar los desafíos actuales que plantea la lucha contra el hambre. Sin ánimo de exhaustividad, se puede decir que este concepto posee ciertas cualidades: en primer lugar, es un concepto multidimensional que recoge en su definición diferentes dimensiones del problema del hambre, situándolo además en un contexto de análisis de considerable amplitud. La definición de 1996 consolida pues el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria, incluyendo tanto la disponibilidad de alimentos, como el acceso, su uso y la estabilidad del suministro. Se reconoce, además, la pobreza como una causa mayor de inseguridad alimentaria y el progreso sostenible en la erradicación de la pobreza aparece como crítico para mejorar el acceso a los alimentos. En segundo lugar, es un concepto multicausal que expresa con relativa sencillez la imbricada complejidad que presentan las causas del hambre y sus relaciones. Como se ha visto en este capítulo, la seguridad alimentaria es mucho más que la disponibilidad de alimentos, por lo que tiene en cuenta otros factores que se relacionan entre ellos de forma muy compleja. En tercer lugar, el concepto de seguridad alimentaria se aplica en varios niveles: global, regional, nacional, familiar e individual. Esto permite aplicar un mismo enfoque a diferentes niveles de análisis, apareciendo problemas diferentes a medida que pasamos del nivel macro a uno más micro.

Sin embargo, esta noción también presenta algunas insuficiencias. La primera se deriva de su propia naturaleza: al no ser un concepto jurídico, la seguridad alimentaria no genera ningún tipo de obligación para los Estados. El término de seguridad alimentaria es utilizado solamente en declaraciones y programas y planes de acción no vinculantes para los Estados. Es por ello que, al fin y al cabo, alcanzar una situación de seguridad alimentaria siempre va a depender en última instancia de la voluntad de los Estados. La segunda, y en relación con lo anterior, el concepto de seguridad alimentaria tiene escaso poder movilizador para la sociedad civil. La aparición de nociones como la soberanía alimentaria muestra que el concepto de seguridad alimentaria no presenta demasiado atractivo para mejorar el acceso a los alimentos por parte de los más hambrientos. En tercer lugar, no presta suficiente atención a las cuestiones de gobernanza. A pesar de que se ha demostrado la relación entre la falta de democracia y la inseguridad alimentaria, este concepto no ofrece herramientas específicas para hacer frente a estos problemas.

CAPÍTULO III

LA FRAGMENTACIÓN NORMATIVA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como se ha visto en los dos capítulos anteriores, alcanzar una situación de seguridad alimentaria pone en juego una gran variedad de factores que inciden en la capacidad de las poblaciones de alimentarse adecuadamente. Esta complejidad se refleja a la hora de identificar las normas jurídicas internacionales que regulan los diferentes aspectos de la seguridad alimentaria. En este ámbito, conviven normas en esferas tales como el comercio internacional, el medioambiente, los derechos humanos o la propiedad intelectual, por citar solamente algunos. Asimismo, estas normas, ya de por sí dispersas y con diferente valor jurídico, interactúan entre sí, dando lugar a contradicciones y conflictos, tanto normativos como jurisdiccionales, no siempre fáciles de solucionar. Por estas razones, en este capítulo se pretende poner un poco de orden en esta compleja maraña e intentar esbozar un rudimentario mapa jurídico que recoja algunas de las principales normas internacionales que influyen en la seguridad alimentaria nacional de los países pobres con déficit de alimentos, así como algunas de sus interacciones principales.

Con el objetivo de trazar este mapa, en una primera parte del capítulo se indaga en la noción de régimen internacional y en el problema de la fragmentación del Derecho internacional. En una segunda parte, se examinan los principales regímenes implicados en la seguridad alimentaria, los relativos al comercio internacional, la propiedad intelectual y la protección global de la biodiversidad, poniendo el acento en cómo inciden en la seguridad alimentaria nacional. En una tercer parte, se exploran algunas de las interacciones entre los regímenes examinados, así como el impacto de dichas interacciones en la seguridad alimentaria, para finalmente retomar algunas consideraciones relativas a la fragmentación de los regímenes internacionales en el área material de la seguridad alimentaria.

I. LA NOCIÓN DE RÉGIMEN INTERNACIONAL Y EL PROBLEMA DE LA FRAGMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

Como se apuntaba en la introducción, el objetivo principal de este capítulo es esbozar un mapa jurídico que recoja las principales normas internacionales que influyen en la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación en los países pobres con déficit de

alimentos, así como sus interacciones principales. Para situar esta problemática en un marco más general, hay que tener en cuenta que uno de los problemas más acuciantes de la gobernanza global es precisamente el de las relaciones entre las diferentes ramas y normas del Derecho internacional. El Derecho se caracteriza, entre otras cosas, por compartimentalizar aspectos que en la realidad son interdependientes. Esta naturaleza fragmentaria de la ley se refleja a nivel internacional, donde, además, existen una multiplicidad de normas de diversa naturaleza, tales como costumbres internacionales, principios generales del derecho o tratados bilaterales o multilaterales. Al mismo tiempo, la proliferación de organizaciones y tribunales internacionales no contribuye a simplificar la siempre difícil tarea de establecer una cierta jerarquía de normas.

Para aproximarnos a esta cuestión, es de utilidad el concepto de *régimen internacional*, ya que ayuda a precisar el mayor o menor grado de definición e institucionalización de cada conjunto de normas. Por eso, a continuación se explora la noción de régimen internacional, tanto en la disciplina de las Relaciones Internacionales, donde surge, como en el Derecho internacional. Asimismo, se presta atención a una particular aplicación que se ha hecho de este concepto en el ámbito de la alimentación, el denominado análisis del *régimen internacional agroalimentario*. Finalmente, se pone en relación el concepto de régimen con el problema de la fragmentación del Derecho internacional.

A. El concepto de régimen internacional

El concepto de *régimen internacional* es un concepto muy útil a la hora de estudiar la dimensión del orden en la sociedad internacional, y ha sido -y es- muy utilizado tanto en la disciplina de las Relaciones Internacionales como en el Derecho internacional. En efecto, y tal y como sostiene el profesor A. Remiro Brotons, los iusinternacionalistas importaron la expresión *régimen internacional* del campo de las Relaciones Internacionales¹. Por ello, parece conveniente prestar atención al concepto de régimen en esta disciplina y a su contexto de aparición, para después dar un salto a la esfera del Derecho internacional.

1. El concepto de régimen internacional en la disciplina de las Relaciones Internacionales

El régimen internacional es una construcción teórica que pretende explicar las situaciones

¹ A. Remiro Brotons, “La noción de regímenes internacionales en el Derecho internacional público”, en Á. J. Rodrigo Hernández, y C. García Segura, *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público y en la comunidad internacional*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 167.

de orden existentes en un campo de actividad internacional, en particular su creación, su evolución y su desaparición o cambio². Este concepto surge en los años setenta para intentar explicar el aumento de la cooperación entre los Estados en las décadas precedentes, en el marco de una disciplina que había estado centrada hasta el momento en estudiar el conflicto en la sociedad internacional. En concreto, esta teoría pretende explicar la posibilidad, condiciones y consecuencias de la gobernanza más allá de la anarquía pero sin llegar un gobierno supranacional en un área de actividad determinada³. En esta línea se sitúa la definición más célebre de regímenes internacionales como “conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procesos de adopción de decisiones entorno a los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las Relaciones internacionales”⁴.

Desde la teoría de las Relaciones internacionales, este concepto de régimen ha sido ampliamente criticado por autores como S. Strange, tanto por su “vaguedad” y su falta de precisión, como por estar “cargado de valor”⁵. Además, este énfasis en las “expectativas convergentes” hace de los regímenes por naturaleza inherentemente intersubjetivos, lo que presenta problemas epistemológicos, tal y como ha sido subrayado por J. G. Ruggie⁶. No obstante, como indica O. Casanovas, algunos aspectos de la teoría de los regímenes en la disciplina de las Relaciones Internacionales pueden tener un cierto interés también desde la perspectiva del Derecho internacional. En particular, la constatación de la existencia de dichos regímenes por observadores ajenos pone de relieve que son un dato sociológico que hay que tener en cuenta y que demuestra la dimensión social de los conjuntos normativos⁷.

Antes de pasar a estudiar este concepto en la disciplina del Derecho internacional, es oportuno hacer una breve incursión en un grupo de estudios del área de la Economía política internacional que se han centrado en el análisis del *régimen internacional agroalimentario*.

2. Una acepción especial de régimen aplicado a la alimentación: el análisis del régimen

² E. Barbé, “El estudio de las relaciones internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina?”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, vol. 65, 1989, p. 56.

³ V. Rittberger y P. Mayer, *Regime theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993, p. 392.

⁴ S. D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, en S. D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca NY, Cornell University, 1983, p. 2.

⁵ S. Strange, “Still an Extraordinary Power: America’s Role in a Global Monetary System”, *Political Economy of International and Domestic Monetary Relations*, Ames, Iowa State University Press, 1982, pp. 552-574.

⁶ J. G. Ruggie, *Constructing the World Polity*, Londres, Routledge, 1998.

⁷ O. Casanovas y La Rosa, “Unidad y Pluralismo en Derecho Internacional Público”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. 2, 1998, p. 95.

internacional agroalimentario

El análisis del *food regime* (régimen internacional agroalimentario⁸) surge para explicar el papel estratégico que juega la agricultura y la alimentación en la construcción de la economía mundial capitalista⁹. Esta perspectiva de estudio fue articulada principalmente por los académicos P. McMichael y H. Friedmann a finales de la década de 1980¹⁰. A caballo entre la Sociología de la agricultura y la Economía política internacional, este grupo de estudios se centró en el estudio del proceso de internacionalización de la agricultura intensificado desde mediados del siglo XIX. Así pues, este análisis pretende identificar los períodos estables de acumulación de capitales asociados con configuraciones particulares de poder geopolítico, condicionadas a su vez por unas determinadas formas de producción agrícola y unas relaciones de consumo dentro de los propios países¹¹.

Tal y como fue conceptualizado por H. Friedmann y P. McMichael¹², un régimen internacional agroalimentario es una “dinámica temporalmente específica en la economía global de los alimentos”¹³. Por tanto, se trata de un concepto de carácter histórico¹⁴ en el que cada uno de los regímenes identificados se caracteriza por unas instituciones particulares, unas normas y reglas no escritas en la producción de alimentos y en su consumo que son geográfica e históricamente específicas¹⁵. Un componente clave de esta especificidad geográfica e histórica es la relativa estabilidad de las relaciones comerciales que se desarrollan entre naciones desiguales¹⁶. Las relaciones contradictorias dentro de

⁸ Según la traducción del inglés hecha por V. Soldevila Lafon, en su artículo “Los regímenes agroalimentarios mundiales (“Food Regime”) y la seguridad alimentaria”, en X. Pons Ràfols (ed.), *Alimentación y Derecho internacional. Normas, instituciones y procesos*, Barcelona, Marcial Pons, 2013, p. 402.

⁹ P. McMichael, “A food regime genealogy”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, n° 1, 2009, p. 139.

¹⁰ H. Friedmann, “Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy”, *Third World Quarterly*, vol. 13, n° 2, 1992, pp. 371–83; “The Political Economy of Food: A Global Crisis”, *New Left Review*, vol. 1, n° 197, 1993, pp. 29–35; “The International Political Economy of Food: A Global Crisis”, *International Journal of Health Services*, vol. 25, n° 3, 1995, pp. 511–538; “What on Earth Is the Modern World-System? Foodgetting and Territory in the Modern Era and Beyond”, *Journal of World-Systems Research*, vol. 1, n° 2, 2000, pp. 480–515. H. Friedmann y P. McMichael, “Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present”, *Sociologia Ruralis*, vol. 29, n° 2, 1989, pp. 93–117; y, P. McMichael, “Tensions between National and International Control of the World Food Order: Contours of a New Food Regime”, *Sociological Perspectives*, vol. 35, n° 2, 1992, pp. 343–365.

¹¹ P. McMichael, “A food regime genealogy”, *Op. cit.*, p. 139.

¹² H. Friedmann y McMichael, *Op. cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ P. McMichael, “A food regime genealogy”, *Op. cit.*,

¹⁵ G. Pechlaner y G. Otero, “The third food regime: neoliberal globalism and agricultural biotechnology in North America”, *Sociologia Ruralis*, vol. 48, n° 4, 2008, pp. 351–352.

¹⁶ H. Friedmann y P. McMichael (1989) identificaron dos regímenes distintos. El primero de ellos es el denominado *régimen colonial*, y abarcó el período comprendido entre 1870 y 1914, un período de transición del

estos regímenes de alimentos producirían las crisis, la transformación y transición otros regímenes¹⁷. En este sentido, los académicos que estudian este régimen particular postulan que, desde que la globalización neoliberal se impuso como la ideología dominante a mediados de 1980, se está produciendo una transición a un nuevo régimen¹⁸. Aunque existe un debate sobre si se ha completado ya o no esta transición, todos los autores acuerdan en dar por finalizado el régimen basado en los «excedentes» que se estableció después de la Segunda Guerra Mundial y que se basó en el modelo de EE.UU. de agriculturas nacionales altamente reguladas¹⁹.

En este tercer régimen agroalimentario, la seguridad alimentaria se caracteriza principalmente por una creciente volatilidad de los precios, que genera crecientes problemas de acceso a los alimentos²⁰, tanto en los países pobres como en sectores de la población más desfavorecidos en los países ricos. Por ejemplo, según este análisis, la reciente crisis del precio de los alimentos que tuvo lugar entre 2007 y 2008, podría considerarse consecuencia de la transición a este tercer régimen. En efecto, P. McMichael interpreta esta crisis como la consecuencia de la prolongada dependencia del capitalismo industrial de los combustibles fósiles, combinado con los efectos inflacionarios que producen fenómenos como la producción de biocombustibles, la especulación financiera, y la concentración y centralización del capital de la agroindustria²¹. Según este autor, el aumento de los costes, vinculados al pico del petróleo y los biocombustibles se combinan con los precios monopolísticos de la agroindustria para inflar los precios de los alimentos.

colonialismo bajo hegemonía británica. El segundo régimen alimentario fue posterior a la Segunda Guerra Mundial, que abarca el período comprendido entre 1945 y 1973, siendo por tanto un período de hegemonía de EE.UU., en el que sus políticas agrícolas, destinadas a apoyar su sector agropecuario, condujeron a un régimen de "excedentes", basado por tanto en la acumulación, almacenamiento y exportación del producto sobrante tras la cosecha. H. Friedmann y McMichael, *Op. cit.*

¹⁷ P. McMichael, "A food regime genealogy", *Op. cit.*, p. 139.

¹⁸ Además, estos estudios han prestado atención al papel que pueden jugar los movimientos sociales en la transición de un régimen a otro. Tanto H. Friedmann como P. McMichael encuentran fundamental la interacción entre lo que denominan "reestructuración reguladora neoliberal y los movimientos sociales". H. Friedmann, por su parte, se centra en el impacto acumulativo de las presiones "verdes" ejercidas por los consumidores y los actores de los movimientos sociales, para argumentar que dos sistemas emergentes están en tensión en la formación del tercer régimen: uno compuesto por alimentos frescos y relativamente sin procesar, a menudo con determinados criterios sociales y supervisado por las normas privadas, para los consumidores ricos, y la otra producción de alta ingeniería y "desnaturalizadas" productos comestibles, supervisadas por los reglamentos públicos transnacionales y (cada vez más reducido), para los consumidores pobres. H. Friedman, "From colonialism to green capitalism: Social movements and emergence of food regimes", *Research in rural sociology and development*, vol. 11, 2005, p. 227.

¹⁹ G. Pechlaner y G. Otero, "The third food regime (...)", *Op. cit.*, p. 352.

²⁰ V. Soldevila Lafon, *Op. cit.*, p. 402.

²¹ P. McMichael, "A food regime genealogy", *Op. cit.*, p. 281.

Además, este académico plantea el interés de las prácticas agroecológicas como alternativa a la industrialización de la agricultura, que él considera como “ambientalmente catastrófica”²².

Se deduce, por tanto, que este nuevo régimen es visto mayoritariamente con ojos críticos, en particular en lo que respecta al papel predominante que desempeñan las empresas agroalimentarias multinacionales. El nombre dado a este régimen por algunos autores da buena muestra de ello, ya que P. McMichael describe este nuevo régimen como “corporativo”, mientras G. Pechlaner y G. Otero prefieren la expresión “neoliberal”²³. Se critica especialmente el carácter corporativo de este nuevo régimen, siendo una de sus características principales la institucionalización de los derechos de las empresas²⁴, en concreto de las de biotecnología. Según G. Pechlaner *et al.*, por ejemplo, “el rol de la biotecnología (*en el régimen internacional agroalimentario*) será fortalecer y exacerbar las desigualdades existentes entre los países, particularmente entre los desarrollados y los que están en desarrollo”²⁵.

Esta perspectiva de análisis puede aportar algunos elementos de interés al presente capítulo. Por una parte, esta perspectiva sitúa el debate en un marco de análisis más amplio, en dónde las normas y políticas internacionales en el sector de la alimentación se insertan dentro de la evolución del sistema económico internacional. Por otra parte, esta perspectiva ha llamado la atención sobre las consecuencias negativas de la configuración del régimen internacional agroalimentario actual, en concreto sus efectos medioambientales. Como han destacado autores H. Campbell, en los últimos años se han introducido dentro de esta perspectiva una consistente preocupación por los efectos medioambientales del régimen internacional agroalimentario²⁶. En la misma línea, R. Patel ha destacado como este grupo de estudios ha servido para que introducir conceptos como el pico del petróleo, el pico del suelo o el cambio climático en el debate internacional sobre la alimentación²⁷.

²² *Ibid.*

²³ G. Pechlaner y G. Otero, “The neoliberal food regime: Neoregulation and the new division of labor in North America”, *Rural sociology*, vol. 75, n° 2, 2010, pp. 179-208.

²⁴ *Ibid.* (G. Pechlaner y G. Otero), p. 351.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ H. Campbell, “Breaking new ground in food regime theory: corporate environmentalism, ecological feedbacks and the ‘food from somewhere’ regime?”, *Agriculture and Human Values*, vol. 26, n° 4, 2009, pp. 309-319.

²⁷ R. Patel, *Stuffed and starved. Markets, power and the hidden battle over the world's food system*, Londres, Portobello Books, 2007.

3. El concepto de régimen internacional en el Derecho internacional

Como se ha visto, la noción de régimen internacional en la teoría de las Relaciones internacionales tiene un claro elemento normativo. Las normas son uno de los cuatro componentes analíticos de los regímenes definidos por S. D. Krasner: “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”²⁸. La noción de régimen internacional en Derecho internacional, se centra, como es lógico, en este elemento normativo.

En un sentido más estricto que lo que se ha visto en el apartado anterior, en el ámbito del Derecho internacional la noción de régimen internacional hace referencia a la reglamentación de un ámbito determinado que, fundado en tratados internacionales, forma parte de este Derecho²⁹. En este sentido, el informe de grupo de estudio sobre fragmentación del Derecho internacional recoge tres tipos de regímenes especiales³⁰: en primer lugar, una serie especial de normas secundarias sobre las consecuencias jurídicas de una infracción; en segundo lugar, una serie de normas que establecen derechos y obligaciones en relación a una cuestión concreta o una cuestión sustantiva; y, en tercer lugar, todas las normas y principios que regulan un determinado sector o rama del Derecho internacional (Derecho internacional de los derechos humanos, Derecho del medioambiente, etc.). De estas tres definiciones, se entenderá la noción de régimen internacional como una serie de normas que establecen derechos y obligaciones en relación a una cuestión sustantiva.

B. Los regímenes internacionales y la fragmentación del Derecho internacional

La concepción más extendida del Derecho internacional público parte del presupuesto de que constituye un conjunto de normas que forman un sistema que se caracteriza por su unidad y universalidad³¹. No obstante, esta concepción ha sido criticada desde diferentes puntos de vista, por ejemplo desde posiciones que critican la propia universalidad de los

²⁸ S. D. Krasner, *Op. cit.*

²⁹ E. Klein, “International Regimes”, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 9, Ámsterdam, North-Holland, 1986, p. 202.

³⁰ AGNU, *Informe de la Comisión de Derecho internacional*, A/61/10, 58º período de sesiones (1º de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006, p. 11 y 12.

³¹ O. Casanovas y La Rosa, “Aproximación a una teoría de los regímenes en Derecho internacional público”, en Á. J. Rodrigo Hernández y C. García Segura, *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público y en la comunidad internacional*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 4.

derechos humanos³². Además, el proceso de *fragmentación del Derecho internacional*, motivado por la expansión material del mismo hacia nuevos sectores como el medioambiente o la cooperación internacional ocurrida en las últimas décadas y la proliferación de jurisdicciones de carácter sectorial, ha renovado este debate.

Entre otras cosas, esta expansión material del Derecho se manifiesta en la existencia de múltiples tratados internacionales que regulan materias diversas y que interactúan con otros tratados que regulan ámbitos relacionados. Para regular estas relaciones, a veces los propios tratados contemplan cláusulas específicas para aplicar en caso de conflicto con otro tratado³³. La Comisión de Derecho Internacional (CDI, en adelante) se ha ocupado de este tema, designando un grupo de estudio sobre la fragmentación del Derecho internacional, liderado por el iusinternacionalista M. Koskenniemi³⁴. El informe final de este grupo se ocupa de los conflictos de incompatibilidad que se pueden presentar entre diferentes normas internacionales o regímenes. Para buscar soluciones a estos conflictos de incompatibilidad entre normas o regímenes, este informe adopta el marco de la *Convención de Viena sobre Derecho de Tratados* de 1969³⁵. Por tanto, los criterios de solución de conflictos apuntados son, pues, los contenidos en dicho tratado, a saber: el criterio de especificidad (*lex specialis*); el criterio de temporalidad (*lex posterior*), el criterio de jerarquía normativa (*ius cogens, erga omnes*, art. 103 Carta de Naciones Unidas) y el de interpretación sistémica, según el cual hay que tener en cuenta “toda norma pertinente de Derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes” (art. 31.3, inciso c, de la *Convención de Viena*).

A pesar de la existencia de estos criterios, hay que señalar que la creciente complejidad presente en el orden internacional dificulta la aplicación de los mismos. A modo de ejemplo, cabe destacar que el principio de jerarquía está reconocido con respecto de las normas de *ius cogens*, pero su excepcionalidad, así como las dificultades para identificar ese tipo de normas, no permiten resolver la mayoría de los conflictos entre normas de

³² Sobre este tema, véase la tesis doctoral de F. J. Gutiérrez Suárez, *Universalidad de los derechos humanos. Una revisión a sus críticas*, Tesis doctoral dirigida por R. de Asís Roig, Universidad Carlos III de Madrid, 2011.

³³ Por ejemplo, estas cláusulas pueden ser de abrogación, que derogan las obligaciones de tratados precedentes, o cláusulas que prohíben la conclusión de tratados internacionales con disposiciones incompatibles a las incluidas en el tratado, entre otras modalidades.

³⁴ AGNU, M. Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, A/CN.4/L.682, 2006.

³⁵ *Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados*, firmada el 23 de mayo de 1969, United Nations Treaty Series, vol. 1155

diferente rango³⁶. Asimismo, y tal y como indica O. Casanovas, el denominado *enfoque contractualista* de los conflictos normativos no tiene en cuenta que actualmente dichos conflictos se presentan no solo entre normas convencionales sobre una misma materia sino también entre normas que regulan materias muy distintas³⁷. Este es el caso de las normas y regímenes internacionales con impacto en la seguridad alimentaria.

II. ALGUNOS REGÍMENES INTERNACIONALES IMPLICADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como se apuntaba en la introducción, el objetivo de este capítulo es dibujar un mapa que contenga algunas de las principales normas internacionales que influyen en la seguridad alimentaria y en la posibilidad de realización del derecho a la alimentación, en especial de los países más vulnerables al hambre: los PBIDA. No obstante, para alcanzar este objetivo hay que afrontar dos problemas principales. El primer problema se deriva del hecho de que, tal y como se ha visto en el capítulo anterior, la seguridad alimentaria es un concepto multidimensional que recoge en su definición diferentes dimensiones del problema del hambre. Por tanto, el contexto de análisis es de considerable amplitud, al considerar tanto los factores que influyen en el hambre de un modo directo -por ejemplo, el precio de los alimentos en un lugar dado- como los que influyen de manera más indirecta -por ejemplo, los efectos del cambio climático en la distribución anual de lluvias. El segundo problema tiene que ver con la naturaleza principalmente política de la lucha contra el hambre a nivel internacional. Como consecuencia, existe una multiplicidad de instrumentos de *soft law*, tales como directrices, compromisos, documentos finales de cumbres internacionales, informes, etc., que recogen los compromisos de la sociedad internacional de la lucha contra el hambre. Hacer un mapa exhaustivo de estos compromisos sobrepasaría el alcance de este capítulo.

Por tanto, y teniendo en cuenta estas dificultades, en este epígrafe se describen los regímenes internacionales de carácter global que tengan una mayor relevancia para la seguridad alimentaria de los países más vulnerables al hambre³⁸, que, además, estén

³⁶ O. Casanovas y La Rosa, “Aproximación a una teoría de los regímenes (...)”, *Op. cit.*, p. 52.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Por esta razón, se excluirá por ejemplo del análisis la regulación internacional de la seguridad de los alimentos, puesto que, aunque se considera una de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, su impacto se centra en los países más ricos, mientras que en los países pobres con déficit de alimentos tienen un

formados por al menos un instrumento jurídico internacional de naturaleza vinculante que genere obligaciones concretas para los Estados. En consecuencia, se trata de regímenes que pivotan en torno a uno o más tratados internacionales. En concreto, se han seleccionado los regímenes internacionales del comercio internacional, de la propiedad intelectual y de la biodiversidad. Además de las razones mencionadas, se han elegido estos tres regímenes por la gran cantidad de literatura que ha generado en las últimas décadas la cuestión de su impacto en la seguridad alimentaria de los países más pobres. En particular, se presta atención a los principales instrumentos jurídicos que conforman estos regímenes, así como a su relación con la seguridad alimentaria.

A. El régimen internacional del comercio

El primer régimen examinado es el denominado *régimen internacional del comercio*. Como se ha visto en el capítulo anterior, el comercio de alimentos es una de las vías principales de los países para asegurar la seguridad alimentaria de sus poblaciones. Las normas internacionales que regulan las transacciones comerciales internacionales de alimentos³⁹ forman parte del régimen internacional del comercio. Hoy en día, este régimen se expresa fundamentalmente en el sistema de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC), una organización internacional de carácter cuasi-universal⁴⁰, alrededor de la cual pivota el actual sistema de relaciones comerciales internacionales.

1. Los principales instrumentos jurídicos

El régimen internacional de la OMC entró en vigor al 1 de enero de 1995, después de que los Estados negociadores firmasen la *Declaración de Marrakesh* del 15 de abril de 1994. En esta declaración se sostiene que la creación de la OMC responde al “deseo generalizado de actuar en un sistema multilateral de comercio más justo y más abierto en beneficio y por el bienestar de los pueblos”⁴¹. Este régimen se sostiene sobre diversos instrumentos convencionales, siendo los de mayor interés: el *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio* de 1994 (en adelante GATT 1994, por ser más conocido por sus siglas en inglés), y el

impacto mucho más directo la regulación internacional relativa a la disponibilidad de alimentos.

³⁹ Estas normas se refieren al sector agropecuario (agrícola y ganadero).

⁴⁰ Cuenta en la actualidad con 161 miembros. Para ver la lista actualizada de países, véase https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm.

⁴¹ OMC, *Declaración de Marrakech*, 15 de abril de 1994, art. 2.

*Entendimiento sobre el Órgano de Solución de Controversias*⁴².

i. El Acuerdo sobre la Agricultura del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio

El GATT de 1994 se ha completado con doce acuerdos internacionales relacionados con el comercio de bienes, de los cuáles uno influye directamente en la seguridad alimentaria: el denominado *Acuerdo sobre la Agricultura*. Aunque este acuerdo fue muy difícil de negociar⁴³, en la última ronda de negociaciones se lograron consensuar algunas normas mínimas. Este es, hasta el momento, el principal instrumento convencional que regula el comercio de alimentos.

Como es lógico, el objetivo principal de este acuerdo es que los mercados agrícolas estén más abiertos, eliminando las barreras al comercio, por lo que prevé diferentes mecanismos destinados a reformar el comercio del sector. Las normas y compromisos nuevos se aplican a diferentes aspectos del comercio de alimentos, en concreto; al *acceso a los mercados* — diversas restricciones comerciales que afectan a las importaciones; a *la ayuda interna* — subvenciones y otros programas, incluidos los que elevan o garantizan los precios al productor y los ingresos de los agricultores; y *las subvenciones a la exportación* y otros métodos utilizados para lograr artificialmente que las exportaciones sean competitivas⁴⁴.

En primer lugar, en lo que respecta al acceso a los mercados, este acuerdo solo permite el uso de aranceles⁴⁵. Es importante mencionar que este convenio dota de diferentes niveles de flexibilidad a los países, según sus niveles de riqueza y desarrollo. En este sentido, los países en desarrollo no tienen que reducir sus aranceles (tampoco sus subvenciones) en la misma medida que los países desarrollados, y se les concede un plazo adicional para el cumplimiento del acuerdo. Los países menos adelantados, por su parte, están exentos de su cumplimiento⁴⁶. Además, el *Acuerdo sobre la Agricultura* prevé una serie de medidas especiales

⁴² Otro de los pilares serían los *Acuerdos sobre Aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual* (ADPIC), que se examinarán en el siguiente punto.

⁴³ Las disposiciones sobre comercio agrícola dentro del régimen internacional del comercio han sido uno de los aspectos más difíciles de negociar. Esto se refleja en el hecho de que este tema haya sido postergado en las ocho rondas de negociaciones comerciales que tuvieron lugar desde 1947 hasta la Ronda de Uruguay, que comenzó en 1986.

⁴⁴ Para más información, véase “Agricultura: mercados más equitativos para los agricultores”. Disponible en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm3_s.htm.

⁴⁵ Con anterioridad a este acuerdo, las importaciones de productos agrícolas estaban limitadas por contingentes y otras medidas no arancelarias que han sido sustituidas por aranceles.

⁴⁶ Los Países Menos Adelantados son los países que presentan un menor nivel de desarrollo económico. Para una lista detallada de los criterios de elección de estos países, véase

de urgencia (*salvaguardias especiales*), para evitar que sus agricultores se vean perjudicados por la aplicación de estas medidas en productos que son especialmente sensibles⁴⁷. No obstante, el establecimiento de esas medidas de urgencia no es discrecional para los Estados, sino que el acuerdo establece cuándo y cómo pueden ponerse en marcha.

En segundo lugar, con respecto a la ayuda interna, hay que señalar que no se prohíben las subvenciones, pero sí se limitan considerablemente. En el *Acuerdo sobre la Agricultura*, se distingue entre los programas de ayuda que estimulan directamente la producción y aquellos que se considera no tienen ningún efecto directo. Las políticas nacionales que tienen efectos en la producción y el comercio se tienen que reducir⁴⁸. Por el contrario, las medidas que tienen efectos mínimos en el comercio se pueden aplicar libremente.

En tercer lugar, el *Acuerdo sobre la Agricultura* prohíbe las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios, a no ser que las subvenciones se detallen debidamente en las listas de compromisos de los miembros. Una vez en las listas, el acuerdo requiere a los miembros de la OMC que reduzcan la cantidad de dinero que gastan en subvenciones a la exportación y las cantidades de las exportaciones subvencionadas. Del mismo modo, se establecen diferencias entre países, ya que los países menos adelantados no estaban obligados a hacer ninguna reducción.

ii. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias

Las normas contenidas en los diversos instrumentos jurídicos mencionados cuentan además con un Órgano de Solución de Diferencias al que los miembros de esta organización pueden acudir cuando tienen un desacuerdo relativo a la aplicación de las disposiciones del *Acuerdo sobre la OMC*. Este sistema fue establecido durante la Ronda Uruguay por medio del *Entendimiento sobre Solución de Diferencias*, incluido en el Anexo 2 del

<http://web.archive.org/web/20130921154213/http://www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc/ldc%20criteria.htm>.

⁴⁷ Durante el período de aplicación (hasta 2000 en el caso de los países desarrollados y hasta 2004 en el de los países en desarrollo) cuatro países utilizaron las disposiciones de “trato especial” para limitar las importaciones de productos especialmente sensibles (principalmente el arroz). Esos cuatro países eran: Japón, la República de Corea y Filipinas en lo que se refiere al arroz; e Israel en lo que respecta a la carne de ovino y algunos productos lácteos. No obstante, estas medidas fueron establecidas bajo condiciones estrictamente definidas, incluida la de acceso mínimo para los proveedores extranjeros. Para más información, véase http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm3_s.htm.

⁴⁸ Los países desarrollados acordaron reducir esas cifras en un 20 por ciento a lo largo de seis años, a partir de 1995. Los países en desarrollo convinieron en hacer reducciones del 13 por ciento en 10 años. Los países menos adelantados no estaban obligados a hacer ninguna reducción.

*Acuerdo sobre la OMC*⁴⁹. Este sistema se ha revelado muy eficaz, tanto por su relativa rapidez a la hora de resolver conflictos entre miembros como por la cantidad de países que hacen uso de este mecanismo. Esta eficacia se debe en parte a que si la resolución del Órgano de Solución de Diferencias no es aplicada por el Estado en cuestión con la suficiente diligencia, este podría afrontar cuantiosas sanciones comerciales.

2. *El régimen internacional del comercio y seguridad alimentaria*

Como se menciona en el último informe sobre la inseguridad alimentaria en el mundo de la FAO, el FIDA y el PMA, la evaluación del impacto del comercio internacional sobre la seguridad alimentaria resulta extremadamente compleja⁵⁰. Mientras en países como China, Nigeria o Chile una mayor apertura al comercio ha generado resultados positivos para la seguridad alimentaria, en países como Guatemala, Kenia o Senegal, estas reformas han generado los resultados opuestos⁵¹. Así pues, aunque en algunos casos una apertura comercial puede resultar positiva, las agencias de alimentación de la ONU coinciden al afirmar que “a medida que los países se van abriendo al comercio internacional de productos agrícolas, aumenta su exposición y potencial vulnerabilidad a los cambios bruscos en los mercados agrícolas mundiales”⁵².

Dicho esto, en lo que respecta a la evaluación del régimen internacional del comercio, y reconociendo que no hay acuerdo en lo que respecta a la valoración e intensidad del impacto, es ampliamente reconocido -incluso por la propia OMC- que el régimen internacional del comercio influye en la seguridad alimentaria nacional, especialmente en el caso de los países pobres con déficit de alimentos. En el caso de estos países, su capacidad de disfrutar de las ventajas del comercio internacional es, pues, limitada. A diferencia de algunos países en desarrollo, particularmente los exportadores de alimentos, que tienen más que ganar de la liberalización del comercio agrícola, estos países tienen, según muchos, más que perder. Por el lado de la exportación, históricamente estos países no participan en los mercados mundiales. Por ello, tal y como indica A. F. McCalla, les falta el conocimiento y la

⁴⁹ *Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de diferencias*, Anexo 2, *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*, 15 de abril de 1994 en Marrakech, p. 375.

⁵⁰ FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, Roma, FAO, 2015, p. 35. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>.

⁵¹ *Ibid.*, p. 35-36.

⁵² *Ibid.*, p. 36.

capacidad analítica para saber cómo funcionan los mercados y para analizar y proyectar tendencias⁵³. Por el lado de la importación, frecuentemente los pequeños productores son desplazados del mercado al entrar las exportaciones subsidiadas por los países en desarrollo, como han demostrado estudios sobre los efectos de los tratados llamados “de libre comercio”, como por ejemplo entre la Unión Europea y los países ACP (Asia, Caribe y Pacífico)⁵⁴.

Así pues, en el *Preámbulo de Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio* (1995), se reconoce que “las reformas en marcha pueden tener efectos negativos sobre la seguridad alimentaria”. Del mismo modo, la *Decisión ministerial sobre Medidas Relativas a los Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios* (en adelante, la “Decisión”), se señaló que:

“Los Ministros reconocen que durante el programa de reforma conducente a una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios, los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos (...)”⁵⁵.

Para hacer frente a los efectos negativos, la Decisión establece cuatro mecanismos de respuesta: ayuda alimentaria; financiación de corto plazo de los niveles normales de importaciones comerciales; condiciones favorables para los créditos de exportación agrícola; y asistencia técnica y financiera para mejorar la productividad agrícola⁵⁶.

Sin embargo, varios autores han señalado la insuficiencia de estas medidas y han estudiado el impacto de la puesta en marcha de este régimen en la seguridad alimentaria de los países más pobres, aunque sus diagnósticos varían considerablemente⁵⁷. C. Stevens *et al.* por

⁵³ A. F. McCalla, “What the developing countries want from the WTO”, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 2, n° 1, 2001, p. 174.

⁵⁴ Por un lado, la entrada de producto agrícola europeo subvencionado obliga a abandonar sus cultivos a los agricultores de subsistencia de estos países, que a menudo carecen de oportunidades alternativas de empleo; por otro, la desaparición de los aranceles disminuye los escasos ingresos de los gobiernos. En consecuencia, estos países tienen menos recursos para implementar programas de carácter social. *Informe Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú: obstáculos para el desarrollo sostenible*, Documento informativo para los diputados al Parlamento Europeo, julio de 2011, p. 8.

⁵⁵ OMC, *Decisión sobre Medidas Relativas a los Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios*, 1995, pár. 2.

⁵⁶ *Ibid.*, párs. 3, 4, y 5.

⁵⁷ C. Stevens (ed.) *et al.*, *The WTO agreement on agriculture and food security*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2000; C. G. Gonzalez, “Institutionalizing inequality: The WTO agreement on agriculture, food security, and developing countries”, *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 27, 2002, pp. 433-489; K. Watkins, “Free trade and farm fallacies: from the Uruguay Round to the World Food Summit”, *Ecologist*, vol. 26, n° 2, 1996.

ejemplo han puesto de manifiesto que las reglas del comercio afectan la seguridad alimentaria de los individuos, pero de modo indirecto, ya que consideran que las políticas que afectan la producción, comercio, trabajo y derechos de transferencia son mucho más importantes en absoluto para la seguridad alimentaria de las personas de lo que es la política comercial internacional⁵⁸. K. Watkins, por el contrario, va más allá y considera que la Ronda de Uruguay marca la fase final de un proceso de construcción de un sistema de alimentos mundial estructurado en torno a los intereses del Norte, al impedir, entre otras cosas, que los países del Sur protejan sus sistemas de alimentación⁵⁹. En este sentido, ha sido puesto de manifiesto el importante papel jugado por las industrias de exportación interesadas en acceder a los mercados externos, en detrimento de los intereses de los campesinos de los países más pobres⁶⁰.

B. El régimen internacional de la propiedad intelectual

Las normas relativas a la propiedad intelectual determinan cuándo una innovación se vuelve disponible para otros, cuándo es accesible y cuándo no y bajo qué condiciones. En consecuencia, las normas de propiedad intelectual son de suma importancia para los países más pobres, puesto que pueden limitar su acceso a innovaciones tecnológicas -como técnicas agrícolas, vacunas y medicamentos-. Además, influyen de diversas maneras en la capacidad que tienen los agricultores de acceder a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA), que incluyen la diversidad genética de los granos, legumbres, vegetales y frutas que son la base para la producción de alimentos⁶¹.

1. Los principales instrumentos jurídicos

En las últimas dos décadas, la protección internacional de los derechos de propiedad intelectual se ha visto ampliamente reforzada. Antes de la Ronda Uruguay, el grado de protección de esos derechos variaba considerablemente en los distintos países del mundo. Así pues, a pesar de que existen algunos precedentes convencionales en la regulación de la

⁵⁸ C. Stevens *et al*, *Op. cit.*

⁵⁹ K. Watkins, *Op. cit.*

⁶⁰ E. U., Petersmann, "The WTO Constitution and Human Rights", *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 1, 2000, p. 22.

⁶¹ En particular, por "recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura", se entiende toda la diversidad de semillas y de materiales para la siembra de variedades tradicionales y de cultivos modernos, así como de variedades silvestres.

propiedad intelectual⁶², el gran cambio de paradigma en lo que respecta a la protección de estos derechos fue introducido al final del pasado siglo por el *Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* (ADPIC en adelante). De esta manera, este acuerdo incorporó por primera vez normas sobre la propiedad intelectual en el sistema multilateral de comercio. Esto refleja la “expansiva regulación” de la OMC hacia ámbitos no regulados en el anterior marco del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* (GATT), y que afecta a ámbitos en principio ajenos al comercio, como el medioambiente o los derechos humanos⁶³.

El objetivo principal del ADPIC es armonizar la protección de la propiedad intelectual a escala global. En consecuencia, este tratado obliga a los Estados a prever normas mínimas de protección de la propiedad intelectual –los denominados “derechos de propiedad intelectual”– así como los procedimientos para que los titulares de los derechos puedan reclamar si estos son violados. Uno de los mecanismos principales para reconocer estos derechos son las patentes, que protegen tanto productos específicos como procedimientos.

De todo el régimen de propiedad intelectual establecido por el ADPIC, la parte que aquí interesa es la parte relativa a la *patentabilidad de plantas y animales*. Estas patentes pueden aplicar tanto a semillas como a células de plantas o secuencias de ADN. En este punto, es preciso aclarar que la importancia de las patentes de plantas se ha acrecentado recientemente con la aparición de la biotecnología, es decir, la aplicación de principios de la ciencia y la ingeniería para tratamientos de materiales orgánicos e inorgánicos. Esta rama de la ciencia se ha desarrollado enormemente desde mediados de la década de los noventa, cuando las primeras variedades de cereales transgénicos fueron comercializados. Las patentes aplicadas a estas nuevas variedades implican que los agricultores que utilizan esas semillas no pueden guardarlas y replantarlas en la próxima siembra, ya que estos son considerados como usuarios de un producto patentado. Asimismo, la invención de semillas de un solo uso imposibilita permanentemente la tarea de selección y siembra de las semillas patentadas.

⁶² En concreto, el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (patentes, dibujos y modelos industriales, etc.) y el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (derecho de autor).

⁶³ X. Seuba, “Derechos de propiedad intelectual y derechos humanos: estado de la cuestión y desarrollos recientes”, en G. Pisarello, V. Valiño (coords.), *Herramientas para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales*, Barcelona, Observatori DESC, 2006, pp. 191-208.

Según el régimen establecido en el ADPIC, los miembros pueden decidir que no se concederán patentes en sus países para determinados tipos de invenciones vegetales y animales. En concreto, el ADPIC permite a los países excluir de la patentabilidad “las plantas y los animales excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas y animales” (art. 27.3). No obstante, y tal y como se recoge el mismo artículo, el acuerdo dispone que los miembros deben otorgar protección a las obtenciones vegetales a través de patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* (es decir, un sistema creado específicamente con este fin) o mediante una combinación de sistemas (patentes y otros). Por consiguiente, de uno u otro modo, todos los Estados parte del ADPIC tendrán que implementar algún sistema de protección de las variedades de plantas⁶⁴.

2. El régimen internacional de la propiedad intelectual y la seguridad alimentaria

También parte del régimen internacional del comercio, las normas internacionales relativas a la propiedad intelectual tienen un potencial impacto en la seguridad alimentaria de los países más pobres con déficit de alimentos. A nivel particular, estas normas influyen en la capacidad que tienen los agricultores de acceder a los RFAA. De la misma manera, estas normas también han impactado en el régimen de protección global de la biodiversidad, que cumple una importante función en relación con la seguridad alimentaria, y que se estudia en el siguiente epígrafe.

Este régimen puede perjudicar a los agricultores más pobres mediante la restricción del acceso a las semillas, fundamentales para asegurar la seguridad alimentaria⁶⁵. Según el informe del Relator sobre el Derecho a la Alimentación *Políticas de semillas y el derecho a la alimentación: fomentar la agro-biodiversidad, promover la innovación*, la aplicación de herramientas

⁶⁴ En este sentido, la *Convención para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas* (firmada en 1961 y reformada en 1991), puede utilizarse como sistema alternativo de protección. Esta Convención fue desarrollada bajo los auspicios de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y está ratificada actualmente por 74 Estados. Este tratado protege los derechos de los creadores de variedades de plantas que son “nuevas, distintas, uniformes y estables” (art. 5.1). Es esta parte del régimen establecido por el ADPIC relativa a las restricciones al uso y a la reproducción de plantas y semillas la que afecta en mayor medida a la capacidad de producir alimentos en los países más pobres, puesto que pone en peligro la práctica tradicional de selección, conservación y uso de semillas. En concreto, este Convenio hace posible el reconocimiento de los derechos de los obtentores de plantas de los Estados Parte, que es como las empresas consiguen patentar las semillas mejoradas. Para más información, véase M. Melgar Fernández, *Biotecnología y propiedad intelectual: un enfoque integrado desde el derecho internacional*, México D. F., IIJ-UNAM, 2005.

⁶⁵ Para ver la función que desempeñan las semillas en la seguridad alimentaria, véase <http://www.fao.org/seeds/es/>

de propiedad intelectual que otorgan privilegios monopolísticos a los propietarios de las patentes de plantas pueden aumentar la dependencia de estos pequeños productores agrícolas de insumos (tales como semillas o fertilizantes), aumentando sus posibilidades de endeudamiento⁶⁶. En este sentido, uno de los problemas más graves que afrontan los países más pobres es que el control de las patentes está dominado por un grupo de multinacionales que ostentan la mayoría de patentes sobre las semillas⁶⁷. Según J. Lladós, el sistema de patentes establecido en el ADPIC ha facilitado “el monopolio por parte de las mencionadas industrias, que les da capacidad de control sobre los precios de mercado agroalimentario”⁶⁸.

Por estas razones, algunos autores han destacado que el sistema establecido en el ADPIC parece más pensado para satisfacer los intereses privados que para conseguir un adecuado equilibrio de éstos con los intereses sociales y, además, “parece beneficiar a las sociedades tecnológicamente avanzadas, que son las únicas que se hallan en posición de patentar después de haber basado hasta muy recientemente su desarrollo en la imitación”⁶⁹. De hecho, algunos destacan que las normas relativas a la patentabilidad de plantas y animales fueron introducidas en el régimen de la OMC con una escasa participación de las partes interesadas en los países más pobres, mientras, por el contrario, un pequeño grupo de actores transnacionales provenientes principalmente de la industria de la biotecnología tuvieron un papel muy relevante en las negociaciones⁷⁰. Esto ha llevado a algunos autores a calificar el régimen de protección de los derechos de la propiedad intelectual de la OMC como “una construcción social de agentes privilegiados cuyos intereses fueron articulados a

⁶⁶ AGNU, *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación*, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 36 de la resolución 63/187 de la Asamblea, A/64/170, 23 de julio de 2009. Disponible en <http://www.srfood.org/es/semillas>.

⁶⁷ En particular, la multinacional Monsanto posee la mayoría de las patentes de semillas en el mundo. Por esta razón, esta empresa se ha convertido en blanco de los activistas contrarios a la patentabilidad de las semillas. Varios de estos activistas se encuentran aglutinados en una campaña internacional contraria a estas prácticas. Más información en: <http://www.no-patents-on-seeds.org/>.

⁶⁸ J. Lladós Vila, *Els transgènics i la seva patentabilitat. Implicacions en la realització dels drets humans*, nº 5, Premis de recerca en drets humans, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2014, p. 10.

⁶⁹ X. Seuba, *Op. cit.*, p. 197.

⁷⁰ En concreto, Así pues, a través del Comité de Propiedad Intelectual, creado seis meses antes del inicio de la Ronda Uruguay que daría nacimiento a la OMC, once grandes compañías (Bristol-Myers, Pfizer, IBM, Monsanto, CBS, Du Pont, General Electric, General Motors, Hewlett-Packard, Johnson & Johnson y Merck) consiguieron extender un régimen de protección de la propiedad intelectual al resto del mundo. <http://www.descweb.org/files/cap12.pdf>

través de los Estados Unidos”⁷¹. Existe, por tanto, una creciente preocupación por parte de ONG e investigadores sobre el impacto adverso que la exposición a la amplia gama de herramientas de propiedad intelectual que tienen a su disposición las grandes corporaciones pueda tener en las formas de vida y sustento de los más pobres.

Por otra parte, las normas sobre propiedad intelectual están relacionadas con las normas internacionales sobre biodiversidad, un requerimiento esencial de la seguridad alimentaria⁷².

C. El régimen de protección global de la biodiversidad

Por *diversidad biológica o biodiversidad* se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte (art. 2 del *Convenio sobre Diversidad Biológica*). Por ende, la biodiversidad comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies, y entre los ecosistemas. El aspecto de la biodiversidad que afecta a la seguridad alimentaria⁷³, es la denominada *biodiversidad agrícola*, que incluye la totalidad de los RFAA.

Como es lógico, la protección internacional de los ecosistemas y las especies forma parte del Derecho internacional del medioambiente. La pérdida de biodiversidad ha sido señalada en las diversas cumbres internacionales como uno de los principales problemas ambientales. En este sentido, aunque existe cierta controversia sobre las cifras de reducción de biodiversidad global⁷⁴, tanto la FAO como organismos ecologistas como la WWF coinciden en que éstas son alarmantes⁷⁵, especialmente en lo que respecta a la biodiversidad

⁷¹ En efecto, este país, y en concreto algunas de sus multinacionales, tuvieron un papel fundamental en la extensión de los derechos de propiedad intelectual a la agricultura global. EEUU ha sido el primer país en legalizar la patentabilidad de los organismos vivos, lo que abrió la puerta al desarrollo de la biotecnología, que aplican los conocimientos genéticos a la investigación agrícola. Además, los EEUU han utilizado su política exterior para lograr el cumplimiento de estas normas. Ya en los años ochenta Estados Unidos empezó a adoptar sanciones comerciales contra aquellos países que no respetaban los derechos de la propiedad intelectual. Para más información sobre esta cuestión, véase, entre otros, S. K. Sell, *Private Power, Public Law. The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 30.

⁷² G. Tansey y T. Rajotte, *The Future Control of Food: A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*, Londres, Earthscan/James & James, 2008, p. 11.

⁷³ El vínculo entre la biodiversidad y la seguridad alimentaria fue puesto de manifiesto por la FAO, que eligió precisamente esta relación como tema para el Día Mundial de la Alimentación del año 2004 titulado: “La biodiversidad al servicio de la seguridad alimentaria”.

⁷⁴ R. Knight, “Biodiversity loss: How accurate are the numbers?”, BBC News, 24 de abril de 2012. Disponible en www.bbc.co.uk/news/magazine-17826898.

⁷⁵ WWF, “How many species are we losing?” http://wwf.panda.org/about_our_earth/biodiversity/biodiversity/

agrícola. Además, la amenaza del cambio climático ha subrayado la importancia de la biodiversidad agrícola, puesto que el mantenimiento la variedad de biotipos con rasgos singulares, como los árboles resistentes a la sequía, o el ganado capaz de reproducirse en condiciones difíciles, será esencial incrementar la capacidad de adaptación de la agricultura. Como indicaba en 2010 el Director General de la FAO en aquel momento, Jacques Diouf, existen miles de variedades silvestres de cultivos que deben ser recolectadas, estudiadas y documentadas porque “esconden secretos genéticos que les permiten resistir al calor, la sequía, la salinidad, las inundaciones y las plagas”⁷⁶.

1. *Los principales instrumentos jurídicos*

La piedra angular de este régimen es el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (CDB en adelante), que ha sido complementado por dos protocolos, el *Protocolo de Cartagena* y el *Protocolo de Nagoya*⁷⁷. Además, también reviste particular importancia el *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*, adoptado en el seno de la FAO el 2001.

i. *El Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus protocolos*

El CDB fue firmado en la Conferencia de Río de 1992 y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, noventa días después de su ratificación por treinta países. Desde su entrada en vigor, 168 Estados lo han ratificado, con la notable excepción de los Estados Unidos⁷⁸. Los objetivos principales del CDB son tres: en primer lugar, la conservación de la diversidad biológica; en segundo lugar, la utilización sostenible de sus componentes; y, en tercer lugar, la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes. En el preámbulo de esta convención se reconoce el “valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes”. Conjuntamente, se señala su “importancia

⁷⁶ Centro de prensa de la ONU, “FAO llama a preservar biodiversidad agrícola en favor de seguridad alimentaria”, 26 de octubre de 2010, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=19534#.U1dsSIWSzuQ>.

⁷⁷ *Convenio sobre la diversidad biológica*, 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, United Nations Treaty Series, 1993, vol. 1760.

⁷⁸ Para ver la lista de partes actualizada, véase <http://www.cbd.int/convention/parties/list/>.

crítica para satisfacer las necesidades alimentarias de salud y de otra naturaleza de la población mundial”.

Este tratado representa la institucionalización del primer régimen global de protección internacional de la biodiversidad. Por una parte, la CDB reconoce la contribución de los agricultores a la conservación y desarrollo de los RFAA, y determina modalidades de protección y promoción de los derechos de los agricultores. Estos recursos no solo son fundamentales para los agricultores, al ser la materia prima con la que trabajan y que les permite afrontar con garantías las cambiantes condiciones ambientales, sino que también son útiles para la elaboración de medicamentos⁷⁹. Por tanto, asegurar su conservación y uso sostenible es crucial, ya que desempeñan funciones vitales para la seguridad alimentaria y un desarrollo agrícola sostenible.

Por otra parte, y en relación con esto último, la CDB establece un sistema multilateral de acceso y distribución de los beneficios. En lo referente a este sistema, se incluyen el intercambio de información, la transferencia de tecnología y el acceso a ésta, la creación de capacidad a nivel local, y beneficios monetarios y de otro tipo derivados de la comercialización. Se establece pues un sistema multilateral en el los países en desarrollo tengan la capacidad de conservar y utilizar de forma sostenible sus propios recursos genéticos y los que puedan obtener a través del sistema. Su alcance, tal como indica M. Melgar,

“rebaso los objetivos conservacionistas y abarca aspectos como la utilización sostenible de la diversidad, la participación justa y equitativa en los beneficios económicos derivados de la utilización de los recursos genéticos y el acceso y las transferencias de tecnología, incluyendo la biotecnología”⁸⁰.

Desde la entrada en vigor de este Convenio, su organismo rector⁸¹ ha firmado varios, entre los cuales cabe mencionar el *Protocolo de Cartagena* y el *Protocolo de Nagoya*. Por un lado, el denominado *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* fue adoptado en enero del

⁷⁹ M. Martínez Barrabés, “La regulación jurídica internacional de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura”, en X. Pons Ràfols (ed.), *Alimentación y Derecho Internacional (...)*, *Op. cit.*, pp. 197-226.

⁸⁰ M. Melgar Fernández, *Op. cit.*, p. 50.

⁸¹ El organismo rector del Convenio es la Conferencia de las Partes, que se reúne con una periodicidad bianual para examinar los progresos en la aplicación del Convenio, adoptar programas de trabajo, alcanzar sus objetivos y dar orientación sobre las medidas políticas. En cuanto a los mecanismos principales de aplicación, el CDB estableció en virtud del artículo 18.3 del mecanismo de facilitación. Su contribución a la aplicación del Convenio y su *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020*, se realiza principalmente a través de servicios de información encaminados a facilitar la cooperación científica y técnica y el intercambio de conocimientos y de información. Par más información, véase <http://www.cbd.int/chm/default.shtml>.

2000 y está en vigor desde septiembre de 2003⁸². El objetivo de este protocolo es proteger la biodiversidad de los riesgos potenciales planteados por los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología⁸³. Este protocolo tiene como objetivo asegurar un nivel adecuado de protección en el traspaso de los organismos vivos modificados que pueden tener efectos adversos sobre la biodiversidad y la salud humana⁸⁴. Este protocolo está inspirado en el enfoque de precaución, que permite a los países que paralizen las tecnologías que puedan tener un efecto adverso en la salud humana o la biodiversidad. Además, también establece un *Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología* para facilitar el intercambio de información sobre organismos vivos modificados y asistir a los países en la aplicación de este protocolo⁸⁵.

Por otro lado, cabe mencionar el importantísimo *Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización*, que fue adoptado en 2010 y entró en vigor en 2014⁸⁶. Este protocolo pretende regular el reparto de beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. Tal y como indica D. Bondía en su análisis sobre este protocolo, este “abre una nueva etapa en la que el intercambio de los recursos genéticos (...) exigirá que los Estados usuarios acrediten el estatus legal de sus recursos y compartan los beneficios derivados de su utilización”⁸⁷.

ii. *El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*

El *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura* fue adoptado en 2001 por la Conferencia de la FAO y entró en vigor en 2004⁸⁸. En consonancia con el CDB, este tratado jurídicamente vinculante abarca todos los recursos fitogenéticos importantes para la alimentación y la agricultura. Mediante este tratado los países acuerdan establecer un sistema multilateral para facilitar el acceso a estos recursos fitogenéticos y compartir los beneficios. Para ello, se establece un fondo común de recursos

⁸² *Protocolo de Cartagena al Convenio sobre seguridad de la biotecnología*, 29 de enero de 2000, United Nations Treaty Series, 2005, vol. 2226.

⁸³ Para más información, véase <http://bch.cbd.int/protocol/background/>.

⁸⁴ El protocolo hace alusión a dos tipos de organismos: los que se liberan en el medioambiente (semillas) y los que se usan como comida o para procesar (algodón, soja o maíz).

⁸⁵ Más información en: <http://bch.cbd.int/protocol/background/>

⁸⁶ *Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización*, 29 de octubre de 2010, United Nations Treaty Series, nº 30619.

⁸⁷ D. Bondía García, “La reivindicación de los Derechos humanos emergentes: los derechos bioculturales”, en X. Pons Ràfols (ed.), *Alimentación y Derecho Internacional (...)*, *Op. cit.*, p. 231.

⁸⁸ Conferencia de la FAO, *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura* 3/2001, noviembre de 2001 en Roma.

genéticos, a partir del cual se pueden desarrollar plantas nuevas y mejoradas. En el caso en el que se comercialice algún producto final desarrollado a partir de los recursos del fondo, un porcentaje de los beneficios de la comercialización de dichos productos deben ser pagados a un fondo común creado a instancias de este tratado. No obstante, y a pesar de que actualmente 120 países forman parte de este sistema, así como once centros agrícolas internacionales, el dinero recaudado por ese fondo es muy poco, sobre todo en comparación con las necesidades de los proyectos de conservación de la biodiversidad, como los bancos de semillas.

2. *El régimen de protección de la biodiversidad y la seguridad alimentaria*

La regulación internacional de la biodiversidad tiene una influencia determinante en la seguridad alimentaria en la medida en que es capaz de frenar la pérdida de biodiversidad y de dar acceso a los agricultores a los RFAA necesarios para hacer frente a los desafíos ambientales que puedan plantear. De hecho, “mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas” es una de las metas de los ODS (meta 2.5), marcada para 2020. Esta meta es parte del ODS n° 2, “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, lo que demuestra su íntimo vínculo con la seguridad alimentaria.

Así pues, la entrada en vigor del CDB en 1993 ha tenido importantes efectos e implicaciones en la esfera de la seguridad alimentaria mundial, al permitir que los agricultores de todo el mundo tengan acceso a los recursos necesarios para garantizar su seguridad alimentaria⁸⁹. En este sentido el CDB consagra una serie de “derechos del agricultor”, que se reconocen expresamente en el preámbulo y el artículo 9 de la convención, mencionando la labor realizada por los agricultores del mundo a la creación y conservación de la biodiversidad agrícola. Sin embargo, y a pesar de su carácter cuasi universal (181 partes), las obligaciones que esta convención genera para los Estados son pocas, mientras su margen de discrecionalidad es muy amplio. Asimismo, los derechos del agricultor reconocidos distan de estar garantizados adecuadamente, principalmente debido a las tendencias de los Estados industrializados a ofrecer una protección más fuerte a través

⁸⁹ M. Martínez Barrabés, 2013, *Op. cit.*, p. 198

de los derechos de propiedad intelectual⁹⁰.

III. LA FRAGMENTACIÓN Y LOS CONFLICTOS NORMATIVOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como se ha visto, alcanzar una situación de seguridad alimentaria a nivel nacional es una tarea compleja que implica varios factores, tanto económicos como no económicos, y cuyos pilares -la disponibilidad, la estabilidad, la accesibilidad y la utilización- están regulados, aunque parcialmente, por diferentes regímenes internacionales. Esta dispersión de las normas relativas a la seguridad alimentaria en varios regímenes internacionales puede producir conflictos normativos e incoherencia en su aplicación. En efecto, algunos estudios sobre el tema han puesto de manifiesto la existencia de incoherencia en la aplicación de dichos regímenes, y sobre todo, el impacto negativo que tienen algunos de ellos en la seguridad alimentaria nacional de algunos países, en particular de los países pobres con déficit de alimentos.

En este tercer epígrafe se examinan algunas de las interacciones entre los regímenes antes mencionados y cómo estas relaciones inciden en la seguridad alimentaria nacional. A continuación, se procederá a analizar, por un lado, algunos de los conflictos entre regímenes más importantes, según han sido reflejados en la literatura sobre la cuestión y que afectan, con especial gravedad, a los países más pobres con déficit de alimentos. Después se retoma el tema más general de la fragmentación del Derecho internacional en relación con la seguridad alimentaria.

A. Las interacciones entre regímenes y su impacto en la seguridad alimentaria

En el epígrafe anterior se han examinado los principales regímenes internacionales que inciden en la seguridad alimentaria nacional de los países pobres con déficit de alimentos. Teniendo en cuenta que las interacciones entre estos regímenes son múltiples y complejas, a continuación se presta atención a las interacciones entre los dos regímenes cuyo impacto en la seguridad alimentaria ha generado más literatura⁹¹: el *régimen internacional del comercio* y el

⁹⁰ *Ibid.*, p. 227.

⁹¹ Entre otros, véase C. Dommen, "Raising human rights concerns in the World Trade Organization actors, processes and possible strategies", *Human Rights Quarterly*, vol. 24, n° 1, 2002, pp. 1-50; T. Cottier, "Trade and human rights: A relationship to discover", *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 1, 2002, pp. 111-132; y J. Harrison, *The human rights impact of the World Trade Organisation*, Portland: Hart, 2007.

régimen internacional de la propiedad intelectual, parte del primero. En particular, se examinan sus interacciones con el régimen internacional de los derechos humanos, vehiculado a través del derecho a la alimentación, y con otros regímenes mencionados, como el régimen internacional de protección de la biodiversidad.

1. *La interacción entre el régimen internacional del comercio y el régimen internacional de protección de los derechos humanos*

En lo que respecta a los efectos de este régimen en la seguridad alimentaria, es especialmente relevante la interacción de este régimen con la protección del derecho a alimentación. En este sentido, el análisis más importante hasta el momento ha sido el que ha llevado a cabo el propio Relator Especial de las Naciones Unidas sobre este derecho, O. De Schutter. En un estudio sobre la materia realizado en 2008, De Schutter sostiene que el actual sistema multilateral del comercio aumenta la dependencia de los Estados de los mercados internacionales para garantizar la seguridad alimentaria de sus poblaciones⁹². Según él, los Estados con déficit de alimentos deberían limitar su dependencia de los mercados internacionales y mejorar su capacidad de producir alimentos suficientes, poniendo un especial énfasis en los pequeños agricultores y ganaderos⁹³. También destaca que la expansión del comercio de productos agrícolas tiene potenciales impactos en el medioambiente y la salud y nutrición humanas, impactos que suelen recibir poca atención en las negociaciones comerciales internacionales⁹⁴. Como conclusión, el relator hace un llamamiento a la reforma del sistema internacional del comercio para el refuerzo del rol especial que desempeña la agricultura en los acuerdos comerciales, de cara a asegurar su compatibilidad con la obligación estatal de garantizar el derecho a la alimentación de su población⁹⁵.

En la misma línea, algunas opiniones se han manifestado para defender que el enfoque de la OMC incorpore las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas. Desde el punto de vista de la economía internacional, E. Petersmann argumenta que los valores no económicos de la OMC no son menos importantes para los derechos humanos ni el bienestar de los ciudadanos que el bienestar económico resultante del comercio

⁹² O. De Schutter, *International trade in agriculture and the right to food*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 48-29.

liberalizado. Según él, contrariamente al tradicional enfoque mercantilista centrado en las ventajas del acceso a mercados externos, una aproximación basada en derechos humanos se centraría en las ventajas de la libertad individual en el comercio tanto doméstico como internacional y en la necesidad de proteger a los ciudadanos con reglas medioambientales, sociales y de participación democrática complementarias⁹⁶. Desde el punto de vista del Derecho internacional, J. Pauwelyn argumenta de modo similar que la liberalización del comercio se ha justificado no solo porque aumenta la riqueza de las naciones, sino porque contribuye a alcanzar otros objetivos de la comunidad internacional, tales como la prevención de los conflictos armados, el aumento del nivel de vida y los derechos humanos⁹⁷.

2. *La interacción entre los derechos de propiedad intelectual contenidos en el régimen internacional del comercio y otros regímenes implicados en la seguridad alimentaria*

i. *La interacción con el régimen internacional de los derechos humanos*

La universalización de las reglas relativas a la propiedad intelectual también interaccionan con el régimen internacional de los derechos humanos. En efecto, una Resolución de 2001 de la Subcomisión para la protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas, sostenía que “existen contradicciones aparentes entre el régimen de derechos de propiedad intelectual consagrado en el Acuerdo sobre los ADPIC y el derecho internacional relativo a los derechos humanos⁹⁸. En concreto, esta resolución hace alusión al hecho de que las normas sobre propiedad intelectual no respetan la indivisibilidad de los derechos humanos⁹⁹.

“existen contradicciones reales o potenciales entre la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras cosas con respecto a los obstáculos a la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, las consecuencias para el disfrute del derecho a la alimentación de los derechos a desarrollar variedades vegetales y a patentar organismos genéticamente modificados, la "biopiratería" y la reducción del control por las comunidades (especialmente las comunidades indígenas) de sus propios recursos genéticos y naturales y de sus valores culturales, y las restricciones al acceso a productos farmacéuticos

⁹⁶ E. U., Petersmann, “The WTO Constitution (...)”, *Op. cit.*

⁹⁷ J. Pauwelyn, “The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go”, *American Journal of International Law*, 95, 2001, p.11.

⁹⁸ Comisión de Derechos Humanos, *Derechos de Propiedad Intelectual y Derechos Humanos*, E/CN.4/sub.2/RES/2000/7, 16 de agosto de 2001.

⁹⁹ *Ibid.*

patentados y sus consecuencias para el disfrute del derecho a la salud”¹⁰⁰.

En consecuencia, según la Subcomisión, las normas internacionales de derechos humanos tienen primacía sobre las normas de propiedad intelectual¹⁰¹. No obstante, existen desde la academia algunas posiciones que defienden la complementariedad de ambos regímenes. P. Drahos por ejemplo considera que los derechos de propiedad intelectual tienen que inspirarse en los derechos humanos y que ésta debe de contribuir a su realización. Al igual que E. U. Petersmann, L. R. Helfer aboga por la necesidad de que organizaciones como la OMC y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual¹⁰² se abran a la “influencia de los derechos humanos”¹⁰³. Según él, esta apertura mejoraría la legitimidad de estas organizaciones y mejoraría la definición de las normas de derechos humanos sobre la materia. En este sentido, es interesante el trabajo de autores como E. Hafner-Burton, quienes defienden las ventajas de la vinculación de los acuerdos comerciales con la protección de los derechos humanos, al aportar beneficios sustantivos a los Estados que respetan ciertos estándares en materia de derechos y gobernanza¹⁰⁴.

No obstante, algunos de estos mismos autores manifiestan serias dudas acerca de la posibilidad de que organizaciones como la OMC integren efectivamente normas de derechos humanos en sus regímenes¹⁰⁵, a pesar de algunos pasos en esta dirección, tales como la *Declaración sobre el TRIPS y la salud* de 2001 que aprobó la Conferencia de Ministros de la OMC en 2001¹⁰⁶. Esta declaración aclaraba que el ADPIC debe interpretarse y aplicarse de modo que facilite la protección de la salud pública y promueva el acceso a los medicamentos para todos. En concreto, introducía algunas salvaguardas que protegen el acceso a las medicinas por parte de países que se enfrentan a graves crisis de salud pública, siempre que se justifique debidamente. Esta declaración ha demostrado la permeabilidad de la OMC a los efectos del cabildeo de ONG y otros grupos de presión, por lo que, en teoría,

¹⁰⁰ *Ibid*, preámbulo.

¹⁰¹ *Ibid*, art. 3.

¹⁰² La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) es un organismo especializado del Sistema de Naciones Unidas, creado en 1967 con el objetivo de fomentar la protección intelectual.

¹⁰³ L. R. Helfer, “Toward a human rights framework for intellectual property”, *UC Davis Law Review*, 40, 2006, p. 61.

¹⁰⁴ E. M., Hafner-Burton y K. Tsutsui, “Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises”, *American Journal of Sociology*, vol. 110, n° 5, 2005: pp. 1373-1411.

¹⁰⁵ L. R. Helfer, *Op. cit.*, p. 60.

¹⁰⁶ *Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública*, adoptada el 14 de noviembre de 2001. Disponible en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.htm (consultada el 26 de marzo de 2014).

el mismo razonamiento aplicado en ese caso podría extenderse a la nutrición¹⁰⁷. No obstante, tal y como indica la OMS en su opinión sobre la declaración, las salvaguardas allí contenidas no están encaminadas a enmendar el *Acuerdo sobre los ADPIC* de ninguna manera sustancial. Más bien, trata de elucidar la flexibilidad que este acuerdo otorga a los miembros en ciertas áreas sensibles¹⁰⁸.

ii. Las interacciones con el régimen internacional de protección de la biodiversidad

A nivel más particular, existe otro conflicto entre regímenes que puede afectar, aunque de modo menos inmediato, a la seguridad alimentaria de los países con déficit de alimentos: se trata de la interacción entre las normas relativas a la propiedad intelectual contenidas en el régimen internacional del comercio y la protección internacional de la biodiversidad. Como indica M. Melgar en su investigación al respecto, es fácilmente perceptible que ambos regímenes parten de posiciones políticas, supuestos ideológicos y visiones distintas e incluso antagónicas¹⁰⁹. Justamente, según T. Schoenbaum, estos tratados contienen “el germen de potenciales conflictos con vastas implicaciones no solo para el medioambiente sino también para la industria biotecnológica, farmacéutica y agrícola”¹¹⁰.

En efecto, el ADPIC entra en contradicción con algunos aspectos de otros tratados relativos a la seguridad alimentaria, tales como el establecido en torno a la *Convención sobre Diversidad Biológica*¹¹¹ y el *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*¹¹². Una de las preocupaciones se refiere a la *patentabilidad de plantas o animales*, la cual podría animar la apropiación de recursos genéticos sin el consentimiento o, sin un adecuado reparto de los beneficios, con las comunidades que desarrollaron esos recursos.

¹⁰⁷ G. Tansey, G. y T. Rajotte, *The Future Control of Food (...)*, *Op. cit.*, p. 59.

¹⁰⁸ OMS, “Repercusiones de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo Sobre los ADPIC y la Salud”, elaborado por C. M. Correa, WHO/EDM/PAR/2002.3, junio de 2002.

¹⁰⁹ M. Melgar Fernández, *Op. cit.*, p. 7.

¹¹⁰ T. Schoenbaum, “International trade and environmental protection”, en P. W. Birnie y A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹¹¹ Además, uno de los aspectos más polémicos ha sido la cuestión de la patentabilidad de los organismos vivos. El régimen de la propiedad intelectual referente a las patentes de los objetos inanimados se ha extendido, en algunos países, a cubrir también a los organismos vivos. A lo largo de los 80, en los EE.UU. tuvo lugar una revolución en el campo de la biología, con la aplicación de nuevas técnicas como la ingeniería genética. La sentencia de la Corte Suprema de 1980 *Diamond v. Chakrabarty* permitió patentar un microorganismo genéticamente modificado. Esta sentencia abrió la puerta a patentar animales, plantas e incluso sus partes, como los genes. Su aplicación en la agricultura no estuvo exenta de debate, al considerar que extender patentes al mundo de la vida es una cuestión extremadamente problemática. Corte Suprema de los EE.UU., *Diamond v. Chakrabarty*, 447 U.S. 303, 1980.

¹¹² Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0510s/i0510s.pdf>.

Según algunos, este régimen margina formas de conocimiento alternativo y favorece la apropiación de los recursos de los pueblos del mundo en desarrollo¹¹³. Si los Estados quieren cumplir con las normas establecidas en la CDB, deben abstenerse de otorgar patentes relativas a materia biológica que fueron obtenidos violando los requisitos de consentimiento previo y de justo e igualitario reparto de los beneficios derivados. Según el informe del Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación sobre *Políticas de semillas y el derecho a la alimentación*, el ADPIC debería incluir esta obligación explícitamente, para aumentar la confianza de los países ricos en la biodiversidad¹¹⁴.

En el caso particular de la biodiversidad agrícola, surgen otros problemas de orden más complejo, como ya se apuntaban en el epígrafe anterior. Según M. Melgar, “la difícil interconexión existente con los derechos de propiedad intelectual impide que el Tratado RFAA garantice un proceso de acceso y de distribución de beneficios justo y equitativo”¹¹⁵. Esta difícil relación ha tenido varias consecuencias. En primer lugar, los instrumentos de propiedad intelectual del ADPIC han propiciado la aparición de un sistema comercial de semillas, vinculado al sector biotecnológico, en la que los productores de semillas y los titulares de patentes ostentan privilegios de monopolio temporal, con el objetivo de incentivar la investigación en el sector fitogenético. Según el informe antes mencionado¹¹⁶, en este proceso los agricultores más pobres pueden depender cada vez más de insumos costosos, lo que crea un riesgo de endeudamiento. En segundo lugar, la biodiversidad de la agricultura puede verse también amenazada como resultado de la uniformización propiciada por la extensión de las variedades comerciales.

B. Fragmentación y unidad en el ámbito de la seguridad alimentaria

1. *Algunas consideraciones relativas a la fragmentación de los regímenes implicados en la seguridad alimentaria y a su legitimidad*

Como se indicaba en la primera parte de este capítulo, la expansión material del Derecho

¹¹³ K. E. Maskus y J. H. Reichman, “The Globalization of Private Knowledge Goods and the Privatization of Global Public Goods”, *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 2, 2004, pp. 279-320; J. Gibson, “Intellectual property systems, traditional knowledge and the legal authority of community”, *European Intellectual Property Review*, vol. 26, 2004, pp. 280-290; C. Oguamanam, “Localizing intellectual property in the globalization epoch: The integration of indigenous knowledge”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 11, n°2, 2004, pp.135-169.

¹¹⁴ O. De Schutter, *International trade in agriculture (...)*, *Op. cit.*

¹¹⁵ M. Melgar Fernández, *Op. cit.*, p. 227

¹¹⁶ AGNU, *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación (...)*, *Op. cit.*

internacional hacia nuevos sectores y la proliferación de jurisdicciones de carácter sectorial ha renovado el debate relativo a la fragmentación del Derecho internacional. Para mitigar esta fragmentación y resolver los conflictos que se puedan plantear en las diferentes jurisdicciones internacionales, el informe sobre esta cuestión encargado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) a M. Koskenniemi propone el marco de la *Convención de Viena sobre Derecho de Tratados* de 1969. Sin embargo, la serie de criterios planteados en este informe¹¹⁷ no tienen fácil aplicabilidad en el caso de la seguridad alimentaria. Esto se debe a que en este caso el conflicto se presentaría entre normas que regulan materias distintas, lo que dificultaría el uso de criterios tales el de especificidad o jerarquía.

Además, el diferente nivel de institucionalización de estos regímenes dificulta una posible interpretación integrada de estas normas, ya que los diferentes mecanismos de seguimiento de estos regímenes presentan numerosas diferencias en lo que respecta a su capacidad sancionadora y al nivel de obligatoriedad de sus resoluciones. Así pues, mientras que el ámbito del PIDESC y de la CDB existen mecanismos de seguimientos poco eficaces y con poca capacidad sancionadora, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC sitúa al régimen internacional del comercio en una posición de fuerza con respecto a otros tratados o regímenes. Tal y como ha defendido el académico G. Shaffer, la “judicialización de las relaciones comerciales internacionales presenta algunos desafíos en materia de igualdad de trato, eficacia y de sostenibilidad¹¹⁸. En concreto, los países pobres están en una clara situación de desventaja, puesto que a menudo carecen de la *expertise* o los recursos necesarios para acceder a este mecanismo o para defenderse si son demandados.

Por otra parte, la mayor institucionalización y eficacia del régimen internacional del comercio y de la propiedad intelectual no significa que sea, necesariamente, el percibido como el más legítimo. Justamente, y como se ha apuntado en varias partes del presente capítulo, si se presta atención al proceso de preparación y negociación de los tratados internacionales base de algunos regímenes estudiados, se observa que su legitimidad puede ser puesta en entredicho. En este sentido, autores como E. Benvenisti han llamado la

¹¹⁷ Los conflictos normativos se deben de solucionar utilizando varios criterios de solución, entre ellos el criterio de especificidad (*lex specialis*); el criterio de temporalidad (*lex posterior*); el criterio de jerarquía normativa (*ius cogens, erga omnes*, art. 103 Carta de Naciones Unidas), y el de interpretación sistémica (art. 31 Convención de Viena), según el cual hay que tener en cuenta “toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”.

¹¹⁸ G. C. Shaffer, *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation*, 7, Washington D. C., Brookings Institute Press.

atención sobre el papel que tienen algunos pequeños grupos, tales como algunas empresas multinacionales en la negociación de tratados internacionales, ya que si bien estas organizaciones aportan a las negociaciones necesaria *expertise*, pero también información, dinero y personal¹¹⁹, lo que aumenta su capacidad de influir en los resultados de las negociaciones. Aunque también se ha estudiado el papel en estas negociaciones de otros grupos no estatales como los pueblos indígenas¹²⁰, la amenaza que otros grupos - tales como las empresas multinacionales- pueden suponer con respecto a la representación de intereses particulares en detrimento del interés general es obvia para muchos.

En el caso concreto de las normas sobre seguridad alimentaria, los estudios más recientes sobre el régimen internacional de la alimentación -mencionados en el primer epígrafe de este capítulo- sugieren que los avances normativos internacionales en el ámbito agroalimentario están ideológicamente impregnados. En particular, estos estudios subrayan el papel de algunos estados poderosos en conformar las reglas internacionales en su favor. Del mismo modo, en el ámbito de la propiedad intelectual, en los últimos años han tenido lugar algunos cambios normativos que ponen en cuestión la capacidad de las poblaciones más desfavorecidas de acceder a recursos para la alimentación tales como semillas. Pero como se ha visto, estas reglas no son producto de una representación equilibrada de diferentes intereses, sino de una desigual, y a veces coercitiva, negociación en la cual “el fuerte pisa al débil”¹²¹. Como consecuencia, V. Soldevila indica que el poder de las empresas se ha visto fuertemente reforzado en el tercer régimen con las patentes sobre la vida salvaguardadas mediante el ADPIC¹²². Igualmente, G. Tansey apunta irónicamente que las negociaciones en Ginebra, Roma, Montreal u otros lugares tienen lugar muy lejos de la realidad rural de los pequeños productores, los pueblos indígenas, los trabajadores sin tierra y los pobladores de chabolas¹²³. En concreto, el rol de la biotecnología en este nuevo régimen parece orientado a fortalecer y exacerbar las desigualdades existentes entre los Estados, particularmente entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo.

¹¹⁹ E. Benvenisti, “Exit and Voice in the Age of Globalization”, *Michigan Law Review*, 98, 1999, pp. 167-213.

¹²⁰ L. Aponte Miranda, “Indigenous People as International Lawmakers”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 32, 2010, p. 203.

¹²¹ G. Tansey, “Global rules, Local Needs”, en G. Tansey, G. y T. Rajotte, *The Future Control of Food (...)*, *Op. cit.*, p. 213.

¹²² V. Soldevila Lafon, *Op. cit.*, p. 396

¹²³ *Ibid.*

2. *La fragmentación y los derechos humanos en el ámbito de la seguridad alimentaria*

En el caso de la seguridad alimentaria, la fragmentación de normas y jurisdicciones incide en las posibilidades que tienen los Estados de cumplir el derecho a la alimentación. Esto refleja, en la práctica, en que los Estados miran más de no incumplir las normas comerciales, lo que podría conllevar sanciones, que de incumplir otras normas internacionales como la obligación de respetar, facilitar y garantizar el derecho a la alimentación de sus poblaciones. Y esto a pesar de que, como indica el Relator O. De Schutter, es evidente que los Estados necesitan respetar sus obligaciones bajo un determinado régimen cuando asumen obligaciones en otro, es decir, deben respetar las obligaciones de derechos humanos que han asumido al ratificar los tratados respectivos cuando asumen otro tipo de acuerdos a nivel internacional¹²⁴.

El diferente grado de institucionalización de los regímenes internacionales juega en contra de los más vulnerables. No obstante, a pesar de que la legitimidad de algunos regímenes pueda ser puesta en entredicho, es obvio que, una vez en funcionamiento, los regímenes internacionales y las instituciones resultantes son muy difíciles de modificar. Es por eso que la *reinterpretación de las normas* puede ser una vía interesante a la hora de “humanizar” los regímenes ya existentes, tal y como apuntaban E. Petersman con respecto al régimen internacional del comercio y P. Drahos con respecto al régimen internacional de la propiedad intelectual. Este mecanismo podría tener un papel en reconciliar algunas de las disposiciones contradictorias de los regímenes estudiados.

Esta reinterpretación de normas está además legitimada por el Derecho de los tratados. Según Á. J. Rodrigo, la interpretación de las normas jurídicas consiste en la determinación del sentido y alcance de una determinada disposición y, generalmente, de su posible aplicación a unos elementos de hecho concretos¹²⁵. Según concreta este mismo autor, esta técnica opera a través de dos modalidades: la *interpretación evolutiva de conceptos abiertos y dinámicos* y el *principio de integración sistémica*. Por una parte, la primera modalidad consiste en la incorporación de normas materiales externas por medio de la interpretación del sentido y alcance de terminados conceptos que son considerados como abiertos y en evolución. De acuerdo con esta modalidad, se pueden tener en cuenta novedades técnicas, económicas o

¹²⁴ AGNU, *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación (...)*, *Op cit.*, p. 3.

¹²⁵ Á. J. Rodrigo Hernández, “La integración normativa y la unidad del Derecho internacional público”, en Á. J. Rodrigo Hernández, y C. García Segura, *Unidad y pluralismo en el Derecho (...)*, *Op. cit.*, p. 336..

jurídicas posteriores en la interpretación de la norma, si se ha producido algún ulterior desarrollo de la norma por las partes o simplemente la evolución de las circunstancias. Así se ha hecho, por ejemplo, en el caso de la ordenación sostenible de los bosques, de la pesca responsable, la gestión por ecosistemas, entre otros¹²⁶. Por otra parte, el *principio de integración sistémica* es una técnica de interpretación que forma parte de la regla general de interpretación de los tratados internacionales contenida en el artículo 31 de la Convención de Viena (en concreto en su apartado tercero, inciso c). Según la definición en esa Convención, ante un conflicto entre normas hay que tener en cuenta “toda norma pertinente de Derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”. Este principio ha sido señalado por el Grupo de Estudio sobre Fragmentación del Derecho Internacional de la CDI como una técnica útil para solucionar los conflictos internacionales que puede, además, contribuir a la unidad formal del Derecho internacional¹²⁷. Algunos autores han ido incluso más allá y consideran que este principio va más allá de una mera técnica¹²⁸. Según C. McLachlan, este principio tendría el estatus de una norma constitucional dentro del sistema legal internacional¹²⁹. De hecho, en los últimos años los tribunales internacionales como el Tribunal Internacional de Justicia o el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC han empezado a utilizar este principio¹³⁰, poco utilizado durante décadas, lo que ha llevado algunas a hablar de la “irresistible ascensión” de este principio¹³¹. No obstante, este principio debe ser utilizado de manera razonable por parte de los jueces internacionales, para que este pueda “salir de su papel de simple técnico del derecho sin transformarse en legislador internacional o en intérprete arbitrario de los derechos y obligaciones”¹³².

¹²⁶ *Ibid.*, p. 338.

¹²⁷ CDI, *Informe del Grupo de Estudio sobre Fragmentación del Derecho Internacional*, A/CN.4/L.628, 1 de agosto de 2008.

¹²⁸ Sobre esta cuestión, véase P. Andrés Sáenz de Santa María, “El principio de integración sistémica y la unidad del Derecho internacional”, en Á. J. Rodrigo Hernández, y C. García Segura, *Unidad y pluralismo en el Derecho (...)*, *Op. cit.*, pp. 356-374.

¹²⁹ C. McLachlan, “The principle of systemic integration and article 31 (3)(c) of the Vienna Convention”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, n° 2, 2005, pp. 279-320.

¹³⁰ CDI, *Informe del Grupo de Estudio sobre Fragmentación (...)*, *Op. cit.*, pp. 251-267.

¹³¹ P. Andrés Sáenz de Santa María, “El principio de integración sistémica (...)”, *Op. cit.*, p. 372.

¹³² *Ibid.*, p. 374.

SEGUNDA PARTE
EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN:
FORMULACIÓN, OBLIGACIONES DERIVADAS E
IMPLEMENTACIÓN

CAPÍTULO IV

LA FORMULACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Este capítulo da inicio a la segunda parte de esta investigación, que explora varios aspectos relativos al derecho a la alimentación, en concreto su formulación, las obligaciones derivadas y su implementación a nivel nacional. En este capítulo cuarto se explora el derecho a la alimentación como derecho humano y su reconocimiento en el Derecho internacional contemporáneo. El derecho a la alimentación es un derecho humano ampliamente reconocido por las normas internacionales de derechos humanos y que aparece ya mencionado como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH) en 1948¹. Sin embargo, a pesar de este temprano reconocimiento y su posterior inclusión en el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC)², hasta mediados de los años noventa la cuestión del hambre no empezó a ser planteada en los foros internacionales como un tema de derechos humanos. Desde ese momento, este derecho se ha constituido como un arma crucial en la lucha contra el hambre y como el centro de una nueva metodología para elaborar políticas públicas para alcanzar la seguridad alimentaria a escala nacional.

El objetivo de este capítulo es, por tanto, exponer cómo este derecho ha sido formulado en el Derecho internacional. Para ello, en primer lugar se traza el origen y evolución del derecho a la alimentación, desde su formulación inicial hasta la actual. En segundo lugar, se examina la naturaleza jurídica de este derecho, tanto como un derecho derivado de otros derechos humanos relacionados, como en virtud de su condición de derecho autónomo, cuya definición ha sido aclarada y precisada en varios instrumentos internacionales. Y en tercer lugar, se presta atención al contenido normativo, la titularidad y al contenido material de este derecho, atendiendo especialmente a los cinco pilares que lo conforman y a los principios que se derivan de la aplicación del enfoque de derechos humanos a la alimentación.

¹ *Declaración universal de los derechos humanos*, Resolución 217 (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

² *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, firmado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, en *United Nations Treaty Series*, vol. 993, p. 44.

I. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El derecho a la alimentación se ha reconocido tanto en instrumentos jurídicos de carácter internacional como regional. A nivel internacional, este derecho está contemplado como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la DUDH y en el PIDESC. A nivel regional, este derecho está incluido en una multiplicidad de instrumentos internacionales, como por ejemplo en el *Protocolo Adicional de la Declaración Interamericana sobre Derechos Humanos* de 1999, donde se reconoce expresamente el derecho a una nutrición adecuada. Por ello, tal y como indica J. Saura, a diferencia de otros derechos humanos “nuevos” o “emergentes”, no puede negarse que el derecho a la alimentación sea “un derecho positivo y vigente”³.

Además, en los últimos años, actores como la FAO y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, CDESC) han dado pasos muy significativos hacia una mejor formulación y definición de este derecho. No obstante, antes de adentrarse en el estudio de estos avances recientes, se estudia cómo está recogido y definido este derecho en los instrumentos jurídicos de carácter internacional y regional más relevantes.

A. El reconocimiento del derecho a la alimentación en los instrumentos jurídicos de carácter universal

1. *Los orígenes del derecho a la alimentación*

Los orígenes recientes del derecho a la alimentación se remontan a los primeros años de la Segunda Guerra Mundial⁴. En particular, se suele mencionar como manifestación moderna de los pilares filosóficos de este derecho un discurso del presidente estadounidense F. Delano Roosevelt pronunciado en enero de 1941 en el Congreso estadounidense, conocido popularmente como el discurso de las cuatro libertades (*The four freedoms speech*)⁵. En este discurso, el presidente Roosevelt enumera las que considera las libertades sobre las cuáles debería de apuntalarse el orden de la posguerra: la libertad de expresión, la libertad de

³ J. Saura i Estapà, “El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica”, en *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 3, nº 1, 2013.

⁴ A. Eide, “Origin and historical evolution of the right to food”, en Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP), *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Córdoba, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008, p. 34.

⁵ F. D. Roosevelt, “State of the Union Message to Congress”, 6 de enero de 1941.

religión, la libertad para vivir sin miseria (*freedom from want*) y libertad para vivir sin miedo (*freedom from fear*).

La libertad para vivir sin miseria es el antecedente del derecho a un nivel de vida adecuado, ya que pone el acento en la importancia del acceso a unos medios económicos que cubran las necesidades básicas de los individuos para que éstos puedan gozar de una verdadera libertad individual. El presidente F. D. Roosevelt concebía esta libertad como “los medios económicos que aseguran a cada nación una vida saludable y pacífica para sus habitantes en cualquier parte del mundo”⁶. Esta idea la reiteraría el presidente tres años después, en otro discurso en el Congreso en 1944 en donde defendió la adopción de una declaración de derechos económicos (*Economic Bill of Rights*), en la que defendía que la verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad económica⁷. Según él: “Nosotros debemos tener clara la convicción del hecho que la libertad individual verdadera no puede existir sin la seguridad económica y la independencia. Hombres con necesidades no pueden ser hombres libres”⁸.

Esta idea detrás de la libertad para vivir sin miseria se recogió en el derecho a un nivel de vida adecuado, contemplado en el artículo 25 de la DUDH de 1948.

2. El derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos

En la DUDH, el derecho a la alimentación aparece como parte de una categoría más amplia que abarca el derecho a un nivel de vida adecuado. De esta manera, la alimentación aparece incluida como uno de los elementos específicos de este derecho, junto con el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales. Tal y como aparece recogido en el artículo 25 de la Declaración:

“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, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Esta mención supone el primer paso hacia el reconocimiento de un derecho a la alimentación. Además, su inclusión en la DUDH abre la puerta a la afirmación de la naturaleza consuetudinaria de este derecho. Tal y como declaran en su artículo sobre el

⁶ *Ibid.*

⁷ F. D. Roosevelt, “State of the Union Message to Congress”, 11 de enero de 1944.

⁸ *Ibid.*

tema J. Oraá y F. Gómez, hoy en día pocos juristas negarían que la DUDH es un instrumento normativo que crea obligaciones jurídicas para los miembros de las Naciones Unidas. En concreto, la mayoría de la doctrina considera que la DUDH supone una interpretación autorizada de las obligaciones contenidas en la Carta de la ONU en materia de derechos humanos y que muchas de sus cláusulas tienen valor consuetudinario⁹. Con respecto a esta cuestión, la opinión del profesor J. A. Carrillo Salcedo va más allá, al considerar que la obligatoriedad de la totalidad de la DUDH se justifica porque, junto con la Carta de la ONU, ambos documentos son “expresiones jurídicas y jurídicamente obligatorias de un principio generalmente aceptado en el Derecho internacional contemporáneo: *el de la dignidad de las persona humana*”¹⁰. En este sentido, el derecho a un nivel de vida adecuado se consideraría obligatorio, al ser, como el resto de derechos recogidos en la DUDH, una clara expresión de la dignidad humana.

No obstante, sin entrar ahora en esta cuestión, es importante para la contextualización de este derecho tener en cuenta que en el momento en el que se adoptó la DUDH su significación se vio limitada por la consideración que se hacía de la naturaleza jurídica de la DUDH. Así pues, aunque con los años el contenido jurídico de la DUDH se ha revalorizado, el valor dado en el momento de su proclamación era estrictamente programático, por lo que no era considerada como vinculante para los Estados. Por el contrario, la idea subyacente de la Declaración era que sirviese de hoja de ruta para la creación de un tratado internacional de derechos humanos. Por estas razones, el siguiente paso previsto por la ONU era la formulación y adopción de un tratado internacional legalmente vinculante.

Sin embargo, esta labor codificadora se vio rápidamente truncada por la rápida profundización de la brecha entre las dos superpotencias del momento, los EE.UU. y la U.R.S.S, quienes tenían ideas diferentes del catálogo de derechos que debería incluirse. Así

⁹ La cuestión de qué cláusulas concretas han obtenido dicho estatus es todavía objeto de debate, ya que el Informe Final de la International Law Association (ILA), presentado en la Conferencia de Buenos Aires en 1994, no aclara totalmente esta cuestión. Por ejemplo, el derecho a un nivel de vida, así como otros DESC recogidos en la Declaración, no habrían obtenido el estatus de norma consuetudinaria, ya que no suelen ser calificados por la doctrina y los tribunales como tal. J. Oraá y F. Gómez Isa, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, 1997, pp. 78-84. Para más información, véase también: ILA, *Report of the Sixty-Sixth Conference*, Conferencia de Buenos Aires, 1994, p. 29.

¹⁰ J. A. Carrillo Salcedo, “Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en V. Abellán *et. al.*, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993.

pues, poco después de la proclamación de esta Declaración, el orden internacional se polarizó rápidamente, dando lugar al comienzo de la denominada Guerra Fría. Esta polarización se trasladó también al terreno de los derechos humanos, ya que dos concepciones antagónicas de los derechos humanos fueron cristalizando: por una parte, una concepción defendida por los EE.UU., que equiparaba los derechos humanos a los derechos civiles y políticos, alejándose, por tanto, de la visión integradora del ex presidente F. D. Roosevelt; y por otra parte, otra concepción propugnada por la U.R.S.S. en su área de influencia, que consideraba que los auténticos derechos humanos eran los derechos económicos y sociales, defendiendo los derechos destinados a asegurar la satisfacción de las necesidades básicas y protegidos por el Estado.

En consecuencia, esta visión contrapuesta contribuyó en gran medida a la decisión de dividir la lista de derechos contemplados en la DUDH en dos diferentes tratados. Por ende, quince años después de que comenzasen los trabajos de codificación, en 1966 se adoptaron en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) los dos textos correspondientes al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el PIDESC. El derecho a un nivel de vida adecuado reconocido en el artículo 25 de la DUDH estaba considerado como un derecho económico, por lo que fue incluido solamente en el segundo.

3. *El derecho a la alimentación el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

El PIDESC es el primer instrumento internacional vinculante que reconoce el derecho a la alimentación en su doble formulación actual. Por un lado, en la primera parte del artículo 11 de este último tratado se recoge el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo de nuevo la alimentación:

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

Por otro lado, en la segunda parte del artículo 11 se especifica la existencia de un derecho *fundamental* de estar protegido contra el hambre:

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

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

Desde que el PIDESC se abrió a la firma el 19 de diciembre de 1966 en Nueva York, tardaría una década hasta entrar en vigor en 1976, tras la manifestación del consentimiento por parte del trigésimo quinto Estado. No obstante, el número de Estados parte permaneció inferior que en el caso del PIDCP hasta el final de la Guerra Fría, acontecimiento que supuso el derrumbe del sistema conceptual de las dos familias de derechos humanos, lo que contribuyó enormemente a la generalización de este tratado. Durante las décadas de 1990 y 2000, unos 70 nuevos Estados pasaron a formar parte del Convenio. En consecuencia, hasta el momento 164 Estados han manifestado su consentimiento, siendo el último de ellos Myanmar -parte desde el 16 de julio de 2015-, lo que lo ha acercado al nivel del PIDCP, con 168 Estados parte¹¹. A pesar de este aumento en el número de ratificaciones, es de destacar que hay varias potencias internacionales que siguen sin ser parte, como los EE.UU. o Sudáfrica.

4. El reconocimiento del derecho a la alimentación en otros tratados internacionales de ámbito universal

Además de en los instrumentos internacionales antes mencionados, el derecho a la alimentación ha sido aludido más o menos explícitamente en varios tratados internacionales de la posguerra. En concreto, se encuentran referencias a este derecho en tres tratados internacionales de derechos humanos desarrollados bajo los auspicios de la ONU sobre grupos especialmente vulnerables: las mujeres, los niños y los discapacitados¹².

En primer lugar, el *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer* de 1979 hace referencia en su artículo 12 a la obligación de los Estados de asegurar una nutrición adecuada de las mujeres durante el embarazo y la lactancia¹³. Del mismo

¹¹ Para consultar el estado de ratificación, véase https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en.

¹² FAO, *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*, Cuaderno 1, Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación, Roma, FAO, 2013, p. 7. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3448s.pdf>.

¹³ *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer*, firmada en Nueva York el 18 de

modo, en el artículo 14 se mencionan los problemas especiales que afronta la mujer rural y se reconoce “el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia”.

En segundo lugar, la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989 reconoce en la primera parte de su artículo 27 el derecho de todo niño a “un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”¹⁴. Más importante, en la tercera parte de este artículo se reconoce la obligación de los Estados parte de “adoptar medidas apropiadas para ayudar a los padres y otras personas responsables a dar efectividad a este derecho”, para lo cual deben proporcionar asistencia material y programas de apoyo, de acuerdo con las condiciones nacionales y de acuerdo a sus medios, particularmente con respecto a la nutrición.

En tercer lugar, y, más recientemente, la primera parte del artículo 28 de la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* del 2006 se reconoce el derecho de las personas con discapacidad “a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida”¹⁵. Asimismo, en la segunda parte de este artículo se contempla la obligación de los Estados de asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable.

El Derecho internacional humanitario (DIH) también contempla el acceso a la alimentación y el agua de los civiles y de los prisioneros de guerra durante los conflictos armados¹⁶. De la misma manera, el DIH también incluye la prohibición de hacer padecer deliberadamente hambre a los civiles durante la contienda¹⁷, así como:

diciembre de 1979, en *United Nations Treaty Series*, vol. 1249, p. 70..

¹⁴ *Convención sobre los Derechos del Niño*, firmada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, en *United Nations Treaty Series*, vol. 1577, p. 102.

¹⁵ *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, firmada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, en *United Nations Treaty Series*, vol. 2515, p.153.

¹⁶ En particular, el *Convenio III de Ginebra* relativo al trato de los prisioneros de guerra de 1949, arts. 20 y 26, y el *Convenio IV de Ginebra* relativo a la protección de los civiles en tiempo de guerra de 1949, arts. 23, 36, 49, 55 y 89.

¹⁷ En concreto, el *Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra* de 1949, en relación con la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), art. 54, y el *Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra* de 1949, en relación con la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II), art. 14.

“atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego...”¹⁸.

Así pues, los Convenios de Ginebra no proclaman específicamente el derecho a una alimentación adecuada, pero fijan reglas para proteger el acceso a la alimentación y prohíben la negación de alimentos bajo conflictos armados y guerras.

B. El reconocimiento del derecho a la alimentación en los instrumentos jurídicos de carácter regional

El derecho a la alimentación también ha sido reconocido por distintos instrumentos regionales, tales como como el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, conocido como el Protocolo de San Salvador (1988), la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* (1990) y el *Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África*, el denominado Protocolo de Maputo (2003).

En primer lugar, el Protocolo de San Salvador reconoce el derecho “a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”¹⁹. Este Protocolo entro en vigor en 1999, once años después de su firma, pero hasta el momento ha sido ratificado solo por 16 de los 25 Estados que forman parte actualmente de la *Convención Americana de Derechos Humanos*²⁰.

En segundo lugar, la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar de los Niños* (1990), incluye la alimentación dentro del artículo 14 que cubre el derecho a la salud y a los servicios médicos²¹. Según este artículo, los Estados parte deben “garantizar el suministro de alimentos nutritivos adecuados y de agua potable”. Esta Carta entró en vigor en noviembre de 1999 y cuenta en la actualidad con 39 Estados parte. También a nivel africano, el Protocolo de Maputo reconoce en su artículo 15 el derecho a la seguridad alimentaria, donde insta a los Estados a proporcionar acceso a agua potable, fuentes de energía para el hogar, la tierra y los medios para producir comida nutritiva. Desde su entrada en vigor en

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, firmado el 17 de noviembre de 1988 en San Salvador, Serie sobre Tratados, OEA, n° 69.

²⁰ *Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Pacto de San José de Costa Rica”*, firmada en San José el 22 de noviembre de 1969, en *United Nations Treaty Series*, vol. 1144, p. 124.

²¹ *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar de los Niños*, firmada el 11 de julio de 1990 en Addis Abeba.

2005, una década después de su firma, este Protocolo ha sido ratificado por un total de 30 Estados africanos.

II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como se indicaba en la introducción y en el epígrafe anterior, el derecho a la alimentación es un derecho humano ampliamente reconocido por las normas internacionales de derechos humanos y así se refleja en varios instrumentos internacionales. Al mismo tiempo, la naturaleza jurídica de este derecho emana tanto de su reconocimiento como un derecho derivado de otros derechos humanos como de su reconocimiento como un derecho autónomo. A continuación, se examinan ambos aspectos de la naturaleza jurídica del derecho a la alimentación.

A. El derecho a la alimentación como un derecho derivado

La doctrina contemporánea defiende que los derechos humanos son interdependientes, indivisibles y están interrelacionados²². Un aspecto destacable de esta interdependencia es la que vincula la protección de los derechos civiles y políticos con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)²³. En consecuencia, tal y como lo vislumbraba F. D. Roosevelt en su discurso sobre las cuatro libertades, ambas categorías de derechos deben recibir un trato adecuado si de verdad se quiere garantizar la plena dignidad de la persona.

El concepto de interdependencia implica que una violación del derecho a la alimentación puede afectar al disfrute de otros derechos humanos y, de la misma manera, el menoscabo

²² La indivisibilidad e interdependencia del conjunto de los derechos humanos ha sido reconocida en las grandes conferencias sobre derechos humanos auspiciadas por la ONU., así como en numerosas resoluciones de la AGNU. En concreto, la Declaración hecha en la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena* en 1993, afirmaba que todos los derechos humanos “son indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”. *Documento Final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, adoptado el 24 de junio de 1993 en Viena, A/CONF.157/DC/1/Add.1, pár. 3.

²³ Este vínculo se ha apoyado además en el artículo 22 de la DUDH, que Rene Cassin consideraba un artículo *chapeau* que vinculaba al resto de derechos contenidos en la Declaración. Este artículo contempla que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho “a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. Véase el prefacio de René Cassin en la obra de A. Verdoot, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain, Éditions Nauwelaerts, 1964. Según J. Oraá y F. Gomez Isa, entre otros, con este artículo 22 queda establecida de una forma “clara y contundente la indivisibilidad e interdependencia de las dos categorías de derechos humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales”. J. Oraá y F. Gómez Isa, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos (...)*, *Op. cit.*

de otros derechos puede poner en peligro el derecho a la alimentación. En relación a esto, y aunque según la doctrina de la interdependencia todos los derechos humanos están interrelacionados, el cierto que existen conexiones más fuertes entre algunos derechos particulares. De estas conexiones más estrechas se desprende que la protección del derecho a la alimentación pueda también derivarse de la protección de otros derechos relacionados.

A nivel general, el derecho a la alimentación depende de la protección de los derechos civiles y políticos y de los DESC en su conjunto. Con respecto a los primeros, si en un país no se garantizan el derecho a asociación y manifestación, se hace más difícil que las personas puedan defender su derecho a la alimentación si este es violado. De igual manera, si no se garantiza el derecho a un juicio justo, la garantía del derecho a la alimentación puede verse puesta en entredicho, ya que en caso de violación las víctimas no podrán reclamarlo ante los tribunales. Otro ejemplo sería el derecho a no ser torturado o a sufrir un trato degradante, del cual se puede derivar el derecho a la alimentación de las personas detenidas, ya que el sufrimiento físico y mental que inflige en las personas la privación de alimentos y agua equivale a malos tratos e incluso a torturas. Con respecto a los segundos, el CDESC ha afirmado la existencia de un vínculo general con los DESC, al constatar que el derecho a la alimentación es inseparable de la justicia social y, por tanto:

“requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos, que permita a la persona proveer sus necesidades básicas, y entre ellas, la alimentación”²⁴.

En particular, está conexión es especialmente estrecha con otros derechos incluidos en el derecho a un nivel de vida adecuado, como el derecho a la vivienda o el derecho a la salud. También está íntimamente relacionado con el derecho al trabajo, ya que para que un individuo o familia pueda alimentarse de manera adecuada necesita una fuente de ingresos regulares y suficientes. Finalmente, cabe destacar también la relación del derecho a la alimentación con el derecho a la educación, ya que niños que sufren desnutrición o sus consecuencias no pueden beneficiarse plenamente del derecho a la educación, al igual que los que acuden al colegio sin haber sido adecuadamente alimentados.

A parte de estos vínculos más generales, desde el punto de vista jurisprudencial, en algunos casos la protección del derecho a la alimentación se ha derivado de otros derechos

²⁴ CDESC, *Observación general n° 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, E/C.12/1999/5, 11 de mayo de 1999, pár. 4.

relacionados. A continuación, se examinan algunas de las conexiones más relevantes del derecho a la alimentación con otros derechos.

1. El derecho a la vida

El derecho a la vida está reconocido en el artículo 3 de la DUDH y en el artículo 6.1 del PIDCP. La Observación general n° 6 (OG n° 6) del Comité de Derechos Humanos, basándose en el artículo 4 del mismo Pacto, considera que este derecho es un derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación²⁵. Este derecho está íntimamente relacionado con el derecho a la alimentación, en concreto con el derecho fundamental a estar libre de hambre, lo que ha llevado a algunos a afirmar que el derecho a la alimentación es parte del derecho a la vida²⁶.

A nivel material, existe una probada relación entre desnutrición y mortalidad, sobre todo con la infantil. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la malnutrición es la causa de casi la mitad (45%) de las muertes en niños menores de cinco, que ascienden a la espeluznante cifra de 3,1 millones de niños cada año²⁷. Por ello, según el Comité de Derechos Humanos, que supervisa el cumplimiento del PIDCP, la protección del derecho a la vida requiere que los Estados adopten medidas positivas, como las medidas para eliminar la desnutrición²⁸. A este respecto, ya en 1982 el Comité instaba a los Estados partes a que tomaran “todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”²⁹.

A nivel jurisprudencial, el derecho a la alimentación se ha derivado en algunos casos del derecho a la vida. Un ejemplo sería el caso de la Corte Suprema de la India, *People's Union for Civil Liberties vs Union of India & Ors de 2001*, que afirmaba que el derecho a la vida contemplado en el artículo 21 de la Constitución de la India incluía el derecho a la

²⁵ Comité de Derechos Humanos, *Observación general n° 6: El derecho a la vida (art.6 PIDCP)*, HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. 1), 30 de abril de 1982.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Para más información, véase <https://es.wfp.org/hambre/datos-del-hambre>.

²⁸ CDESC, OG n° 12, *Op. cit.*, pág. 5.

²⁹ Comité de Derechos Humanos, OG n° 6, *Op. cit.*, pág. 5.

alimentación³⁰.

2. *El derecho a la salud*

El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud está recogido en el artículo 12 del PIDESC, que contempla “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Al igual que con el derecho a la vida, existe una íntima vinculación entre derecho a la salud y el derecho a la alimentación. Para empezar, ambos derechos forman parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Para seguir, el artículo 12 del PIDESC exhorta a los Estados a tomar medidas, entre otras cosas, para reducir de la mortinatalidad y la mortalidad infantil, estrechamente relacionada con la desnutrición (pár. 2). En este sentido, la Observación general n° 14 (OG n° 14), publicada por el CDESC en el año 2000, reconoce que “el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos (...), en particular el derecho a la alimentación”³¹. Asimismo, añade que la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca:

“una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición” (pár. 4).

A nivel material, es indudable que la nutrición es una parte esencial tanto del derecho a la salud como del derecho a la alimentación, ya que una buena situación nutricional consecuencia de una adecuada utilización biológica de los alimentos es una condición *sine qua non* para el cumplimiento de ambos derechos. Al igual que en el caso del derecho a la vida, este vínculo es especialmente claro en el caso de las personas más vulnerables, como es el caso de las mujeres embarazadas y los menores de dos años. Por tanto, entre las obligaciones que tiene el Estado en virtud del derecho a la salud, también se incluye, y así se ha hecho en la OG n° 14 antes mencionada, “asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre” (pár. 14).

A nivel jurisprudencial, se puede destacar un recurso admitido en 2013 por parte de la Corte Suprema de El Salvador en el que se afirmó que el derecho a la salud de un detenido

³⁰ Corte Suprema de la India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Ors*, n° 196, 2001.

³¹ CDESC, *Observación general n° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art.12)*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, pár. 3.

se había violado al no proporcionársele una alimentación y una dieta adecuadas³².

3. El derecho a la propiedad

El derecho a la propiedad está recogido en el artículo 17 de la DUDH que indica que “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente”. Este derecho también está vinculado con el derecho a la alimentación, en concreto con el acceso a la propiedad de la tierra y a otros recursos productivos necesarios para producir alimentos³³.

A nivel material, este derecho ha sido especialmente importante para la protección del derecho a la alimentación en el caso particular de los derechos de los pueblos indígenas. La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007) afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a usar y desarrollar las tierras que poseen en razón de su propiedad tradicional y que los Estados deben reconocer debidamente los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas³⁴. De la misma manera, el *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales* (conocido también como *Convenio n° 169*) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), referente a los pueblos indígenas y tribales en los países independientes, recoge que:

“los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”³⁵.

A nivel jurisprudencial, esta especial protección del derecho de propiedad de los pueblos indígenas ha llevado a la protección del derecho a la alimentación, tanto en el ámbito interamericano como en el africano. Por una parte, reciente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente a partir de la sentencia *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*³⁶ (en adelante *Awas Tingni v. Nicaragua*) de 2001, ha incluido la protección del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas afectados a través de la garantía de su derecho de propiedad. Por otra parte, en el marco de la Comisión Africana de Derechos Humanos, la comunicación *Centre for Minority Rights*

³² Corte Suprema de El Salvador, *José Alberto Preza Hernández v. Director General de Centros Penales y la Directora de la Penitenciaría Central “La Esperanza”*, decisión HC 12-2012, 012.

³³ FAO, *El derecho a la alimentación en el marco (...), Op. cit.*

³⁴ AGNU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/RES/61/295, 13 de septiembre de 2007, arts. 26 y 27.

³⁵ OIT, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, n° 169, firmado el 27 junio de 1989 en Ginebra, art. 14.2.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya (en adelante *Endorois v. Kenia*) de 2009, sentaba las bases para la protección del derecho a la alimentación del pueblo endorois a través de la garantía de su derecho de propiedad y en virtud de sus derechos ancestrales sobre las tierras en disputa³⁷. Estas sentencias son analizadas en detalle en el capítulo noveno.

4. El derecho al agua

El derecho al agua ha sido reconocido por la *Resolución de la Asamblea General de 2010 sobre el derecho humano al agua y al saneamiento*. La Observación general n° 15 (OG n° 15) establece que el derecho al agua está relacionado “inextricablemente” con el derecho a la alimentación, e insiste en la importancia de la inclusión de derecho al agua potable como un derecho complementario al mismo³⁸.

A nivel material, es obvio que el agua forma parte de la ingesta alimentaria y que es necesaria para producir y cocinar los alimentos. El consumo de agua es un aspecto fundamental de la nutrición, ya que el consumo de agua contaminada puede menoscabar la situación nutricional de las personas. Además, el agua es necesaria para regar, por lo que es esencial para la producción de alimentos y para garantizar la disponibilidad de los mismos. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler apuntaba en un informe de 2002 que “el agua potable es imprescindible para una nutrición sana, de modo que habrá que considerarla un bien público y que tanto la calidad como la cantidad del agua disponible son fundamentales” y añadía que incluir “el agua potable en el derecho a la alimentación es una manera importante de velar por esa responsabilidad y justiciabilidad”³⁹. Del mismo modo, en su tesis doctoral sobre el derecho al agua, L. Serrano afirmaba que en la regulación del derecho a la alimentación:

“se incluye el agua necesaria para la producción de alimentos y la necesaria para garantizar su disponibilidad y se hace una referencia a los usos, más allá de los usos personales y domésticos, destinados a la agricultura de baja escala necesaria para el sustento de la persona y su familia”⁴⁰.

³⁷ CADH, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya*, n° 276/03, 25 de noviembre de 2009.

³⁸ CDESC, *Observación general n° 15. El derecho al agua (art. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003.

³⁹ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Sr. Jean Ziegler, E/CN.4/2003/54, 10 de enero de 2003, pár. 130.

⁴⁰ L. Serrano Tur, *Aguas dulces y derecho internacional: el agua como bien común y como derecho humano desde la perspectiva del desarrollo sostenible*, Tesis doctoral dirigida por Á. J. Rodrigo Hernández, Universitat Pompeu Fabra, 2014.

A nivel jurisprudencial, en el caso *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria* (también conocido como *SERAC v. Nigeria*), la Comisión Africana abordó la contaminación del agua en la región ogoni a través de la perspectiva del derecho a la alimentación y del derecho a un medioambiente sano⁴¹. Este caso también concierne al derecho al medioambiente, por lo que se examina a continuación.

5. El derecho a un medioambiente sano

El derecho al medioambiente ha sido reconocido universalmente en una resolución de la AGNU, que afirmaba que “todos los individuos tienen derecho a vivir en un medioambiente adecuado para su salud y bienestar”⁴². A nivel regional, ha sido incluido en diferentes instrumentos regionales vinculantes, tales como la *Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (Convenio de Aarhus), el Protocolo de San Salvador y la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (también conocida como Carta de Banjul), entre otros. Aunque esta vinculación no ha sido puesta de manifiesto como en los derechos precedentes, este derecho está íntimamente relacionado con el derecho a la alimentación, ya que los derechos de los productores de alimentos están inextricablemente vinculados con el acceso a los recursos naturales y las cuestiones de degradación ambiental y contaminación⁴³.

A nivel material, y desde una perspectiva más general, los grandes problemas ambientales, tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación de los suelos, la contaminación, etc, tienen un fuerte impacto en el derecho a la alimentación. De la misma manera, aunque desde una perspectiva particular, las violaciones del derecho al medioambiente también pueden impactar la protección del derecho a la alimentación. Por ejemplo, la contaminación de las fuentes de alimentos, en particular la tierra y el agua, pueden poner gravemente en peligro el derecho a la alimentación de las comunidades afectadas.

En efecto, a nivel jurisprudencial, el amparo de este derecho ha implicado también la

⁴¹ CADH, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria*, nº 155/96, 27 de mayo de 2002.

⁴² AGNU, *Necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas*, A/RES/45/94, 14 de diciembre de 1990.

⁴³ K. Cook, “The Right to Food and the Environment”, en *Environmental Law Review*, vol. 12, nº 1, 2010, pp. 1-11.

protección del derecho a la alimentación, al menos en el plano teórico. El caso más importante es el ya mencionado *SERAC v. Nigeria*⁴⁴. En este caso, una coalición de ONG llevó ante la Comisión Africana una queja sobre la actuación del Estado nigeriano por permitir que empresas petroleras contaminasen el suelo y el agua de la que dependía las actividades de pesca y ganadería de los ogoni, además de la destrucción por parte de las fuerzas de seguridad nigerianas de las cosechas de cereales y del ganado en sus ataques a miembros de este grupo. En su Comunicación final, la Comisión vinculó explícitamente la protección del derecho a la alimentación con la protección medioambiental al reconocer que el nivel mínimo de protección de este derecho requiere que el gobierno nigeriano “no destruya ni contamine las fuentes de alimentos”, lo que incluye también “el agua para beber, cocinar y regar”⁴⁵.

B. El derecho a la alimentación como un derecho autónomo

Como se ha visto anteriormente, el derecho a la alimentación está recogido en el artículo 11 del PIDESC como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y como el derecho fundamental de estar protegido contra el hambre. Además, la *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición* de 1974 recoge en su artículo primero que “todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales”⁴⁶. No obstante, a pesar de este temprano reconocimiento como un derecho autónomo tanto en un tratado como en una declaración, su necesario desarrollo normativo tuvo que esperar al menos dos décadas.

De hecho, hasta los años ochenta el derecho a la alimentación generó poco interés académico, político y jurídico. Desde el punto de vista académico, en 1984 se publicó el libro de la Universidad de las Naciones Unidas *El derecho a la alimentación* y, en 1987, se publicó un estudio del noruego A. Eide sobre el contenido del artículo 11. En aquellos años, A. Eide era el Relator Especial de la Sub-Comisión sobre la promoción y protección de los Derechos Humanos y su labor supuso el primer esfuerzo de las Naciones Unidas para

⁴⁴ CADH, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR)/Nigeria*, nº 155/96, 27 de mayo de 2002.

⁴⁵ *Ibid*, pár. 65.

⁴⁶ *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*, E/CONF.65/20, 16 de noviembre de 1974 en Roma.

dotar el derecho a un nivel de vida adecuado de significado y clarificar las obligaciones que generaba⁴⁷. Pero a pesar de estos primeros pasos hacia la clarificación de este derecho, fue en 1996 cuando se da el impulso definitivo para su formulación en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO. Como se verá, esta Cumbre desencadenó una serie de acciones que llevaría a una mejor definición del derecho a la alimentación como derecho autónomo: la formulación en la Observación general n° 12 del CDESC, la creación de la figura de los Relatores Especiales para el derecho a la alimentación y, finalmente, la elaboración y publicación de las *Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación dentro del contexto de la seguridad alimentaria nacional*.

1. La Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial

La *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial* fue adoptada por los 112 Jefes de Estado y de Gobierno que asistieron a la Cumbre Mundial de la Alimentación, celebrada bajo los auspicios de la FAO en 1996. En esta Declaración, los Estados miembros reafirmaron “el derecho de toda persona al acceso seguro a los alimentos nutritivos, coherente con el derecho a la alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar libre del hambre”⁴⁸.

Además, el documento final de la Cumbre anexo a la Declaración, el *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, recogía una serie de compromisos de los países participantes⁴⁹. Por un lado, el objetivo 7.3 era reducir el número de hambrientos a la mitad, compromiso que sería confirmado en los ODM, marcados en la Conferencia del Milenio en el año 2000. Por otro lado, sobre todo por la presión que ejercieron algunas ONG internacionales⁵⁰, los jefes de Estado y de Gobierno demandaron en el objetivo 7.4 del plan la aclaración y la aplicación del derecho a la alimentación adecuada⁵¹. Además, en el

⁴⁷ En concreto, su principal aportación fue la categorización de los tres niveles de obligaciones, respetar, proteger y cumplir. Véase A. Eide, *The Right to Adequate Food as a Human Right*, Human Rights Study Series, n° 1, Nueva York, Naciones Unidas, 1989.

⁴⁸ *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, WFS 96/3, 13 de noviembre de 1996 en Roma, pár.1.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Según algunos autores, las ONG jugaron un rol crucial en este proceso. En concreto, tres ONG, el Instituto para la Alimentación y la Política de Desarrollo (FIAN), la World Alliance for Nutrition and Human Rights y el Instituto Jacques Maritain prepararon un proyecto de código de conducta para los Estados que contribuyó en gran medida a la preparación de las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación. FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto Informativo n° 34, Ginebra, OACDH, 2010, p. 11.

⁵¹ En concreto, invitaba al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que “defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y

objetivo 7.4 c) los Estados participantes invitaron al Comité a que “prestara atención especial al Plan de Acción de la Cumbre y continuase vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulaban en el artículo 11 del Pacto”.

Por tanto, en lo que respecta a la relevancia internacional del derecho a la alimentación, esta Cumbre marca un punto de inflexión, ya que supuso la consagración del interés de los Estados y la comunidad internacional en este derecho como herramienta contra el hambre.

2. La Observación general nº 12 del CDESC

Ante la solicitud contenida en el Plan de Aplicación, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Mary Robinson, solicitó la clarificación del contenido del derecho a la alimentación y, en consecuencia, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) organizó una serie de consultas con expertos internacionales sobre el derecho a la alimentación⁵². Sobre estas consultas se basó la elaboración de los primeros borradores de la Observación general nº 12 (OG nº 12), que fue finalmente adoptada por CDESC el 11 de mayo de 1999. Esta observación constituye “la primera y más completa clarificación sobre el derecho a una alimentación adecuada en el Derecho internacional, realizada por el órgano establecido en un tratado que tiene autoridad para hacerlo”⁵³.

La importancia de esta Observación viene dada por varios elementos. En primer lugar, la OG nº 12 afirma la importancia de este derecho y define su contenido. Así pues, afirma que:

“el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos” (pár.4).

En segundo lugar, la OG nº2 enfatiza y clarifica las obligaciones de los Estados, que deben respetar, proteger y realizar ese derecho y que tienen obligaciones tanto de carácter progresivo como inmediato. En tercer lugar, la definición contenida en la Observación otorga mayor importancia a la dimensión de la sostenibilidad que en previas definiciones de

proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos”.

⁵² C. Villán Durán, “Achievements in Relation to the Right to Food in International Human Rights Law”, en M. Borgui y L. Postiglione (eds.), *For an Effective Right to Adequate Food*, Friburgo, University Press of Fribourg, 2002, pp. 53-61.

⁵³ *Ibid*, p. 51

este derecho, al relacionarla con la disponibilidad de los alimentos en el largo plazo.

Asimismo, otro elemento que sustenta la importancia de esta Observación es que provee una interpretación autorizada del artículo 11 del PIDESC sobre el derecho a la alimentación. En un principio, estas observaciones no pretendían ser jurídicamente vinculantes, pero con el tiempo se han desarrollado espectacularmente, en particular a partir de 1990, lo que ha reabierto la cuestión de su valor jurídico⁵⁴. En este sentido, la CDI afirmó que el valor jurídico de las conclusiones formuladas por los órganos de vigilancia en el ejercicio de sus facultades para tratar de las reservas, “no podrá exceder del que resulte de las facultades que se les hayan dado para cumplir su función general de vigilancia”⁵⁵. Por eso, en los últimos años la mayoría de la doctrina considera que estas observaciones tienen valor jurídico, ya que suponen la interpretación autorizada del contenido y alcance de los derechos contenidos en el PIDESC, al haber sido promulgadas por el órgano que tiene la responsabilidad internacional de controlar la correcta aplicación de tal Pacto⁵⁶.

3. La labor de los Relatores Especiales para el Derecho a la Alimentación

En el año 2000 la Comisión de la Naciones Unidas sobre los derechos humanos nombró un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación⁵⁷. Este nombramiento respondía a la necesidad de lograr un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación mediante el nombramiento de un relator especial sobre ese derecho⁵⁸. En esta resolución se aclaraba que sus funciones serían: *recibir información y dar a conocer las violaciones del derecho a la alimentación; cooperar con las agencias de la ONU, las organizaciones internacionales y las ONG*, con el objetivo de poner el derecho a la alimentación en práctica; e *identificar temas emergentes* relacionados con el derecho a la alimentación⁵⁹. Poco después, la Presidenta de la Comisión nombró al suizo Jean Ziegler como Relator Especial, quien permaneció en el cargo hasta 2008. Desde ese momento, se han sucedido dos relatores más: Olivier De Schutter (2008-2014) y la actual relatora Hilal Elver (desde junio de 2014).

⁵⁴ C. Villán Durán, “Obligaciones derivadas del Derecho a la Alimentación en el Derecho Internacional”, en CEHAP, en *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Op. cit., 2008, p. 52.

⁵⁵ AGNU, *Conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a tratados normativos multilaterales, incluidos los tratados de derechos humanos*, A/52/10, 1997, p. 133, párr. 5.

⁵⁶ C. Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 244-245.

⁵⁷ Comisión de Derechos Humanos, *El derecho a la alimentación*, E/CN.4/RES/2000/10, 17 de abril de 2000.

⁵⁸ *Ibid.*, párr. 10.

⁵⁹ *Ibid.*, párr. 11.

Con base en la OG n° 12, los sucesivos relatores han profundizado en la definición de este derecho, en concreto estudiando sus relaciones con otros derechos y fenómenos políticos y económicos⁶⁰. En primer lugar, J. Ziegler sentó las bases del trabajo de los relatores, definiendo el derecho a la alimentación y examinando la cuestión fundamental de su justiciabilidad. Al mismo tiempo, en sus ocho años como relator, el relator Ziegler se esforzó en establecer relaciones con otros aspectos de la seguridad alimentaria tales como el acceso a la tierra, al agua y las pesquerías, en señalar temas emergentes como los refugiados del hambre y en afrontar cuestiones espinosas como el impacto de los biocombustibles en el derecho a la alimentación o las responsabilidades de las organizaciones internacionales y de las empresas transnacionales.

En segundo lugar, O. De Schutter ha continuado la senda de su predecesor y ha expandido el estudio de este derecho en nuevas direcciones durante sus seis años como relator. En general, su mandato estuvo profundamente marcado por la crisis alimentaria, por lo que dedicó su primer informe al derecho a la alimentación, la especulación y la crisis mundial de los precios de alimentos⁶¹. Entre sus numerosos estudios e informes, O. De Schutter ha afrontado temas polémicos como la relación entre el derecho a la alimentación y las semillas, las adquisiciones de tierras, el impacto de la agroindustria y los derechos de las mujeres. Además, ha innovado en el tipo de actividades de su relatoría, realizando informes basados en visitas a organizaciones internacionales, tales como la OMC o la FAO, o formulando recomendaciones tales como los *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos*⁶². Asimismo, se ha señalado que una de las mayores aportaciones de O. De Schutter ha sido su esfuerzo en vincular el derecho a la alimentación con la necesidad de un modelo agrícola diferente basado en explotaciones sostenibles a pequeña escala y la agroecología⁶³.

⁶⁰ En concreto, los relatores preparan principalmente dos informes al año: uno en marzo para el CDH de Ginebra y otro normalmente en noviembre a la AGNU. Además, también preparan informes sobre países que han aceptado sus visitas. Para una lista completa de los informes de los relatores, véase http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=101.

⁶¹ CDH, *Informe del Relator Especial, Olivier De Schutter, sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/10/5/Add.2, 4 de febrero de 2009.

⁶² CDH, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter. Adición: Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos*, A/HRC/19/59/Add.5, 6 de marzo de 2012.

⁶³ Según algunos, este esfuerzo ha contribuido a cambiar el énfasis de la alimentación a la seguridad nutricional, así como a poner en la agenda la opción de la agroecología. C. Sage, "Food security, food sovereignty and the Special Rapporteur: Shaping food policy discourse through realising the right to food",

En tercer lugar, H. Elver ha comenzado su mandato en junio de 2014, por lo que solo ha presentado dos informes hasta el momento, uno provisional de 2014 ante la AGNU en el que exponía las prioridades de su mandato⁶⁴ y otro presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en enero de 2015 centrado en el acceso a la justicia⁶⁵. En su primer informe ante la AGNU proponía centrar su mandato en los siguientes temas: acceso a la justicia, empoderamiento de las mujeres, infancia y derecho a la alimentación, cambio climático, la pérdida y desperdicio de alimentos, el derecho a la alimentación en emergencias y conflictos y los objetivos de desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación.

4. *Las Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación dentro del contexto de la seguridad alimentaria nacional*

La *Cumbre Mundial de la Alimentación: Cinco años Después* se celebró en Roma en el 2002 con el objetivo de dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial de la Alimentación. Aunque en esa Cumbre no tuvieron lugar desarrollos decisivos relativos al derecho a la alimentación, se lanzó la petición de que el Consejo de la FAO elaborase “un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”⁶⁶. En concreto, la Declaración final invitaba al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTT) para elaborar dichas directrices voluntarias en un período de dos años⁶⁷. En su sesión del 2002, el Consejo de la FAO formalmente estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental (IGWG) para elaborarlas.

Tras dos años de trabajo, las *Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación dentro del contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, *Directrices voluntarias*) fueron adoptadas en septiembre de 2004 por los 189 Estados miembros de la FAO⁶⁸. Estas directrices están estructuradas en tres partes. La primera parte contiene el

en *Commentary: Dialogues in Human Geography*, vol. 4, n° 2, 2014, pp. 195-199.

⁶⁴ H. Elver, *Statement by Hilal Elver, Special Rapporteur on the Right Food at the 69th session of the General Assembly*, 24 de octubre de 2014 en Nueva York.

⁶⁵ CDH, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, 12 de enero de 2015.

⁶⁶ *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, en *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, WFS:fyl 2002/REP, Roma, 10-13 de junio de 2002, pág. 10.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de*

prefacio y la introducción, que incluye los fundamentos legales y la definición del derecho a la alimentación en el Derecho internacional. La segunda parte se titula *Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas*, e incluye las 19 directrices, que cubren una amplia variedad de cuestiones tales como la democracia, el Estado de derecho y el marco legal. La tercera sección hace referencia a *Medidas, acciones y compromisos internacionales* y recoge algunos principios relativos a la dimensión internacional de estas Directrices.

Como su propio nombre indica, la naturaleza de estas Directrices es voluntaria, por lo que no son legalmente vinculantes⁶⁹. Por tanto, su cometido no es modificar el estado legal del derecho a una alimentación adecuada, sino proveer una *guía práctica sobre cómo debería ser implementado este derecho*. No obstante, algunos destacan el indudable valor normativo de estas Directrices, ya que surgen del Derecho internacional y se basan en las obligaciones ya existentes. En este sentido, M. Vidar precisa que estas Directrices “proporcionan recomendaciones para convertir las generalmente enfatizadas obligaciones de derechos humanos en recomendaciones prácticas”⁷⁰. En concreto, estas recomendaciones están orientadas a la creación de políticas, instituciones y legislación específicas y que tienen en cuenta los diferentes elementos implicados en la seguridad alimentaria, desde el acceso a la tierra y otros recursos naturales al acceso a la justicia. En este modelo, el gobierno es concebido como garante principal de este derecho y las personas como titulares de los derechos humanos.

En consecuencia, una de las aportaciones más importante de estas Directrices es que pretendían pasar de abordar la seguridad alimentaria y la nutrición desde una perspectiva técnica a otra basada en los derechos humanos. En este sentido, estas Directrices están orientadas al desarrollo de una estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutrición (SAN) mediante la adhesión al conjunto de principios que aporta el enfoque de derechos humanos. Estos principios han sido conceptualizados en torno al acrónimo PANTHER, que recoge por sus siglas en inglés los siete principios de derechos humanos que deben inspirar los procesos de elaboración e implementación de políticas⁷¹. Estos principios están

la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004.

⁶⁹ En el párrafo 9 del prefacio de las Directrices se aclara que no establecen obligaciones vinculantes.

⁷⁰ M. Vidar, “The Right to Food Guidelines”, en CEHAP, *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, *Op. cit.*, p. 81.

⁷¹ Este marco que resume el marco de derechos humanos aplicado al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria fue desarrollado por la FAO en 2006. Para más información, véase

derivados de varios tratados de derechos humanos y son los siguientes: la *participación*, que implica que cada persona debería poder participar en las a las decisiones que le afectan; la *responsabilidad*, que requiere que los políticos y los funcionarios de gobierno sean responsables de sus acciones a través de elecciones, procedimientos judiciales u otros mecanismos; la *no-discriminación*, que prohíbe diferencias de trato no justificadas en la toma de decisiones; la *transparencia*, que requiere hacer públicos los procesos de toma de decisiones y sus resultados; la *dignidad humana*, que exhorta al tratar a las personas con dignidad; el *empoderamiento*, que implica que las personas tengan control efectivo sobre las decisiones que afectan sus vidas; y, finalmente, el *Estado de Derecho*, que requiere que todos los miembros de la sociedad cumplan con la ley.

III. LA DEFINICIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL: CONTENIDO NORMATIVO Y CONTENIDO MATERIAL

Después de prestar atención al reconocimiento del derecho a la alimentación en el Derecho internacional y a cómo su naturaleza jurídica se fundamenta tanto por su reconocimiento como un derecho derivado como de su reconocimiento como un derecho autónomo, a continuación se examina cómo ha sido definido este derecho en los instrumentos antes mencionados, explorando el contenido normativo, la titularidad y el contenido material de este derecho.

A. El contenido normativo y la titularidad del derecho a la alimentación

1. *El contenido normativo del derecho a la alimentación: dos normas en una*

El PIDESC reconoce que el derecho a un nivel de vida adecuado incluye tanto una alimentación adecuada como el derecho fundamental a ser protegido del hambre.

i. El derecho a un nivel de vida adecuado

Este derecho está incluido tanto en la DUDH como en el PIDESC. No obstante, en el PIDESC este derecho está formulado de manera mucho más restrictiva que en la DUDH. Por una parte, tal y como está reconocido en el artículo 11 del PIDESC, este derecho incluye “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso

<http://www.fao.org/righttofood/acerca-del-derecho-a-la-alimentacion/principios-de-derechos-humanos-panther/es/>

alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Por otra parte, en la DUDH este derecho incluye además que la persona “tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad”.

Independientemente de si se tienen en cuenta una formulación u otra, la función del derecho a un nivel de vida adecuado es asegurar un mínimo de derechos que permitan la subsistencia de las personas en dignidad, lo que implica una actuación por parte del Estado. Como indica J. R. Cossío, “los derechos sociales son tales por imponer al Estado la obligación de otorgar prestaciones tendentes al mejoramiento social”⁷². Sin embargo, para entender la definición de este derecho y las obligaciones derivadas de los DESC, es crucial que se considere al individuo como un sujeto activo en el desarrollo económico y social⁷³. Así pues, el derecho a una alimentación adecuada conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios⁷⁴. En consecuencia, el individuo debe encontrar la manera de satisfacer sus propias necesidades mediante su esfuerzo y el uso de sus recursos, aunque el uso de estos últimos depende en última instancia que la persona cuente con ellos, bien sea la tierra, el capital productivo o el trabajo⁷⁵.

De la misma forma, para entender este derecho es necesario tener en cuenta que supone un estándar relativo. Así pues, una vez cubiertas las necesidades básicas, este derecho puede suponer estándares diferentes en países con diferentes situaciones socioeconómicas. Además, también dependería del contexto medioambiental, ya que el nivel de vida debe también adaptarse a los límites que establece el equilibrio ecológico tanto a nivel nacional como global.

ii. El derecho fundamental a estar protegido contra el hambre

El derecho fundamental a estar protegido contra el hambre está recogido en el artículo 11 del PIDESC, en concreto en su segunda parte. Este derecho está íntimamente vinculado al

⁷² J. R. Cossío Díaz, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 45.

⁷³ A. F. García Morales, *La justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)*, Madrid, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2013, p. 36.

⁷⁴ FAO, *El derecho a la alimentación en el marco (...)*, *Op. cit.*

⁷⁵ *Ibid.*

derecho a la vida y se considera una norma absoluta: el nivel mínimo que debe garantizarse a todas las personas, independientemente del nivel de desarrollo alcanzado por el Estado⁷⁶. Así es concebido por el CDESC, que considera en la OG n° 12 que un estado vulnera el derecho a la alimentación cuando “no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre”⁷⁷.

Estas dos normas implican dos tipos de estándares diferentes. Por una parte, el derecho a un nivel de vida adecuado implica un estándar relativo y, por otra, el derecho a estar libre de hambre representa un estándar absoluto y es, en efecto, el único derecho calificado como *fundamental* en el marco del PIDESC. Por ello, hay autores que consideran que existe un *doble tratamiento* de este derecho: por un lado, un “derecho alimentario básico a no pasar hambre”, y, por otro, un “derecho cualificado a una alimentación adecuada”, que incluiría “la disponibilidad, inocuidad biológica, la aceptabilidad cultural y la sostenibilidad”⁷⁸.

2. La titularidad del derecho a la alimentación

En línea con el Derecho internacional de los derechos humanos, los titulares de derechos son principalmente los individuos. Con base en los instrumentos internacionales que recogen este derecho, se puede afirmar que:

“todos los seres humanos, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y al derecho de vivir libres de hambre”⁷⁹.

Esto implica que todas las personas son titulares de este derecho. No obstante, esto no implica que no se deba otorgar una especial protección a algunos grupos especialmente vulnerables al hambre. Como se ha visto anteriormente, un enfoque basado en el derecho a una alimentación adecuada pone los grupos vulnerables en el centro de la atención y se enfoca en sus derechos humanos. En este sentido, y según la OACDH, los segmentos de población que requieren especial atención serían, principalmente: los pobres rurales y urbanos, los pueblos indígenas, las mujeres y los niños⁸⁰.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ CDESC, OG n° 12, *Op. cit.*, párr. 17.

⁷⁸ M. Sánchez Moreno, “Marcos de acción en la lucha contra el hambre”, *Revista de Fomento Social*, vol. 65, n° 260, 2010, p. 644.

⁷⁹ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op. cit.*, p. 1.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 12. Es preciso mencionar, tal y como se aclara en esta publicación, que la descripción de estos cuatro grupos no pretende ser exhaustiva, ya que hay otros colectivos que requieren especial atención, como las minorías étnicas y religiosas y las comunidades nómadas; las personas ancianas, los discapacitados y

En primer lugar, los pobres rurales y urbanos son especialmente vulnerables al hambre. Por un lado, las causas de la inseguridad alimentaria de los pobres rurales radican en que suelen carecer de acceso a recursos productivos, como tierra, agua, insumos agrícolas y semillas, así como del acceso a los mercados. Por ello, es trascendental facilitar el acceso a esos recursos y proveer infraestructuras para que puedan acceder a dichos mercados. Además, “la falta de acceso a la educación, incluida la formación profesional, y a la información y la tecnología, puede también impedirles que mejoren su productividad y protejan el medioambiente o que obtengan conocimientos acerca de la nutrición”⁸¹. Por otro lado, en el caso de los pobres urbanos, las causas de su vulnerabilidad al hambre están relacionadas con su situación de exclusión y con las dificultades de cultivar alimentos en entornos urbanos. Como consecuencia de estas dificultades, dependen de la compra de alimentos, por lo que su acceso al trabajo y a una remuneración justa es fundamental para la garantía de su derecho a la alimentación. Asimismo, también se debe facilitar el acceso a la atención sanitaria, la educación y la vivienda, puesto que un coste demasiado alto de estos servicios podría disminuir su capacidad de comprar alimentos. En ambos casos, la falta de acceso de los pobres a los alimentos tanto en contextos rurales como urbanos es el resultado, tal y como especifica la OACDH, de “pautas persistentes de discriminación en el acceso a la educación y la información, la participación política y social y el acceso a la justicia”⁸². Para paliar esta situación, en los últimos años tanto la FAO como el FIDA y el PMA han destacado la importancia de la protección social para la lucha contra el hambre, recomendando a los Estados establecimiento de programas de seguridad social o de otras redes de seguridad para proteger a los pobres de los vaivenes del mercado⁸³.

En segundo lugar, los pueblos indígenas también se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, que surge generalmente de siglos de exclusión y de explotación de sus tierras. Pero la especial vulnerabilidad de estos pueblos no se debe solo a estos elementos, sino que entronca con sus particularidades culturales y con su especial relación con el territorio y sus recursos. Es por ello que el ejercicio efectivo del derecho de los

enfermos, en particular las personas afectadas del VIH/SIDA y a sus familias; las víctimas de conflictos, desastres naturales o provocados por el hombre, desplazados internos y refugiados.

⁸¹ *Ibid.*, p. 13.

⁸² *Ibid.*, p. 12.

⁸³ A modo de ejemplo, véase FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, Roma, FAO, 2015, pp. 37-39.

pueblos indígenas a la alimentación depende fundamentalmente de su acceso a los recursos naturales de sus tierras ancestrales, así como su control⁸⁴.

En tercer lugar, las mujeres son otro colectivo especialmente vulnerable al hambre y que requiere, por tanto, una especial protección. A pesar de que su rol central en la producción de alimentos, las mujeres suelen tener más problemas para acceder a los recursos necesarios, por la discriminación que sufren en la herencia y la propiedad de la tierra y de otros bienes, así como en cuanto al acceso a los créditos y otros recursos, como el empleo, la tecnología, la educación y la formación profesionales⁸⁵. Por ello, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* protege la igualdad de acceso de la mujer al trabajo, la tierra, el crédito, el ingreso y la seguridad social, que son esenciales para garantizar el igual ejercicio de su derecho a la alimentación⁸⁶.

En cuarto lugar, como se ha dicho varias veces, la vulnerabilidad de los niños al hambre también requiere de una especial protección. Como se ha mencionado ya, la *Convención sobre los Derechos del Niño* protege el derecho de los niños a la alimentación y reconoce que el acceso a alimentos nutritivos es crucial para un adecuado desarrollo físico y mental en diferentes etapas de crecimiento. Por una parte, en la etapa posterior al nacimiento, el Comité de los Derechos del Niño recomienda que los Estados promuevan el amamantamiento en un esfuerzo por proteger los derechos del niño a la salud, así como para cumplir con el *Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de la Leche Materna*, de la OMS. Por otra parte, una buena alimentación también es fundamental en la etapa de escolarización. En este sentido, aunque la buena alimentación es en principio responsabilidad de los padres, el Estado también debe velar por la alimentación de los menores, a través de programas de alimentación escolar o ayuda alimentaria⁸⁷.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 15

⁸⁵ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op. cit.*, p. 16.

⁸⁶ En particular, el artículo 14 de esta Convención prevé una serie de medidas concretas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de crear un entorno que facilite su ejercicio del derecho a la alimentación. Además, otra fuente de vulnerabilidad al hambre son las necesidades concretas de dieta, en particular cuando están embarazadas. Por tanto, estas necesidades nutricionales deben ser tenidas en cuenta para hacer efectivo el ejercicio de su derecho a la alimentación. Así aparece reflejado en el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone que se debe garantizar a las mujeres nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 20.

B. El contenido material del derecho a la alimentación

1. *Los cinco pilares del derecho a la alimentación: disponibilidad, acceso, estabilidad, sostenibilidad y adecuación*

Según la OG n° 12, el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende, por una parte, la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y, por otra, la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (pár. 8). Con base en lo contenido en esta observación, se han señalado como componentes principales de este derecho: la disponibilidad, la estabilidad, la accesibilidad, la sostenibilidad y la adecuación. A continuación se analizan estos pilares o componentes en mayor detalle.

i. El acceso a los alimentos

A pesar de que hasta décadas recientes se enfatizaba la falta de alimentos como la principal explicación del hambre, la OG n° 12 refleja la evolución del pensamiento sobre la seguridad alimentaria y pone el acento en facilitar el acceso afirmando que: “las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento 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” (pár. 5).

Así pues, según la OG n° 12, la satisfacción de este derecho requiere que esté garantizado el *acceso económico y físico a la alimentación*. Por una parte, el acceso económico implica que las personas puedan costearse la compra de alimentos sin poner en entredicho la satisfacción de otras necesidades básicas. El *acceso económico* requiere medios de sustento de financiación personales o familiares para comprar alimentos para una dieta adecuada o para comprar lo necesario para producir alimentos. Por otro lado, el *acceso físico* implica que todas las personas, incluidas las más vulnerables o las que viven en zonas remotas, puedan acceder a estos alimentos. Como se detallaba en el apartado anterior sobre la titularidad del derecho a la alimentación, entre personas vulnerables se incluyen bebés, niños, ancianos, discapacitados, enfermos terminales o con problemas de salud crónicos - incluyendo los de carácter mental - y los presos. Además, entre las personas que se encuentran en zonas remotas se podría a las víctimas de desastres naturales o causados por el hombre, conflictos armados y guerras, e igualmente para los indígenas y los grupos étnicos. En relación a esto

último, se podría mejorar la garantía del acceso físico a la alimentación de quienes viven en estas zonas al mejorar las infraestructuras de manera que se pueda acceder a los mercados por transporte público⁸⁸.

ii. La disponibilidad de alimentos

Como es lógico, el derecho a la alimentación implica que haya alimentos suficientes disponibles. Tal y como está definido en la OG n° 12, la disponibilidad hace alusión a que las personas tengan la posibilidad de alimentarse, bien directamente, “explotando la tierra productiva u otras fuentes”, o bien indirectamente, “mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen apropiadamente” y que permitan trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda (pár. 12). Por tanto, a nivel nacional, la disponibilidad alimenticia no implica que los Estados tengan que proporcionar alimentos directamente a las personas, sino que se facilite la posibilidad que tiene cada uno de alimentarse a sí mismo y a su familia, sea o directamente con la producción de la tierra o del acceso a otros recursos naturales como la pesca o la caza, o mediante la compra directa de alimentos.

A nivel global, la disponibilidad suficiente de alimentos para alimentar a toda la población ha sido un tema de debate desde que T. R. Malthus planteó la problemática en el siglo XIX. Recientemente, la perspectiva de alcanzar 9.000 millones de personas en 2050 ha reavivado esta polémica. No obstante, sin entrar ahora en este debate, la FAO y los expertos en el tema siguen estando de acuerdo en que sigue habiendo alimentos disponibles para todos, por lo que el acento está puesto más que en la disponibilidad en el acceso, al menos en el momento actual. Por el contrario, en el largo plazo, se ha señalado que para no poner en entredicho la disponibilidad, los Estados tienen que tratar de facilitar:

“una producción sostenible de alimentos a fin de garantizar la disponibilidad de alimentos para las generaciones futuras, considerando factores como el crecimiento de la población, el efecto del posible cambio climático y la disponibilidad de recursos naturales”⁸⁹.

Esta afirmación entronca con el pilar de la sostenibilidad, que se examina a continuación.

iii. La sostenibilidad

Como se recoge en la OG n° 12, la noción de sostenibilidad está “íntimamente vinculada al

⁸⁸ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op. cit.*, p. 5.

⁸⁹ *Ibid.*

concepto de alimentación adecuada o de *seguridad alimentaria*, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras” (pár. 7). Mientras el concepto de *adecuación* viene determinado por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo en un determinado momento, el de *sostenibilidad* hace alusión a la disponibilidad y accesibilidad a largo plazo⁹⁰.

Una de las manifestaciones de este vínculo es la gestión de los recursos naturales, que debe hacerse de forma que se garantice la disponibilidad de alimentos suficientes no solo para las generaciones presentes sino también para las futuras⁹¹. Con respecto a la OG n° 12, las Directrices voluntarias llevan más allá el concepto de sostenibilidad, al relacionarlo con el acceso a los recursos naturales. En particular, en la directriz 8 se afirma que los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura (pár. 1). Por una parte, en la directriz 8, inciso e, se considera que los países deberían:

“estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques”.

Por otra parte, en la misma directriz se afirma que los Estados deberían esforzarse para mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, logrando una satisfacción de las necesidades humanas básicas “que permita un equilibrio entre la necesidad de proteger o restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas, en particular salvaguardando la calidad del agua potable” (pár. 11).

Este énfasis en las dimensiones de sostenibilidad y aceptabilidad cultural ha sido señalado como un paso adelante también con respecto a la definición de seguridad alimentaria⁹². Además, esta preocupación por la sostenibilidad se ha visto reforzada en las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, *Directrices voluntarias sobre tenencia*) y en las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza* (en adelante, *Directrices voluntarias para lograr la*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ FAO, *El derecho a la alimentación en el marco (...)*, *Op. cit.*, p. 5.

⁹² M. Vidar, “The Right to Food Guidelines (...)”, *Op. cit.*

sostenibilidad de la pesca), de 2012 y 2014, respectivamente⁹³. Como se describe con detenimiento en el capítulo octavo, ambos documentos utilizan un enfoque integrado basado en el desarrollo sostenible, en el que se destaca la importancia del pilar de la sostenibilidad para la realización del derecho a la alimentación en el largo plazo.

iv. La estabilidad en el suministro

Tanto la disponibilidad y el acceso a la alimentación deben ser garantizados de manera estable. Esto significa que la alimentación adecuada debe estar disponible a lo largo de todo el año. Este pilar es particularmente importante en las zonas que sufren hambre estacional. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), entre otros, este tipo de inseguridad alimentaria se verá agravada por el cambio climático, ya que producirá alteraciones de la distribución anual de lluvias y aumentará la frecuencia de fenómenos extremos como la sequía.

v. La adecuación

Tal y como se expresa en la propia definición del derecho, la alimentación disponible debe ser *adecuada*, lo que implica que debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, así como culturalmente aceptable.

El pilar de la adecuación hace alusión a varios aspectos. En primer lugar, se refiere a que los alimentos consumidos deben de ser *adecuados*. En este sentido, se entiende que la alimentación debe satisfacer las necesidades de la dieta de cada persona, teniendo en cuenta sus particularidades, edad, salud, sexo, etc. Por eso, como se ha mencionado ya anteriormente, es especialmente importante la alimentación de niños y mujeres embarazadas, ya que carencias de nutrientes durante la gestación y durante los primeros años de vida puede tener consecuencias irreversibles en relación a su desarrollo físico e intelectual. Pero, en segundo lugar, no basta que se satisfagan las necesidades dietéticas sino que hay que tener también en cuenta el contexto cultural en el que se opera. Este concepto de adecuación es de suma importancia, ya que subraya los aspectos culturales de la alimentación. Como se menciona en la OG n° 12, la alimentación no solo debe

⁹³ FAO, *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, adoptadas por el CSA en 2012; *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*, adoptadas por el CSA en 2014.

proporcionar nutrientes sino que debe proporcionar alimentos que sean aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, lo que implica tener en cuenta, entre otras cosas, también las creencias religiosas (pár. 11). En tercer lugar, la adecuación también se refiere a que los alimentos no deben contener sustancias nocivas, incluyendo sustancias son toxinas producidas naturalmente, agentes patógenos y contaminantes derivados de los procesos agrícolas e industriales.

2. El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria

Como se ha visto, el contenido material del derecho a la alimentación se solapa con la definición de seguridad alimentaria. Como se explicaba en el capítulo segundo, los pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, el uso o utilización y la estabilidad en el suministro de alimentos, que coinciden en gran medida con los cinco pilares identificados en la OG n° 12. Asimismo, este concepto evolucionó desde una perspectiva basada en asegurar una producción suficiente y la estabilidad del suministro de alimentos, a tener en cuenta en su definición la totalidad de elementos relacionados con los sistemas de sustento, entrando en el análisis en otros elementos contextuales tales como la pobreza, los conflictos, la gobernanza y el medioambiente, como hemos visto en las recomendaciones hechas en las Directrices voluntarias.

No obstante, como se señalaba también en el capítulo segundo, la principal carencia de la seguridad alimentaria como marco conceptual y metodológico para combatir el hambre era que, al no ser un concepto jurídico, no generaba ningún tipo de obligación para los Estados. Esto dejaba la búsqueda de una situación de seguridad alimentaria en el ámbito exclusivo de la voluntad del Estado y otros actores vinculados, tales como empresas y OOH. Esta carencia viene suplida por el derecho a la alimentación que implica que los Estados tienen una serie de obligaciones que tienen que cumplir en virtud del Derecho internacional y, en algunos casos, también nacional.

CAPÍTULO V

LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SU CUMPLIMIENTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Una de las aportaciones más importantes del derecho a la alimentación en relación a la seguridad alimentaria es que genera obligaciones jurídicas que los Estados y otros actores tienen que cumplir. En concreto, se derivan obligaciones tanto del derecho a una alimentación adecuada como del derecho a estar libre de hambre. Además, éstas incumben no solo a los Estados, sino también en cierta medida a otros actores que actúan a nivel tanto nacional como transnacional. Por ende, con base en estas obligaciones, se han puesto en marcha una serie de mecanismos de protección de este derecho, tanto a nivel global como a nivel regional.

En este capítulo se exploran las obligaciones que genera el derecho a la alimentación como derecho humano, tanto para el Estado como para otros actores implicados, así como sus mecanismos de protección en el Derecho internacional. En primer lugar, se examinan las obligaciones del Estados, tanto en el plano interno como en el plano internacional o extraterritorial. En segundo lugar, se presta atención a las obligaciones de los actores no estatales, en concreto las OOII y las empresas transnacionales. Y finalmente, en tercer lugar, se exponen cuáles son los principales mecanismos de protección del derecho a la alimentación en el Derecho internacional. En concreto, se presta atención, por una parte, a los mecanismos derivados del sistema general de derechos humanos de la ONU y, por otra, a los emanados de los tratados de derechos humanos el ámbito de aplicación de este derecho.

I. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO DERIVADAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Existe acuerdo en la doctrina iusinternacionalista en torno a la idea de que la protección y realización de los derechos humanos es responsabilidad primordial del Estado¹. Por tanto,

¹ AGNU, *La globalización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos*, A/RES/62/151, 6 de marzo de 2008.

el régimen internacional de los derechos impone a los Estados obligaciones en materia de derechos humanos. Estas obligaciones tienen, además, un carácter objetivo y no recíproco. Por un lado, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, se trata de obligaciones que tienen la naturaleza de un Derecho objetivo². Por otro lado, su carácter es, además, no recíproco, ya que tal y como se recoge en el asunto de la CIJ *Barcelona Traction*, “los principios y las reglas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana” representan “obligaciones de los Estados hacia la comunidad internacional en su conjunto”³.

La obligatoriedad de los derechos humanos se deriva de su especial estatus en el ordenamiento jurídico internacional, bien por su carácter consuetudinario o por tratarse de principios generales del derecho, aunque esta caracterización no ha estado exenta de discusión. Favorable a la primera opción es, por ejemplo, G. Pohl que, en su informe sobre la situación de Irán a la Comisión de Derechos Humanos, afirma inequívocamente que “los derechos y libertades enunciadas en la Declaración Universal se han convertido en derecho internacional consuetudinario a través de la práctica estatal y la *opinio iuris*”⁴. No obstante, autores como O. Casanovas consideran esta afirmación un poco forzada, sobre todo teniendo en cuenta el hecho de que la conducta de muchos países está lejos de cumplir las obligaciones de derechos humanos⁵. Por ello, un sector de la doctrina estima más adecuado caracterizar estas obligaciones como principios generales del derecho. Esta interpretación tiene la ventaja de que un reconocimiento general es suficiente, aunque la práctica no se conforme a la norma. Además, este autor argumenta que estos principios fortalecen la unidad del sistema (art 38 del Estatuto de la CIJ), por lo que pueden servir de “cabeza de puente entre los diferentes sistemas convencionales de protección de los derechos humanos”, al ser “normas internacionales con carácter objetivo, *erga omnes* e inderogable”⁶.

A parte de esta consideración como principio general, hay que mencionar que en las

² O. Casanovas y La Rosa, “Aproximación a una teoría de los regímenes en Derecho internacional público”, en Á. J. Rodrigo Hernández y C. García Segura, *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público y en la comunidad internacional*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 50.

³ CIJ, *Caso Barcelona Traction (Bélgica v. España)*, 1970.

⁴ *Report on the situation of human rights in the Islamic Republic of Iran prepared by the Special Representative of the Commission, Mr. Reynaldo Galindo Pobl, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1994/73 and Economic and Social Council decision 1994/263, E/CN.4/1995/55*, 16 de enero de 1995.

⁵ O. Casanovas y La Rosa, “Unidad y Pluralismo en Derecho Internacional Público”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. 2, 1998, p. 188.

⁶ *Ibid.*, p. 190.

últimas décadas se ha producido un considerable aumento del número de Estados que han asumido la obligación de este derecho por vía convencional. Por un lado, hasta el momento 164 Estados han manifestado su consentimiento con el PIDESC. Por otro lado, según la base de datos de la FAO *El derecho a la alimentación en el mundo*, este derecho se ha incorporado de alguna manera al Derecho nacional en 97 países⁷.

Durante los últimos años se ha llevado a cabo un considerable esfuerzo de clarificación y organización de estas obligaciones, principalmente por parte del CDESC. No obstante, su consideración como parte de la familia de los DESC ha puesto en duda durante décadas el alcance de las obligaciones derivadas de este derecho. En efecto, el problema del alcance de las obligaciones del Estado derivadas del PIDESC ha sido una cuestión muy debatida por la doctrina iusinternacionalista desde hace décadas. Como consecuencia de este debate, la estructura de obligaciones derivadas del derecho a la alimentación se ha modificado sustancialmente a lo largo del tiempo, al igual que ha sucedido en el caso de otros DESC⁸. Para comprender mejor estas transformaciones, a continuación se exploran algunas consideraciones generales sobre la obligatoriedad de los DESC, para después examinar las diferentes obligaciones generales que emanan de este derecho, las obligaciones de *respetar, proteger y realizar*, así como las diferentes características de las obligaciones específicas, cuya naturaleza puede ser de realización inmediata o progresiva.

A. Algunas consideraciones generales sobre la obligatoriedad de los DESC

El origen del debate sobre el alcance de las obligaciones derivadas del PIDESC hay que buscarlo en el orden establecido en la posguerra mundial. Tal y como se explicaba en el capítulo anterior, durante la Guerra Fría la división ideológica entre los dos *hegemones* se trasladó al terreno de los derechos humanos. Esta división se reflejó en la consideración de la diferente naturaleza de los DESC y los DCP, ya que, mientras los primeros estaban sujetos a su programación y realización gradual, los segundos eran considerados como

⁷ Tal y como se indica en esta base de datos, el estatus de obligación internacional ha sido adquirido “ya sea a través de la aplicación directa de los instrumentos internacionales a nivel nacional, a través del reconocimiento del mismo estatus a los compromisos internacionales con respecto a aquél del que gozan las disposiciones constitucionales, o bien por medio de la primacía de las obligaciones internacionales sobre las leyes nacionales”.

⁸ Aquí se utiliza la división clásica entre los DESC, contenidos en el PIDESC, y los DCP, del PDGP. No obstante, tal y como aclara J. Saura, “*la ubicación de los derechos humanos en la categoría de derechos civiles y políticos o en la de derechos sociales no es tajante, sino que obedece a opciones de técnica legislativa. Muchos derechos comparten dimensiones de ambas categorías o no tienen un encaje claro en ninguna de ellas*”. J. Saura i Estapà, “El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica”, *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 3, n° 1, 2013, p. 3.

derechos con un carácter absoluto e inmediato⁹. Igualmente, esta división se manifestó en la concepción de la naturaleza de las obligaciones del Estado a la hora de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos. En el caso de los DESC, las obligaciones eran consideradas como *activas*, es decir, implicaban una acción por parte del Estado; por otra parte, las obligaciones derivadas de los DCP eran consideradas como *pasivas*, ya que suponían que el Estado se abstuviese de intervenir en una determinada esfera.

Por tanto, según la doctrina sobre los derechos humanos conformada en las décadas posteriores a la guerra, si el PIDCP establecía *obligaciones inmediatas y de resultado*, el PIDESC preveía *obligaciones de comportamiento*¹⁰. Esta diferenciación implicaba que a los Estados partes en el PIDESC no se les exigía que alcanzasen un resultado específico para el cumplimiento de sus obligaciones, pero sí que se comportasen de una determinada manera para cumplir progresivamente los derechos contenidos en el Pacto. Esta diferenciación estaba originada en las diferencias de redacción entre ambos Pactos. Por una parte, en el artículo 2.1 del PIDCP se establecía que hay que “respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna” (art. 2.1 PIDCP). Por otra parte, en el artículo 2.1 del PIDESC se recogía que cada Estado parte debería:

“adoptar medidas (...), especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

En consecuencia, se puede observar comparando estos artículos que existen diferencias sustanciales en la naturaleza de las obligaciones internacionales de los Estados parte, ya que, mientras que en el PIDCP se exige a los Estados que “respeten y garanticen”, sin más, los derechos contenidos en el pacto, en el PIDESC solo se les exige que adopten medidas “hasta el máximo de recursos que dispongan”. Sin embargo, también hay que subrayar que ello no significa que el PIDESC no establezca obligaciones jurídicas auténticas, sino que se trata simplemente de “deberes de diferente alcance”¹¹.

⁹ E. W. Vierdag, “The legal nature of the rights granted by the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 9, 1978, pp. 69-105.

¹⁰ Sobre esta cuestión, véase J. Saura i Estapà, “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”, *Papeles El Tiempo de los Derechos*, n° 2/2011.

¹¹ J. Saura i Estapà, “La universalización de los derechos humanos”, en J. Bonet y V. Sánchez, *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, Barcelona, editorial Huygens, 2008, p. 123.

En efecto, a principios de la década de 1980, surgieron los primeros estudios que quebrantaron esta visión dual y opuesta de las obligaciones del Estado. En concreto, en un estudio de 1987, A. Eide presentaba un esquema basado en tres tipos de obligaciones, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos¹². Este esquema va más allá de la clásica división de obligaciones de comportamiento y de resultado y es utilizado en la actualidad para analizar las obligaciones de derechos humanos de los Estados en general.

Asimismo, la formación del CDESC en los años subsiguientes llevó a la elaboración de las primeras observaciones generales que pretendían aclarar el contenido y las consecuencias jurídicas de los derechos contenidos en el Pacto. En particular, en 1990 el Comité afirmaba en su Observación general n° 3 (OG n° 3) que “el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo” y continuaba diciendo que “la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata”¹³. En el mismo párrafo, añadía que “impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo”¹⁴.

Años después, esta afirmación se complementó con la Observación general n° 20 (OG n° 20), que indica que del PIDESC también se derivan “obligaciones inmediatas y de alcance general”, en particular con respecto a ciertas dimensiones del Pacto, como la no discriminación¹⁵. Además, la consolidación de la idea de que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, en concreto a partir de la Conferencia de Viena de 1993, también contribuyó al fin de la visión dual y diferenciada entre las obligaciones derivadas del PDCP y el PIDESC, al subrayar el idéntico estatus de ambas familias de derechos.

Dicho esto, a continuación se sondean las obligaciones concretas derivadas del

¹² ECOSOC, *Report on the Right to Adequate Food as a Human Right, submitted by Mi. Asbjom Eide, Special Rapporteur*, ECOSOC E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 de Julio de 1987. En sucesivos informes y en la OG n° 12, se modificó este esquema al dividir el tercer nivel, la obligación de garantizar, en dos niveles sucesivos: facilitar y satisfacer.

¹³ CDESC, *Observación general n° 3. La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte. (Art. 2, pár. 1 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, pár. 9.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ CDESC, *Observación general n° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, pár. 7.

reconocimiento del derecho a la alimentación en el PIDESC. Por un lado, estas obligaciones se basan en los tres niveles de *obligaciones generales* conceptualizados inicialmente por A. Eide -las obligaciones de respetar, proteger y realizar-, y desarrolladas en la OG n° 12, que aclara que la obligación de realizar “entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo” (pár. 15)¹⁶. Por otro lado, más adelante se especifican las características de las normas específicas que nacen en cada uno de estos tres niveles. Estas normas específicas surgen de una obligación general contenida en la OG n° 12 y que exhorta a los Estados a que se comprometan a “adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre” (pár. 14). En relación a estas medidas, la OG n° 12 aclara más adelante, que:

“algunas de las medidas a estos distintos niveles de obligación de los Estados Partes tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación” (pár. 15).

A continuación, a partir de este esquema, se estudian estas obligaciones en detalle, en primer lugar, prestando atención a las obligaciones generales de *respetar*, *proteger* y *realizar* y, en segundo lugar, analizando las normas específicas que nacen en estos tres niveles, atendiendo a sus características particulares como *graduales* o *inmediatas*.

B. Las obligaciones generales

Los distintos órganos de los tratados de las Naciones Unidas han interpretado de forma coherente que todos los derechos humanos imponen un conjunto de obligaciones generales con independencia de su clasificación teórica. Para facilitar la comprensión e implementación de las obligaciones de los Estados del PIDESC, se ha aplicado la tipología de tres niveles de obligaciones: *respetar*, *proteger* y *realizar*.

1. La obligación de respetar el derecho a la alimentación

En general, la *obligación de respetar* requiere que los Estados se abstengan de interferir en el disfrute de los DESC. En concreto, tal y como se recoge en la OG n° 12: “la obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso” (pár. 15).

¹⁶ CDESC, *Observación general n° 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, E/C.12/1999/5, 11 de mayo de 1999.

Esto es bien conocido como el principio de no retroceso, que es una obligación de carácter inmediato, como se verá en el apartado 2.2.

De acuerdo con esta obligación, en primer lugar, un Estado no podría suspender legislaciones o políticas estatales que permitan a las personas tener acceso a la alimentación (por ejemplo los programas sobre nutrición). En segundo lugar, un Estado tampoco podría destruir las fuentes de alimentos de las personas (áreas agrícolas para la producción alimentaria, cultivos y ganado) sin una válida razón y adecuada compensación, como se ha visto en el caso *SERAC v. Nigeria* mencionado en el capítulo anterior. Esto es muy relevante, en particular en el caso de las expropiaciones de las tierras de pueblos indígenas.

En relación con esto último, y en virtud de las relaciones entre el derecho a la alimentación y el derecho al medioambiente establecidas en el capítulo anterior, se ha señalado que la destrucción medioambiental puede suponer una violación de la obligación de respetar el derecho a la alimentación. Según K. Cook, interferir directamente con los derechos de los productores de alimentos y de las personas que viven de los bosques expropiando sus tierras o destruyendo sus recursos naturales, puede suponer una violación de dicha obligación¹⁷. En este sentido, en las últimas décadas se ha visto cómo la construcción de grandes infraestructuras con un gran impacto ambiental ha supuesto en algunos casos una interferencia del Estado en el disfrute del derecho a la alimentación de algunas poblaciones¹⁸.

En relación a estas interferencias con el derecho a la alimentación, la directriz 17 contempla la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones de impacto en el derecho a la alimentación, destinadas a analizar el posible impacto de determinadas políticas, programas o proyectos en la realización progresiva del derecho a la alimentación, tanto en la población en general como sobre grupos especialmente vulnerables (pár. 2).

¹⁷ K. Cook, "The Right to Food and the Environment", en *Environmental Law Review*, vol. 12, n° 1, 2010, pp. 1-11.

¹⁸ Por ejemplo, la construcción de una presa a mediados de los ochenta en la región de Carajas en Brasil degradó las pesquerías e inundó tierras de cultivo, afectando negativamente los sistemas de sustento de miles de pequeños agricultores, comunidades indígenas y poblaciones que habitaban y se alimentaban en las orillas de los ríos. E. L. LaRovere y F. E. Mendes, "Tucuruí Hydropower Complex, Brazil", A WCD case study prepared as an input to the World Commission on Dams, November 2000. Más recientemente, estudios sobre el impacto en los habitantes de las tierras expropiadas para la construcción de la Presa de las Tres Gargantas en China demostraron que la mayoría de los agricultores expropiados eran incapaces de restaurar su modo de subsistencia después de la expropiación de sus tierras y que afrontaban crecientes dificultades para acceder a alimentos asequibles. B. Wilmsen, M. Webber y D. Yuefang, "Development for whom? Rural to urban resettlement at the Three Gorges Dam, China", *Asian Studies Review*, vol. 35, n° 1, 2011, pp. 21-42.

2. *La obligación de proteger el derecho a la alimentación*

Según la OG n° 12, la obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para vigilar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada (pár. 15). Además, especifica que las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los mismos, por lo que “no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas” constituye una violación de este derecho (pár. 19). La obligación de proteger establece, por tanto, que el Estado debería prever las violaciones de los DESC por parte de terceras partes. Esto es particularmente importante para proteger a las personas más vulnerables al hambre, en concreto las que dependen directamente del acceso a la tierra y otros recursos naturales para su alimentación.

En consecuencia, según lo que establece esta obligación, en primer lugar, el Estado debería prevenir que entes privados (empresas u otras entidades) destruyan los recursos alimenticios de las personas por sus actividades, tales como tala de bosques o contaminación de lagos, ríos y acuíferos. Así pues, la falta de protección del Estado de los productores de alimentos, así como pescadores u otros grupos cuya alimentación depende fundamentalmente del acceso a los recursos naturales, frente a entes privados, puede suponer una violación del derecho a la alimentación. Así lo establece la directriz 8, que se refiere al acceso a los recursos y bienes. Por ejemplo, si el Estado otorga licencias de pesca a compañías internacionales para que pesquen en las aguas locales de las que dependen para su alimentación las comunidades costeras o si da licencias a empresas que contaminan a través de procesos extractivos¹⁹. En relación a estos últimos, se han señalado varios casos de interferencia entre el sector extractivo (petróleo, gas y minería) con el derecho a la alimentación de las poblaciones de las zonas en las que ejercen sus actividades²⁰. Estos procesos van normalmente acompañados de expropiación y expulsión de comunidades de sus tierras, además de la merma y contaminación de los recursos hídricos²¹. En el caso de la

¹⁹ K. Cook, “The Right to Food and the Environment”, *Op cit*, p. 9.

²⁰ *Ibid*.

²¹ Los procesos de extracción de materias primas están normalmente liderados por empresas transnacionales en países en desarrollo con bajos estándares sociales y ambientales, lo que suele dejar tras de sí un legado de daño ambiental. Para consultar ejemplos del daño ambiental de estos procesos, véase L. Zarsky, “Sustaining Development: Extractive Industries and Local Communities”, en *World Politics Review*, 6 August 2013.

extracción de petróleo y gas, uno de los casos más notorios han sido los daños ambientales causados por los derrames de petróleo, como sucedió con las tierras de los ogoni en Nigeria, antes mencionado²². En el caso de la minería, también se han denunciado muchos casos²³. Algunos de ellos han llegado a los tribunales internacionales, de nuevo en particular en los casos en los que la actividad de los entes privados afectaba a comunidades indígenas²⁴.

En segundo lugar, en virtud de esta obligación, los Estados deberían establecer y reforzar las normas de calidad y seguridad en la alimentación, e inspeccionar su cumplimiento regularmente²⁵. Tanto la falta de normas de calidad como de adecuada inspección pueden constituir una violación del derecho a la alimentación. En este sentido, un caso palmario de violación del derecho a la alimentación por falta de inspección adecuada de las normas de calidad ha sido el escándalo por adulteración de sucedáneo de leche materna en China en el año 2008²⁶.

En tercer lugar, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas, especialmente los niños, de la publicidad de alimentos insanos “con el fin de apoyar los esfuerzos de los padres y de los profesionales de la salud por estimular pautas más sanas de comida y de ejercicio físico”²⁷. De hecho, en mayo de 2010 la OMS aprobó un conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños²⁸. Además de esta iniciativa, varios países han puesto en marcha

²² R. Boele, H. Fabig y D. Wheeler, “Shell, Nigeria and the Ogoni. A study in unsustainable development: II. Corporate social responsibility and ‘stakeholder management’ versus a rights-based approach to sustainable development”, *Sustainable Development*, vol. 9, n° 3, 2001, pp. 121-135.

²³ Un ejemplo sería la extracción de manganeso, que produjo el agotamiento y contaminación de los recursos hídricos en el condado de Xiushan, en China. Como resultado, la cosecha de arroz se redujo sustancialmente y se contaminó severamente el agua de los ríos de la zona utilizada para el regadío. Z. Jigang y Z. Chuhua, “In China’s mining region, villagers stand up to pollution”, *Yale Environment*, vol. 360, n° 4, 2008.

²⁴ El primero de ellos en la Corte Interamericana es el relativo a la comunidad Awas Tigni en Nicaragua, a través del cual se protegieron los derechos de propiedad de dicha comunidad indígena, protegiendo al mismo tiempo su derecho a la alimentación de la interferencia de las actividades de una compañía maderera extranjera. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*, sentencia de 31 de agosto de 2001.

²⁵ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto Informativo n° 34, Ginebra, OACDH, 2010, p. 21.

²⁶ La contaminación de la leche en polvo por un producto tóxico usado para producir aglomerado por parte de varias empresas lácteas chinas afectó a más de 300.000 bebés en todo el país. Para más información sobre este caso, véase <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/12/27/internacional/1230399762.html>

²⁷ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op. cit.*, p. 21.

²⁸ OMS, *Promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños*, WHA63.14, aprobada por la Asamblea Mundial de la Salud, 21 de mayo de 2010.

normativas que regulan la publicidad de estos alimentos²⁹.

3. La obligación de realizar el derecho a la alimentación

La obligación de realizar o cumplir el derecho a la alimentación requiere que los Estados tomen las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales necesarias para lograr la total realización de los DESC. Esta obligación es más compleja que las dos anteriores, ya que se divide en dos subniveles: la obligación de facilitar y la de hacer efectivo el derecho a la alimentación.

Por una parte, según la OG n° 12:

“la obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria”.

Tal y como aclaran la FAO y la OACDH, esto implica que los Estados deben ser proactivos para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a los medios de asegurar su sustento³⁰. Esta obligación requiere, por tanto, medidas de mayor alcance por parte del gobierno, para crear las condiciones de un entorno que permita la efectiva realización del derecho a la alimentación³¹

Por otra parte, también según la OG n° 12, la obligación de hacer efectivo implica que:

“cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente”.

La obligación de hacer efectivo se relaciona distintamente con el derecho de toda persona a estar protegida del hambre y consiste en la obligación de proveer alimentos cuando los esfuerzos gubernamentales de respetar, proteger y cumplir han fallado. Típicamente, estas medidas suelen incluir la prestación de asistencia alimentaria o la garantía de redes de seguridad social para los más vulnerables y para las víctimas de desastres.

C. Las características de las obligaciones

Esta tipología de tres niveles de obligaciones, que requieren menor o mayor intervención

²⁹ Una iniciativa pionera en este campo ha sido la de la Oficina Nacional de Comunicación del Reino Unido (OFCOM) en 2007, que prohibía la publicidad de alimentos altos en grasas, azúcar o sal en o durante la emisión de programas destinados a niños menores de 16 años. Para más información, véase http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/foodads_new/statement/statement.pdf

³⁰ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op. cit.*, p. 21.

³¹ Sobre esta cuestión, véase sección sobre “La adopción de medidas”.

de los Estados, incluyen a su vez normas con diferentes características: su realización *gradual* o *inmediata*. A continuación, desarrollamos el contenido de estas obligaciones en función de si su cumplimiento es de naturaleza gradual o inmediata.

1. *Las obligaciones de carácter gradual y progresivo*

El artículo 2.1 del PIDESC antes mencionado, indicaba que cada Estado parte debería tomar medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en dicho Pacto. Como se ha dicho en múltiples ocasiones, este artículo supone un reconocimiento implícito de que los Estados pueden tener limitaciones de recursos y que pueden tardar en cumplir plenamente las obligaciones relativas al derecho a la alimentación³². No obstante, esto no implica que los Estados puedan permanecer impasibles ante el incumplimiento de este derecho. Tal y como esclarecen la FAO y la OACDH, por el contrario, significa que:

“los Estados deben formular inmediatamente un plan para lograr la plena realización del derecho a la alimentación, y demostrar que están haciendo todo lo posible, utilizando todos los recursos disponibles, para respetar, proteger y cumplir mejor el derecho a la alimentación”³³.

En consecuencia, el Estado puede y debe asegurar que los recursos que deben destinarse a garantizar el derecho a la alimentación no se desvíen a otras áreas. Por ello, un Estado podría incurrir en una violación del derecho a la alimentación si no es capaz de demostrar que está dando todos los pasos necesarios para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación.

2. *Las obligaciones de efecto inmediato*

Además de las obligaciones sujetas a la realización gradual, el derecho a la alimentación también establece otras obligaciones que tienen efecto inmediato. Según el estudio de la FAO y la OACDH sobre el derecho a la alimentación, hay cuatro categorías de obligaciones de efecto inmediato, con base en el PIDESC: la obligación de *adoptar medidas*, la de *no discriminar*, la *prohibición de tomar medidas regresivas* y la *protección de un nivel esencial mínimo de protección del derecho a la alimentación*. A estas, se podría añadir la obligación de cooperación y asistencia internacional, que está en íntima relación con la protección de un nivel esencial mínimo.

³² *Ibid.*, p. 22.

³³ *Ibid.*, p. 23.

i. La adopción de medidas

El artículo 2 del PIDESC comienza afirmando que:

“cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas (...) para lograr (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

De esta formulación se desprende que los Estados deben de “hacer esfuerzos constantes por mejorar el ejercicio del derecho a la alimentación”, además, “en un plazo razonable”³⁴. Dicho esto, a los Estados también se les reconoce la libertad de poner en marcha las medidas que encuentren más adecuadas. Así lo indica la OG n° 12, que aclara que los medios más adecuados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada “variarán inevitablemente y de modo considerable de un Estado Parte a otro”, por lo que cada Estado “tendrá un margen de elección para decidir sus propios enfoques” (pár. 21). Entre las medidas que puede tomar el Estado, se encuentran, por un lado, *medidas de política pública*, tales como estrategias nacionales y las leyes marco; y, por otro lado, *mecanismos de vigilancia y recursos judiciales efectivos*.

A pesar de este margen de maniobra con el que cuenta los Estados, la OG n° 12 aclara que los Estados deben poner en marcha una serie de *medidas de política pública*. Por una parte, afirma que los Estados deben “aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos” (pár. 24). Por otra parte, se añade más adelante que los Estados debería considerar la posibilidad de “aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación” (pár. 29). Además, la formulación de estrategias y leyes debería incluir también medidas con carácter preventivo, que deberían incluir tanto la identificación de las personas más vulnerables al hambre³⁵ como la puesta en marcha de mecanismos adecuados y eficaces de alerta para prevenir desastres naturales y otras emergencias³⁶. Según algunos autores, este último aspecto de la obligación de tomar medidas también implica emprender acciones para

³⁴ *Ibid.*, p. 24.

³⁵ De manera más precisa, en su párrafo 1, la directriz 13 establece que: “los Estados deberían establecer sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello”.

³⁶ En relación con esto último, en su párrafo 7, la directriz 16 sobre catástrofes naturales y provocadas por el hombre, afirma que “los Estados deberían implantar mecanismos adecuados y eficaces de alerta para prevenir o mitigar los efectos de las emergencias”.

abordar los efectos dañinos del cambio climático en la producción de alimentos, por ejemplo a través de medidas adecuadas para la protección de inundaciones y otras catástrofes asociadas con el cambio climático, así como otras medidas de adaptación³⁷.

Además de estas medidas de política pública, la obligación de tomar medidas también implica el establecimiento de *mecanismos de vigilancia y recursos judiciales efectivos*³⁸. Por una parte, según la OG n° 12, deben establecerse, en relación con las leyes marco, “los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso” (pár. 29). Además, la directriz 5 sugiere a los Estados la posibilidad de encomendar a una institución específica “la responsabilidad general de supervisar y coordinar la aplicación de las presentes directrices” (pár. 3). En el proceso de vigilancia, la directriz 18 encomienda un rol importante a las instituciones nacionales de derechos humanos y a los defensores del pueblo, por lo que se recomienda que se incluya en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación.

Por otra parte, la OG n° 12 recoge que el derecho de toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada a “tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional” (pár. 32). En este mismo párrafo se añade que las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada, la cual puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición.

ii. La obligación de no discriminar

En el inciso segundo del artículo 2 del PIDESC se establece el compromiso de los Estados parte de garantizar los derechos del Pacto “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Por tanto, en virtud de este artículo, cualquier discriminación en el cumplimiento de los derechos contenidos en el PIDESC constituye una violación inmediata del mismo. En la OG n° 12 se reitera esta prohibición de no discriminar, aclarando que cualquier discriminación en el acceso a los alimentos o a los medios para obtenerlos constituye una violación del Pacto (pár. 18)³⁹.

³⁷ K. Cook, “The Right to Food and the Environment”, *Op cit.*, p. 10.

³⁸ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op. cit.*, p. 24.

³⁹ Además, añadiendo la dimensión de la discriminación por edad que no estaba incluida en el PIDESC.

Asimismo, en el siguiente párrafo añade que “negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa” supone una violación del Pacto.

No obstante, esta obligación no implica que en algunos casos se deba diferenciar a partir de la especial vulnerabilidad de algunos grupos basados, por ejemplo, en la edad, la discapacidad, el estado de salud o la orientación sexual. Más bien al contrario, ya que la directriz 13 afirma que los Estados deberían llevar a cabo un análisis desglosado sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, prestando particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella (pár. 2).

iii. La prohibición de tomar medidas regresivas

En general, el CDESC condena especialmente las medidas tomadas por el Estados que suponen una regresión notable de los derechos contenidos en el Pacto. En este sentido, la OG n° 3 de 1990 ya aclaraba que:

“todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (...) requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga” (pár. 9).

En el caso del derecho a la alimentación, el Comité añadía en la OG n° 12 que “derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación” también constituye una violación de este derecho (pár. 19). El Relator Especial J. Ziegler ha afirmado a su vez que el efecto del artículo 2.1 del Pacto requiere que los Estados den pasos inmediatos para mejorar la capacidad de las personas de alimentarse a sí mismas, lo que también implica el principio de no regresión que prohíbe que adopten políticas regresivas que puedan conducir a un deterioro en el acceso a los alimentos⁴⁰.

Asimismo, las observaciones generales relativas a otros derechos, tales como el derecho a la salud, hacen hincapié en la misma idea y en la necesidad de justificación de los Estados para no incurrir en una violación del Pacto. Así pues, según la OG n° 14 relativa al derecho a la salud, siempre que se adopten medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado

⁴⁰ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, E/CN.4/2006/44, 16 de marzo de 2006.

Parte demostrar que se han aplicado:

“tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte” (pár. 32).

Sin embargo, a pesar de la claridad con que ha sido formulada la prohibición de las medidas regresivas, lo cierto es que estos retrocesos se producen habitualmente, en particular en contextos de crisis económica. En este sentido, según la FAO y la OACDH, en el caso de que la regresión se produzca, un Estado tendría que demostrar que adoptó la medida solo después de haber considerado detenidamente todas las posibilidades, evaluado los efectos y utilizado plenamente el máximo de los recursos disponibles⁴¹. Esta obligación de justificación es especialmente relevante en el contexto de crisis económica y financiera que han atravesado la mayoría de países durante los últimos años, ya que condujo a un retroceso considerable de varios derechos sociales, entre ellos el derecho a la alimentación. En relación a esto, la directriz 12 establece que “los Estados deberían esforzarse para garantizar que los recortes presupuestarios no afecten negativamente al acceso a una alimentación adecuada de los sectores más pobres de la sociedad” (pár. 3).

iv. La protección del nivel esencial mínimo

El PIDESC establece obligaciones básicas mínimas que tienen efecto inmediato para cada uno de los derechos, incluido el derecho a la alimentación⁴². Respecto a este derecho, según la OG n° 12 los Estados tienen que garantizar la satisfacción de al menos el nivel mínimo esencial para proteger a las personas del hambre, incluso en tiempos de desastres naturales o de otro orden⁴³. De hecho, la OG n° 12 aclara que “El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre” (pár. 17).

En relación a esto, en el mismo párrafo la OG n° 12 continua afirmando que, a la hora de determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es necesario distinguir entre la *falta de capacidad* y la *falta de voluntad* de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el mismo párrafo, se extiende diciendo que:

⁴¹ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op. cit.*, p. 25

⁴² CDESC, *Observación general n° 13. El derecho a la educación (art.13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 diciembre 1999, par. 10.

⁴³ CDESC, OG n° 12, *Op. cit.*, párs. 6 y 17.

“en el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”.

Esta obligación emana a su vez del primer párrafo del artículo 2 del PIDESC en el que se obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, tal y como se recoge además en la OG n° 3 del Comité (pár. 10). Por tanto, el Estado que alegue que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene la obligación de demostrar dicha incapacidad.

Un aspecto muy importante de esta obligación es que, según la mayor parte de la doctrina, se puede considerar como una norma de Derecho internacional consuetudinario, por lo tanto obligatoria para todos los Estados, independientemente de que hayan ratificado el PIDESC⁴⁴. Autores como S. Narula defienden la idea de que al menos una parte del Derecho a la alimentación, el derecho de estar libre de hambre, formaría parte del Derecho consuetudinario⁴⁵. Así pues, tanto el derecho a la alimentación como el derecho a la vida tendrían elementos consuetudinarios, ya que los Estados tienen la obligación de no permitir deliberadamente que su población se muera de hambre, por ejemplo retirando la ayuda alimentaria⁴⁶. En relación a esto, se ha destacado que existiría una obligación bajo el Derecho internacional de no interferir con la distribución de ayuda alimentaria destinada a poblaciones amenazadas por acciones deliberadas por parte de su gobierno nacional, tal y como se puede derivar de algunas resoluciones recientes del Consejo de Seguridad⁴⁷.

v. La cooperación y asistencia internacional

Esta obligación está estrechamente relacionada con la anterior, ya que complementa la obligación básica de proteger a la población contra el hambre. Según la OG n° 12, el Estado no solo debe alegar que no pudo cumplir esta obligación por razones que están

⁴⁴ FAO y OACDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op. cit.*, p. 11.

⁴⁵ S. Narula, “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law”, *Columbia Journal of Transnational Law Association*, vol. 44, 2006, p. 691. No obstante, otros autores justifican que la parte de este derecho que forma parte de la costumbre internacional no se limita exclusivamente al nivel esencial mínimo de estar libre de hambre, al estar incluido en el derecho a un nivel de vida adecuado en la DUDH, que según una gran parte de la doctrina tiene el estatus de costumbre internacional. Véase, por ejemplo, L. Cotula y M. Vidar, “The Right to Adequate Food in Emergencies”, FAO Legislative Study, n° 77, Roma, FAO, 2003.

⁴⁶ P. Alston, “International Law and the Human Right to Food”, en P. Alston y K. Tomasevski (eds.), *The Right to Food*, Meyer en Siegers, Martinus Nijhoff Publishers/Netherlands Institute of Human Rights, 1984.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, S/RES/794, 3 de diciembre de 1992.

fuera de su control, sino que debe probar además que no logró conseguir apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios (pár. 17). Esta obligación es fundamental para los Estados que dispongan de recursos limitados, ya que especifica que deben hacer los esfuerzos necesarios para obtener ayuda internacional. Un Estado que alega que no es capaz de asegurar el derecho a la alimentación por razones más allá de su control, tiene la responsabilidad de probar que ese es su caso y que ha pedido infructuosamente ayuda internacional.

Además, en virtud de la protección del nivel esencial mínimo de este derecho, el Estado no debe impedir que la ayuda llegue a las personas que la necesitan. En la OG n° 12 se detalla que las violaciones del derecho a la alimentación también se pueden producir por omisiones del Estado, por ejemplo en el caso de “impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia” (pár. 19). La directriz 15 especifica que:

“los Estados y los agentes no estatales pertinentes deberían garantizar (...) el acceso seguro y sin trabas a las poblaciones necesitadas, así como para evaluaciones internacionales de las necesidades y los organismos humanitarios participantes en la distribución de asistencia alimentaria internacional” (pár. 3).

Un caso paradigmático y flagrante de violación de la obligación de realizar el derecho a la alimentación relacionado con esta obligación inmediata sería el caso de Corea del Norte. Según el *Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea* presentado en Consejo de Derechos Humanos de 2014, a pesar de que el Estado había pedido ayuda internacional para hacer frente a una hambruna en 1995, “impidió la entrega de ayuda alimentaria imponiendo condiciones que no se basaban en consideraciones humanitarias” y “negó el acceso humanitario a algunas de las regiones y grupos más afectados”⁴⁸. Por ello, se afirmaba que “el Estado había consistentemente fracasado en cumplir su obligación de usar el máximo de sus recursos disponibles para alimentar a los hambrientos”⁴⁹. Además, el informe calificaba “el acto inhumano de hacer padecer hambre durante largos períodos” como uno de los múltiples crímenes de lesa humanidad cometidos por dicho país⁵⁰. En consecuencia, el informe afirma que dichos crímenes se habían derivado “de decisiones y políticas que violan el derecho a la

⁴⁸ CDH, *Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea*, A/HRC/25/63, 7 de febrero de 2014, pár. 50.

⁴⁹ *Ibid.*, pár. 51.

⁵⁰ *Ibid.*, pár. 76.

alimentación”⁵¹.

II. LAS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Además del debate sobre el alcance de las obligaciones del PIDESC que se ha examinado en el epígrafe anterior, hay otras dos cuestiones que han suscitado una gran polémica en la doctrina iusinternacionalista: el alcance de las obligaciones de derechos humanos del Estado más allá de sus fronteras y si actores internacionales como las empresas transnacionales o las organizaciones internacionales (OOII) también deben cumplir las obligaciones de derechos humanos.

Ambos debates se han intensificado en el contexto de la globalización, proceso que se sitúa en la centralidad de la reflexiones sobre las relaciones internacionales desde el fin de la Guerra Fría. Por una parte, teniendo en cuenta las altas cuotas de interdependencia que caracterizan a la economía globalizada actual, las consecuencias de las decisiones económicas de los Estados pueden afectar a millones de personas en terceros países. Además, los Estados no tienen siempre la capacidad de proteger a sus ciudadanos de los efectos de estas decisiones. Por otra parte, la proliferación de actores internacionales con gran capacidad de influencia en los procesos económicos y políticos, como las empresas transnacionales o las OOII, pero sin claras obligaciones en virtud del Derecho internacional, genera una brecha en las normas internacionales que ha generado la preocupación de que las violaciones de derechos humanos perpetradas por estos actores puedan quedar impunes.

En el ámbito concreto de la seguridad alimentaria, las multinacionales agroalimentarias han asumido una gran influencia en los procesos reguladores internacionales y en la fijación de normas que regulan sus actividades⁵². Al mismo tiempo, por el momento no existen mecanismos para supervisar las actividades de las multinacionales y los especuladores financieros en el campo de la seguridad alimentaria, ni un cuerpo de normas para que las instituciones públicas las regulen, controlen su impacto y asignen responsabilidades⁵³. En

⁵¹ *Ibid.*, pár. 78.

⁵² D. Fuchs y J. Clapp, “Corporate power and global agrifood governance: lessons learned”, *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Cambridge, MIT Press, 2009, p. 2.

⁵³ N. McKeon, “Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis””, Heinrich-Böll-Stiftung, 2011, p. 11.

efecto, según la relatora H. Elver, la globalización ha impactado en el derecho a la alimentación y ha generado problemas específicos, como el control del mercado de algunos insumos como semillas comerciales e plaguicidas por parte de pocas empresas, el impacto de los acuerdos de comercio exterior bilateral y regional o los desplazamientos de población inducidos por el desarrollo⁵⁴.

En este contexto, se han hecho interesantes esfuerzos por cubrir estas lagunas en el Derecho internacional, afirmando, por una parte, que los Estados tienen obligaciones extraterritoriales más allá de sus fronteras y que, en consecuencia, tienen responsabilidades tanto en relación a las actividades de sus empresas como de las OOH en las que participan.

A. Las obligaciones extraterritoriales del Estado

1. *El reconocimiento de las obligaciones extraterritoriales del Estado en el Derecho internacional*

Como se ha visto, los artículos 2 y 11 del PIDESC exigen a los Estados recabar ayuda internacional, especialmente los que enfrentan serias restricciones de recursos, como en aquellas situaciones en las que la hambruna sea inevitable. La otra cara de la moneda de esta obligación, y tal y como se especifica en la OG n° 12, es que los Estados deben facilitar la realización del derecho a la alimentación en otros países, precisamente a través de ayuda financiera y técnica y brindando la ayuda necesaria cuando sea requerida (pár. 36)⁵⁵.

No obstante, según una parte de la doctrina, las obligaciones de los Estados no terminan en la prestación de ayuda internacional cuando otro Estado lo requiere. Es más, según algunos, las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación no se limitan a la esfera interna o nacional, sino que los gobiernos son también responsables de los efectos transnacionales que puedan tener sus acciones y las de las personas jurídicas bajo su jurisdicción⁵⁶. Esta afirmación se basa, por un lado, en el artículo 2 del PIDESC, que establece en su párrafo primero que cada Estado parte “se compromete a adoptar medidas,

⁵⁴ CDH, *Informe de la Relatora Especial Hilal Elver (...)*, *Op. cit.*

⁵⁵ Según el párrafo primero de la directriz 15, esta ayuda debe además cumplir una serie de características, como estar orientada a los grupos vulnerables y tener en cuenta la inocuidad de los alimentos, la importancia de no causar trastornos a la producción local de alimentos, y las necesidades nutricionales y dietéticas y la cultura de las poblaciones receptoras.

⁵⁶ Sobre esta cuestión, véase la sección siguiente sobre los avances recientes hacia el reconocimiento de las obligaciones extraterritoriales del Estado.

tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales...”). Por otro lado, se asienta igualmente en el artículo 11 del Pacto, que reconoce en su párrafo segundo que, como complemento del derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, cada Estado parte deberá tomar medidas “individualmente y mediante la cooperación internacional”, entre otras cosas para “asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades”.

De la misma forma, el artículo 23 del PIDESC indica que “la prestación de asistencia técnica” y otras actividades se cuentan entre las medidas “de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el Pacto”. Además, la OG n° 3 aclara que:

“El Comité observa que la frase ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga’ tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales” (pár. 13).

Asimismo, los sucesivos relatores especiales han llamado la atención sobre la existencia de dichas obligaciones. En primer lugar, J. Ziegler mencionaba como ejemplo de los efectos transnacionales de las políticas de unos países en el derecho a la alimentación la influencia nefasta de las subvenciones a los agricultores de los países desarrollados en los agricultores de los países pobres⁵⁷. En segundo lugar, O. De Schutter ha señalado, en referencia a la cooperación para el desarrollo, que las obligaciones de carácter inmediato, es decir, la obligación de adoptar medidas, el principio de no regresividad y el de no discriminación, tienen una dimensión extraterritorial⁵⁸. En consecuencia, los Estados deberían evitar la puesta en marcha de políticas que pudiesen suponer una regresión del nivel de reconocimiento del derecho a la alimentación en otros países. En concreto, De Schutter ha interpretado que estas obligaciones son especialmente importantes cuando un Estado en cuestión afronta un proceso de negociación de un tratado internacional que puede tener consecuencias en el derecho a la alimentación. En relación a esto, el relator ha elaborado durante su mandato los *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos*, en donde afirma que:

⁵⁷ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/2004/10, 9 de febrero de 2004.

⁵⁸ CDH, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, La función de la cooperación para el desarrollo y la ayuda alimentaria para la realización del derecho a una alimentación adecuada: de caridad a obligación*, A/HRC/10/5, 11 de febrero de 2009, párr. 9 y 10.

“los Estados tienen que cumplir estas obligaciones ante las personas en su territorio, así como ante las personas en el territorio del Estado con el que celebran un acuerdo de comercio o inversión, en la medida en que la conclusión del acuerdo puede afectar la capacidad de esas personas para disfrutar de los derechos humanos” (Principio 2.6)⁵⁹”.

En tercer lugar, más recientemente, la nueva relatora H. Elver también ha tratado esta cuestión en su primer informe presentado en enero de 2015⁶⁰. En concreto, la relatora afirma el alcance de las obligaciones en virtud del derecho a la alimentación ha evolucionado hasta incluir ahora “el deber de un Estado de ejercer jurisdicción sobre las actividades relacionadas con él pero que tienen efectos en otro Estado”, lo que incluiría la exigencia de responsabilidades a las empresas transnacionales⁶¹.

Además de los desarrollos mencionados, en los últimos años ha habido iniciativas para lograr un mayor reconocimiento de las obligaciones extraterritoriales de los Estados, como la que se examina a continuación.

2. *Los avances recientes hacia el reconocimiento de las obligaciones extraterritoriales del Estado: el Consorcio ETO*

El Consorcio ETO (por sus siglas en inglés, *Extra Territorial Obligations*) es una red de más de 80 académicos formada en 2007 con el objetivo de consolidar la idea de la existencia de una serie de obligaciones de derechos humanos de los Estados hacia las personas que viven fuera de sus territorios. Según este Consorcio, la falta de reconocimiento de estas obligaciones constituye una brecha de la protección internacional de los derechos humanos, que se manifiesta, entre otras cosas, en la ausencia de rendición de cuentas sobre derechos humanos, de las OOH, y particularmente de las instituciones financieras internacionales; en la inefectiva aplicación de las normas de derechos humanos a normas, políticas y disputas sobre inversión y comercio; y en la falta de implementación de las obligaciones de proteger

⁵⁹ El razonamiento del relator se basa en que si un Estado utiliza su influencia para obligar a otro a aceptar en un acuerdo de comercio o inversión que impide que ese Estado cumpla sus obligaciones de derechos humanos, la conducta del primer Estado puede entenderse como una forma de coacción contra este segundo Estado. En este punto, De Schutter se apoya en los trabajos de la CDI, en concreto en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, que afirma que “El Estado que coacciona a otro para que cometa un hecho es internacionalmente responsable por este hecho si i: (a) el hecho, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito del Estado coaccionado; y (b) el Estado coaccionante actúa conociendo las circunstancias del hecho”. Por lo tanto, el Estado que coacciona al otro a firmar un acuerdo que puede dificultar la realización del derecho a la alimentación de su población podría incurrir en un hecho internacionalmente ilícito. CDH, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Sr. Olivier De Schutter. Adición: *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humano*, A/HRC/19/59/Add.5, 6 de marzo de 2012, p. 8.

⁶⁰ CDH, *Informe de la Relatora Especial Hilal Elver (...)*, *Op. cit.*

⁶¹ *Ibid.*, p. 41.

y realizar los DESC en el extranjero.

Su punto de partida son los *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptados en 2011 por un grupo de expertos internacionales en la materia, que incluía universidades, ONG y miembros de los órganos de protección de los derechos humanos y relatores especiales, como por ejemplo Caterina de Albuquerque, relatora especial sobre el derecho al agua, y O. De Schutter, y que forman el núcleo inicial del Consorcio⁶². Los Principios de Maastricht tienen el objetivo de recoger y aclarar las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos en el contexto de la actual globalización económica. Según el principio 9, las obligaciones extraterritoriales se refieren a las “obligaciones relativas a las acciones u omisiones de un Estado, llevadas a cabo dentro o fuera de su propio territorio, que afecten el disfrute de los derechos humanos fuera de su territorio”, así como a las:

“obligaciones de carácter global establecidas en la Carta de las Naciones Unidas y en instrumentos de derechos humanos que requieran la adopción de medidas, por separado y conjuntamente mediante la cooperación internacional, para realizar los derechos humanos de manera universal”.

En el principio 8 se añade que las obligaciones extraterritoriales son el “eslabón que falta en el sistema de protección universal de derechos humanos”, por lo que son fundamentales para que los derechos humanos puedan asumir su papel como “la base legal para la regular la globalización y garantizar la protección universal de todas las personas y grupos”. Al ser una opinión de expertos, pretende contribuir a conformar una fuente de Derecho internacional, tal y como se recoge en el artículo 38 de los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Asimismo, estos Principios fueron reconocidos dentro de los *Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2012⁶³.

Estos Principios están centrados en el cumplimiento de las obligaciones extraterritoriales derivadas de los DESC. Así pues, estos Principios pretenden crear “un entorno favorable para los DESC y garantizar la primacía de los derechos humanos entre las fuentes concurrentes de Derecho internacional”, a través de la realización de las obligaciones

⁶² Consorcio ETO, *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptados en Maastricht el 28 de septiembre de 2011.

⁶³ CDH, *Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, A/HRC/21/11, 27 de septiembre de 2012, párr. 61.

extraterritoriales. Para ello, el principio 4 afirma que cada Estado “tiene la obligación de realizar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas que se encuentren en sus respectivos territorios, hasta el máximo de sus capacidades” y añade que todos los Estados “poseen asimismo obligaciones extraterritoriales de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales”. Además, en el principio 23 añade la obligación general de que los Estados adopten “medidas, por separado y conjuntamente mediante la cooperación internacional, para proteger los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que se encuentran dentro de su territorio y extraterritorialmente”⁶⁴. El principio 28 también añade la obligación general de adoptar medidas para *cumplir* estos derechos.

Precisamente, una de las preocupaciones principales de este consorcio son las lagunas en la implementación del derecho a la alimentación. De hecho, las organizaciones en defensa del derecho a la alimentación han estado muy involucradas en esta red y en la redacción y proclamación de estos Principios. De hecho, FIAN International es la ONG encargada de ejercer como Secretariado del Consorcio ETO. Además, una de las líneas de actuación e investigación de este consorcio es precisamente el derecho a la alimentación y el derecho a la salud, que conforman uno de sus grupos temáticos⁶⁵.

B. Las obligaciones de los actores no estatales

Según el Derecho internacional contemporáneo, en general los actores no estatales no son considerados como sujetos internacionales plenos, por lo que se entiende que no tienen las mismas obligaciones internacionales que los Estados. En consecuencia, el Derecho internacional de los derechos humanos no cuenta ni con el marco normativo ni con las instituciones necesarias para perseguir eficazmente a los actores no estatales que violan estos derechos.

No obstante, en las últimas décadas ha habido varios intentos desde la doctrina de lograr que estos actores rindan cuentas de sus acciones. Una de las vías más socorridas ha sido

⁶⁴ Estas medidas incluyen la obligación de regular a los particulares, sean individuos o empresas, para que no menoscaben el disfrute de los DESC (Principio 24); de adoptar y aplicar medidas para controlar las acciones de sus nacionales en otros países (Principio 25); y de ejercer su influencia sobre la conducta de actores no estatales a fin de proteger los DESC (Principio 26).

⁶⁵ Entre las publicaciones en este ámbito, es particularmente interesante y relevante el documento Greenpeace y CIEL, “Las Obligaciones Extraterritoriales en el Contexto de la Eco-destrucción y el Cambio Climático”, Serie Temática: Aplicando los Principios de Maastricht, diciembre 2014.

subrayar su vínculo con el Estado. Como se ha visto en el epígrafe anterior, los Estados tienen responsabilidades tanto a nivel interno como a nivel internacional. Así pues, entre sus obligaciones estaría controlar las acciones de actores que están bajo su jurisdicción, como las empresas transnacionales, así como de las instituciones internacionales en las que participan.

A continuación, se abordan en detalle los avances en relación a dos actores internacionales: las empresas y las organizaciones internacionales.

1. Las obligaciones de las empresas transnacionales

Como se ha visto anteriormente, la cuestión de las obligaciones de derechos humanos de las empresas transnacionales está íntimamente relacionada con las obligaciones extraterritoriales del Estado. Así pues, la limitada subjetividad internacional de las empresas transnacionales en Derecho internacional⁶⁶ ha llevado a que, más que perseguir la idea de la responsabilidad de estos actores, se enfatizan las obligaciones que tiene el Estado en el control de la actividad de las empresas, tanto de las empresas transnacionales que actúan en su territorio, como de las que están registradas en el suyo y que actúan en el exterior.

Para aclarar estas cuestiones y subrayar los beneficios y perjuicios que las actividades empresariales han causado en el disfrute de los DESC, el CDESC publicó en 2011 la *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales*⁶⁷. En esta Declaración, el Comité se centra en las obligaciones que tienen los Estados para impedir las violaciones de los DESC, vigilando el comportamiento de las empresas sobre las que tienen jurisdicción y proporcionando herramientas para que los titulares de los derechos tengan protección frente a estos abusos⁶⁸. En relación a esto, el Comité afirma que:

“Los Estados partes también deben tomar medidas para impedir que empresas con domicilio

⁶⁶ Según Díez de Velasco, las personas jurídicas de fin económico son “candidatas controvertidas” a la subjetividad internacional. Según él, a las empresas, incluidas las multinacionales, suele negárseles la personalidad internacional, aunque no faltan autores que por el carácter con frecuencia híbrido entre lo público y lo privado de sus fines y actividades, su eventual asociación con los gobiernos para efectuar operaciones económicas mixtas sobre la base de acuerdos o contratos y, sobre todo, la posibilidad de concurrir con los gobiernos ante instancias arbitrales internacionales u otros órganos, han visto en ellas una personalidad restringida y *ad hoc*. M. Díez de Velasco Vallejo, *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, Ed. Tecnos, 2013, p. 318.

⁶⁷ CDESC, *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales*, adoptada por el ECOSOC, E/C.12/2011/1, 12 de julio de 2011.

⁶⁸ *Ibid.*, par. 5.

social en su jurisdicción vulneren los derechos humanos en el extranjero, sin atentar a la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados de acogida en virtud del Pacto”⁶⁹.

De la misma manera, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, J. Ruggie, ha elaborado los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”* a su informe final al Consejo de Derechos Humanos⁷⁰. En estos Principios publicados en 2011, se afirma que los Estados “deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas” (principio 1) y que “deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades” (principio 2). En el comentario a este último principio, el relator afirma que existen razones políticas de peso para que “los Estados de origen expongan claramente que esperan que las empresas respeten los derechos humanos en el extranjero, en especial si los Estados tienen participación en esas empresas o les brindan apoyo”, pero reconoce la existencia de “distintos enfoques” a este respecto, dependiendo del Estado.

Sin embargo, el control de las actividades de las empresas transnacionales ejercidas por su Estado de jurisdicción es, en la práctica, mínimo. En el ámbito concreto del derecho a la alimentación, S. Narula afirmaba que el excesivo estatocentrismo del Derecho internacional de los derechos humanos y sus restricciones judiciales dificulta hacer frente a estos actores⁷¹. En la misma línea, N. McKeon añade que a falta de regulación se traduce en que no exista un mecanismo para supervisar las actividades de las transnacionales y los especuladores financieros en el campo de la seguridad alimentaria (por ejemplo, el impacto de las nuevas tecnologías, los costes medioambientales, la especulación con alimentos en los mercados de futuros, etc.), ni un cuerpo de normas para que las instituciones públicas

⁶⁹ En relación a esto, en el mismo párrafo se menciona el ejemplo de la Observación general n° 15 (2002) sobre el derecho al agua, en la que el Comité declara que “los Estados partes deben adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países”. También se menciona la Observación general n° 19, relativa al derecho a la seguridad social, en la que se subraya que “los Estados partes deben proteger, con carácter extraterritorial, el derecho a la seguridad social, impidiendo que sus propios ciudadanos y empresas violen este derecho en otros países”.

⁷⁰ CDH, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, en el *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.

⁷¹ S. Narula, “The Right to Food: Holding Global (...)”, *Op. cit.*, p. 2.

las regulen, controlen su impacto y asignen responsabilidades⁷². Volviendo a S. Narula, según su punto de vista, para solucionar esta falta de control es necesario definir la aplicación extraterritorial del PIDESC y conseguir que las empresas transnacionales rindan cuentas utilizando su relación con estados poderosos⁷³.

En efecto, el Relator Especial J. Ziegler ha intentado justificar la aplicación extraterritorial del PIDESC en varios de sus informes, afirmando la rendición de cuentas de las empresas y otros actores no estatales vía su relación con el Estado. En concreto, afirmaba que al Estado se le podría exigir al menos “respetar el derecho a la alimentación en todas sus actividades y evitar ser cómplices en las violaciones del derecho a la alimentación cometidas por otros, especialmente los gobiernos de los países en que realizan sus actividades”⁷⁴.

No obstante, no solo se ha pretendido hacer que las empresas rindan cuentas a través de su vínculo con el Estado, sino que también se ha intentado subrayar las obligaciones que tienen las propias empresas. Tal y como afirma de OG n° 12, aunque el Estado es considerado como el “responsable último” de la protección de este derecho, la responsabilidad recae en última instancia en “todos los miembros de la sociedad, incluyendo particulares, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas” (pár. 20). En la misma línea, el *Global Compact* lanzado por el Secretariado General de las Naciones Unidas en el año 2000, exhorta a las empresas a apoyar la protección internacional de los derechos humanos dentro de su esfera de influencia. Aunque este acuerdo no es vinculante, se supone que las empresas adheridas se han comprometido a respetar los derechos humanos y el medioambiente de las poblaciones afectadas por sus actividades.

En relación a esto último, el relator J. Ruggie menciona la posibilidad de que los Estados adopten legislación que permita enjuiciar a los responsables de acciones criminales sobre la base de su nacionalidad, con independencia de dónde se haya cometido el delito⁷⁵. En este sentido, cabe mencionar por ejemplo el *Alien Tort Statute* (Estatuto de reclamación por agravios contra extranjeros), una sección del Código de los EE.UU. que permite a un extranjero iniciar una acción civil contra otro en sus tribunales federales por un delito cometido fuera del país, si tal delito es una violación de las leyes de la nación o de un

⁷² N. McKeon, “Global Governance for World Food Security (...)”, *Op. cit.*, p. 11.

⁷³ *Ibid.*, p. 2

⁷⁴ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial, Jean Ziegler*, E/CN.4/2006/44, 16 de marzo de 2006, pár. 49.

⁷⁵ CDH, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (...)*, John Ruggie, pár. 2.

tratado específico del que EE.UU. sea parte⁷⁶. Este Estatuto se utilizó en varios casos contra violadores de derechos humanos y se intentó aplicar también para enjuiciar a responsables de empresas estadounidenses que habían presuntamente cometido violaciones de derechos humanos en el exterior. No obstante, como indica J. Saura, mientras la Ley se aplicó contra autores de crímenes contra la humanidad no hubo problema, pero “en el momento en que se empieza a perseguir la responsabilidad civil de empresas transnacionales con sede en Estados Unidos surgen las reticencias basadas en la falta de subjetividad internacional de dichas personas jurídicas”⁷⁷. En conclusión, a pesar del potencial que tienen leyes nacionales de este tipo, las reticencias de los Estados a controlar la actuación de las empresas registradas en su territorio en el exterior dificultan su aplicación en la práctica.

2. Las obligaciones de las organizaciones internacionales

Las OOII tienen personalidad jurídica internacional y, además, hoy en día existe acuerdo en la doctrina en torno al hecho de que son sujetos de derechos y obligaciones internacionales⁷⁸. En consecuencia, la doctrina se inclina mayoritariamente en favor de la aplicación a las mismas de las normas internacionales que regulan la responsabilidad internacional de los Estados⁷⁹. A pesar de ello, los Principios de Maastricht señalan en su introducción que una de las brechas contemporáneas en la protección de los derechos humanos es “la ausencia de rendición de cuentas sobre derechos humanos, de Organizaciones Intergubernamentales (OIG), y particularmente Instituciones Financieras Internacionales (IFI)”. Teniendo esto en cuenta, al igual que en el caso de las empresas transnacionales, la estrategia principal de la doctrina iusinternacionalista para que rindan cuentas de sus actividades ha sido a través de su vínculo con el Estado. En este sentido, los Principios de Maastricht recogen en su principio 15 que al actuar como miembro de una organización internacional, “el Estado sigue siendo responsable de su propia conducta respecto a sus obligaciones en materia de derechos humanos, tanto en su territorio como extraterritorialmente”.

En el caso concreto del derecho a la alimentación, esta ha sido la estrategia seguida por los

⁷⁶ E. Peters, *La tortura*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 252–253.

⁷⁷ J. Saura i Estapà, “El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad (...)”, *Op. cit.*, pp. 19-20.

⁷⁸ M. Díez de Velasco Vallejo, *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, Ed. Tecnos, 2013, p. 359.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 373.

relatores, quienes han subrayado en varias ocasiones que las acciones y políticas de las OOII pueden impactar el derecho a la alimentación. Por una parte, J. Ziegler afirmaba en un informe de 2006 que “los Estados deben observar, proteger y satisfacer el ejercicio del derecho a la alimentación de quienes viven en otros territorios, incluso cuando adoptan decisiones en el marco de la OMC, el FMI o el BM”⁸⁰. Por otra, el relator O. De Schutter ha advertido en varias ocasiones sobre las consecuencias de la actuación de los Estados a través de OOII como la OMC⁸¹. Por ello, el relator recomendaba a los Estados a que “no acepten compromisos dentro del marco de la OMC que pudiesen resultar incompatibles con sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación”⁸².

Sin embargo, al igual que el caso de las empresas transnacionales, también ha habido intentos de afirmar que también las OOII tienen obligaciones. Así pues, en el principio 16 de los Principios de Maastricht se aclara que éstos también son aplicables a las OOII. En el caso del derecho a la alimentación, el relator J. Ziegler destacaba que era razonable exigir directamente a las OOII que evitasen:

“promover proyectos de ‘desarrollo’ que diesen lugar a desplazamientos forzosos y a la destrucción de medios de subsistencia (...), aplicar medidas de ajuste sin antes estudiar las posibles repercusiones para los grupos más vulnerables y sin establecer previamente las redes de seguridad necesarias para garantizar que las medidas no sean causa de inanición o malnutrición crónica”⁸³.

Por otra parte, la FAO utiliza un enfoque reconciliador, afirmando que aunque estos actores no tienen obligaciones en virtud del Derecho internacional, sí que tendrían “responsabilidades”⁸⁴.

III. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Como se ha visto, del derecho a la alimentación se derivan una serie de obligaciones tanto para los Estados como para otros actores nacionales e internacionales. No obstante, tal y como subraya A. F. Fernández Tomás, mientras el reconocimiento de los derechos

⁸⁰ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial, Jean Ziegler, 2006, Op. cit.*

⁸¹ CDH, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Misión a la Organización Mundial del Comercio, A/HRC/10/5/Add.2, 25 de junio de 2008.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial, Jean Ziegler, 2006, Op. cit.,* pág. 43.

⁸⁴ FAO, *Quién es quién en el derecho a la alimentación*, Cuadernos de trabajo sobre el Derecho a la Alimentación, nº 9, Roma, FAO, 2013.

humanos se traduzca en obligaciones no exigibles ante un mecanismo de control judicial frente a quien las vulnera, el mero reconocimiento declarativo “no basta para asegurar una protección universal de los derechos reconocidos”⁸⁵. Por ello, llegado este punto, es conveniente explicar cuáles son los mecanismos de protección que se encargan de supervisar el cumplimiento de estas obligaciones a nivel internacional.

Para ello, se estudian, por un lado, los mecanismos de protección internacionales derivados del sistema general de derechos humanos de las Naciones Unidas y, por otro, los mecanismos de protección internacionales derivados de los tratados de derechos humanos, de ámbito universal como regional.

A. Los mecanismos de protección internacionales derivados del sistema general de derechos humanos de las Naciones Unidas

El principal órgano responsable de la protección internacional de los derechos humanos internacionalmente reconocidos es el Consejo de Derechos Humanos, que reemplazó en 2006 a la anterior Comisión de Derechos Humanos⁸⁶. La misma resolución que establecía el Consejo aportaba una novedad con respecto al funcionamiento de la Comisión, la puesta en marcha de un mecanismo universal de protección de los derechos humanos, el denominado *Examen Periódico Universal (EPU)*⁸⁷. Este mecanismo es un proceso que periódicamente examina la situación de derechos humanos de los países miembros de la ONU. Este procedimiento da la oportunidad a los Estados de mostrar los avances que han hecho para mejorar la situación de derechos humanos general en sus países y para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. El objetivo último de este mecanismo es mejorar la situación de derechos humanos en todos los países y prevenir y abordar las violaciones de derechos humanos cuando tienen lugar. Para conseguir toda la información relevante relativa a la situación de derechos humanos, en este mecanismo juegan un papel muy activo las ONG, que pueden presentar un informe complementario al de los propios Estados.

⁸⁵ A. F. Fernández Tomás, “«Nueva corriente» y derechos humanos: entre la apología de su reconocimiento y la utopía de su protección”, en Á. J. Rodrigo Hernández y C. García Segura, *Unidad y pluralismo en el Derecho (...)*, *Op. cit.* p. 424.

⁸⁶ AGNU, *Consejo de Derechos Humanos*, A/RES/60/251, 3 de abril de 2006.

⁸⁷ *Ibid*, pár. 5. Para más información sobre este mecanismo, véase la obra de X. Pons, A. Guillén y J. Saura, *Nous instruments internacionals de protecció dels drets humans: El Consell de Drets Humans i el Mecanisme d'Examen Periòdic Universal*, Col·lecció Recerca per Drets Humans, vol. 1, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2009.

Como mecanismo general, también se examinan las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho a la alimentación. Por ejemplo, en el informe *Resumen de información de los otros interlocutores pertinentes* presentado en la sesión de enero de 2015 relativo a España, se menciona que 7 millones de personas, el 16% de la población, sufrían malnutrición. Además, a modo de ejemplo el informe señalaba que la Federación de Bancos de Alimentos había atendido a 1,5 millones de personas en 2012, el doble que en 2009⁸⁸. En consecuencia, se recomendó al Estado que reconociera constitucionalmente el derecho a una alimentación adecuada y desplegara una normativa interna que desarrollara el contenido del mismo⁸⁹.

B. Los mecanismos de protección internacionales derivados de los tratados de derechos humanos

1. *Los mecanismos de protección establecidos a nivel universal*

En el marco de la ONU, hay nueve órganos encargados de supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Entre ellos, el CDESC es el encargado de supervisar la aplicación del PIDESC y, por tanto, de vigilar la implementación del derecho a la alimentación. No obstante, los mecanismos de supervisión previstos inicialmente en el Pacto dejaron mucho que desear. Esto se refleja en el hecho de que, junto con la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, el PIDESC es el único tratado de derechos humanos de Naciones Unidas que no prevé el establecimiento de un órgano específico de supervisión.

Esto se debe a que los mecanismos de protección derivados de este tratado adolecen de la concepción de la diferente naturaleza de las obligaciones del Estado derivadas de los DESC y los DCP en la posguerra mundial, expuestas en la primera parte de este capítulo. Las razones hay que buscarlas en el contexto político de la época, en el que los principales impulsores del Pacto, los Estados de la órbita socialista, eran partidarios un mínimo control internacional de las obligaciones contenidas en el Pacto. Por ende, a diferencia del PIDCP que preveía en su artículo 28 la creación de un órgano de supervisión, el actual Comité de

⁸⁸ CDH, *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del CDH y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo España**, A/HRC/WG.6/21/ESP/3, 27 de octubre de 2014, pág. 52.

⁸⁹ *Ibid.*

Derechos Humanos, el PIDESC no mencionaba la creación de ningún mecanismo específico para su vigilancia. Además, si según el PIDCP “toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo” (art. 2.3.a), esta afirmación que no tenía ningún parangón en el PIDESC. Por ello, tras su entrada en vigor en 1976, la vigilancia del PIDESC quedó limitada al sistema de informes encargado al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En estos informes, los Estados parte tenían que explicar los pasos que habían dado para garantizar este derecho en su población. No obstante, como es de imaginar, este mecanismo basado exclusivamente en la voluntad de los Estados se reveló extremadamente débil y no empezó a funcionar adecuadamente hasta mediados de la década de 1980.

Esta situación se modificó sustancialmente cuando el ECOSOC estableció el CDESC en 1985⁹⁰. La composición prevista del Comité eran 18 expertos independientes que, tras su nombramiento, contribuyeron a incrementar la actividad del mismo⁹¹. En particular, la formación del nuevo Comité permitió el avance en la definición y clarificación de las obligaciones contenidas en el Pacto, a través de las Observaciones generales que se empezaron a publicar desde 1989. No obstante, la competencia del nuevo Comité no distaba demasiado de la del propio ECOSOC, ya que solo podía recibir los *informes periódicos* de los Estados en los términos previstos en la parte cuarta del PIDESC⁹². El funcionamiento del Comité dependía en última instancia de la voluntad de los Estados de presentar estos informes, que frecuentemente no se presentaban o estaban incompletos, ya que este no estaba facultado para recibir quejas de individuos ni de grupos de individuos por violaciones de los derechos contenidos en el Pacto

Para suplir esas carencias, la Comisión decidió en 2003 establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta que debía encargarse de la preparación de un protocolo que autorizase al Comité a recibir y tramitar quejas individuales. Como resultado, la AGNU adoptó el 10 de diciembre de 2008 el *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales*

⁹⁰ ECOSOC, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/RES/1985/17, 28 de mayo de 1985.

⁹¹ A. Eide, “Origin and historical evolution of the right to food”, en Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP), *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Córdoba, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008, p. 37.

⁹² Los arts. 16 y 17 del PIDESC establecen que los Estados deben presentar informes en los intervalos que señale el ECOSOC.

y *Culturales*⁹³, que habilita al Comité a ejercer nuevas funciones de supervisión. La principal novedad de este Protocolo es que capacita al Comité para conocer quejas individuales. Según este procedimiento, cualquier individuo o grupo que se considere víctima de una violación de un derecho reconocido en el PIDESC estará facultado para presentar una queja en forma de comunicación escrita. Los criterios de admisibilidad son semejantes a los del PIDCP, que requiere agotar los recursos internos disponibles. Si las quejas son admitidas, el Comité iniciará un procedimiento de negociación entre las partes orientado a lograr un acuerdo entre las mismas. Si no se llega a un acuerdo, el Comité podrá formular recomendaciones dirigidas al Estado objeto de la comunicación. Un elemento importante de dicho procedimiento, es que prevé la adopción de medidas provisionales de protección en los casos en los que pueda realizarse un daño irreparable. Las quejas interestatales y la actuación de oficio del Comité se enuncian como cláusulas opcionales.

Este protocolo ha entrado en vigor el 5 de mayo de 2013 y hasta el momento ha sido firmado por 45 Estados, de los cuáles 20 ya son partes⁹⁴. No obstante, por el momento es difícil valorar su efectividad, ya que todavía no se han resuelto ninguna de las tres demandas presentadas hasta el momento⁹⁵. A pesar de ello, se puede afirmar que es un indudable paso adelante hacia alcanzar estatus de igualdad con los DCP. De hecho, así lo consideran algunos autores, ya que cierra “el debate sobre la plena ‘exigibilidad’ de estos derechos en el plano internacional”, sobre todo por “el carácter ‘individual’ de la demanda y la inclusión de todo el articulado del PIDESC, sin restricciones, entre los derechos demandables”⁹⁶.

⁹³ *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, A/RES/63/11, 10 de diciembre de 2008. Para más información sobre este Protocolo, véase C. Villán Durán, "El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", en C. Escobar Hernández (dir.) y A. Pastor Palomar (coord.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*, Madrid, Escuela Diplomática, 2009, pp. 311-330; y, R. M. Riquelme Cortado, "El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: comunicaciones de personas o grupos como piedra angular", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 24, 2012, pp. 4-49; y, de la misma autora, "Entrada en vigor de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a un procedimiento de comunicaciones", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 66, n° 2, 2014, pp. 11-48.

⁹⁴ España ratificó el Protocolo el 23 de septiembre de 2010. Para más información sobre el estado de las ratificaciones, véase https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY_&msgid_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en.

⁹⁵ Dos de ellas procedentes de España, un caso en relación al acceso a discriminación en acceso a pensión no contributiva de persona detenida y otro en relación a falta de acceso a los tribunales para proteger el derecho del demandante a la vivienda, y uno de Uruguay, sobre la Discriminación de un menor extranjero en la participación de torneos de fútbol de menores. Más información en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>

⁹⁶ J. Saura i Estapà, "El sistema de las Naciones Unidas de protección de los derechos humanos", en J. Bonet y V. Sánchez, *Los derechos humanos en el siglo XXI (...)*, *Op. cit.*, p. 123.

Según la relatora H. Elver, con la ratificación del Pacto, “el derecho a la alimentación tendrá mayor publicidad, especialmente cuando organizaciones no gubernamentales (ONG) y particulares comiencen a interponer diferentes recursos”⁹⁷.

2. Los mecanismos de protección establecidos a nivel regional

Además de los mecanismos universales de protección de los DESC, existen tres sistemas regionales que tienen el mismo cometido: el sistema africano, el sistema interamericano y el sistema europeo. A continuación se examinan los mecanismos de protección establecidos en los dos primeros, ya que hasta el momento el sistema europeo no ha incluido la protección del derecho a la alimentación en el catálogo de derechos reconocidos.

i. En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos

El sistema regional interamericano de protección de los derechos humanos está conformado bajo la Organización de los Estados Americanos (OEA), una organización internacional de ámbito regional creada en 1948, y cuyo máximo órgano judicial es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte Interamericana). Su objetivo es aplicar e interpretar la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, también llamada *Pacto de San José*, en vigor desde 1978⁹⁸. Aunque este Pacto incluye principalmente DCP, la entrada en vigor en 1999 del Protocolo de San Salvador ha ampliado la protección también a los DESC. Este Protocolo incluye en sus artículos 11 y 12 los derechos al medioambiente sano y el derecho a la alimentación.

El Pacto de San José establecía el compromiso de los Estados de adoptar medidas para lograr progresivamente, y en la medida de los recursos disponibles, la plena efectividad de los derechos contenidos (art. 26) y preveía, además, medios de protección (art. 33). En concreto, este último artículo mencionaba dos órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los derechos contenidos en la Convención: la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Los Estados partes tienen la obligación de proporcionar a la CIDH la información que se les solicite sobre la aplicación de la Convención, pero no especifica ningún formato de presentación de dicha información ni una periodicidad particular (art. 43), como en el sistema de informes de la

⁹⁷ *Statement by Hilal Elver, Op. cit.*

⁹⁸ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, firmada en San José el 22 de noviembre de 1969, en United Nations Treaty Series, vol. 1144, p. 124.

ONU. Las peticiones individuales presentadas son conocidas primero por la CIDH, que es la responsable de elevar o no los casos a la Corte, dependiendo de si la petición cumple o no con determinados requisitos. Las sentencias son obligatorias para los Estados que reconozcan la competencia de la Corte Interamericana (art. 62).

Hasta el momento, ha habido varias sentencias de la Corte que implicaban una protección bien directa o indirecta del derecho a la alimentación⁹⁹.

ii. En el sistema africano de protección de los derechos humanos

El sistema regional africano de protección de los derechos humanos está conformado bajo la Unión Africana, que reemplazó en 2002 a su antecesora la Organización de Unidad Africana, fundada en 1963. En el seno de esta última organización internacional de ámbito regional, se firmó en 1981 la ya mencionada Carta de Banjul, la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*. Esta Carta se diferencia de otros instrumentos regionales semejantes, principalmente porque contiene tanto DCP como DESC, además de derechos individuales y colectivos. Además, hace una clara apuesta por la indivisibilidad e interdependencia entre ambos grupos de derechos.

No obstante, la Carta de Banjul no reconoce de forma explícita el derecho a la alimentación, aunque sí que ha dado lugar a jurisprudencia que protege este derecho. Ello se debe a que sí que contiene varios derechos relacionados con el mismo, como el derecho de toda persona a la salud (art. 16) y el derecho de todos los pueblos a un medioambiente satisfactorio y global (art. 24). Además, esta Carta también prevé que su órgano de seguimiento se inspire en otros los tratados relativos a los derechos humanos, tanto a nivel internacional como regional (art. 60). El órgano de seguimiento es la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADH), un órgano cuasi jurisdiccional encargado de la interpretación y supervisión el cumplimiento de la Carta de Banjul. La Comisión puede recibir quejas individuales pero sus recomendaciones, hechas en el formato de comunicaciones, no son vinculantes para los Estados.

⁹⁹ Por ejemplo, en el caso *Amas Tingni v. Nicaragua*, *Op. cit.*, entre otros. También en el caso de la CIDH, *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo v. Belice*, Informe n° 40/04, 12 de octubre 2004.

CAPÍTULO VI

LA IMPLEMENTACIÓN Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNO

El objetivo de este capítulo es examinar el proceso de implementación y de tutela judicial del derecho a la alimentación en el plano nacional durante las últimas décadas. A pesar de la indudable importancia que tiene el amplio reconocimiento que se ha hecho de este derecho en el Derecho internacional, para que sea realmente efectivo es fundamental su correcta implementación en el nivel nacional. Para ello, de acuerdo con las Directrices voluntarias adoptadas por la FAO en 2004, es necesaria la puesta en marcha de políticas, planes y programas que, basados en el enfoque de derechos humanos, reconozcan el derecho a la alimentación y se orienten al cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado en virtud de este derecho. Además, como se ha visto en el capítulo anterior, los escasos mecanismos internacionales de protección existentes en el Derecho internacional funcionan de manera subsidiaria con respecto a los mecanismos nacionales, por lo que es también necesario que estos últimos existan y funcionen adecuadamente para una efectiva tutela judicial de este derecho.

En primer lugar, para entender mejor el escenario de implementación de este derecho, este capítulo comienza examinando el amplio elenco de actores involucrados en dicho proceso, procedentes tanto del ámbito universal, como del regional y nacional. En segundo lugar, se presta atención al papel fundamental que juega la legislación nacional como herramienta de implementación del derecho a la alimentación, en concreto el reconocimiento constitucional y las leyes marco. Y, en tercer lugar, se exploran los principales avances y obstáculos a los que debe hacer frente la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

I. LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PLANO NACIONAL: LOS ACTORES IMPLICADOS

Hay una multiplicidad de actores implicados de manera más o menos directa en la

implementación del derecho a la alimentación en el plano nacional¹. Por ello, para poner orden en este ámbito, se enumeran y describen brevemente los principales actores atendiendo a tres principales niveles: el ámbito universal, el regional y el nacional.

A. Los actores de ámbito universal

Aunque la implementación del derecho a la alimentación en el plano nacional es responsabilidad principal del Estado, hay varias instituciones internacionales que también están implicadas en este proceso². Entre ellas, según la FAO, hay algunas instituciones internacionales que tienen responsabilidades especiales en lo que respecta a la implementación del derecho a la alimentación. Éstas se agrupan aquí en tres tipos principales: las instituciones financieras internacionales (IFI), los organismos de derechos humanos de la ONU y las agencias de alimentación de la ONU con base en Roma.

1. Las instituciones financieras internacionales

Las instituciones financieras internacionales agrupan a las denominadas instituciones de Bretton Woods, a saber, el FMI y el BM. Uno de los ámbitos cruciales en el sistema de gobernanza multilateral de la seguridad alimentaria es el ámbito financiero, en manos de estas dos instituciones. Según K. Pérez de Armiño esto supone un problema, ya que si bien estas instituciones ejercen una fuerte incidencia sobre la seguridad alimentaria, lo hacen sin que esta constituya su misión, por lo que “la prioridad de su gestión radica en otros intereses que, con frecuencia, pueden entrar en colisión con aquella y con el derecho a la alimentación”³.

En relación a esta problemática, la OG n° 12 del CDESC apunta que, tanto el FMI como el BM:

“deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste debe procurarse que se garantice la

¹ FAO, *Quién es quién en el derecho a la alimentación*, Cuadernos de trabajo sobre el Derecho a la Alimentación, n° 9, Roma, FAO, 2013.

² Además de las que se mencionarán a continuación, el derecho a la alimentación forma parte del mandato de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el PNUD, entre otras.

³ K. Pérez de Armiño, “La gobernanza global de la seguridad alimentaria: debilidad, disparidades e iniciativas de reforma”, en X. Pons Ràfols (ed.), *Alimentación y Derecho internacional. Normas, instituciones y procesos*, Barcelona, Marcial Pons, 2013, pp. 83-118.

protección del derecho a la alimentación, de conformidad con el párrafo 9 de la Observación general 2 del Comité”.

En relación a los préstamos a los que se refiere la OG n° 12, ha sido una práctica habitual que estos organismos financieros condicionasen sus préstamos a la realización de programas de ajuste estructural. Por tanto, dependiendo del tipo de políticas y condicionalidades que se apliquen, estas pueden producir un impacto positivo o negativo en la realización del derecho a la alimentación.

Según el relator J. Ziegler, la imposición por parte de estas instituciones de medidas del denominado *Consenso de Washington* en forma de programas de ajuste estructural ha tenido consecuencias negativas en el derecho a la alimentación, en particular, la privatización de las instituciones y servicios públicos, la liberalización del comercio agrícola y el modelo de reforma agraria basado en el mercado⁴. Además, estas instituciones adolecen de problemas de legitimidad, ya que el voto está ponderado en función de las contribuciones de sus miembros, lo que hace que preponderen los intereses de los países ricos. Como subraya J. Saura, el hecho de que los sistemas de votación del FMI y el BM otorguen mayor peso específico a las grandes potencias económicas, lleva a que en estas organizaciones primen unos objetivos de economía neoliberal que pueden ser incompatibles con la realización del derecho a la alimentación y otros derechos sociales⁵.

Sin entrar en detalle en esta polémica, según la FAO estas instituciones pueden contribuir a hacer efectivo el derecho a la alimentación desempeñando dos funciones principales: por una parte, *brindando asistencia y consejo* a los países a lo largo del proceso de elaboración de políticas, lo que incluiría promover la integración de un enfoque basado en los derechos humanos, teniendo en cuenta el impacto de estas políticas en el derecho a la alimentación y ayudando a los países a evaluar los principales problemas de desarrollo económico que puedan tener un impacto sobre el derecho a la alimentación; y, por otra, *prestando asistencia y brindando asesoría sobre presupuestos nacionales*, evaluando si las asignaciones y los gastos del presupuesto representan la utilización más eficiente de los recursos financieros para promover la realización de los DESC y fomentar que el proceso de elaboración de dichos

⁴ CDH, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, A/HRC/7/5*, 10 de enero de 2008, pág. 24 y ss.

⁵ J. Saura i Estapà, “El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica”, en *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 3, n° 1, 2013.

presupuestas sea participativa y accesible⁶.

Un ejemplo de la posible contribución de estas instituciones sería la introducción de un enfoque basado en derechos humanos y que incluya al derecho a la alimentación en los *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza* (DELP) promovidos por el BM y el FMI desde 1999. Los DELP se elaboran conjuntamente por los gobiernos de los países de bajos ingresos, incluyendo las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo, entre ellos el FMI y el BM. La elaboración de los DELP es una de las condiciones para el alivio de la deuda en el marco de la *Iniciativa para los países pobres muy endeudados*⁷. A pesar del potencial que podrían tener estos planes para contribuir a la realización del derecho a la alimentación, su implementación ha sido criticada al no asegurar la participación de las personas afectadas e ignorar las obligaciones de los Estados en virtud del derecho a la alimentación y otros DESC⁸. Para que estos planes pudiesen contribuir a la implementación de este derecho, deberían inspirarse en la directriz 3, inciso 6:

“En sus estrategias de reducción de la pobreza, los Estados también deberían conceder prioridad a la prestación de servicios básicos a los más pobres y a la inversión en los recursos humanos, garantizando el acceso universal a la enseñanza primaria, la atención sanitaria básica, la creación de capacidad en relación con las buenas prácticas, el agua potable, un saneamiento adecuado y la justicia, y apoyando programas de alfabetización, de enseñanza de aritmética elemental y sobre buenas prácticas de higiene.”

2. *Los organismos de derechos humanos de la ONU*

Los organismos de derechos humanos de la ONU incluyen tanto los órganos generales, en concreto, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), como los derivados de tratados específicos de derechos humanos, en particular el CDESC. Con respecto a los órganos generales, tanto el Consejo como la OACDH desempeñarían un cierto rol en la implementación.

El Consejo es un órgano subsidiario de la Asamblea General compuesto por 47 Estados miembros de la ONU. El Consejo se reúne en Ginebra durante 10 semanas al año, y es el “responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos

⁶ FAO, *Quién es quién* (...), *Op. cit.*, p. 16.

⁷ Para más información sobre esta iniciativa, véase <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prsps.htm>.

⁸ M. J. Cohen e I. J. V. Riker, “The Role of National Policies and Programs in Promoting the Realization of the Right to Food”, en Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP), *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Córdoba, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008.

humanos y libertades fundamentales”⁹. Una de sus funciones es promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas¹⁰. Como se ha visto ya en el capítulo anterior, el Consejo desempeña un rol de monitoreo a través del mecanismo del EPU, que evalúa los avances de los Estados en la implementación de sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación. También tienen un papel muy relevante los tantas veces mencionados procedimientos especiales, en concreto la crucial figura del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.

La OACDH es organismo especializado del sistema de Naciones Unidas que da apoyo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, figura que fue creada poco después de la Conferencia de Viena de 1993 por la Asamblea General¹¹. Además de apoyar al Alto Comisionado, la OACDH “opera como el principal centro de coordinación para la investigación, la educación, la información pública y las actividades de promoción de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas”. Para ello, la acción de la Oficina se vehicula a través de tres dimensiones principales: el establecimiento de normas, la supervisión y la aplicación en el terreno¹². En relación a esta última dimensión, la OACDH puede contribuir a la implementación del derecho a la alimentación y otros derechos *prestando asistencia a los países para facilitar su aplicación en el terreno*, a través de la aportación de conocimientos especializados y de capacitación técnica en las esferas de la administración de justicia y la reforma legislativa, entre otros¹³. Conjuntamente, la OACDH desempeña una importante función de apoyo al Consejo y a los procedimientos especiales, ya que ejerce de secretaria de ambos. Asimismo, también contribuye a la implementación mediante la publicación de documentos que aclaran las obligaciones de los Estados en materia de derecho a la alimentación.

Como se ha visto, el CDESC es el órgano encargado de monitorear el cumplimiento del PIDESC en los Estados parte. Sus principales funciones en la implementación del derecho a la alimentación son, por una parte, *promover y supervisar la correcta aplicación de este derecho*, asesorando a los Estados parte del PIDESC, emitiendo observaciones generales y

⁹ AGNU, *Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General Consejo de Derechos Humanos*, A/60/L.48, 3 de abril de 2006, párr. 2.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 3.

¹¹ AGNU, *Alto Comisionado para la promoción y la protección de todos los derechos humanos*, A/RES/48/141, 20 de diciembre de 1993.

¹² *Ibid.*, p. 21

¹³ *Ibid.*

examinando y formulando recomendaciones sobre los informes periódicos recibidos¹⁴; y, por otra, *atender las comunicaciones de violaciones realizadas por aquellos Estados que hayan ratificado el Protocolo Facultativo del PIDESC*. En relación a esta última tarea, es particularmente importante que el Comité haga uso de su facultad para establecer medidas provisionales para evitar daños irreparables mientras se estudia un caso, así como de su potestad para iniciar un procedimiento de investigación si tiene conocimiento de situaciones que pueden constituir una violación del derecho a la alimentación.

3. Las agencias de alimentación de la ONU con sede en Roma

Como se exponía en el primer capítulo, las tres agencias de alimentación de la ONU con sede en Roma son la FAO, el PMA y FIDA. De estos tres organismos, es la FAO la que desempeña el rol principal en la implementación del derecho a la alimentación. De hecho, tanto la OG n° 12 como las Directrices destacan el papel de la FAO en la asistencia a los Estados en el proceso de elaboración de legislación nacional basada en el derecho a la alimentación. Por una parte, la OG n° 12 señala que los “Programas y organismos adecuados de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita, para preparar la legislación marco y revisar las leyes sectoriales” y señala en particular a la FAO y a UNICEF. Por otra parte, en el prólogo a la Directrices, se recoge que el compromiso de la FAO a “reforzar su capacidad, con la ayuda de los Estados Miembros, para ayudar a los gobiernos deseosos de aplicar las Directrices voluntarias”.

En efecto, el derecho a la alimentación es parte del mandato de la FAO desde los años sesenta¹⁵. En concreto, desde 2002 ha contribuido enormemente a la promoción de este derecho, sobre todo a través de la elaboración y seguimiento de las Directrices voluntarias que, según X. Pons, representan claramente “un paso importante hacia la plena integración de la perspectiva de los derechos humanos en las labores de la FAO”¹⁶. Desde su proclamación su 2004, sus funciones en la implementación de las Directrices han sido principalmente dos: por una parte, *ofrecer información sobre seguridad alimentaria y derecho a la alimentación*, en particular a través de la publicación de estudios y materiales de capacitación

¹⁴ FAO, *Quién es quién (...)*, *Op. cit.*, p. 20

¹⁵ Aparentemente, la Constitución de la FAO fue modificada den 1965 para incluir esta referencia, en línea con el artículo 11.2 del PIDESC. M. Vidar, “The Right to Food Guidelines”, en CEHAP, *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, *Op. cit.*, p. 82.

¹⁶ X. Pons Ràfols, “La seguridad alimentaria mundial: la acción política e institucional de la FAO”, en X. Pons Ràfols (ed.), *Op. cit.*, p. 68.

sobre diferentes aspectos del derecho a la alimentación; y, por otra, *prestar apoyo y asesoría a los países miembros*, principalmente en la elaboración de políticas y legislación basados en el derecho humano a la alimentación.

Un paso importante en el desarrollo del derecho a la alimentación fue el establecimiento de una Unidad del derecho a la alimentación dentro de la estructura orgánica de la FAO en 2006. El objetivo de esta unidad era hacer seguimiento de la Cumbre Mundial de la Alimentación y los compromisos recogidos en las Directrices, además de sensibilizar a los diferentes sectores de la sociedad sobre el derecho a la alimentación y las obligaciones y responsabilidades que conlleva para los Estados y otros actores implicados. Desde ese momento, la unidad ha llevado a cabo una importante labor de investigación, desarrollando algunos de los aspectos relacionados con la implementación de este derecho y contribuyendo a la diseminación de información sobre este derecho. La consolidación de este enfoque tuvo lugar en 2009, cuando la Conferencia de la FAO incluyó el derecho a la alimentación en el nuevo Marco Estratégico de la Organización¹⁷.

Además, esta unidad (actualmente denominada Equipo de Derecho a la alimentación) ha contribuido a la implementación de este derecho a través de su asistencia y apoyo a los Estados¹⁸. Una de sus principales contribuciones ha sido la identificación de cinco etapas fundamentales para su implementación¹⁹: en primer lugar, *la promoción y capacitación*, para que los Estados sean capaces de cumplir sus obligaciones y los ciudadanos sean conscientes de sus derechos para poder demandar su cumplimiento; en segundo lugar, *la información y evaluación*, para identificar las personas más vulnerables; en tercer lugar, *la legislación y responsabilidad*, para lograr un sistema legal orientado a la garantía del derecho a la alimentación; en cuarto lugar, *la estrategia y coordinación*, con políticas y estrategias basadas en los derechos humanos para que las personas puedan alimentarse a sí mismas; y en último lugar, *indicadores y seguimiento*, fijando objetivos claros y alcanzables y sistemas de monitoreo para vigilar su cumplimiento.

Las otras dos agencias con sede en Roma también desempeñan un rol relevante en la implementación de este derecho. Por una parte, la principal contribución del FIDA a la implementación del derecho a la alimentación es a través de la *concesión de préstamos y*

¹⁷ FAO, *Marco Estratégico 2010-19*, C 2009/3, Roma, 18 – 23 de noviembre de 2009, p. 28.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ FAO, *The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level*, Roma, FAO, 2006.

donaciones a países en desarrollo e instituciones para financiar proyectos de desarrollo agrícola en áreas rurales. En particular, el aumento de la inversión de la agricultura se ha señalado en los últimos años como crucial en la lucha contra el hambre, tras constatar los fracasos como consecuencia de la reducción de la inversión desde los años noventa²⁰. Por otra parte, el PMA tiene entre sus objetivos *reducir el hambre crónica y la desnutrición y fortalecer la capacidad de los países para reducir el hambre*. Para lograrlo, su principal función es proveer ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social y como ayuda de emergencia. Además, el PMA también asesora y apoya a los países para establecer y dirigir sus propios programas de asistencia alimentaria.

Además de estas tres agencias, cabe mencionar también el rol desempeñado por el Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre Nutrición (SCN). Este Comité funciona como un foro de armonización de políticas en el que las agencias de Naciones Unidas, financiadores y ONG intercambian información y debaten temas relacionados con la nutrición. La principal función desempeñada por este Comité es aportar la necesaria transversalidad del enfoque de derechos humanos en la nutrición, en particular a través de la integración del enfoque de derechos humanos en sus grupos temáticos y de la promoción de las Directrices voluntarias y otros instrumentos internacionales existentes para la realización del derecho a la alimentación²¹.

B. Los actores de ámbito regional

Aunque no se suelen mencionar en las publicaciones sobre el derecho a la alimentación, las organizaciones regionales también pueden jugar un rol relevante en la implementación de este derecho. En efecto, el Equipo del derecho a la alimentación de la FAO ha llevado a cabo un proyecto titulado *Respuestas coherentes a la seguridad alimentaria: incorporación del derecho a la alimentación en las iniciativas globales y regionales de seguridad alimentaria* que pretende precisamente reforzar el papel de estas organizaciones en la implementación del derecho a la alimentación²². El objetivo de este proyecto era:

“fortalecer el compromiso y la capacidad de las organizaciones regionales para que éstas a su vez puedan apoyar a los gobiernos para realizar progresivamente el derecho a la alimentación a través

²⁰ D. Fuchs y J. Clapp, “Corporate power and global agrifood governance: lessons learned”, *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Cambridge, MIT Press, 2009.

²¹ FAO, *Quién es quién (...)*, *Op. cit.*, p.28

²² Para más información, véase <http://www.fao.org/righttofood/our-work/proyectos-actuales/rtf-global-regional-level/es/>

de políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional, y la aplicación proactiva de prácticas de buena gobernanza²³.

En concreto, desde el comienzo del proyecto en 2011, la FAO ha trabajado principalmente con los siguientes contrapartes regionales: la Comunidad dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL), el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

La mayoría de resultados del proyecto se alcanzaron en el ámbito latinoamericano. En primer lugar, en 2011 se aprobó el *Plan de acción para la seguridad alimentaria y nutricional en la Comunidad del Caribe* (CARICOM), cuyo objetivo es ofrecer una guía para la implementación de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en la región. En segundo lugar, en 2012 se aprobó la ley marco *Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria* en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), un organismo regional, permanente y unicameral que agrupa miembros de los Parlamentos nacionales de América Latina. En tercer lugar, también en 2012 fue aprobada por los 34 países miembros de la OEA la iniciativa de Bolivia la *Declaración de Cochabamba sobre "Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas"*, que reafirma el compromiso de los países firmantes en relación al derecho a la alimentación adecuada contenidos en instrumentos internacionales²⁴.

Por tanto, con base en estas experiencias, se puede afirmar que estos actores pueden contribuir a la implementación del derecho a la alimentación, principalmente articulando políticas y legislación marco a nivel regional que pueda inspirar y guiar la actuación de los gobiernos nacionales.

C. Los actores de ámbito nacional

1. El papel de los actores públicos estatales

Como se ha dicho hasta la saciedad, los Estados son los principales responsables de lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación y, por tanto, son también los actores

²³ Para más información sobre este proyecto, véase http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/doc/leaflet2_governance_ES.pdf

²⁴ Asamblea General de la OEA, Declaración de Cochabamba sobre "Seguridad alimentaria con soberanía en las Américas", AG/DEC. 69/12, 5 junio 2012.

principales en su implementación. Pero el Estado no es un órgano monolítico, sino que en su estructura se diferencian diferentes actores institucionales que ostentan diferentes responsabilidades de la implementación de este derecho. En concreto, la FAO diferencia cuatro actores principales dentro del Estado: los legisladores, el poder ejecutivo, el poder judicial y las instituciones nacionales de derechos humanos²⁵.

En primer lugar, las principales tareas de los *legisladores* están relacionadas con la elaboración y la aprobación de las leyes y con el control al poder ejecutivo. En particular, las tres funciones principales que desempeñan los legisladores serían: *formular y aprobar leyes*, que incluiría la formulación de legislación en diversos ámbitos: dar a conocer el derecho a la alimentación, introducir mecanismos de recurso y garantizar la independencia del sistema judicial y lograr el funcionamiento efectivo de las instituciones de derechos humanos, entre otros; *revisar las propuestas sobre el presupuesto público, aprobación de presupuestos y monitoreo de la implementación del presupuesto*, para garantizar que los fondos públicos sean utilizados más efectiva y eficientemente en la implementación y protección del derecho a la alimentación adecuada; y *controlar al poder ejecutivo*, que incluiría debatir y aprobar las iniciativas del gobierno con impacto en el derecho a la alimentación, hacer seguimiento de dichas políticas, recibir y estudiar informes de las instituciones nacionales de derechos humanos y realizar audiencias en el Parlamento sobre el derecho a la alimentación, dando voz a los titulares de derechos, a las organizaciones de la sociedad civil y a los representantes gubernamentales.

En segundo lugar, la principal responsabilidad del *poder ejecutivo* es desarrollar políticas y programas que contribuyan a la realización del derecho a la alimentación y a la erradicación del hambre. En general, el gobierno es titular de cuatro responsabilidades principales²⁶: *formular e implementar las políticas públicas* inspiradas por las Directrices voluntarias, para lo cual debe asegurarse que la formulación, la implementación y el monitoreo de las políticas y programas se lleven a cabo con la participación total de los titulares y que tengan en cuenta debidamente las obligaciones de respetar, promover y proteger el derecho a la alimentación adecuada; *crear instituciones y fortalecer las capacidades de los actores*, para lo cual debe establecer mecanismos de coordinación interinstitucional y debe procurar la adecuada formación del personal de las instituciones; *elaborar los informes periódicos sobre los derechos humanos*; y,

²⁵ FAO, *Quién es quién (...)*, pp. 7-8

²⁶ *Ibid.*, pp. 8-10.

finalmente, *formular y monitorear el presupuesto nacional*, para garantizar que se destinen los recursos financieros necesarios para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada. Estas tareas son ejercidas tanto por los decisores políticos como por los funcionarios del gobierno, responsables de asistir a los primeros en sus funciones.

En tercer lugar, la función principal del *poder judicial* es hacer efectivos los mecanismos de recurso en los casos de violación del derecho a la alimentación. Según la FAO, el papel de los jueces y tribunales es clave, entre otras cosas “para validar los mecanismos de recurso, tanto administrativos como cuasi judiciales y judiciales”²⁷. En relación a esto, su función principal sería establecer, proporcionar y monitorear el acceso a los recursos judiciales por las violaciones de los derechos humanos. Para ello, los jueces y tribunales deberían reconocer que el derecho a la alimentación adecuada es un derecho que puede ser llevado a instancias de un tribunal en el derecho nacional y aplicar comparativamente casos sobre el derecho a la alimentación adecuada y otros derechos relacionados, entre otras tareas²⁸.

En cuarto lugar, cuando existen, las *instituciones nacionales de derechos humanos* también pueden jugar un rol significativo en monitorear y promover la realización de los derechos humanos. Estas instituciones han sido creadas en muchos países bajo diferentes formas -tales como comisiones nacionales de derechos humanos, defensores del pueblo y fiscalías de derechos humanos, entre otras- llegando en algunos casos a ejercer poderes cuasi judiciales²⁹. Según la FAO, las tareas que pueden desempeñar estas instituciones son, entre otras, *monitorear la realización de los derechos humanos*, que podría incluir la realización de un informe periódico sobre el progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada; *proporcionar información y educación pública sobre los derechos humanos*; *establecer, facilitar y monitorear el acceso a los sistemas de recursos judiciales*; y *proveer protección a los activistas y trabajadores de los derechos humanos*³⁰.

Por otra parte, aunque según la FAO no se consideran actores con obligaciones sino con

²⁷ *Ibid.*, p. 10.

²⁸ *Ibid.*, pp. 10-11.

²⁹ Hay unas 119 instituciones nacionales de derechos humanos, la mayoría de las cuales cumplen con las normas establecidas por los Principios de París y reconocidas por las Naciones Unidas. Para más información, véase <http://www.nhri.net/nationaldatalist.asp>

³⁰ FAO, *Quién es quién (...)*, *Op. cit.*, p.11. Un ejemplo que cabe mencionar, es el informe del Síndic de Greuges de Catalunya -el defensor del pueblo catalán- sobre la malnutrición infantil en Cataluña publicado en agosto de 2013. En este informe se enumeraban “los déficits detectados en la intervención de las administraciones públicas a la hora de garantizar el derecho de los niños a una alimentación adecuada” y solicitaba a la Generalitat de Catalunya que “diseñe una estrategia nacional para garantizar la aplicación efectiva del derecho a una alimentación adecuada”. Síndic de Greuges, *Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña*, agosto 2013.

responsabilidades, los *países donantes y sus agencias de cooperación* son otro actor relevante en la formulación e implementación de políticas y programas relacionados con el derecho a la alimentación en el ámbito nacional. En particular, la función principal desempeñada por estos actores sería la *asesoría y la financiación en políticas y programas sobre la seguridad alimentaria*. Según la FAO, en su labor, estas agencias deberían, entre otras cosas:

“incorporar completamente los enfoques basados en los derechos humanos al brindar asistencia y asesoría; incorporar el derecho a la alimentación adecuada a los procesos de planificación comunes entre los organismos de las Naciones Unidas; y proporcionar apoyo técnico a los gobiernos nacionales y a otras partes interesadas para integrar el derecho a la alimentación adecuada en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas relevantes³¹.”

2. *El papel de los actores no gubernamentales*

Las ONG y los movimientos sociales desempeñan un papel muy relevante en la realización de los derechos humanos a través de una variedad de formas de acción, que van desde la sensibilización pública a la movilización social y la protesta. Según la FAO, “la participación verdadera y significativa de la sociedad civil en la planificación, implementación y control de las políticas públicas conlleva mejores resultados”³². Por ello, la FAO se encarga de fortalecer la capacidad técnica y política de los grupos de la sociedad civil, en concreto para que sepan hacer seguimiento de sus gastos, vigilen la implementación y comprendan los presupuestos nacionales³³. Según la FAO, las principales funciones relacionadas con el derecho a la alimentación incluirían: *suministrar información de interés público y defender los derechos humanos; participar en la formulación de las políticas y programas y en la revisión de las leyes que promueven los derechos humanos; monitorear la realización de los derechos humanos y el acceso a los sistemas de recursos judiciales, cuasi judiciales y administrativos; y realizar movilizaciones sociales y políticas para la promoción de los derechos y la denuncia de las violaciones*³⁴.

Igualmente, cabe mencionar que las ONG también juegan un rol muy importante en los sistemas de informes de la ONU. Las ONG pueden hacer no solo presentaciones escritas sino también orales ante el CDESC. También en el marco del sistema interamericano, las ONG desempeñan una función sustancial en la tramitación de casos, además de proveer

³¹ FAO, *Quién es quién (...)*, *Op. cit.*, p. 21

³² Para más información sobre la política de cooperación de la FAO con la sociedad civil en relación con el derecho a la alimentación, véase <http://www.fao.org/righttofood/our-work/partnering-with-civil-society/es/>

³³ FAO, *Quién es quién (...)*, *Op. cit.*, p. 21

³⁴ FAO, *Quién es quién (...)*, *Op. cit.*, pp. 14-15.

información a la Comisión en sus visitas y a en la preparación de informes generales sobre países. Igualmente, también se ha señalado que las ONG pueden desempeñar un rol significativo en mejorar la justiciabilidad del derecho a la alimentación a través de la litigación estratégica, ya que a menudo las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación no tienen los recursos necesarios para acceder al sistema judicial³⁵.

II. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACIÓN NACIONAL COMO HERRAMIENTAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En lo que respecta a la aplicación nacional del derecho a la alimentación, los instrumentos jurídicos de carácter nacional pueden jugar un rol muy relevante. En el ámbito general de los DESC, el artículo 2.1 del PIDESC ha enfatizado la adopción de medidas legislativas para la realización de los derechos contenidos en el Pacto. También el CDESC ha reconocido que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables³⁶. En lo relativo al caso específico del derecho a la alimentación, como se ha visto en el capítulo anterior, la OG n° 12 establece que, aunque cada Estado tendrá un margen de elección para decidir sus propios enfoques, el Estado tienen la obligación inmediata de *adoptar medidas* para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada.

Estas disposiciones han sido desarrolladas por las Directrices voluntarias adoptadas en 2004, una de las mayores contribuciones de la FAO a la implementación del derecho a la alimentación. En concreto, la directriz 7 sobre el marco jurídico desarrolla las disposiciones contenidas en la OG n° 12, al invitar a los Estados a “incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada” (pár. 1). Asimismo, se añade más adelante que “los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación” (pár. 29).

³⁵ M. J. Cohen y I. J. V. Riker, “The Role of National Policies (...)”, *Op. cit.*, p. 147

³⁶ CDESC, *Observación general n° 3. La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte. (Art. 2, pár. 1 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, pár. 3.

A continuación se examinan, por una parte, los que han sido identificados como los principales instrumentos jurídicos de ámbito nacional en las Directrices: el reconocimiento constitucional y las leyes marco. Por otra, se hace una valoración del papel de la legislación nacional una década después de la publicación de las Directrices voluntarias, prestando atención tanto a los avances llevados a cabo como a los principales desafíos por delante.

A. Los principales instrumentos jurídicos de ámbito nacional: el reconocimiento constitucional y las leyes marco

Como se indicaba en el epígrafe anterior, desde la promulgación de las Directrices, la FAO ha realizado una importante labor en tanto en la asistencia y asesoramiento a los Estados en el desarrollo de legislación apropiada basada en el derecho a la alimentación, como en la recopilación de estas iniciativas³⁷. Igualmente, ha elaborado una serie de recursos para ayudar a los Estados a desarrollar sus legislaciones nacionales. En esta serie de recursos, se destacan dos vías principales para elaborar un marco jurídico nacional basado en el derecho a la alimentación: el reconocimiento constitucional y las leyes marco.

1. *El reconocimiento constitucional*

Según la FAO, la protección de los derechos humanos a través de la constitución es “la forma más efectiva de protección jurídica”³⁸. Esto se debe a que la constitución de un país está considerada como la ley fundamental o suprema, lo que implica que su rango es superior al resto de leyes, que, por tanto, deben concordar con sus disposiciones. Algunas constituciones incluyen el reconocimiento del derecho a la alimentación, pero de diversas formas y con diferentes grados de efectividad. Según la FAO, hay tres maneras principales de reconocer un derecho humano en la constitución de un país: el reconocimiento explícito, como principio rector o implícito³⁹.

En primer lugar, el reconocimiento del derecho a la alimentación puede realizarse de *forma explícita* en la parte sustantiva de la constitución. En general, las constituciones suelen incluir una declaración de derechos humanos fundamentales que otorga orientaciones y límites a la acción del gobierno. Según la FAO, el reconocimiento de la alimentación como

³⁷ Para ver la lista de iniciativas, véase la base de datos en línea de FAOLEX sobre legislación nacional relacionada con la alimentación y la agricultura. Disponible en <http://faolex.fao.org>.

³⁸ FAO, *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*, Cuaderno 1, Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación, Roma, FAO, 2013.

³⁹ *Ibid.*

un derecho en esa parte:

“garantizará que el derecho a la alimentación se tendrá en cuenta en todos los ámbitos de actividad del Estado que afecten al ejercicio de este derecho, siempre y cuando las autoridades públicas y los tribunales del país cuenten con un conocimiento cabal de las disposiciones constitucionales y las apliquen en su quehacer cotidiano”⁴⁰.

En el mejor de los casos, la constitución prevendrá además la posibilidad de reclamar este derecho a través de un proceso judicial, idealmente con la presentación de recursos individuales ante el Tribunal Constitucional o semejante. Igualmente, las constituciones pueden contener un reconocimiento explícito como un derecho individual de todas las personas (por ejemplo, Bolivia, Ecuador y Sudáfrica) o de alguna categoría específica de población (por ejemplo Colombia, que lo reconoce para los niños). En otros casos, el reconocimiento del derecho a la alimentación se hace como parte de derechos más amplios, como el derecho a un nivel de vida adecuado (en Bielorrusia y Moldavia) o derecho al desarrollo (en Malawi). Según la base de datos de la FAO *El derecho a la alimentación en el mundo*, hasta el momento 30 países han logrado una protección explícita del derecho a la alimentación⁴¹.

En segundo lugar, el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación también se puede realizar como un *principio rector*. Así pues, a diferencia del caso anterior, en otros casos no se hace referencia explícita al derecho a la alimentación en sus disposiciones sustantivas, pero sí se menciona en los principios rectores. Estos principios son “declaraciones de principios que definen las metas o las orientaciones principales de las políticas del Estado, y que suelen responder a los valores de la sociedad”⁴². Por tanto, estos principios sirven de orientación a la acción del gobierno, pero la posibilidad de que la incorporación de este derecho se traduzca en políticas y otras acciones legales depende en última instancia de su interpretación por parte de jueces y legisladores. Por ello, la FAO considera que, en general, la inclusión de este derecho como un objetivo tiene menor fuerza jurídica que en los casos en que se considera como un derecho individual que debe ser respetado⁴³. Hasta el momento, 102 países incluyen de alguna manera este derecho como un principio rector, entre ellos las constituciones de Nigeria y Sri Lanka.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 11

⁴¹ Para consultar esta base de datos, véase, <http://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/level-of-recognition/es/>.

⁴² *Ibid.*, p. 12.

⁴³ *Ibid.*

En tercer lugar, el derecho a la alimentación también se puede incorporar en las constituciones de *manera implícita* como parte de otro derecho reconocido. La interpretación amplia de otros derechos humanos, como el derecho a la vida o el derecho a un nivel de vida adecuado, ha llevado en algún caso a la protección de este derecho. No obstante, según la FAO, la garantía de este derecho dependería en estos casos interpretación jurídica que se haga de la constitución y de los derechos humanos en ella recogidos⁴⁴. Según la base de datos de la FAO antes mencionada, hasta el momento 74 países han logrado una protección implícita del derecho a la alimentación en sus Constituciones.

2. *Las leyes marco*

A pesar de la indudable importancia que tiene el reconocimiento constitucional, lo cierto es que a menudo la inclusión en la constitución no basta para hacer efectivo un determinado derecho. En consecuencia, es fundamental que los preceptos constitucionales sean adecuadamente desarrollados por el legislador, en particular en el caso de los DESC, para que se establezcan obligaciones concretas y estándares de cumplimiento. La legislación concreta facilita la justiciabilidad de los derechos, ya que, al entrar más en el detalle que los preceptos constitucionales, sus normas son más fáciles de aplicar por los tribunales ordinarios. Por estas razones, la existencia de una ley específica permitirá, por un lado, articular este derecho de manera más precisa y orientar las políticas públicas y, por otro, proporcionará los medios para impulsar su cumplimiento a nivel administrativo, judicial y cuasi judicial⁴⁵.

La forma específica de legislación que recomiendan tanto el CDESC como la FAO es la ley marco. Una ley marco es aquella:

“que se utiliza para legislar sobre materias multisectoriales de una forma consistente, coordinada e integral, fijando los principios y obligaciones generales, dejando los detalles para normas de menor rango y delegando en las autoridades competentes para definir las medidas necesarias dentro del marco establecido por la ley”⁴⁶.

En particular, el carácter complejo y multisectorial de las cuestiones relacionadas con la alimentación aconseja que exista una legislación marco que dé coherencia y operatividad a

⁴⁴ *Ibid.*, p.13.

⁴⁵ FAO, *Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación*, Cuadernos de trabajo sobre el Derecho a la Alimentación, n° 2, Roma, FAO, 2013.

⁴⁶ *Ibid*

ulteriores desarrollos legislativos y reglamentarios sectoriales⁴⁷. En efecto, la importancia de una ley marco para el derecho a la alimentación reside principalmente en que:

“puede determinar de forma clara el alcance y contenido de este derecho, definir las obligaciones de las autoridades del Estado, establecer los mecanismos institucionales necesarios y proporcionar las bases jurídicas tanto para las leyes subsidiarias como para cualquier otra medida necesaria que deba ser adoptada por las autoridades competentes”⁴⁸.

Como se ha visto, la recomendación de crear leyes marco y estrategias sobre el derecho a la alimentación emana de varios documentos internacionales. Así pues, además de recomendar la aprobación de una ley marco como instrumento de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación, en la OG n° 12 del CDESC, se contempla que:

“en la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso” (pár. 29)..

Desde 1999, la FAO ha prestado asistencia a los Estados en la elaboración de estas leyes. Por consiguiente, a lo largo de este periodo ha desarrollado una *expertise* considerable en la elaboración de las mismas, tal como ha plasmado en varias guías sobre la materia. En particular, uno de los capítulos de su *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación* versa sobre la ley marco y desarrolla en detalle recomendaciones de cómo elaborar estas leyes⁴⁹. Entre los países que han aprobado leyes marco que reconocen el derecho a la alimentación y/o el marco basado en los derechos humanos, se incluyen Argentina (2003), Brasil (2010), Ecuador (2009, 2010), Guatemala (2005), Honduras (2011), Indonesia (2012), México (2004, 2013), Nicaragua (2009), Turkmenistán (2000) y Venezuela (2008, 2009)⁵⁰.

Para terminar, cabe mencionar que las leyes marco no son la única modalidad de legislación recomendada. Otras herramientas son las ya mencionadas estrategias nacionales y planes de acción de seguridad alimentaria nacional (SAN) y las estrategias y planes contra la pobreza. Por una parte, las estrategias nacionales y planes de acción SAN son un elemento importante de los marcos institucionales nacionales para la protección del derecho a la

⁴⁷ J. Saura i Estapà, “El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad (...)”, *Op. cit.*, p. 18.

⁴⁸ FAO, *Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación*, Roma, FAO, 2010.

⁴⁹ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, pp. 62-143.

⁵⁰ M. Vidar, Y. J. Kim y L. Cruz, *Legal developments in the progressive realization of the right to adequate food*, Thematic study 3, Roma, FAO, 2014.

alimentación y que identifican actos de prioridad específica y establecen metas concretas, medibles y con plazos, para la realización progresiva del derecho a la alimentación⁵¹. De hecho, la directriz 3 está centrada en estas estrategias.

Por otra parte, la directriz 3 también recomienda a los Estados que elaboren estrategias de reducción de la pobreza. Asimismo, la directriz 14 sugiere a los Estados que consideren la posibilidad de “establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos”.

B. La legislación nacional 10 años después de la publicación de las Directrices voluntarias: avances y desafíos

Una de las mayores contribuciones de la FAO ha sido la elaboración de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, en noviembre de 2004. Estas Directrices son el documento más importante orientado específicamente a la implementación del derecho a la alimentación a escala nacional. Así pues, se han calificado como “el primer intento exitoso por parte de los Estados de interpretar un derecho económico, social y cultural y de recomendar medidas a adoptar para su realización”⁵².

Diez años después, en 2014, los Estados miembros del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO adoptaron un texto de decisión titulado *Derecho a la Alimentación: Perspectiva de diez años*, en el que renovaban el compromiso de los Estados con estas Directrices⁵³. Además, con motivo del décimo aniversario, el Equipo del derecho a la alimentación de la FAO ha llevado a cabo una serie de estudios para evaluar la contribución de estas Directrices, poniendo de relieve los logros y las lagunas en su implementación⁵⁴. Uno de esos estudios titulado *El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro*, identificaba algunos de los principales obstáculos a la implementación de este derecho: el aumento de la desigualdad, la pérdida y degradación de los recursos naturales, la mayor frecuencia de las crisis provocadas por el hombre, y el impacto cada vez mayor de

⁵¹ O. De Schutter, *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*, Nota Informativa nº 6, septiembre de 2011.

⁵² X. Pons Ràfols, “La seguridad alimentaria mundial (...)”, *Op. cit.*

⁵³ El texto oficial puede encontrarse en la página 14 del informe final del CSA 41 (solo en Inglés).

⁵⁴ Para más información sobre esta serie de estudios publicados en 2014, véase <http://www.fao.org/righttofood/noticias-y-eventos/2014-right-to-food-guidelines10/es/>

los fenómenos meteorológicos extremos debidos al cambio climático⁵⁵. Este informe también señalaba otros obstáculos, tales como el *cortoplacismo*, que caracteriza el interés político y las inversiones contra el hambre, la *falta de coherencia de las políticas* que impactan en la seguridad alimentaria y el *acceso a los recursos naturales*.

En primer lugar, el *cortoplacismo* que caracteriza las inversiones contra el hambre se centra en las necesidades inmediatas y pone poco énfasis en resolver las causas subyacentes del hambre⁵⁶. Este cortoplacismo se refleja también en la falta de consideración de los problemas ambientales vinculados con la producción de alimentos, tales como el desgaste de los suelos o el agotamiento de los acuíferos y otras fuentes de agua. Esta situación lleva a menudo a un círculo vicioso de degradación ambiental, ya que tal y como se indicaba en el *Informe Ksentini* publicado en 1994, los estreses medioambientales pueden forzar a las personas a sacrificar la sostenibilidad en el largo plazo para satisfacer necesidades de subsistencia en el corto plazo⁵⁷. Esta degradación creciente pone en cuestión la implementación de las Directrices, ya que la producción de alimentos depende en gran medida del estado del medioambiente y la disponibilidad de recursos naturales.

En segundo lugar, otro desafío es la *coherencia de las políticas*. Esta es una de las conclusiones a las que ha llegado también el informe *Dimensiones Internacionales del Derecho a la Alimentación*, también publicado con motivo del décimo aniversario de las Directrices⁵⁸. En concreto, este informe afirmaba que los Estados deberían asegurar la coherencia de las políticas en diferentes áreas que impacten en la seguridad alimentaria y la nutrición, incluyendo el comercio, la inversión, el desarrollo y la cooperación humanitaria, bajo el prisma del derecho a la alimentación. Para asegurar esta coordinación, varios países han establecido sistemas de seguridad alimentaria y nutrición. Un caso que ha sido puesto de ejemplo es el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil⁵⁹, dotado de un mandato específico que cubre el derecho a una alimentación adecuada y que se encarga de hacer recomendaciones a los diferentes actores estatales cuyas acciones pueden impactar directa o

⁵⁵ FAO, *El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro*, Roma, FAO, 2014.

⁵⁶ FAO, *El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados (...)*, *Op. cit.*, párr. 12.

⁵⁷ Comisión de Derechos Humanos, *Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission has been Concerned, Human Rights and the Environment: Final Report by Mrs. Fatma Zobra Ksentini, Special Rapporteur*, E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 de julio de 1994, p. 190.

⁵⁸ S. A. Yeshanew y M. Windfuhr, *International dimensions of the Right to Adequate Food*, Thematic study 7, Roma, FAO, 2014.

⁵⁹ FAO, *El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados (...)*, *Op. cit.*

indirectamente este derecho. No obstante, estas acciones están limitadas por la falta de coherencia que existe a nivel internacional y por la disociación de los aspectos comerciales y financieros del resto de aspectos de la seguridad alimentaria en el sistema global de gobernanza. Para mitigar esta falta de coherencia, se ha propuesto, por una parte, que el comercio agrícola pase desde la OMC a la FAO, para ser gestionado desde la perspectiva de la seguridad alimentaria⁶⁰, o que la ONU pueda ejercer una supervisión en el campo financiero⁶¹, pero estas propuestas están todavía muy lejos de poder ser implementadas en la realidad.

En tercer lugar, este informe señala que una de las áreas clave para la implementación del derecho a la alimentación es el *acceso a los recursos naturales*, en particular el acceso al agua, a la tierra, a la pesca y a los bosques. El acceso a los recursos productivos es fundamental para asegurar la disponibilidad de alimentos, uno de los pilares del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, ya que la alimentación de muchas personas depende directamente del acceso a estos recursos. Esta es la idea subyacente a las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, *Directrices voluntarias sobre tenencia*), adoptadas por el CSA en 2012 y de las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza* (en adelante, *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca*), ratificadas también por el CSA en 2014⁶². Estas Directrices pretenden avanzar en el necesario reconocimiento legal y político de la importancia del acceso a los recursos. Las *Directrices voluntarias sobre tenencia* expandieron los principios contenidos en la directriz 8 de las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación*, poniéndolas en el contexto de la tenencia de los recursos naturales.

También dentro del proceso de revisión de las Directrices, la FAO publicó en 2014 un informe sobre *La gobernanza de los recursos naturales y el derecho a una alimentación adecuada*. Este informe examina los diferentes avances que han tenido lugar en los últimos años en la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos al discurso sobre los

⁶⁰ K. Pérez de Armiño, “La gobernanza global de la seguridad (...)”, *Op. cit.*, p. 96.

⁶¹ N. McKeon, “Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years after the Eruption of the ‘Food Crisis’”, Heinrich-Böll-Stiftung, 2011, p. 17.

⁶² FAO, *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, adoptadas por el CSA en 2012; *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*, adoptadas por el CSA en 2014.

recursos naturales, fijándose tanto en la naturaleza participativa del proceso y el contenido, para ver si está centrado en los más vulnerables. Asimismo, enumera los principales desafíos a la implementación del derecho a la alimentación relacionados con el acceso a los recursos. Por un lado, en relación a los recursos pesqueros y forestales, se plantea el dilema de cómo asegurar el uso sostenible de dichos recursos sin limitar las posibilidades de las comunidades pesqueras vulnerables de asegurar su modo de subsistencia⁶³. La solución apuntada es “dar prioridad a los más vulnerables”⁶⁴, pero no especifica qué mecanismos concretos se deberían de utilizar para lograr un adecuado monitoreo de dichos recursos. En ambos casos, obtener información adecuada, así como tecnología, apoyo financiero y acceso a los mercados son cruciales para mejorar las prácticas de gestión de los bosques. Por otro lado, el acceso a la tierra se presenta como un desafío de primer orden, en un contexto de aumento de la población y de creciente interés de los inversores en la adquisición de tierras. El informe concluía que es necesario dirigir esfuerzos para lograr una mejor gobernanza de los recursos naturales, ya que las medidas puestas en marcha hasta el momento no han logrado hacer frente a las presiones comerciales sobre los mismos⁶⁵.

En consecuencia, de la evaluación de estas Directrices se desprende que los principales obstáculos a su implementación están relacionados no solo con la falta de voluntad de los Estados, si no con problemas de más amplio calado como la degradación medioambiental, las dificultades en el acceso a unos recursos naturales escasos y la falta de coherencia en las normas y políticas a nivel internacional.

III. LA TUTELA JUDICIAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS ÓRGANOS JUDICIALES NACIONALES

Como se apuntaba con anterioridad, los instrumentos jurídicos de carácter nacional pueden jugar un rol muy relevante en lo que respecta a la aplicación nacional del derecho a la alimentación. No obstante, para que estos instrumentos jurídicos desplieguen todo su valor, es necesario que se pongan en marcha mecanismos para una adecuada tutela judicial de este derecho. Como indica J. Saura en su trabajo sobre la exhibibilidad de este derecho, “el énfasis debe ponerse en las constituciones, leyes y tribunales nacionales, que deberían ser capaces

⁶³ L. Cruz y M. Vidar, *Natural resources governance and the right to adequate food*, Roma, FAO, 2014, p. 11.

⁶⁴ *Ibid*, especialmente en la sección tercera.

⁶⁵ *Ibid*, p. 19.

de hacer cumplir el derecho a la alimentación en todos sus componentes⁶⁶.

Por ello, después de examinar el papel jugado por las constituciones y las leyes, ahora se presta atención al rol que desempeñan los órganos judiciales nacionales en el cumplimiento del derecho a la alimentación. Así pues, desde la publicación de las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación* en 2004, se han realizado interesantes avances en relación a la justiciabilidad de este derecho, aunque también persisten algunos obstáculos. Algunos de estos obstáculos están relacionados con la problemática más general de la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC. Por tanto, para entender mejor tanto los avances como los obstáculos que persisten con respecto a la justiciabilidad del derecho a la alimentación, se presta atención a esta problemática que durante las últimas décadas ha dificultado la realización de estos DESC.

A. La problemática de la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC

La exigibilidad y la justiciabilidad implican que el Estado pueda rendir cuentas por el cumplimiento de su obligación de realizar los DESC. En particular, la exigibilidad hace alusión a la facultad de lograr que estos derechos puedan ser reivindicados, mientras que la justiciabilidad es un término más restringido que hace referencia solo a la facultad de exigir el cumplimiento o restitución de un derecho a través de mecanismo jurídico. Esta última es quizá la vía más importante para hacer exigibles los DESC, pero no es la única. Como indica J. Saura:

“esta distinción entre justiciabilidad y la más amplia exigibilidad resulta especialmente pertinente si abordamos la cuestión desde la perspectiva del Derecho internacional porque, como es sabido, la ausencia de justiciabilidad es más bien la regla general en derecho internacional⁶⁷.”

Por ello, como se indica en la Observación general n° 9 relativa a la aplicación interna del PIDESC (OG n° 9), para lograr la justiciabilidad de estos derechos, es fundamental la existencia de recursos accesibles y efectivos en los ordenamientos nacionales, ya que debido a la condición de previo agotamiento de los recursos internos, solo se puede acceder a los procedimientos internacionales de forma subsidiaria con respecto a los procedimientos internos (pár. 4)⁶⁸. De igual manera, como vimos en el capítulo anterior, los mecanismos de protección de este derecho a nivel internacional son más bien escasos y fragmentarios, por

⁶⁶ J. Saura i Estapà, “El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad (...)”, *Op. cit.*, p. 23.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁸ CDESC, *Observación general n° 9. La aplicación interna del Pacto*, E/1999/22, 1 de diciembre de 1998, pár. 2.

lo que la existencia de mecanismos de protección eficaces a nivel interno es trascendental para una efectiva protección de este derecho.

La exigibilidad de los DESC se ha afirmado en varios instrumentos internacionales, entre ellos el Protocolo Facultativo del PIDESC, en vigor desde mayo de 2013. Además, el artículo 8 de la DUDH establece que “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. Además, el CDESC aclara en la OG n° 9 que “las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos”. Además, según la *Convención de Viena sobre Derecho de tratados*, las obligaciones internacionales de los Estados deben de ser asumidas de buena fe⁶⁹, por lo que los Estados deberían cumplir las obligaciones a las que se someten en los tratados de los que son parte.

No obstante, desde su entrada en vigor en 1976, el cumplimiento de las obligaciones emanadas del PIDESC sigue dejando mucho que desear, a pesar de los avances que han tenido lugar en las últimas décadas en la clarificación del contenido de las normas y obligaciones en él contenidas. Esto se debe en buena medida a la consideración de la diferente naturaleza de los DESC y los DCP en ambos tratados de 1966. Como se explicaba en el capítulo anterior, mientras los primeros estaban sujetos a su programación y realización gradual y generaban obligaciones *activas*, los segundos eran considerados como derechos con un carácter absoluto e inmediato, de los cuáles emanaban obligaciones *pasivas*. Esta concepción dual implicaba que los DCP eran justiciables, en el sentido de que al referirse a una abstención de comportamiento del Estado eran fácilmente aplicables por los tribunales, mientras la justiciabilidad de los DESC se dejaba en suspenso, ya que al requerir recursos y tiempo por parte del Estado su aplicación resultaba mucho más compleja. Asimismo, los países que actualmente se resisten a hacer los DESC justiciables argumentan que esa noción puede menoscabar la soberanía del Estado⁷⁰ y afirman que es inapropiado

⁶⁹ Las implicaciones de las obligaciones que se derivan de los tratados están recogidas en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

⁷⁰ G. Kent, *Freedom from Want: The Human Right to Adequate Food*, Washington D. C., Georgetown University Press, 2008.

que los tribunales decidan sobre políticas sociales y económicas⁷¹.

Por tanto, una de las razones detrás del incumplimiento de la mayoría de las normas contenidas en el PIDESC, y en particular del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a no sufrir hambre, son las particularidades de las obligaciones derivadas de los derechos contenidos en este tratado. Si bien el PIDCP incluye una disposición explícita en la que se exige a los Estados desarrollar “las posibilidades de recurso judicial” (art. 2, párr. 3, inciso b), en el PIDESC no hay ninguna disposición semejante. Sin embargo, cabe señalar que el Comité aclaró que la obligación establecida en el Pacto, de “adoptar medidas... por todos los medios apropiados” incluye la de proporcionar recursos judiciales⁷².

Pese a esto, se puede afirmar que hoy en día la vieja contraposición entre DESC como derechos que requieren recursos por parte del Estado y DCP que implican que el Estado se abstenga de actuar está obsoleta, ya que puede demostrarse que existen considerables similitudes en las obligaciones del Estado para la protección de ambas categorías de derechos. Por ejemplo, derechos sociales como la libertad de enseñanza o la libertad sindical y el derecho de huelga no requieren más recursos del Estado que proteger la libertad de prensa o asociación. De la misma manera, hay derechos complejos como es de la educación y los derechos relacionados con el trabajo, que tienen una doble naturaleza, y requieren ser protegidos mediante una combinación entre actuación y abstención por parte del Estado. De hecho, tanto los DCP como los DESC contienen tanto elementos prestacionales como elementos de abstención. Claramente, el derecho a la tutela judicial efectiva o al sufragio activo y pasivo, requieren de un fuerte intervencionismo del Estado, no solo en desarrollo legislativo, sino en forma de provisión de jueces, magistrados y otros funcionarios, mesas electorales y organización electoral, etc.⁷³

Al mismo tiempo, la doctrina de la indivisibilidad e interdependencia proclamada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 ha contribuido a consolidar la idea de que los DESC y los DCP son igualmente exigibles. En esta Conferencia se afirma así que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y

⁷¹ CDH, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*, Hilal Elver, *El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, 12 de enero de 2015, párr. 7

⁷² *Ibid.*, párr. 6.

⁷³ J. Saura i Estapà, “El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad (...)”, *Op. cit.*, p. 6.

están interrelacionados”⁷⁴. En relación a esto, el Comité de DESC ha mencionado en la OG n° 9 que una clasificación rígida de los DESC que impida su justiciabilidad es arbitraria e incompatible con el principio de indivisibilidad e interdependencia y, además, imita la facultad de los tribunales para proteger los derechos de los más vulnerables (pár. 9).

Por estas razones, en los últimos años se ha producido un cambio de paradigma en lo que respecta al discurso mundial sobre el derecho a la alimentación, reflejado en progresos en la jurisprudencia y en las deliberaciones académicas en que se afirma que el derecho a la alimentación puede invocarse ante los tribunales⁷⁵. A continuación se verán los avances que se han producido en la última década, así como los principales desafíos que siguen obstaculizando la plena justiciabilidad del derecho a la alimentación.

B. La justiciabilidad del derecho a la alimentación

1. Los avances de la justiciabilidad del derecho a la alimentación

En la OG n° 12 se afirma que “Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional” (pár. 32). La directriz 7 recomienda a los Estados que contemplen “mecanismos administrativos, cuasijudiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces, rápidas y accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables”. Según la FAO, la noción de justiciabilidad puede entenderse como:

“la posibilidad de que un derecho humano, reconocido en términos generales y abstractos, de ser invocado ante un órgano judicial o cuasi judicial que puede: en primer lugar, determinar, en un caso particular concreto presentado con anterioridad, si el derecho humano ha sido o no violado; segundo, decidir sobre las medidas apropiadas en caso de violación”⁷⁶.

Desde la adopción de las Directrices voluntarias, se han observado algunos avances en la justiciabilidad del derecho a la alimentación. En el informe presentado en enero de 2015 por la relatora H. Elver, titulado *El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a*

⁷⁴ Declaración de Viena y Programa de Acción, A/CONF.157/23, parte 1, pár. 5.

⁷⁵ J. L. Vivero Pol, “Hambre de justicia en América Latina: La justiciabilidad de los derechos sociales en las democracias hambrientas”, 2011.

⁷⁶ FAO, Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security – Justiciability of the Right to Food, Information Paper, *FAO Document IGWG RTFG/INF 7*, 2004.

*seguir*⁷⁷, se presentaban varios avances desglosados por regiones. En primer lugar, se señala América Latina como la región que ha registrado un mayor avance en relación a la puesta en marcha de marcos jurídicos que promueven el derecho a la alimentación⁷⁸, lo que se ha reflejado en una mayor jurisprudencia, tanto a nivel regional como nacional. En segundo lugar, en Asia no se han registrado avances equiparables, pero cabe destacar el caso de la India, que como indica la relatora se encuentra en la “vanguardia”⁷⁹ en lo relativo a la justiciabilidad del derecho a la alimentación⁸⁰. En tercer lugar, en África no se han registrado progresos importantes en lo que respecta a la justiciabilidad nacional, aunque si a nivel regional, como se ha visto en el capítulo anterior. Finalmente, aunque los países de Europa han sido más reacios a aceptar la justiciabilidad de los DESC, ha habido algún avance puntual⁸¹.

En general, la publicación del estudio de la FAO sobre los avances jurídicos en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada afirma respecto a la justiciabilidad de este derecho que “ha habido una aceleración en la última década”⁸² y destaca algunos casos. En concreto, esta publicación menciona varios casos identificados por un estudio realizado por la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO, por sus siglas en inglés) titulado *Realizing the Right to Food: Legal Strategies and Approaches*, todavía sin publicar⁸³. Según esta última publicación, tal y como aparece citado en el estudio de la FAO, se han clasificado los casos en tres grandes categorías: casos relativos al fracaso del Estado de cumplir la obligación fundamental de garantizar que su población esté libre de hambre; casos relativos a salvaguarda de los medios necesarios para producir alimentos; y casos sobre la protección de grupos vulnerables, marginados o

⁷⁷ CDH, *Informe de la Relatora Especial Hilal Elver (...)*, *Op. cit.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Por una parte, el artículo 47 de su Constitución establece que “los Estados considerarán entre sus principales funciones elevar el nivel de nutrición y el nivel de vida de su población y mejorar la salud pública”. Por otra, tras la aprobación de la *Ley Nacional de Seguridad Alimentaria* en septiembre de 2013, la India se ha comprometido a proporcionar cereales sumamente subvencionados a aproximadamente dos tercios de la población. FIAN India, “The National Food Security Act: A long road towards the realization of the right to food”, *Right to Food Journal*, vol. 8, n° 1, 2013.

⁸¹ La relatora menciona en concreto la *Sentencia 1 BvL 10/10* del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 2012, en la que se afirma que el Estado tiene la obligación de garantizar un “un nivel mínimo de subsistencia digna”, que incluye el acceso a alimentos, ropa, artículos para el hogar, vivienda, calefacción, higiene de la salud y asistencia social a las personas necesitadas. CDH, *Informe de la Relatora Especial Hilal Elver (...)*, *Op. cit.*

⁸² M. Vidar *et al.*, *Legal developments in the progressive (...)*, *Op. cit.*, p. 13.

⁸³ IDLO, *Realizing the Right to Food: Legal Strategies and Approaches*, publicación prevista en 2014, p. 39. Citado por M. Vidar *et al.*, *Legal developments in the progressive (...)*, *Op. cit.*

desfavorecidos⁸⁴.

i. La protección del derecho a estar protegido contra el hambre

Los casos concernientes al fracaso del Estado de cumplir la obligación fundamental de proteger a su población contra el hambre incluyen varios tipos de cuestiones, desde casos relativos a la protección de la pobreza extrema y la desnutrición a casos relativos al acceso a la alimentación de personas desplazadas durante conflictos armados⁸⁵. No obstante, el caso más citado y de mayor importancia ha sido la sentencia de la Corte Suprema de la India, *People's Union for Civil Liberties vs Union of India & Ors*, que afirmaba que el derecho a la vida contemplado en el artículo 21 de la Constitución de la India incluye el derecho a la alimentación⁸⁶. Este caso se originó tras varias muertes por inanición en zonas de la India seriamente afectadas por la sequía.

Por otra parte, la Corte Suprema de Nepal también se ha ocupado de esta cuestión, incluyendo un caso de 2008 relativo a una demanda sobre escasez de alimentos⁸⁷. Tras una epidemia en el Oeste de Nepal en la que personas mal alimentadas estaban falleciendo de diarrea y cólera, se presentó una demanda de interés público en la Corte Suprema. Después de que comenzase el juicio, la Corte dictó una Orden Interina para transportar inmediatamente alimentos a los distritos afectados⁸⁸.

ii. La salvaguardia de los medios necesarios para producir alimentos

En la última década ha habido varios casos relativos a la salvaguardia de los medios necesarios para producir alimentos. En concreto, ha habido casos en el que se otorgó protección judicial del acceso a un determinado recurso (agua o tierra) en el contexto de salvaguardar el derecho a la alimentación. La protección judicial de la tierra como fuente de sustento puede verse en sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Uno de esos importantes casos se refiere a la comunidad de Las Pavas, cuyos miembros ocuparon tierras

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ M. Vidar *et al.*, *Legal developments in the progressive (...)*, *Op. cit.*, p. 10.

⁸⁶ Corte Suprema de la India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Ors*, n° 196, 2001.

⁸⁷ Corte Suprema de Nepal, *Prakash Mani Sharma and Others v. GoN, Prime Minister and Council of Ministers and Others*, Writ no. 065-w0-149, presentado el 15 de septiembre de 2008.

⁸⁸ R. P. Chapagai, *Revisión del marco jurídico y de la jurisprudencia relativa al derecho a la alimentación adecuada en Nepal*, 2014, p. 100.

baldías en 1997 y emprendieron actividades agrícolas para dotarse de alimentos⁸⁹.

iii. La protección de grupos vulnerables

Según la compilación hecha por la IDLO, la protección de grupos vulnerables, marginados o desfavorecidos ha dado lugar a jurisprudencia relativa a individuos o grupos particularmente vulnerables, tales como personas privadas de libertad, pueblos indígenas y niños⁹⁰. En primer lugar, se han destacado varios casos relativos al derecho a la alimentación de personas privadas de libertad, tanto a nivel nacional como internacional. Por una parte, en Fiji, la Corte Suprema falló que la privación de alimentos como castigo en las cárceles era inconstitucional⁹¹. Además, en 2013 la Corte Suprema de El Salvador admitió un recurso de *habeas corpus* contra la administración penitenciaria interpuesto en relación con un demandante recluido que padecía diabetes e hipertensión. El demandante alegaba que el no proporcionársele una alimentación y una dieta adecuadas infringía su derecho a la salud y a la integridad física⁹². A nivel regional, en el caso *Civil Liberties Organization v. Nigeria*, la Comisión Africana encontró que la privación de alimentos y de acceso a asistencia sanitaria había violado el artículo 5 de la Carta de Banjul, que prohíbe la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes⁹³. A nivel internacional, el Comité de Derechos Humanos denunció en el caso *Womah Mukong v. Cameroon* que la privación de alimentos constituía una forma de trato cruel, inhumano o degradante⁹⁴.

En segundo lugar, la protección de los derechos de los pueblos indígenas ha dado lugar a un importante corpus de jurisprudencia a nivel regional, tanto en el sistema interamericano como africano. Por una parte, en la Corte Interamericana se ha ido consolidando en los últimos 15 años la obligación del Estado de “reconocer, demarcar y proteger el derecho a protección colectiva de la tierra, en particular para garantizar el accesos de las poblaciones indígenas a sus propios medios de subsistencia”⁹⁵. Según la FAO y la IDLO, es particularmente importante el caso ya citado *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo*

⁸⁹ CDH, *Informe de la Relatora Especial Hilal Elver (...)*, *Op. cit.*

⁹⁰ IDLO, *Realizing the Right to Food (...)*, *Op. cit.*, p. 50.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Corte Suprema de El Salvador, *José Alberto Preza Hernández v. Director General de Centros Penales y la Directora de la Penitenciaría Central “La Esperanza”*, decisión HC 12-2012, 012.

⁹³ CADH, *Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, n° 151/96, 13 de noviembre de 1999.

⁹⁴ Comité de Derechos Humanos, *Womah Mukong v. Cameroon*, n° 458/1991, CCPR/C/51/D/458/1991, 10 de agosto de 1994.

⁹⁵ IDLO, *Realizing the Right to Food (...)*, *Op. cit.*, p. 46.

n. Belice, ya que afronta el tema de cómo el uso de los recursos naturales en las tierras indígenas por parte de terceros actores pone en peligro el derecho a la alimentación de las comunidades indígenas⁹⁶.

Por otra parte, en el sistema africano se han destacado los casos de *SERAC v. Nigeria* y *Endorois v. Kenia*⁹⁷. Por una parte, en el primer caso la Comisión Africana sostuvo que Nigeria había violado el derecho del grupo indígena de los ogoni, entre otras cosas, por no involucrarle en la toma de decisiones relativas a los usos de sus tierras. Por otra parte, en el caso del pueblo endorois, una comunidad indígena fue desplazada de sus tierras por el gobierno de Kenia para establecer una reserva natural. Según la Comisión Africana, la expulsión de la comunidad a tierras no aptas para el desarrollo de sus actividades de supervivencia, en particular el pastoreo, violaba varios artículos de la Carta de Banjul. En relación a estos casos, la IDLO apuntaba que el rol de los jueces en asegurar ciertas condiciones procedimentales se cumplan antes de que las autoridades del Estado o terceras partes decidan llevar a cabo actividades que impliquen la explotación de los recursos naturales en las tierras indígenas sería una herramienta importante contra la interferencia en el derecho a la alimentación⁹⁸.

En tercer lugar, en lo que respecta a la protección de la infancia, ha habido un caso de litigación estratégica muy importante en Guatemala. El Juzgado de la niñez y la adolescencia e de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal del Departamento de Zacapa, sostuvo que el Estado había fallado al no tomar medidas para combatir la desnutrición infantil en el municipio de Camotán, violando, por tanto, el artículo 51 de la Constitución que protege el derecho a la alimentación de los niños. En su razonamiento, la Corte también mencionó el artículo 25 de la DUDH, el artículo 11 del PIDESC y el OG n° 12⁹⁹. Asimismo, el juez ordenó varias medidas de alivio de los reclamantes y solicitó que el Ministerio de Agricultura garantizase la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes a los niños y sus familias, hasta que alcanzasen un estado de nutrición óptima¹⁰⁰. Según la IDLO, la litigación contra el fracaso duradero y sistemático del Estado combinado

⁹⁶ M. Vidar *et al.*, *Legal developments in the progressive (...)*, *Op. cit.*, p. 12

⁹⁷ CADH, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR)/ Nigeria*, n° 155/96, 27 de mayo de 2002; *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya*, n° 276/03, 25 de noviembre de 2009.

⁹⁸ IDLO, *Realizing the Right to Food (...)*, *Op. cit.*, p. 51.

⁹⁹ IDLO, *Realizing the Right to Food (...)*, *Op. cit.*, p. 53.

¹⁰⁰ *Ibid.*

con su inacción puede ser una estrategia muy efectiva, especialmente en un contexto evidente de incompetencia política¹⁰¹.

2. *Los obstáculos a la justiciabilidad del derecho a la alimentación*

A pesar de estos avances, hay que reconocer que todavía son escasos los ejemplos de casos en que los tribunales nacionales o internacionales hayan dictado sentencias sobre las normas relativas al derecho a la alimentación¹⁰². Según el Informe de la relatora H. Elver sobre acceso a la justicia antes mencionado, ello se debe a la existencia de una serie de obstáculos a la justiciabilidad del derecho a la alimentación, en particular: la *falta de voluntad política*, el *desconocimiento por parte de los titulares de los derechos* y otros *obstáculos institucionales y estructurales*¹⁰³. En primer lugar, la relatora destaca la resistencia de algunos Estados y la *falta de voluntad política*, ya que, a pesar de que el derecho a la alimentación ha sido ampliamente reconocido en el Derecho internacional, muchos Estados siguen siendo reacios a reconocerlo y a incorporarlo en sus ordenamientos jurídicos¹⁰⁴. Esta reticencia se manifiesta en que solo 15 Estados han ratificado este Protocolo, mientras que 115 Estados son partes de este tratado. Además, a pesar de los avances en algunas regiones como América Latina, los avances son todavía escasos en Asia, África y Europa. Por ello, la relatora recuerda que es importante que se establezcan principios constitucionales y leyes marco a nivel nacional. No obstante, también destaca casos en los que, incluso tras haber elaborado leyes y políticas marco orientadas a promover el derecho a la alimentación, la falta de voluntad política ha impedido aplicar y hacer cumplir esas leyes.

En segundo lugar, también se menciona el *desconocimiento por parte de los titulares de los derechos y los obstáculos* que estos enfrentan¹⁰⁵. Muchas de las personas que son víctimas de violaciones del derecho a la alimentación son pobres y viven en zonas rurales remotas. Esta circunstancia dificulta que tengan los recursos y conocimientos adecuados para poder reclamar que el Estado rinda cuentas. Por ello, la relatora insiste en que deben hacerse “esfuerzos especiales para difundir la información en un formato que sea adecuado al usuario” y “deben superarse los obstáculos logísticos y financieros”¹⁰⁶. Asimismo, muchas

¹⁰¹ IDLO, *Realizing the Right to Food (...)*, *Op. cit.*, p. 42.

¹⁰² J. L. Vivero Pol, “Hambre de justicia (...)”, *Op. cit.*, p. 14.

¹⁰³ CDH, *Informe de la Relatora Especial Hilal Elver (...)*, *Op. cit.*, párs. 26-37.

¹⁰⁴ *Ibid.*, párs. 26-28.

¹⁰⁵ *Ibid.*, párs. 30-33.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pár. 31.

veces los abogados y jueces desconocen las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación, por lo que:

“Es esencial que los abogados reciban una formación que les permita sustentar de manera eficaz la defensa del derecho a una alimentación adecuada, y los jueces deben adquirir los conocimientos necesarios para comprender esos argumentos y aceptar su validez”¹⁰⁷.

En tercer lugar, la justiciabilidad del derecho a la alimentación también se enfrenta a otros *obstáculos institucionales y estructurales*¹⁰⁸. Como destaca la relatora, para las personas que viven en zonas rurales y remotas y en entornos periurbanos, acceder a un tribunal es un desafío en sí mismo¹⁰⁹. Las razones detrás de estas dificultades tienen que ver con la estructura de los sistemas judiciales en los países pobres, donde frecuentemente no hay tribunales municipales y donde “el acceso se ve a menudo dificultado por la falta de asistencia jurídica especializada y asequible y por la corrupción judicial”¹¹⁰. Además, la justiciabilidad del derecho a la alimentación también se ve obstaculizada por el hecho de que los casos individuales a menudo terminan estancados dentro del sistema judicial “en medio de procedimientos prolongados, costosos y burocráticos”¹¹¹. En este contexto, la relatora sugiere que los órganos cuasi judiciales, como los defensores del pueblo, examinen los casos de violaciones de los derechos humanos. En este sentido, la relatora destaca como buenas prácticas los casos de Ecuador y Guatemala¹¹².

Por otra parte, otro obstáculo a la justiciabilidad no mencionado por la relatora sería la dificultad de desarrollar indicadores relativos al estado de cumplimiento de los DESC. Como ha apuntado F. Gómez, la falta de datos sobre derechos sociales implica que los tribunales sean reticentes a tratar de la violación de estos derechos y que consideren que no pueden involucrarse en decisiones que corresponden a políticas públicas que deben ser adoptadas por los gobiernos¹¹³. Por ello, el comité apunta que “es importante fijar metas específicas con respecto a (por ejemplo) la reducción de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el consumo de calorías por persona, el número de personas por

¹⁰⁷ *Ibid.*, pár. 32

¹⁰⁸ *Ibid.*, párs. 34-37.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pár. 34

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, pár. 36

¹¹² Por una parte, la Oficina del Defensor del Pueblo del Ecuador estableció una Dependencia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por otra parte, desde 2007 la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala presenta informes sobre el derecho a la alimentación.

¹¹³ F. Gómez Isa, “The reversibility of Economic, Social and Cultural rights in crisis contexts”, *Papeles el tiempo de los derechos* n° 1, 2011, p. 8.

cada miembro del personal médico, etc.”. Esta falta de metas y compromisos específicos es una de las debilidades del PIDESC, que adolece de los problemas de los tratados de derechos humanos, ya que “no fija objetivos concretos con plazos temporales ni compromisos financieros que permitan su evaluación”¹¹⁴.

Ante estos importantes desafíos, algunos autores han propuesto algunas posibles soluciones para incrementar la justiciabilidad del derecho a la alimentación. Según Villán Durán, para conseguir la exigibilidad del derecho a la alimentación:

“será necesario elaborar un nuevo tratado sobre el derecho a una alimentación adecuada que incorpore los logros más recientes del DIDH y los haga obligatorios para los Estados Partes. Además, dicho tratado debería sentar las bases adecuadas para su aplicación a nivel nacional, y crear mecanismos de control de su aplicación tanto a nivel internacional como nacional”¹¹⁵.

En la misma línea, A. MacMillan y J. L. Vivero han propuesto la elaboración de un tratado internacional que suponga “compromisos explícitos de los países interesados para trasladar a la legislación nacional”, caracterizados por ser “compartidos, vinculantes, a largo plazo y monitoreables”¹¹⁶. No obstante, la posibilidad de realizar un tratado internacional con estas características todavía no ha pasado de una propuesta concebida en el ámbito académico.

Por otra parte, a modo de reflexión final sobre las posibilidades de implementación real de este derecho, se ha llamado la atención sobre el hecho de que, a pesar de que los Estados hayan reconocido mayoritariamente el derecho a la alimentación y de que las Naciones Unidas se hayan esforzado por incorporar los derechos humanos en su trabajo, en la práctica parece que el derecho a la alimentación sigue siendo una realidad ajena al discurso sobre el desarrollo, así como a sus planes y programas¹¹⁷. Asimismo, todavía más importante, según algunos, incluso la puesta en marcha de planes, políticas y programas apropiados podrían no ser suficientes para asegurar un progreso sostenible de este derecho¹¹⁸. En relación a esto, las actuales perspectivas de degradación ambiental y escasez de los recursos naturales, además del impacto del cambio climático, obstaculizan el cumplimiento de la obligación general del Estado de asegurarse que las personas tengan

¹¹⁴ K. Pérez de Armiño, “La gobernanza global de la seguridad (...)”, *Op. cit.*, p. 97.

¹¹⁵ C. Villán Durán, “Obligaciones derivadas del Derecho a la Alimentación en el Derecho Internacional”, en CEHAP, en *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, *Op. cit.*, 2007, p. 9.

¹¹⁶ A. MacMillan y J. L. Vivero, “The governance of hunger. Innovative proposals to make the right to be free from hunger a reality”, *New challenges to the Right to Food*, Córdoba y Barcelona, CEHAP y Ed. Huygens, 2011, pp. 5-8.

¹¹⁷ M. J. Cohen y I. J. V. Riker, “The Role of National Policies (...)”, *Op. cit.*, p. 146.

¹¹⁸ *Ibid.*

acceso a los recursos necesarios para alimentarse, sea la tierra, el agua o los insumos agrícolas necesarios. Así pues, se suele afirmar que la realización de los DESC no depende solamente de las decisiones políticas o de un orden jurídico determinado, sino de un “orden social donde se alcance progresivamente una justa distribución de los bienes, dependiendo obviamente este de la disponibilidad de recursos”¹¹⁹. Esto es, además, inexorable en un contexto de recursos naturales escasos y aumento de población, donde la redistribución de la riqueza, así como el diseño de políticas más sostenibles, parece la única manera de solucionar la ecuación del hambre.

¹¹⁹ *Ibid.*

TERCERA PARTE

**EL MARCO METODOLÓGICO DEL DESARROLLO
SOSTENIBLE: UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

CAPÍTULO VII

EL MARCO METODOLÓGICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El objetivo de este capítulo es explorar el concepto de desarrollo sostenible y su potencial en la implementación del derecho a la alimentación. Durante muchos años el Derecho internacional dejó de lado las preocupaciones por el estado del medioambiente y los recursos naturales. No obstante, en las últimas décadas, sobre todo desde la irrupción del concepto de desarrollo sostenible a finales de la década de los ochenta, la comunidad internacional se ha interesado crecientemente de la degradación ambiental y la cuestión de los recursos naturales y esta preocupación ha motivado una creciente acción colectiva que ha impactado el Derecho internacional¹. Pero además de reflejar estas preocupaciones, el Derecho internacional puede desempeñar un papel importante en la implementación del desarrollo sostenible al ofrecer, por una parte, una serie de herramientas para consolidar un enfoque integrado y, por otra, un marco regulador para la cooperación entre todos los actores implicados².

Para examinar estas cuestiones, en la primera parte de este capítulo se estudia el concepto de desarrollo sostenible, prestando atención a su origen y evolución en el Derecho internacional. En la segunda parte, se presenta el marco metodológico del desarrollo sostenible en Derecho internacional, que es una expresión de la multidimensionalidad de este concepto. En particular, se introducirán las principales herramientas que aporta este marco: *unos principios de carácter sustantivo y procedimental*, un *enfoque integrado para la elaboración de políticas públicas* y unos *recursos hermenéuticos para la solución de controversias jurídicas*. En la tercera parte, se sondea el potencial que puede tener este marco en la implementación del derecho a la alimentación, a través de una aproximación a la literatura que explora las relaciones entre el medioambiente y los derechos humanos y que apunta a la conveniencia de utilizar un enfoque integrado entre el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

¹ E. Riveros Marín, *Recursos naturales y Derecho internacional público*, Santiago de Chile, Konrad-Adenauer-Stiftung, Serie de Estudios n° 3, 2010, p. 6.

² P. Sands, "Environmental protection in the Twentieth Century: Sustainable Development and International Law", en N. J. Vig y R. S. Axelrod (eds.), *The global environment: institutions, law and policy*, Londres, Earthscan, 1999.

I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

A lo largo de las últimas tres décadas, el *desarrollo sostenible* entendido como proceso y la *sostenibilidad* concebida como el objetivo a alcanzar³, se han convertido en algunos de los términos más repetidos en los foros nacionales e internacionales. Para ponerlo en perspectiva, y poder delinear convenientemente esta evolución a lo largo de esos años, a continuación se examina el origen y la evolución del concepto de desarrollo sostenible a través de los principales hitos que han influido en su concepción y definición. Después de haber examinado este concepto en perspectiva histórica, se aborda este concepto de manera crítica, para entender mejor cuál es su potencial y cuáles son sus límites.

A. El origen y la evolución del concepto de desarrollo sostenible

1. *El origen del concepto de desarrollo sostenible*

El objetivo primordial del desarrollo sostenible era, y sigue siendo en buena medida, modificar la forma en la que los seres humanos se relacionan con su entorno natural. En este sentido, la noción de desarrollo sostenible es una evolución del concepto de desarrollo y su inyección está vinculada a dos factores: la entrada en la agenda internacional de las preocupaciones ambientales y la constatación de la existencia de unos límites físicos al desarrollo en la biosfera.

Así pues, aunque la búsqueda de la sostenibilidad ambiental está presente en las sociedades humanas desde la Antigüedad⁴, a nivel global esta preocupación solamente se empieza a incorporar entre los objetivos de la sociedad internacional a principios de la década de 1970. Por una parte, en estos años tiene lugar una progresiva concienciación sobre los problemas vinculados con la degradación del medioambiente y de los recursos naturales. Como es bien sabido, el proceso de Revolución Industrial iniciado en el XVIII consagró un desarrollo económico basado en la explotación de los recursos naturales que dejó atrás una estela de creciente degradación ambiental, sobre todo en el mundo desarrollado. Esta degradación ambiental y sus efectos en el medioambiente y la salud empiezan a ponerse de

³ J. Blewitt, *Understanding sustainable development*, Londres, Routledge, 2014.

⁴ En la opinión separada del juez Weeramantry en el caso relativo al Proyecto Gabčíkovo Nagymaros de la CIJ, se sitúan los orígenes de este concepto en las prácticas de diferentes pueblos de la Antigüedad, tanto en África, como en América y Europa. CIJ, *Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, 1997, p. 104.

manifiesto a raíz de investigaciones pioneras como *La Primavera Silenciosa* de R. Carson en los 1962, que advertía de los efectos nocivos de algunos pesticidas en el medioambiente⁵. Esta gradual concienciación sobre el medioambiente penetra en la agenda internacional a lo largo de los sesenta y culmina en la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, conocida popularmente como la Conferencia de Estocolmo. El documento final de esta cumbre, la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano* (conocida como la Declaración de Estocolmo), advirtió sobre el daño causado por el hombre en el medioambiente y sus consecuencias, tales como niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos, grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biósfera y la destrucción y agotamiento de los recursos naturales⁶. En este sentido, esta Conferencia hacía énfasis en la importancia de un medioambiente sano para la vida humana, reflejando una visión antropocéntrica de la ecología. Por otra parte, como consecuencia de esta conferencia, la AGNU estableció en 1972 el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) con el objetivo de asistir a los países en la implementación de políticas medioambientales. El mismo año, se creó también el Fondo para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas, para financiar las actividades del PNUMA.

Por otra parte, también en estos años se empieza a reflexionar sobre los límites físicos de la biosfera. Esta reflexión empezaba a cuestionar un modelo de desarrollo industrial basado en la explotación de unos insumos materiales y energéticos abundantes que alimentaban un crecimiento económico percibido como ilimitado. Así pues, en 1972, el mismo año de la Conferencia de Estocolmo, se presentó un influyente informe elaborado por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) para el Club de Roma titulado *Los límites del crecimiento*, también conocido como *Informe Meadows*⁷. Este informe vaticinaba que con los niveles de incremento de la población mundial, de industrialización, contaminación, producción de alimentos y explotación de los recursos naturales, los límites absolutos de crecimiento en la Tierra se alcanzarían en el siglo siguiente. Por tanto, aunque no se menciona explícitamente el concepto de desarrollo sostenible, sí que se empieza a elaborar la idea de poner límites al desarrollo económico, incidiendo en la inexorable realidad de la

⁵ R. Carson, *Silent Spring*, Nueva York, Houghton Mifflin Harcourt, 1962.

⁶ *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, A/CONF48/14/REV.1, 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Preámbulo, pár. 3.

⁷D. H. Meadows *et al.*, *The Limits to Growth*, Nueva York, Universe Books, 1972.

finitud de la Tierra y sus recursos.

Tras estos avances, es en la década siguiente cuando, de la mano de la ONU, el paradigma del desarrollo sostenible se sitúa definitivamente en la centralidad de las agendas políticas y económicas de los Estados, tanto a nivel nacional como internacional. El primer paso fue el establecimiento por parte de la Asamblea General de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1984, con el objetivo principal de estudiar las relaciones entre el medioambiente y el desarrollo y formular propuestas de acción⁸. Es como consecuencia del trabajo de esta Comisión que tres años después se consagrará el concepto de desarrollo sostenible, con la aparición del célebre informe *Nuestro Futuro Común*⁹. Según este informe, conocido popularmente como *Informe Brundtland*, en honor a la Primera Ministra noruega G. H. Brundtland que encabezaba la Comisión, para que el desarrollo sea sostenible es necesario respetar el medioambiente, esperando a que los recursos renovables se restablezcan integralmente y gestionando sensatamente los no renovables. Al igual que el informe del Club de Roma, la necesidad de alcanzar un desarrollo sostenible se relacionaba con los límites del crecimiento, en concreto poniéndolo en relación con el “estado presente de la tecnología y de organización social de los recursos ambientales y por la habilidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas”¹⁰. En consecuencia, se hacía un llamamiento a la comunidad internacional para resolver los problemas relativos a la degradación ambiental y la falta de desarrollo.

Por tanto, de acuerdo con la definición hecha en el Informe Brundtland, optar por un desarrollo sostenible implicaba la inclusión de las consideraciones ambientales y la buena gestión de los recursos naturales en los procesos de desarrollo económico. En concreto, según la ya célebre definición contenida en este informe, el desarrollo sostenible sería el que *satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas*. No obstante, desde esta formulación inicial como una noción principalmente ambiental, el concepto de desarrollo sostenible ha evolucionado hasta convertirse en un concepto multidimensional que pretende generar procesos de desarrollo más inclusivos y respetuosos con el medioambiente.

⁸ AGNU, *Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*, A/RES/38/161, 19 de diciembre de 1983.

⁹ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, A/42/427, 4 de agosto de 1987.

¹⁰ *Ibid.*, p. 16.

2. *La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992): la incorporación del medioambiente al desarrollo económico*

El desarrollo sostenible se incorpora al Derecho internacional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río. En esta conferencia, 178 países, 115 jefes de Estado y unas 1.400 ONG hicieron un llamamiento internacional para integrar el medioambiente en las decisiones relativas al desarrollo económico. Dos documentos expresan los acuerdos a los que los Estados llegaron en esta conferencia, la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*¹¹ y el *Programa 21*.

Por una parte, la Declaración de Río es un instrumento de *soft law* que recoge los principios jurídicos principales en relación a la realización del desarrollo sostenible¹². El principio 1 sostiene que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible”, por lo que continúa por la senda de la ecología antropocéntrica de Estocolmo. El más significativo de estos principios es el principio 4 de la Declaración de Río, el *principio de integración*, que establece que la protección del medioambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Además, este texto mantiene el énfasis del Informe Brundtland en la pobreza y la equidad, al reconocer en el principio 3 el *derecho de los pueblos al desarrollo* y, en el principio 5, que erradicar la pobreza es un “requisito indispensable del desarrollo sostenible”. Otros principios recogidos son el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas* (principio 7) y el *principio de participación y de acceso a la justicia* (principio 10).

Por otra parte, el Programa 21 es un instrumento de *soft law* que tiene el objetivo principal de facilitar la implementación del desarrollo sostenible¹³. Este extenso plan de acción recoge diferentes estrategias y programas para mitigar la degradación ambiental y promover el desarrollo sostenible. En concreto, este documento dedica su capítulo 8 a “integrar el medioambiente y desarrollo en la adopción de decisiones”, con el que planteaba un replanteamiento del proceso de planificación de políticas. Partiendo de que la adopción de

¹¹ *Declaración de Río de Medio Ambiente y Desarrollo*, A/CONF.151/26 (vol. 1), 12 de agosto de 1992.

¹² Como indica J. Juste Ruiz, “la Declaración de Río constituye la carta básica para la consecución del desarrollo sostenible y en ella se encuentran formulados los principios que deben inspirar la realización de este objetivo vital para la humanidad en los albores del siglo XXI”. J. Juste Ruiz, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw Hill, 1999, p. 26.

¹³ *Programa 21*, A/CONF.151/26/REV.1 (vol. 1), 12 de agosto de 1992.

decisiones tiende a separar los factores económicos, sociales y ambientales, el Programa 21 se propone la plena integración de las cuestiones ambientales y de desarrollo en la adopción de decisiones en materia de políticas económicas, sociales, fiscales, energéticas, agrícolas, de transportes, de comercio, etc.

En relación al seguimiento de los compromisos adquiridos en el Programa 21, el capítulo 38 preveía la creación de una nueva institución: la Comisión de la ONU para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, cinco años después de la celebración de esta conferencia, en la Sesión Especial de la AGNU sobre desarrollo sostenible en 1997 se revisaron los progresos alcanzados y se hizo un llamamiento para desarrollar el concepto de desarrollo sostenible y para mejorar su implementación a todos los niveles. El documento final de la sesión, el *Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21*, incluyó compromisos específicos para avanzar en la codificación del Derecho internacional relativo al desarrollo sostenible¹⁴.

3. *La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002): el desarrollo social como tercer pilar del desarrollo sostenible*

En 2002, una década después de la celebración de la Cumbre de Río, tuvo lugar en Johannesburgo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, también conocida como Cumbre de Johannesburgo. Para esta ocasión, se reunieron las delegaciones de 193 países, incluyendo 100 jefes de Estado y 925 ONG, con el objetivo de revisar los objetivos alcanzados en la Cumbre de Río y relanzar el concepto de desarrollo sostenible. Esta conferencia se celebró dos años después de la Cumbre del Milenio, que estableció los ODM, que incluían objetivos de derechos humanos, de desarrollo económico y de sostenibilidad ambiental¹⁵. En esta conferencia, se negociaron y adoptaron dos documentos de *soft law* que expresan los acuerdos a los que llegaron los Estados: la *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*¹⁶ y el *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*¹⁷, también conocido como *Plan de Acción de Johannesburgo*.

Por una parte, la Declaración de Johannesburgo suponía una reformulación del concepto

¹⁴ AGNU, *Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21*, A/RES/S-19/2, 19 de septiembre de 1997.

¹⁵ AGNU, *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2*, 13 de septiembre de 2000. Para más información sobre los ODM, véase: <http://www.un.org/millenniumgoals>.

¹⁶ *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*, A/CONF.199/20, 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo.

¹⁷ *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, A/CONF.199/L.3/Add.1-13, 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo.

de desarrollo sostenible para incluir un tercer pilar: el desarrollo social. Así pues, en esta Declaración se recogía que: “el desarrollo económico, (el) desarrollo social y la protección ambiental, (son los) pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible” (pár. 5). Con la Cumbre de Johannesburgo se asumieron pues los principios de la Declaración de Copenhague sobre desarrollo social, celebrada en marzo de 1995, en la cual se afirmó que “el desarrollo económico, social y la protección del medioambiente son componentes del desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente”¹⁸. Este tercer pilar implica que en el proceso de desarrollo económico, además del medioambiente, también hay que tener en cuenta las cuestiones relativas al desarrollo social, lo que trae consigo la consideración de los derechos humanos como parte del desarrollo sostenible. Esto se debe a que el pilar de desarrollo social se equipara habitualmente con el Derecho internacional de los derechos humanos¹⁹, principalmente desde la adopción de la resolución 2003/71 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la cual afirmaba que:

“la paz, la seguridad, la estabilidad y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, así como el respeto de la diversidad cultural, son esenciales para lograr el desarrollo sostenible y conseguir que este beneficie a todas las personas”²⁰.

Por otra parte, en el Plan de Aplicación de la Conferencia de Johannesburgo se hace un llamamiento a la comunidad internacional y a los Estados a la convergencia de los tres pilares, recalando que uno de sus objetivos es la integración de forma equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible en las políticas y planes. En este plan se subraya, además, que el fortalecimiento del marco institucional internacional en pro del desarrollo sostenible es un proceso evolutivo, por lo que es necesario dar pasos para lograr una mayor integración, eficiencia y coordinación de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible con miras a ejecutar el Programa 21²¹. En este sentido, el foco del desarrollo sostenible salta en este plan de la protección ambiental hacia una agenda ambiental, social y económica integrada, que presta atención a aspectos como la erradicación de la pobreza, el saneamiento y la salud. De este

¹⁸ Declaración de Copenhague sobre desarrollo social, A/CONF.166/9, 19 de abril de 1995 en Copenhague, pár. 6.

¹⁹ D. McGoldrick, “Sustainable development and human rights: an integrated conception”, en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 45, nº 4, 1996, pp. 796-818.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y el medio ambiente como parte del desarrollo sostenible*, E/CN.4/RES/2003/71, 25 de abril de 2003.

²¹ *Plan de Aplicación de la Conferencia de Johannesburgo*, *Op. cit.*, pár. 140.

modo, el plan de aplicación de la Cumbre de Johannesburgo incorpora los ODM, convirtiéndolos en el centro del nuevo plan de acción. Haciendo énfasis en el tercer pilar del desarrollo sostenible, el desarrollo social, este plan pone el acento en la erradicación de la pobreza²². Por tanto, a diferencia de en Río, en Johannesburgo los temas sociales, derechos humanos y la pobreza fueron enfatizados como fundamentales para el desarrollo sostenible²³.

Por tanto, en esta Cumbre tuvo lugar una considerable ampliación conceptual del concepto de desarrollo sostenible. Se ha dicho que el desarrollo sostenible se convierte así en una noción que “trasciende los límites de la ecología y del pensamiento puramente ambientalista”, para perseguir el logro de tres objetivos esenciales, un desarrollo económico basado en una utilización eficaz de los recursos, uno sociocultural, que incluye la reducción de la pobreza y la consecución de la equidad social y uno ecológico, la preservación de los recursos naturales y el medioambiente²⁴. Como consecuencia de esta evolución conceptual, con esta Cumbre “se volvió evidente que el desarrollo sostenible es más que un concepto vago y que, en el área del Derecho y de las políticas, puede ayudar a abordar la necesidad de equilibrar y coordinar ampliamente prioridades divergentes relacionadas con el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección ambiental”²⁵.

4. La Cumbre de Río+20 (2012): una economía verde para alcanzar el desarrollo sostenible

La Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas celebrada en el año 2012, conocida como Río+20, tuvo lugar en un contexto marcado por la crisis económica originada en 2008 y por el fracaso de la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático, que tuvo lugar Copenhague en 2009²⁶. No obstante, a pesar de este contexto poco halagüeño, la Conferencia se marcó objetivos ambiciosos y contó con una amplia participación que incluyó 193 países y 100 jefes de Estado y de Gobierno.

Esta conferencia se centró en dos temas particulares: la economía verde en el contexto del

²² *Ibid.*, p. 2.

²³ M. C. Cordonier-Segger y A. Khalfan, *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 29.

²⁴ J. Juste Ruíz, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw Hill, 1999, p. 31.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ El acuerdo final alcanzado en la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático celebrada en Copenhague en 2009 fue considerada como un fracaso, ya que los acuerdos a los que llegaron los Estados no eran vinculantes ni contaban con objetivos cuantitativos ni plazos.

desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, como centro del marco institucional para el desarrollo sostenible²⁷. Respecto al primero, la economía verde ha sido definida como una economía que, en su forma más básica, se caracteriza por bajas emisiones de carbono, porque utiliza los recursos de forma eficiente y porque es socialmente incluyente²⁸. El objetivo de esta nueva conceptualización no era ocupar el lugar del desarrollo sostenible, sino que se define más bien como “una forma de alcanzar dicho desarrollo a nivel nacional, regional y mundial, estando en consonancia e incluso ampliando la aplicación del Programa 21”²⁹. En el preámbulo del informe del PNUMA *Hacia una economía verde*, se reconocía que crear un futuro sostenible solo sería posible si:

“los pilares ambiental y social del desarrollo sostenible reciben el mismo trato que el económico; si los motores de la sostenibilidad, a menudo invisibles, desde los bosques hasta las fuentes de agua dulce, tienen el mismo peso, si no mayor, en la planificación económica y del desarrollo”.

Respecto al segundo, el tema de erradicación de la pobreza como centro del desarrollo sostenible ahondaba en la centralidad del pilar social dentro del desarrollo sostenible. Como recordaba el Secretario General en su informe preparatorio para la conferencia, el objetivo final del desarrollo sostenible era “lograr progresos constantes hacia un futuro de bienestar y prosperidad humana universalmente compartida dentro de los recursos finitos del planeta”³⁰. Pero el Secretario también puntualizaba en el mismo párrafo que, aunque ese era el objetivo a largo plazo, el objetivo urgente del desarrollo sostenible era “lograr la transición hacia el desarrollo, es decir, mejorar el nivel de vida de los países y hogares pobres, lo que precisará un aumento del consumo material para atender sus necesidades básicas, antes de cruzar límites planetarios críticos”.

El documento final de la conferencia es la declaración titulada *El futuro que queremos*³¹. Este documento de 49 páginas incluye pocos compromisos concretos y su falta de ambición hizo que se caracterizase de “pacto de mínimos”, ya que, entre otras cosas, no daba soluciones a la debilidad institucional del PNUMA y no implicaba compromisos específicos

²⁷ Para más información sobre la Conferencia Río+20, véase <http://www.uncsd2012.org/>.

²⁸ PNUMA, *Hacia una Economía Verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, Nairobi, PNUMA, 2011, p. 1.

²⁹ *Ibid.*, Preámbulo.

³⁰ Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, *Anances logrados hasta el momento y lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en la esfera del desarrollo sostenible y análisis de los temas de la Conferencia. Informe del Secretario General*, A/CONF.216/PC/2, 1 de abril de 2010, pár. 35.

³¹ *El futuro que queremos*, A/CONF.216/L.1, 19 de junio de 2012 en Río de Janeiro.

de financiación³².

5. *La Cumbre Especial sobre Desarrollo Sostenible (2015): hacia la efectiva implementación del desarrollo sostenible*

Uno de los objetivos de la Cumbre Río+20 era el lanzamiento del proceso de construcción de una agenda de desarrollo de la ONU para el periodo posterior a 2015, año de vencimiento de los ODM. Para liderar este proceso, el Secretario General de las Naciones Unidas creó en enero de 2012 el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo post 2015 de Desarrollo post 2015 (Equipo de Tareas, en adelante), formado por más de 60 entidades y agencias, además de un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes (Grupo de Alto Nivel). La idea era que estas instituciones coordinasen un proceso amplio y de carácter consultivo para la creación de una agenda de desarrollo post 2015.

El primer informe del Grupo de Trabajo *El futuro que queremos para todos* presenta una serie de recomendaciones basadas en el desarrollo sostenible y propone abordar los retos del desarrollo desde un enfoque holístico³³. En relación a esto, advierte que “mejorar el bienestar material de la gente amenaza con sobrepasar los límites materiales del planeta, a menos que se dé un cambio radical hacia patrones de consumo y de producción sostenibles en relación al uso de los recursos naturales”³⁴. Como consecuencia, propone que esta agenda se configure como una agenda “verdaderamente global”, que incluya por tanto a la totalidad de países del planeta y no solo a los países en desarrollo como sucedía con los ODM, lo que requeriría reformas en los mecanismos globales de gobernanza³⁵.

Un año después del establecimiento del Equipo de Tareas y al Grupo de Alto Nivel, la Asamblea General creó en enero de 2013 un Grupo de Trabajo Abierto (GTA) con el encargo de elaborar una propuesta concreta de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este Grupo presentó una propuesta de 17 ODS en agosto de 2014³⁶. Después de un

³² F. Barón, “Río+20 cierra el pacto posible”, *El País*, 19 de junio de 2012.

³³ Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las ONU de Desarrollo post 2015, *El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General*, Nueva York, junio de 2012, p. 3.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p. 4.

³⁶ Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA), *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, A/68/970, 12 de agosto de 2014.

proceso de negociación que concluyó a principios de agosto de 2015³⁷, estos ODS serían aprobados formalmente a través de la resolución 70/1 por la Asamblea General en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Nueva York a finales de septiembre de 2015, conformando la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Estos objetivos tienen más en cuenta las dimensiones ambientales y de derechos humanos que los ODM, que estaban claramente centrados en objetivos de desarrollo social y económico. Por una parte, se incluyen tres objetivos centrados específicamente en el medioambiente: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS 13); conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (ODS 14) y proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, lo que implica gestionar los bosques de manera sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (ODS 15).

Por otra parte, aunque los derechos humanos no se mencionan específicamente dentro de los objetivos, el enfoque basado en los derechos humanos está muy presente, tanto en la introducción como en algunos objetivos específicos. En primer lugar, se afirma que los Estados firmantes están resueltos a “a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas” (pár. 3). Asimismo, se asevera que los fundamentos de la nueva agenda son la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales de derechos humanos (pár. 10)³⁸. En segundo lugar, los principios PANTHER que resumen el enfoque de derechos humanos están presentes en varias partes del texto. Por un lado, se insiste en la prohibición de la discriminación y se hacen varias alusiones al logro de la igualdad de género, por ejemplo al afirmar que: “no es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades” (pár. 10). Por otro lado, se mencionan también los principios de acceso a la justicia y de buena gobernanza:

“la nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que

³⁷ AGNU, *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, A/69/L.85, 12 de agosto de 2015.

³⁸ La importancia de la DUDH se reafirma además en el párrafo 19: “Reafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional”.

proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, así como en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuenta” (pár. 35).

En tercer lugar, el enfoque de derechos humanos también está presente dentro de las propias metas. En el párrafo sobre los procesos de seguimiento y examen, se alega que éstos deberán seguirse por varios principios, entre ellos: “Se centrarán en las personas, tendrán en cuenta las cuestiones de género, respetarán los derechos humanos y prestarán especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados” (pár. 74, inciso e).

Asimismo, con respecto al derecho a la alimentación, la Declaración destaca el primer lugar el carácter prioritario de la lucha contra el hambre. Así, se afirma que “estamos decididos a poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria como prioridad, y a poner fin a todas las formas de malnutrición” (pár. 24). En segundo lugar, el objetivo dos también refleja elementos del enfoque de derechos humanos, en concreto dando importancia al acceso equitativo a los recursos por parte de las personas más vulnerables. Así pues, la meta 2.3 marca el objetivo de duplicar para 2030 los ingresos de las personas más vulnerables, en concreto “los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores”, entre otras cosas mediante el acceso “seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos”.

En segundo lugar, este objetivo también destaca la necesidad de asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos. En concreto, la meta 2.3 afirma que para ello, para 2030 se deberán:

“aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra”.

De la misma manera, la meta 2.4 señala que para 2020 debe mantenerse “la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas”, mediante bancos de semillas y sistemas de acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. Finalmente, dentro de este objetivo también se recogen los compromisos de los Estados de atajar algunos problemas específicos que afectan al derecho a la alimentación, tales como aumentar la inversión “en la infraestructura rural, la investigación

agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado” (inciso a); corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, mediante “la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes” (inciso b); y “adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados”, para limitar la “extrema volatilidad de los precios de los alimentos” (inciso c).

Por tanto, estos objetivos están efectivamente basados en un enfoque holístico que refleja una visión integrada entre los pilares del desarrollo sostenible. En concreto, este enfoque se refleja en el objetivo dos, que integra tanto consideraciones ambientales como de desarrollo económico y social para lograr la erradicación del hambre, partiendo del reconocimiento de las conexiones existentes entre el medioambiente y la alimentación³⁹. En consecuencia, con esta nueva agenda de desarrollo se da un paso más hacia una agenda ambiental, social y económica integrada, tal y como se pretendía en el Plan de Implementación de Johannesburgo.

B. Una aproximación crítica al concepto de desarrollo sostenible

Desde la publicación del *Informe Brundtland*, la sostenibilidad ha sido una de las palabras más frecuentemente utilizadas en los foros internacionales, entre otros por políticos y economistas. Esto ha llevado a algunos autores a denunciar el hecho de que durante las últimas décadas este concepto haya sido “inflado, demasiado utilizado, mal utilizado y abusado”⁴⁰, volviéndose “una de las fórmulas más exitosas de la corrección política”⁴¹. Por ende, este uso del concepto, así como su falta de concreción, ha llevado a algunos a ponerlo en cuestión.

Una de los aspectos del concepto que han sido más criticados es el hecho de que el discurso sobre el desarrollo sostenible surgido hace más de dos décadas se base en la idea

³⁹ Esta visión más integrada de la alimentación con el medioambiente se sustenta en trabajos preparatorios de la conferencia, como por ejemplo el documento elaborado por la FAO *100 hechos y 14 temas vinculando la población, la alimentación y el planeta*, que aporta ejemplos concretos que expresan la relación entre la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible y el uso de los recursos naturales. FAO, *100 facts in 14 themes linking people, food and the planet*, Roma, FAO, 2015.

⁴⁰ K. Kiss, “Rise and Fall of the Concept Sustainability”, *Journal of Environmental Sustainability*, vol. 1, n° 1, 2013, p. 1.

⁴¹ Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho Internacional*, Barcelona, Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, n° 8, 2006, pp. 159-214.

de que situaciones comprensivas en las que todos ganen son posibles y deben ser promovidas⁴². Según algunos, esto no es posible ya que alcanzar el desarrollo económico, la protección ambiental y la equidad al mismo tiempo es “un oxímoron”⁴³ o una “reformulación de la interacción con el medioambiente del modelo de capitalismo moderno”⁴⁴, por lo que dudan de la posibilidad de encontrar dichas soluciones y acusan al concepto de querer “reconciliar lo irreconciliable”⁴⁵. Algunos han ido incluso más allá y han afirmado que el modelo de tres pilares se basa en “ciencia y lógicas incorrectas”, ya que se basa en la idea de que el medioambiente es algo desconectado de la humanidad, su economía y su bienestar⁴⁶. Otros han señalado que es contraproducente, ya que al vincular protección medioambiental con desarrollo económico, el concepto de desarrollo sostenible contribuye a suavizar los conflictos entre estos fines⁴⁷.

En relación a esto, algunos han apuntado que el problema es considerar que el medioambiente no puede estar en pie de igualdad porque la humanidad no puede disfrutar de bienestar económico o social sin el medioambiente⁴⁸. Dicho de manera gráfica, no puede ser un pilar, sino que debería de ser *la superficie sobre la que los otros dos pilares se sustentan*. Al igual que el modelo predominante de Economía neoclásica, se ha señalado que el problema de la actual conceptualización del desarrollo sostenible es que la humanidad está fuera del esquema y no tiene conexión alguna con la biosfera y sus límites⁴⁹. Por ejemplo, según K. Morrow, la práctica social bajo el paradigma de la sostenibilidad apoya estas ideas, al “ignorar convenientemente el hecho de que el medioambiente ni en la realidad ni en la teoría debería tener el mismo estatus que las preocupaciones sociales y económicas”, ya que, más bien “representan los cimientos sobre los que estos (pilares)

⁴² U. Brand, “Green economy—the next oxymoron? No lessons learned from failures of implementing sustainable development”, *GALA-Ecological Perspectives for Science and Society*, vol. 21, n° 1, 2012, p. 28-32.

⁴³ W. Sachs, “Sustainable development and the crisis of nature: On the political anatomy of an oxymoron”, en W. Sachs, *Planet Dialectics: Explorations in Environment and Development*, Londres, Zed Books, 1999, p. 1-89.

⁴⁴ K. Morrow, “Rio+ 20, the Green Economy and Re-orienting Sustainable Development”, *Environmental Law Review*, vol. 14, n° 4, 2012, p. 281.

⁴⁵ S. B. Banerjee, “Who sustains whose development? Sustainable development and the reinvention of nature”, *Organization Studies*, vol. 24, n° 1, pp. 143-180.

⁴⁶ N. K., Dawe y K. L. Ryan, “The faulty three-legged-stool model of sustainable development”, *Conservation Biology*, 2003, pp. 1458-1460.

⁴⁷ M. Jacobs, *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, Barcelona, Icaria Editorial, 1996.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ H. Daly, *Beyond growth*, Boston, Beacon Press, 1996.

deberían apoyarse”⁵⁰.

Otra crítica que se ha hecho al concepto de desarrollo sostenible ha sido la falta de éxito en su implementación. Esto se refleja por ejemplo en los fracasos a los compromisos de Río, más de dos décadas después de la celebración de esta conferencia. En primer lugar, empezando por la implementación de los principios de Río, el informe *Revisión de la implementación del Programa 21 y los Principios de Río* publicado en enero de 2012 sostenía que, a pesar de que algunos principios habían sido transpuestos en instrumentos de Derecho internacional y nacional, la tónica general era que no se hubiesen convertido en acciones y prácticas significativas⁵¹. De hecho, la falta de resultado en el ámbito de la implementación ha llevado a que se critique el concepto de desarrollo sostenible por ser inadecuado para navegar la fase de implementación. Así pues, tal y como destaca J. Viñuales, la estructura de tres pilares nos dice poco sobre cuáles deberían de ser las prioridades estratégicas al afrontar la degradación ambiental o la pobreza, ya que no tiene la habilidad de marcar prioridades⁵².

Pero, frente a estas críticas, también hay que mencionar que el desarrollo sostenible tiene defensores que destacan sus ventajas tanto a nivel conceptual como a nivel político. Por una parte, algunos de estos críticos admiten que no se puede negar la naturaleza revolucionaria de este concepto, ya que pretendía cambiar totalmente la manera en la que la humanidad se relaciona con el medioambiente⁵³. De manera similar, otros piensan que las preocupaciones arriba mencionadas no justifican el rechazo la noción de desarrollo sostenible, sino que demuestran que es un concepto que permite diversas interpretaciones o concepciones⁵⁴. En este sentido, se ha dicho que el significado esencial del desarrollo sostenible no es ni vacío ni insignificante, puesto que, tanto en su compromiso bidimensional con la equidad, como en su apertura a componentes no monetarios del bienestar, el desarrollo sostenible sugiere una “radical divergencia con la política económica global”⁵⁵. Por otra parte, a pesar de estas críticas, lo cierto es que el desarrollo sostenible sigue siendo el marco principal en el que se

⁵⁰ K. Morrow, *Op. cit.*, p. 281.

⁵¹ Division for Sustainable Development UN Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable development in the 21st century: Review of implementation of Agenda 21 and the Río principles—detailed review of the implementation of Agenda 21*, enero de 2012, p. 9.

⁵² J. E. Viñuales, “The rise and fall of sustainable development”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 22, n° 1, 2013, pp. 3-13.

⁵³ K. Morrow, *Op. cit.*, p. 279.

⁵⁴ M. Jacobs, *Op. cit.*, p. 125.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 127.

encuadran las negociaciones internacionales sobre los grandes problemas que afronta la humanidad y sigue generando un alto nivel de consenso entre los diferentes actores. Así se ha visto, por ejemplo, en cómo la nueva agenda de desarrollo 2030 se ha construido en torno a este concepto.

Por lo tanto, aquí se defiende que estas ventajas justifican la vigencia de este concepto, sin que esto implique que se deban obviar las legítimas críticas a la estructura de pilares y los conflictos entre desarrollo económico y protección medioambiental. Por un lado, una evolución conceptual que modifique la representación de la estructura de pilares para situar el medioambiente en la base sobre la que los otros dos pilares se apoyan estaría más acorde con cómo estos pilares interaccionan en la realidad. Por otro lado, es preciso reconocer que los conflictos entre pilares permanecen. En particular, no se puede negar que, en muchos casos, la protección del medioambiente deba suponer restricciones de la actividad económica. La lucha contra el cambio climático es un caso muy claro: la única manera de evitar que la temperatura mundial suba más allá del umbral de dos grados es mediante una reducción drástica de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), estrechamente vinculadas al desarrollo económico.

II. EL MARCO METODOLÓGICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DERECHO INTERNACIONAL: LA EXPRESIÓN DE UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL

Después de ver el origen y evolución del desarrollo sostenible, conviene ahora centrarse en examinar la naturaleza y el valor jurídico de esta noción. Como se ha visto ya al ver su evolución, el desarrollo sostenible es considerado en la actualidad como un concepto multidimensional, lo que se refleja en sus diferentes consideraciones en el plano jurídico. A continuación, se aborda precisamente la cuestión de la multidimensionalidad del desarrollo sostenible como concepto jurídico, para después prestar atención a su consideración como un marco metodológico en Derecho internacional.

A. La multidimensionalidad del desarrollo sostenible como concepto jurídico

Desde que el desarrollo sostenible impacta en el Derecho internacional con la Declaración de Río en 1992, varios instrumentos legales internacionales han incorporado este concepto. En primer lugar, como ya se ha señalado, esta noción aparece mencionada en las declaraciones de las grandes conferencias ambientales, en particular, en los principios 4, 5 y

8 de la Declaración de Río y en múltiples ocasiones en las declaraciones de Johannesburgo y Río+20. En segundo lugar, este concepto aparece también recogido en algunas de las sentencias de tribunales internacionales más influyentes, en particular en la sentencia de la CIJ, el caso *Gabčíkovo-Nagymaros*⁵⁶. En este caso, la CIJ se refirió por la primera vez a la “necesidad de reconciliar el desarrollo económico con la protección del medioambiente, tal y como esta expresado en el contexto de desarrollo sostenible”⁵⁷. También aparece en el *Estados Unidos — Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC⁵⁸; y, más recientemente, en la sentencia del *Caso sobre las Papeleras instaladas sobre el Río Uruguay* de la CIJ⁵⁹. En tercer lugar, el valor del desarrollo sostenible como un principio de Derecho internacional también ha sido reconocido por la International Law Association (ILA) en 2002, en la *Declaración de Nueva Delhi sobre los Principios de Derecho Internacional relacionados con el Desarrollo Sostenible*, conocida como *Declaración de Nueva Delhi*, que consensuó una lista de principios de Derecho internacional a partir del concepto de desarrollo sostenible⁶⁰.

Sin embargo, a pesar de estas menciones, la naturaleza jurídica internacional del desarrollo sostenible no ha sido aclarada en ninguno de estos instrumentos, que de hecho reflejan a veces consideraciones diferentes del mismo. Consecuentemente, esto ha generado un intenso debate en la doctrina sobre la naturaleza jurídica del desarrollo sostenible. Ante este debate, la posición más drástica ha sido negar su naturaleza jurídica, argumentando que el desarrollo sostenible puede ser considerado como un objetivo político pero no como una norma⁶¹. Sin embargo, en contraposición a este argumento extremo, se ha señalado que incluso la consideración de este concepto como un objetivo político en los niveles nacional e internacional acarrearía consecuencias normativas, funcionando como un parámetro de legitimidad de las políticas implementadas⁶².

No obstante, a pesar de que algunos hayan negado la naturaleza jurídica del desarrollo

⁵⁶ CIJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *Op. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*, pár. 140.

⁵⁸ Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, *Estados Unidos — Prohibición de importar ciertos camarones y sus productos*, WT/DS26, 21 de noviembre de 2001, pár. 153.

⁵⁹ CIJ, *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, 2010, párs. 75, 77 y 177.

⁶⁰ ILA, *New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development*, Resolución 3/2002, 6 de abril de 2002.

⁶¹ G. Fievet, “Réflexions sur le concept de développement durable: prétentions économiques, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux”, *Revue Belge de Droit International*, vol. 128, 2001, p. 143.

⁶² Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible (...)*, *Op. cit.*, p. 188.

sostenible, lo cierto es que la gran mayoría de la doctrina iusinternacionalista no la ha puesto en duda. Esto se debe a que es difícilmente discutible que este concepto haya penetrado las fuentes del Derecho internacional y haya generado normas de Derecho válidas⁶³, en particular por su extensivo uso en instrumentos internacionales. Pero partiendo de este acuerdo, los juristas iusinternacionalistas difieren de nuevo en el valor jurídico que otorgan a este concepto, ya que si bien algunos lo consideran como un principio sustantivo, como parte del Derecho consuetudinario⁶⁴ o simplemente como un principio emergente⁶⁵, otros han subrayado su naturaleza como una herramienta procedimental.

En relación a la consideración del desarrollo sostenible como una herramienta procedimental, por un lado, P. W. Birnie y A. E. Boyle opinan que el verdadero sentido legal del desarrollo sostenible es “el proceso mediante el cual los Estados y otros actores internacionales con personalidad legal debería seguir para adoptar una decisión”, por lo que argumentan que el desarrollo sostenible no supone una obligación sustantiva, sino una procedimental⁶⁶. En consecuencia, para evaluar si una política es sostenible es necesario equilibrar e integrar las diferencias entre las consideraciones sociales, económicas y medioambientales⁶⁷. Por otro lado, otra concepción interesante que resalta su valor procedimental es el análisis de V. Lowe del desarrollo sostenible como una “norma intersticial o modificadora”⁶⁸. Según él, el desarrollo sostenible ejerce su influencia

⁶³ V. Barral, “Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm”, *European Journal of International Law*, vol. 23, n° 2, 2012, pp. 377-400.

⁶⁴ Por ejemplo: H. Hofmann, *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*, Londres, Graham and Trotman, 1994, pp. 170-184; A. Epiney y M. Scheyli, “Le concept de développement durable en droit international public”, *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, vol. 7, 1997, pp. 264-265; F. Sindico, “Medio ambiente, comercio internacional y el paradigma del desarrollo sostenible. La cuestión de las medidas comerciales en los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente”, *Suplemento de Derecho Ambiental*, vol. 11, n° 1, 2004.

⁶⁵ Por ejemplo, P. Sands, “International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles”, en W. Lang, *Sustainable development and international law*, Londres, Graham & Trotman Ltd., 1995, p. 57.

⁶⁶ P. Birnie y A. Boyle, *International Law and Environment*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 95-97.

⁶⁷ Por tanto, en su opinión, si por ejemplo los Estados no llevan a cabo una evaluación de impacto ambiental antes de tomar la decisión, no cooperan en los riesgos ambientales transfronterizos o en el uso sostenible de los recursos, no integran las consideraciones ambientales en la toma de decisiones o no tienen en cuenta las necesidades de la equidad intra e intergeneracional no pretenden perseguir el desarrollo sostenible, ya que no estarán implementando las principales herramientas contenidas en la Declaración de Río. P. Birnie, A. Boyle y C. Redgwell, *International Law and the Environment*, 3^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 127.

⁶⁸ V. Lowe, “Sustainable Development and Unsustainable Arguments”, en A. Boyle y D. Freestone (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 19.

normativa principalmente como una herramienta interpretativa en manos de los jueces, así como durante las negociaciones internacionales o las actividades de implementación.

Finalmente, también cabe mencionar que el desarrollo sostenible ha sido considerado por algunos como un derecho humano. En esta línea, J. Juste Ruiz argumenta que es una evolución del derecho al desarrollo y podría definirse como “el derecho a vivir en un medioambiente adecuado al desarrollo integral de la persona y que permite la satisfacción de las necesidades esenciales de las generaciones presentes y futuras”⁶⁹. Según él, este derecho incluiría los derechos sociales y económicos, tales como el derecho a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación y otros, así como derechos procesales, como el derecho a la información y a la participación.

Además de estas aproximaciones a la naturaleza jurídica del desarrollo sostenible, también ha habido otros acercamientos más abarcadores que reconocen como válidas las diferentes consideraciones legales del concepto y que, de hecho, sostienen que una de las características de este concepto es, precisamente, su multidimensionalidad. Así pues, el desarrollo sostenible ha sido considerado también como una *matriz conceptual*⁷⁰. Esta visión también es consistente con un grupo de estudios que han aparecido alrededor de la noción de desarrollo sostenible y que consideran este concepto no solo como una norma sino como una nueva rama del Derecho internacional: el *Derecho internacional del desarrollo sostenible*. Este nueva rama de Derecho ha sido definido como “el cuerpo de principios legales, tratados y legislación, así como otros instrumentos legales, que rigen el área de intersección entre el Derecho social, económico y ambiental para el desarrollo sostenible”⁷¹. Como un cuerpo emergente de Derecho, el Derecho internacional del desarrollo sostenible también puede proporcionar una armonización y un equilibrio muy necesarios en el contexto actual de globalización, sobre todo “reforzando los aspectos sociales y ambientales de estos procesos”⁷².

⁶⁹ J. Juste Ruiz, “El desarrollo sostenible y los derechos humanos”, en A. Salinas de Frías (ed.) *et al.*, *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Servicio de publicaciones de las universidades de Córdoba/Sevilla/Málaga, 2005, p. 774.

⁷⁰ P.M. Dupuy, “Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?”, *Revue générale de droit international public.*, vol. 101, n° 4, 1997, pp. 873-903.

⁷¹ M.C. Cordonier-Segger y A. Khalfan, *Op. cit.*

⁷² *Ibid.*

B. El marco metodológico del desarrollo sostenible en el Derecho internacional: concepto y caja de herramientas

Un ejemplo de interpretación amplia y abarcadora del desarrollo sostenible es la de Á. J. Rodrigo, que considera que es “un concepto flexible y multidimensional que permite diferentes posibilidades prácticas”⁷³. Según él, la existencia de diferentes aproximaciones muestra que esta noción no puede ser entendida de una manera restrictiva y selectiva. Ciertamente, sobre la base de esta propuesta, el desarrollo sostenible se puede considerar, en primer lugar, como un objetivo político, que implica “un enfoque integral e integrado de los proyectos económicos, sociales y políticos, con miras a la utilización sostenible de los recursos naturales”⁷⁴. En segundo lugar, el desarrollo sostenible también se puede ver como un concepto jurídico, cuyo valor normativo puede tener una pluralidad de manifestaciones, entre otras su concepción como derecho humano, que expresa las relaciones entre desarrollo y medioambiente⁷⁵. En tercer lugar, y utilizando un enfoque más amplio, el desarrollo sostenible se puede considerar como un marco metodológico para la creación y aplicación de políticas públicas y normas jurídicas internacionales, que proporciona a su vez un conjunto de herramientas que pueden contribuir a integrar los diferentes aspectos de tal objetivo⁷⁶.

Por lo tanto, tal y como argumenta este autor, la noción de desarrollo sostenible puede servir también como un *marco metodológico*. Este marco existiría tanto en el ordenamiento jurídico internacional como en la ciencia del Derecho internacional y estaría disponible para los operadores jurídicos en los procesos de creación y aplicación de las políticas económicas, sociales y medioambientales y de las normas jurídicas internacionales⁷⁷. Entre otras funciones, este marco podría contribuir a reorientar e integrar las normas ya existentes o crear otras nuevas que tengan todas ellas como objetivo el desarrollo sostenible⁷⁸. Como se verá a continuación, las principales herramientas que aporta este marco son tres: unos principios de carácter sustantivo y procedimental, un enfoque integrado para la creación y la implementación de políticas públicas y unos recursos

⁷³ Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible (...)*, *Op. cit.*, p. 162.

⁷⁴ ILA, *New Delhi Declaration*, *Op. cit.*, párr. 1.

⁷⁵ J. Juste Ruiz, “El desarrollo sostenible y los derechos humanos”, *Op. cit.*, p. 774.

⁷⁶ Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible (...)*, *Op. cit.*, p. 162.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 197.

hermenéuticos para la solución de controversias jurídicas.

1. *Unos principios de carácter sustantivo y procedimental*

El marco metodológico del desarrollo sostenible aporta una serie de principios jurídicos de Derecho internacional, tanto de carácter sustantivo como procedimental. Estos principios se encuentran dispersos en una variedad de instrumentos internacionales de diferente tipo y tienen diferente valor jurídico en el Derecho internacional. Para rescatar estos principios dispersos, la ILA los recopiló en 2002 en la ya mencionada *Declaración de Nueva Delhi*. Esta Declaración fue, además, agregada a las discusiones de la Conferencia de Johannesburgo por los gobiernos de Bangladesh y los Países Bajos⁷⁹. Según Á. J. Rodrigo, su importancia reside en que “goza de autoridad científica y de apoyo al ser una manifestación colectiva de la doctrina iusinternacionalista”⁸⁰.

Estos principios, tal y como están recogidos en la Declaración de Nueva Delhi, proporcionan a los Estados obligaciones jurídicas, pautas de conducta y guías para la acción, dependiendo del diferente alcance y valor normativo de cada uno de estos principios. Estos principios tienen por tanto carácter normativo en Derecho internacional, por lo que pueden generar obligaciones y derechos para los Estados, según el estatuto jurídico de cada uno de ellos y, además, desempeñan una serie de funciones específicas. En particular, según M. C. Cordonier-Segger y A. Khalfan, estos principios ayudan a resolver controversias relativas al desarrollo sostenible y a orientar al Derecho y a la política en las intersecciones de las normas económicas, sociales y ambientales internacionales⁸¹. Según P. Sands y la ILA, estos principios constituyen, además, una guía para la adopción de políticas y normas jurídicas y para ayudar en la aplicación e interpretación de normas jurídicas ya existentes⁸².

Entre los siete principios contenidos en esta lista, hay cinco principios de carácter sustantivo y dos principios de carácter procedimental. Por una parte, entre los principios de carácter sustantivo destacan: el deber de los Estados de uso sostenible de los recursos naturales (principio 1); el principio de equidad y de erradicación de la pobreza (principio 2);

⁷⁹ A través de la Resolución A/CONF.199/8.

⁸⁰ Á. J. Rodrigo Hernández, “El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 64, n° 2, 2012, p. 137.

⁸¹ M.C. Cordonier-Segger y A. Khalfan, *Op. cit.*, pp. 273-277.

⁸² ILA, *Report of the Committee International Law on Sustainable Development*, Conferenciad e Toronto, 2006, p. 3.

el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (principio 3); el principio de precaución con respecto a la salud humana, los recursos naturales y los ecosistemas (principio 4); y el principio de integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales (principio 7). Por otra parte, esta lista también incluye dos principios de naturaleza procedimental: el principio de participación pública y acceso a la información y a la justicia (principio 5) y el principio de buena gobernanza (principio 6). Además, este marco también aporta una serie de principios de naturaleza procedimental no incluidos en la Declaración, tales como “el principio de evaluación previa del impacto ambiental”, “el mecanismo para un desarrollo limpio”, etc.

En el siguiente capítulo, se examinarán estos principios en mayor detalle, prestando atención a sus aportaciones con respecto a la realización del derecho a la alimentación.

2. Un enfoque integrado para la creación y la implementación de políticas públicas

Con base en el principio de integración, el desarrollo sostenible también aporta un enfoque para la creación e implementación de políticas. Según un informe del Comité de Derecho internacional de Desarrollo Sostenible de la ILA, elaborado con motivo de la Conferencia de Toronto en 2006, el principio de integración no debería afectar solamente la composición e implementación de determinadas medidas sino *la creación y realización de las políticas*⁸³. Este mismo informe reconoce que todavía queda mucho por escribir sobre este principio, particularmente a la luz de la inclusión de consideraciones sociales dentro de la clásica dicotomía medioambiente-desarrollo económico⁸⁴. Asimismo, el desarrollo sostenible ofrece un *enfoque inclusivo* en el sentido de que exige la participación en la toma de decisiones de todos los actores interesados en los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas y normas jurídicas internacionales. Por tanto, la determinación de su contenido, que es dinámico y contextual, será el resultado de un proceso integral y cooperativo⁸⁵.

Esta integración deberá reflejarse tanto a nivel institucional como sustantivo. A nivel institucional, este enfoque implica la incorporación de una perspectiva medioambiental en la elaboración y seguimiento de las políticas internacionales y nacionales, involucrando en la

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible (...), Op. cit.*, p. 187.

toma de decisiones en cada uno de estos niveles bien a las instituciones medioambientales internacionales, o bien a los ministerios de medioambiente y/o a los organismos medioambientales nacionales, incluyendo también a las ONG activas en este ámbito. A nivel sustantivo, en cada caso y contexto específicos será central una previa identificación de los principales problemas ambientales vinculados a la producción y distribución de alimentos, tales como la degradación de los suelos, la reducción de la biodiversidad agrícola, la contaminación de acuíferos, el uso de agroquímicos contaminantes etc. Una vez identificados, las políticas deberían adoptar una perspectiva basada en el largo plazo y orientarse a la mitigación de los problemas ambientales identificados.

3. *Unos recursos hermenéuticos para la solución de controversias*

El marco metodológico del desarrollo sostenible también aporta determinados recursos hermenéuticos para resolver controversias. Estos recursos pueden resultar útiles para los órganos encargados de aplicar las normas jurídicas internacionales, ya que pueden contribuir a una interpretación sostenible de las normas jurídicas. Además, en el contexto actual de dispersión normativa (ver capítulo tercero), el desarrollo sostenible puede contribuir a dar coherencia a las decisiones judiciales, al dotar a los jueces de herramientas para una interpretación más sostenible e integrada. Por interpretación sostenible de las normas jurídicas se entiende:

“la interpretación del derecho aplicable a un supuesto de hecho que tenga en cuenta, pondere e integre los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible con el fin de lograr una aplicación más sostenible de las normas, teniendo en cuenta las particularidades del contexto ambiental y de desarrollo en el que operan”⁸⁶.

En concreto, el marco metodológico del desarrollo sostenible proporciona a los órganos encargados de aplicar las normas jurídicas, en especial a los jueces y tribunales, un conjunto de recursos hermenéuticos que pueden ayudarles en esa tarea⁸⁷. Las técnicas al alcance de los tribunales que aporta el razonamiento judicial integrador son, en primer lugar, la aplicación de las cláusulas que regulan de forma expresa las relaciones entre tratados (relaciones entre régimen regional y el resto); en segundo lugar, el desarrollo de normas estructurales del Derecho internacional que ayudan al proceso de integración (la contenida en el art. 31.3.c) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969); en

⁸⁶ Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible (...), Op. cit.*, p. 206.

⁸⁷ *Ibid.*

tercer lugar, la interpretación teleológica del tratado que dé prioridad a su objeto y fin respecto al tenor literal de sus disposiciones; y, en cuarto lugar, el recurso a nociones de equidad y otros principios generales⁸⁸. Además, como indica Á. J. Rodrigo, se podrían estar desarrollando algunas herramientas propias de este ámbito, como sería el uso de la propia terminología del desarrollo sostenible en el discurso jurídico⁸⁹.

III. EL POTENCIAL DEL MARCO METODOLÓGICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL CONTEXTO POST- 2015

Después de haber examinado el concepto de desarrollo sostenible, tanto en sentido amplio como en el ámbito específico del Derecho internacional, ha llegado el momento de afrontar la cuestión del potencial que el marco metodológico basado en este concepto puede tener en la implementación del derecho a la alimentación en el contexto post 2015. Para ello, antes de nada, se deben examinar cuáles son los límites de un enfoque basado en este derecho. Como se ha visto en el capítulo cuarto, la utilización durante los últimos años del derecho a la alimentación en la lucha contra el hambre se enmarca en la tendencia general observada de aplicar un enfoque de derechos humanos a las estrategias de erradicación de la pobreza, sobre todo desde la ONU⁹⁰. Como se indica en el documento *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*⁹¹, un enfoque de derechos humanos aplicado a la reducción de la pobreza implica el reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales.

No obstante, conviene preguntarse si este enfoque es el marco adecuado para abordar la seguridad alimentaria de manera holística, abordando los actuales problemas que obstaculizan la implementación del derecho a la alimentación, como el cortoplacismo, la falta de coherencia de las políticas que impactan en la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos naturales. Para ello, tiene sentido comenzar esta sección examinando cómo las

⁸⁸ Á. J. Rodrigo Hernández, “El principio de integración (...)”, *Op. cit.*, p. 146.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ En 1997 el Secretario General puso de manifiesto la necesidad de integrar los derechos humanos en todo el trabajo de la Organización, la erradicación de la pobreza. En el año 2001 la Presidenta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que elaborara un proyecto de directrices sobre el enfoque de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, que se publicaría en 2004.

⁹¹ OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, OACDH, 2004.

instituciones y la doctrina de derechos humanos han incorporado las preocupaciones ambientales y hasta qué punto las han considerado problemas de derechos humanos. En este sentido, existe una abundante literatura, tanto a nivel de la ONU como en la doctrina iusinternacionalista, centrada en examinar en detalle las relaciones entre el medio ambiente y los derechos humanos.

A continuación, se presta atención a los límites del enfoque basado en los derechos humanos. Para ello, se examina, en primer lugar, la documentación emanada de los órganos de derechos humanos de la ONU, para explorar después, a nivel más general, la literatura que se ha ocupado de estudiar esta relación, tanto en la doctrina iusinternacionalista como en el ámbito de otros organismos del sistema de la ONU. Después de identificar estos límites, se verán cuáles son las ventajas de utilizar un enfoque integrado entre el desarrollo sostenible y en el enfoque basado en los derechos humanos.

A. Los límites del enfoque basado en los derechos humanos

1. El medioambiente en el discurso de los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

La preocupación de los organismos de derechos humanos de la ONU por el medioambiente empieza con posterioridad a la elaboración de la mayoría de las grandes convenciones de derechos humanos. A causa de la llegada tardía de las preocupaciones medioambientales a la agenda global, la Declaración Universal de 1948, así como otros instrumentos internacionales de derechos humanos subsiguientes, no hicieron ninguna referencia explícita al medioambiente. La primera excepción es la *Convención de los Derechos del Niño* de 1989, que recoge que la contaminación medioambiental presenta “peligros y riesgos” para una alimentación nutritiva y agua potable para beber⁹². Por consiguiente, aunque en la Conferencia de Estocolmo ya se establecía la conexión entre los derechos humanos y el medioambiente⁹³, los órganos de derechos humanos de la ONU no prestaron atención a esta relación hasta dos décadas después.

⁹² *Convención sobre los Derechos del Niño*, firmada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, en *United Nations Treaty Series*, vol. 1577, art. 24.

⁹³ En concreto, el principio 1 de la declaración final de la conferencia establece que “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, *Op. cit.*

i. Los primeros intentos de relacionar los derechos humanos y el medioambiente

A pesar de esta preocupación tardía, desde principios de la década de 1990, los organismos de derechos humanos de la ONU se han esforzado por conectar los derechos humanos con el medioambiente, incluyendo el derecho a la alimentación. Estos organismos incluyen a la Comisión de Derechos Humanos y su sucesor el Consejo de Derechos Humanos (CDH), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) y algunos de los procedimientos especiales establecidos por el Consejo. En particular, el primer reconocimiento de esta conexión la hizo la Comisión en 1991, cuando adoptó una resolución titulada *Derechos humanos y medioambiente* que afirmaba la relación entre la protección medioambiental y la promoción de los derechos humanos⁹⁴. Asimismo, la Comisión reconocía que “todos los individuos tienen derecho a vivir en un medioambiente adecuado para su salud y bienestar”⁹⁵.

Otro hito importante en la constatación de esta relación ha sido el *Informe Ksentini* sobre los derechos humanos y el medioambiente, publicado en 1994⁹⁶. Este informe exploraba el vínculo entre la degradación ambiental y los derechos humanos, y fue encargado por la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de la Comisión a la Relatora Especial F. Z. Ksentini en 1989. En este informe, la relatora subrayaba el impacto de la degradación ambiental en los grupos vulnerables y analizaba la importancia del medioambiente para la garantía de varios derechos humanos, incluidos el derecho a la alimentación. En concreto, F. Z. Ksentini afirmaba que “la seguridad alimentaria está inextricablemente vinculada con un medioambiente libre de degradación y depende de un desarrollo ambiental y socialmente sostenible”⁹⁷. Asimismo, llamó la atención sobre los efectos de la interferencia con la producción y la distribución de alimentos, ya que podría conducir a serios estreses ambientales y forzar a las personas a “sacrificar la sostenibilidad ambiental en el largo plazo para alcanzar necesidades de subsistencia en el corto plazo”⁹⁸. Este informe, además, anexaba un borrador de principios

⁹⁴ Comisión de Derechos Humanos, *Human rights and the environment*, E/CN.4/RES/1991/44, 5 de marzo de 1990.

⁹⁵ *Ibid.*, pár. 1.

⁹⁶ Comisión de Derechos Humanos, *Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission has been Concerned, Human Rights and the Environment: Final Report by Mrs. Fatma Zobra Ksentini, Special Rapporteur*, E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 de julio de 1994, p. 190.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 188.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 190.

sobre derechos humanos y medioambiente. Estos principios reafirmaban la existencia de un derecho a un medioambiente sano, que es interdependiente e indivisible con otros derechos humanos (principio 2) y añadía un “derecho a estar libres de contaminación, degradación ambiental y actividades que afecten negativamente el medioambiente” (principio 5). No obstante, estos principios no han sido hasta el momento desarrollados por los órganos de la ONU.

Años después de la publicación de este informe, el CDH también se ocupó de este asunto, proclamando varias resoluciones relevantes para la relación entre los derechos humanos y el medioambiente⁹⁹. Igualmente, para estudiar esta relación en profundidad, en 2011 el Consejo hizo un llamamiento a la OACDH para realizar un estudio analítico sobre la relación entre el medioambiente y los derechos humanos. Este estudio reconocía el vínculo entre la degradación medioambiental, incluida la contaminación de aire, del agua y de la tierra y la realización de varios derechos, tales como el derecho a la vida, a la alimentación y a la salud, y concluyó que “los derechos humanos y el medioambiente están explícita e implícitamente interrelacionados”¹⁰⁰. Además, este informe expresaba la preocupación sobre el impacto de los desastres naturales, las enfermedades y las plagas en la seguridad alimentaria y afirmaba la necesidad de “prevenir una mayor desertificación y degradación de la tierra para expandir la agricultura ambientalmente sostenible para luchar contra el hambre a nivel global”¹⁰¹.

Por otra parte, también hay que mencionar la substancial contribución para la clarificación de esta relación hecha por los procedimientos especiales creados por el Consejo. Por una parte, el anterior Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el belga O. De Schutter, ha dedicado bastante tiempo a estos asuntos, en particular examinando la relación entre el sector agroindustrial, la degradación ambiental y los derechos humanos. En particular, su trabajo en sus últimos años como relator se concentró en plantear una reforma de los sistemas de alimentos orientada a la realización del derecho a la

⁹⁹ En estas resoluciones, el Consejo afirmó repetidamente que la degradación medioambiental y el cambio climático desempeñan un rol importante en las violaciones masivas del derecho a la alimentación, en particular en los países en desarrollo. Entre ellas, las resoluciones 7/23 del 28 de marzo de 2008 y la 10/4 del 25 de marzo de 2009 sobre derechos humanos y cambio climático; y las resoluciones 9/1 del 24 de septiembre de 2008 y la 12/18 del 2 de octubre de 2009, sobre los efectos adversos del transporte y vertido de productos tóxicos y peligrosos en el disfrute de los derechos humanos.

¹⁰⁰ CDH, *Analytical Study on the Relationship between Human Rights and the Environment, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/19/34, 16 de diciembre de 2011, p.7.

¹⁰¹ *Ibid.*

alimentación, subrayando que la productividad agrícola depende en última instancia de los servicios realizados por los ecosistemas¹⁰² y focalizándose en aspectos particulares tales como el impacto de la destrucción de los caladeros a nivel global en el derecho a la alimentación en múltiples países y comunidades¹⁰³. Por otra parte, el Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertido ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, O. Ibeanu, también ha estudiado las implicaciones de la degradación ambiental en los derechos humanos. Como resultado a sus investigaciones, hizo un llamamiento al Consejo a tomarse más en serio el tema de la gestión de los residuos tóxicos¹⁰⁴. Además, el relator Ibeanu se quejó sobre la falta de atención recibida de su mandato, sobre todo porque a menudo recibía quejas de los Estados argumentando que esos asuntos estarían mejor discutidos en los foros medioambientales que en el Consejo.

Sobre la base de la documentación examinada, se puede afirmar que las instituciones de la ONU han hecho un cierto esfuerzo para conectar los derechos humanos y el medioambiente, aunque su enfoque se ha limitado hasta hace pocos años a establecer esta relación a nivel teórico, sin ofrecer ninguna nueva contribución a la concepción de estas interrelaciones ni a cómo vincular estos asuntos en el nivel práctico. Además, parece que la antigua Comisión de Derechos Humanos y el CDH se han mostrado reticentes a avanzar en la consideración de estas relaciones, dejando de lado proyectos como el borrador de principios sobre derechos humanos y medioambiente propuesto en el *Informe Ksentini*. En relación a esto, A. E. Boyle ha acusado a los órganos de derechos humanos de la ONU de “no tomarse los temas ambientales en serio”¹⁰⁵. En concreto, este autor subraya la falta de priorización dada a los asuntos ambientales, los cuáles son raramente percibidos como problemas de derechos humanos¹⁰⁶, como sugería la opinión del Relator Especial sobre los efectos nocivos para los derechos humanos de los desechos tóxicos y peligrosos, O. Ibeanu.

¹⁰² CDH, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*, A/HRC/13/33/Add.2, 28 de diciembre de 2009, párr. 21.

¹⁰³ AGNU, *Interim report of the Special Rapporteur on the right to food*, A/67/268, 8 de agosto de 2012.

¹⁰⁴ CDH, *Report of the Special Rapporteur on the Adverse Effects of the Illicit Movement and Dumping of Toxic and Dangerous Products and Wastes on the Enjoyment of Human Rights*, A/HRC/9/22, 13 de agosto de 2008, párr. 34.

¹⁰⁵ A. E. Boyle, “Human Rights and the Environment: Where Next?”, *European Journal of International Law*, vol. 23, nº 3, 2012, p. 617.

¹⁰⁶ *Ibid.*

- ii. Los intentos más recientes de desarrollar la relación entre los derechos humanos y el medioambiente

Desde la celebración de la Cumbre Río+20 en 2012, se han observado intentos recientes de desarrollar la relación entre los derechos humanos y el medioambiente. Por una parte, en 2012, la OACDH y el PNUMA presentaron un informe conjunto en dicha Cumbre titulado *Informe conjunto sobre Derechos humanos y medioambiente* (en adelante *Informe OACDH-PNUMA*)¹⁰⁷. Este informe tenía como objetivo contribuir a la conferencia “mediante el análisis de la interrelación entre los derechos humanos y el medioambiente, ya que ambos son partes integrales e indivisibles del desarrollo sostenible”¹⁰⁸. De acuerdo con este informe, este vínculo es central para los esfuerzos para alcanzar una economía verde, puesto que “sin integrar los derechos humanos y la protección medioambiental, ni el desarrollo sostenible ni la economía verde prosperarán”¹⁰⁹. Así pues, y al contrario que estudios anteriores, este informe trataba de reforzar la relación entre los derechos humanos y el medioambiente a través de propuestas tangibles. En concreto, este estudio se posicionaba a favor de la implementación de un sistema de *contabilidad verde*, el cual pretende medir los costos relativos al uso de los recursos renovables y no renovables en la economía, tales como la degradación de los ecosistemas y sus servicios. Según este informe, implementar este sistema permitiría, entre otras cosas, monitorear la degradación medioambiental que pueda afectar a los derechos humanos.

Por otra parte, el Consejo ha mostrado un interés renovado en esta relación a través de la creación de un nuevo procedimiento especial. En consecuencia, en julio de 2013 el profesor J. H. Knox fue nombrado como el primer Relator Especial sobre los derechos humanos y el medioambiente¹¹⁰. Las tareas principales de la relatoría son:

“estudiar las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medioambiente seguro, limpio, saludable y sostenible e identificar buenas practicas relativas al uso de las obligaciones y compromisos de derechos humanos para informar, apoyar y reforzar el diseño de políticas públicas, especialmente en el área de protección medioambiental”¹¹¹.

En marzo de 2013, el relator Knox publicó un informe sobre las obligaciones de derechos

¹⁰⁷ OACDH y PNUMA, *Human Rights and the Environment Rio+20: Joint Report OHCHR and UNEP*, Background Document for OHCHR-UNEP Joint Side Event “Human Rights at the Center of Sustainable Development - Honoring Rio Principle 1”, 19 de junio de 2012.

¹⁰⁸ OACDH y PNUMA, *Op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹¹⁰ CDH, *Los derechos humanos y el medio ambiente*, A/HRC/19/L.8/Rev.1, 20 de marzo de 2012.

¹¹¹ *Ibid.*, pár. 2.

humanos relacionadas con el disfrute de un medioambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. En ese informe, señalaba que muchos de los asuntos relacionados con la obligación que impone el Derecho de los derechos humanos en relación con la protección medioambiental necesitaban un mayor estudio y clarificación¹¹². Por ejemplo, el relator enfatizaba que el daño ambiental causado por los actores no estatales, incluyendo las empresas, es objeto de preocupación, ya que tiene un gran impacto en derechos humanos específicos, tales como el derecho a la salud, a la vida y la alimentación¹¹³. En este sentido, y en vista del número y la intensidad de las amenazas de carácter medioambiental, el relator afirmaba que “la aplicación del derecho de los derechos humanos a los daños ambientales de carácter mundial y transfronterizo requiere que se examinen cuestiones relativas al alcance extraterritorial de las normas de derechos humanos”¹¹⁴.

2. El medioambiente y los derechos humanos: los principales enfoques teóricos y sus límites

Al mismo tiempo que se desarrollaba el trabajo de la ONU, la doctrina iusinternacionalista también exploraba la relación y los vínculos entre los derechos humanos y el medioambiente desde diferentes perspectivas. En concreto, estas cuestiones han ocupado tanto a académicos centrados en el estudio del Derecho internacional medioambiental como del Derecho internacional de los derechos humanos. Estos enfoques se han centrado en tres temas principales: utilizar los derechos humanos más convenientes e utilizarlos como herramientas para la protección del medioambiente; proclamar un nuevo derecho humano, el derecho a un medioambiente sano; y enfatizar las dimensiones ambientales de ciertos derechos protegidos.

i. Los derechos humanos como herramientas procesales

El primer tema de interés ha sido utilizar los derechos humanos como herramientas procesales para abordar problemas ambientales. Desde Estocolmo hasta mediados de los años noventa, una gran parte de la comunidad ambiental presionó para el reconocimiento de los derechos procesales, específicamente, el acceso a la información ambiental, la

¹¹² CDH, *Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, John H. Knox: *Informe preliminar*, A/HRC/22/43, 24 de diciembre de 2012. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.43_sp.pdf.

¹¹³ *Ibid*, pár. 34.

¹¹⁴ *Ibid*, pár. 48.

participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia y a recursos jurisdiccionales en casos de daño ambiental, los cuáles se percibían como una condición básica para la protección ambiental¹¹⁵. Este enfoque se incluyó en el principio 10 de la Declaración de Río, la cual en vez de tener en cuenta el enfoque más holístico de Estocolmo, formulaba la relación entre los derechos humanos y la protección ambiental en términos procesales¹¹⁶. En consecuencia, los derechos procesales se incluyeron satisfactoriamente en el Derecho internacional medioambiental, ya que desde Río todos los tratados ambientales globales y regionales incluyendo al menos alguna mención a la información pública, el acceso o los recursos jurisdiccionales¹¹⁷. De hecho, tal y como indica A. E. Boyle, los derechos procesales son el complemento más importante en materia ambiental al Derecho de los derechos humanos desde la Declaración de Río¹¹⁸.

ii. El derecho a un medioambiente sano

El segundo tema que ha atraído académicos y activistas ha sido la formulación de un derecho sustantivo a un medioambiente sano. Desde Estocolmo, la formulación de un derecho al medioambiente atrajo la atención tanto de la comunidad de derechos humanos como la medioambiental. Desde ese momento, este derecho alcanzó diferentes niveles de reconocimiento en los ámbitos universal, regional y nacional. En el ámbito universal, además de su sugerencia en la Declaración de Estocolmo, este derecho solo se reconoció en una resolución no vinculante de la Asamblea General, que afirmaba que “todos los individuos tienen derecho a vivir en un medioambiente adecuado para su salud y bienestar”¹¹⁹. No obstante, este derecho ha sido ampliamente reconocido en los niveles regional y nacional. En el ámbito regional, ha sido incluido en diferentes instrumentos regionales vinculantes, tales como los ya mencionados, Convenio de Aarhus, el Protocolo

¹¹⁵ OACDH y PNUMA, *Op. cit.*, p. 11.

¹¹⁶ En particular, este principio establece que “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. *Declaración de Río, Op. cit.*

¹¹⁷ D. Shelton, “Human Rights and Environment Issues in Multilateral Treaties Adopted between 1991 and 2001”, Background Paper for the Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, 2002.

¹¹⁸ A. E. Boyle, *Op. cit.*, p. 616.

¹¹⁹ AGNU, *Necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas*, A/RES/45/94, 14 de diciembre de 1990.

de San Salvador y la Carta de Banjul, entre otros. En el ámbito nacional, al menos 140 constituciones nacionales han hecho referencias explícitas a los derechos y/o responsabilidades ambientales¹²⁰.

En lo que respecta a la consideración que se ha hecho de este derecho en la doctrina, algunos autores lo acogieron favorablemente, argumentando que podría contribuir a tender un puente entre dos comunidades, los activistas de derechos humanos y los ecologistas¹²¹. Por el contrario, otros han dudado de los beneficios de formular un nuevo derecho humano al medioambiente, principalmente debido a las dificultades que presenta aclarar su significado. En particular, algunos han apuntado a las dificultades de establecer un nivel cualitativo de medioambiente garantizado¹²², mientras otros han señalado la imposibilidad de desarrollar estándares justiciables para reforzar este derecho, como consecuencia de la variabilidad intrínseca de las condiciones ambientales¹²³. En efecto, uno de los temas por clarificar con respecto a la relación entre medioambiente y derechos humanos identificados por el informe OACDH-PNUMA en 2012, era, precisamente, la necesidad de definir el contenido del derecho al medioambiente¹²⁴.

iii. La formulación de los derechos medioambientales

El tercer y último tema enfatiza las dimensiones ambientales de ciertos derechos protegidos. Desde esta perspectiva, se destaca que la degradación ambiental, incluyendo la contaminación del aire, el agua y la tierra puede afectar la realización de ciertos derechos específicos, tales como el derecho a la vida, a la alimentación y a la salud¹²⁵. Esta visión estaba implícita en el primer párrafo de la Declaración de Estocolmo que recogía que “ambos aspectos del medioambiente humano, el natural y el creado por el hombre, son esenciales para el bienestar y el disfrute de los derechos humanos básicos y del propio derecho a la vida”. De manera similar, en 1998 el juez de la CIJ C. G. Weeramantry opinaba que:

¹²⁰ CDH, *Analytical Study (...)*, *Op. cit.*, pár. 30.

¹²¹ P. Sands y A. Fabra, “Human Rights and the Environment, Conclusions of a Joint OHCHR-UNEP Meeting of Experts on Human Rights and the Environment”, HR/PUB/02/2, 14-15 de enero de 2002.

¹²² I. Hodkova, “Is there a right to a healthy environment in the international legal order?”, *Connecticut Journal of International Law*, vol. 7, 1991, p. 65; J. W. Nickel, “The Human Right to a Safe Environment: Philosophical Perspectives on Its Scope and Justification”, *Yale Journal of International Law*, vol. 18, 1993, p. 281.

¹²³ G. Handl, “Human Rights and Protection of the Environment: A Mildly ‘Revisionist’ View,” en A. A. Cançado Trindade (ed.), *Human Rights, Sustainable Development and Environmental Protection*, 1992, pp. 121-22.

¹²⁴ OACDH y PNUMA, *Op. cit.*, p. 14.

¹²⁵ CDH, *Analytical Study (...)*, *Op. cit.*, pár. 7.

“la protección del medioambiente es (...) una parte vital de la doctrina contemporánea de los derechos humanos, ya que es una condición *sine qua non* para numerosos derechos humanos, tales como el derecho a la salud y el propio derecho a la vida. No es necesario desarrollar esta cuestión, ya que el daño al medioambiente puede perjudicar y socavar la totalidad de derechos humanos”¹²⁶.

En consecuencia, desde Estocolmo los académicos y los activistas de derechos humanos han prestado más atención a la degradación ambiental, para asegurar que las condiciones ambientales no se deterioren hasta el punto de que el derecho sustantivo a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la vida familiar y privada, el derecho a la cultura y otros derechos humanos se vea afectados. De hecho, los tribunales regionales de derechos humanos han reconocido en varias ocasiones la protección del medioambiente cuando interfiere con la protección de derechos humanos protegidos, en particular, aunque no solo, en el sistema europeo de protección de los derechos humanos¹²⁷. En el caso del derecho a la alimentación, el ya mencionado *Informe Ksentini*, entre otros, afirmaba que la seguridad alimentaria esta inextricablemente vinculada con un medioambiente libre de degradación¹²⁸. Por consiguiente, en las décadas transcurridas desde Estocolmo, una serie de derechos medioambientales, entendidos como derechos relacionados con la protección del medioambiente, fueron reconocidos y sumados al cuerpo de Derecho internacional de los derechos humanos.

Sobre la base de estos trabajos, se han identificado tres principales enfoques teóricos relativos a esta relación: en primer lugar, un enfoque que considera que los derechos humanos son meros instrumentos para abordar los problemas ambientales; en segundo lugar, un enfoque que considera el medioambiente como una precondition para el disfrute de los derechos humanos; y un tercer enfoque que considera que los derechos humanos y el medioambiente deberían integrarse bajo el paraguas del desarrollo sostenible¹²⁹.

B. Las ventajas de un enfoque integrado entre el marco metodológico del desarrollo sostenible y el enfoque basado en los derechos humanos

1. *Las fallas en la incorporación del medioambiente en el enfoque de los derechos humanos: la*

¹²⁶ *Dissenting Opinion of Judge Weeramantry. Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Opinión consultiva, 8 de julio de 1996.

¹²⁷ Para una selección de casos en el sistema europeo, véase Consejo de Europa, *Manual on Human Rights and the Environment*, Estrasburgo, Council of Europe publishing, 2012.

¹²⁸ Comisión de Derechos Humanos, (...) *Report by Mrs. Fatma Zobra Ksentini*, *Op. cit.*

¹²⁹ CDH, *Analytical Study (...)*, *Op. cit.*, pág. 2.

necesidad de un enfoque integrado

La visión del medioambiente compartida tanto por parte de las instituciones de derechos humanos como por parte de académicos y activistas han generado críticas, en concreto por su consideración del medioambiente como una mera fuente de bienestar y recursos para los seres humanos. Esta consideración antropocéntrica del medioambiente es habitual no solo en estos círculos sino que es también la que se ha reflejado en las grandes conferencias ambientales desde Estocolmo y su definición de “medio ambiente humano”. En este sentido, en su influyente teoría sobre la equidad intergeneracional, E. Brown Weiss señala que la preocupación contemporánea con las externalidades ambientales se centra principalmente en los costos que las presentes generaciones deben soportar, por ejemplo cuando se contamina el aire, el agua o el suelo por la expansión industrial, la deforestación y otros aspectos del desarrollo económico¹³⁰.

Esta visión es compartida por la doctrina de los derechos humanos, que solo toma en cuenta el medioambiente cuando las externalidades antes mencionadas inciden en los derechos de las actuales generaciones de seres humanos, sin tener en cuenta por ejemplo otros seres vivos o las generaciones futuras. En relación a eso, C. Redgwell critica la formulación de los derechos ambientales, argumentando que su mera existencia sostiene la idea de que el medioambiente y sus recursos solo existen para el bienestar humano y que no tienen ningún valor intrínseco¹³¹. En consecuencia, estas posturas han sido caracterizadas por las posiciones eco-céntricas como individualistas y antropocéntricas¹³². De manera similar, K. Bosselman considera que esta visión instrumental del medioambiente es problemática ya que las aproximaciones antropocéntricas al medioambiente contribuyen a perpetuar los valores y actitudes que están en el origen de la degradación ambiental y privan al medioambiente de una protección directa y comprensiva¹³³. Igualmente, P. W. Birnie y A. E. Boyle critican la jerarquía según la cual se situó a la humanidad en posición de superioridad e importancia por encima y superior a

¹³⁰ E. B. Weiss, *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*, Nueva York, Transnational Publishers, 1989, p. 19.

¹³¹ De las diferentes interpretaciones del concepto de valor intrínseco, aquí se toma la que considera este concepto como la defensa de los ecosistemas como un todo, en línea con la visión de A. Leopold. B. Devall y G. Sessions, “Deep ecology”, *Technology and Values: Essential Readings*, 1985, pp. 454-59.

¹³² C. Redgwell, “Life, the universe and everything: A critique of anthropocentric rights”, en A. E. Boyle y M. R. Anderson, *Human rights approaches to environmental protection*, Oxford, Clarendon Press, 1996, pp. 71-88.

¹³³ K. Bosselmann, *The principle of sustainability: transforming law and governance*, Burlington-Londres, Ashgate Publishing, 2013.

otros miembros de la comunidad natural¹³⁴.

Con base a argumentos similares, se puede poner en duda la capacidad y suficiencia de la perspectiva de derechos humanos para abordar los actuales desafíos ambientales, incluyendo el cambio climático y sus impactos en el derecho a la alimentación. En primer lugar, desde una perspectiva de derechos humanos, y tal y como muestra la literatura examinada, el medioambiente es visto como una mera fuente de bienestar, y no se le otorga ningún valor, más allá de la satisfacción de las necesidades humanas. En segundo lugar, como se ha visto ya, el enfoque de derechos humanos no ha sido conceptualmente capaz de incorporar las necesidades de las generaciones futuras, ya que considera que solo las generaciones presentes tienen derechos. En tercer lugar, a pesar de los últimos desarrollos, los órganos de derechos humanos de la ONU han fracasado hasta el momento en tomarse el medioambiente seriamente y en enmarcar problemas ambientales con claras implicaciones de derechos humanos como asuntos de derechos humanos, como destacaba el relator Ibeanu.

En consecuencia, P. W. Birnie y A. E. Boyle argumentaban que las demandas de derechos humanos deberían estar integradas en un marco de toma de decisiones más amplio capaz de tomar en consideración, entre otros elementos, valores intrínsecos, las necesidades de las generaciones futuras y los intereses en conflicto de los Estados¹³⁵. Desde su punto de vista, las instituciones de derechos humanos están demasiado limitadas en su perspectiva para equilibrar estos factores, por lo que se necesitaría “alguna maquinaria institucional alternativa, capaz de aportar una visión más holística, a pesar de lo difícil que sea alcanzar esto en la práctica”¹³⁶.

No obstante, esto no tiene por qué implicar necesariamente dejar de utilizar el enfoque de derechos humanos, sino más bien integrarlo en un marco de mayor amplitud. En esta línea, también hay que señalar que hay posiciones de compromiso que tratan de reconciliar los derechos humanos con aspectos como el reconocimiento significativo del valor intrínseco de la naturaleza. Por una parte, D. Shelton sugería que un cierto grado de antropocentrismo es necesario para la protección ambiental, ya que la humanidad es la única especie dotada de conciencia para reconocer y respetar la moralidad de los derechos y porque los seres

¹³⁴ P. W. Birnie y A. E. Boyle, *Op. cit.*, p. 193.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*, p. 194.

humanos son ellos mismos partes de la naturaleza¹³⁷.

2. *El marco metodológico del desarrollo sostenible en Derecho internacional y el derecho a la alimentación*

En esta investigación se considera que el marco metodológico del desarrollo sostenible puede proporcionar el enfoque integrado necesario para abordar las mencionadas fallas en la incorporación del medioambiente en el enfoque de los derechos humanos. Como se ha visto, tanto la ONU como los académicos iusinternacionalistas han explorado las conexiones entre los derechos humanos y el medioambiente y han señalado el desarrollo sostenible como un marco para añadir mayor integración entre ambos. En primer lugar, el informe OACDH-PNUMA resaltaba que los derechos humanos y el medioambiente son ambos parte integral e indivisible del desarrollo sostenible y este vínculo fue señalado como central para los esfuerzos para alcanzar una economía verde. En segundo lugar, uno de los enfoques teóricos relativos a la relación entre derechos humanos y medioambiente planteaba su integración bajo el paraguas del desarrollo sostenible¹³⁸. En tercer lugar, la nueva agenda de desarrollo para el periodo post 2015 está basada en el desarrollo sostenible como marco integrador.

Asimismo, se considera que en el contexto actual existen oportunidades para vincular el derecho a la alimentación y el marco del desarrollo sostenible, tanto en el plano teórico como en el plano práctico.

i. Las conexiones entre el desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación en el plano teórico

A nivel teórico, desde el derecho a la alimentación se ha incorporado la dimensión de la sostenibilidad y viceversa. Desde la *perspectiva del derecho a la alimentación*, la dimensión de la sostenibilidad ya se ha tenido en cuenta en los diferentes instrumentos internacionales orientados a clarificar el contenido de este derecho y guiar su proceso de implementación. En primer lugar, el CDESC considera que “la noción de sostenibilidad está vinculada intrínsecamente con la noción de alimentación adecuada o seguridad alimentaria”¹³⁹. En

¹³⁷ D. Shelton, “Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 28, 1991, p. 103.

¹³⁸ CDH, *Analytical Study (...)*, *Op. cit.*, pár. 2.

¹³⁹ CDESC, *Observación general n° 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, E/C.12/1999/5, 11 de

segundo lugar, la directriz 8E de las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación* afirma que los Estados deberían estudiar medidas concretas para proteger la sostenibilidad ecológica con el objetivo de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras. Igualmente, como se ha visto ya, tanto las *Directrices voluntarias sobre tenencia* como las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca* están basadas en los principios del desarrollo sostenible¹⁴⁰. Por ende, y como indica L. Huici, “el contenido del derecho a una alimentación adecuada se encuentra estrechamente vinculado a la noción de desarrollo sostenible”¹⁴¹.

Desde la *perspectiva del desarrollo sostenible*, a nivel teórico garantizar el derecho a la alimentación debe ser uno de sus objetivos, ya que es un aspecto crucial del desarrollo social, y supone, además, una herramienta para alcanzarlo. Como se ha reiterado en la introducción del documento que expresa la nueva agenda de desarrollo 2030, la erradicación del hambre tiene que ser una prioridad absoluta del desarrollo sostenible. Uno de los objetivos del desarrollo sostenible es reducir la pobreza y cualquier pretensión realista de reducir la pobreza pasa por erradicar el hambre y la desnutrición. Además, en palabras de A. Sen, la expansión de los derechos de las personas es el primer objetivo y el principal medio para alcanzar el desarrollo¹⁴². Por lo tanto, los derechos humanos y el derecho a la alimentación son, a la vez, una consecuencia y una herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible.

- ii. Las conexiones entre el desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación en el plano práctico: el refuerzo mutuo

Estas relaciones entre el derecho a la alimentación y el desarrollo sostenible se reflejan también en el plano práctico, ya que ambos enfoques pueden complementarse para asegurar una mejor implementación de ambos. Por una parte, el marco metodológico del desarrollo sostenible aporta *herramientas jurídicas* que pueden contribuir a una mejor implementación el derecho a la alimentación en el marco de la agenda de desarrollo 2030.

mayo de 1999, pág. 7.

¹⁴⁰ FAO, *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, adoptadas por el CSA en 2012, prefacio.

¹⁴¹L. Huici, “Cambio climático y derechos humanos: el reconocimiento jurídico internacional del derecho a un medio ambiente sano, equilibrado y seguro”, en L. Huici, L. y M. A. Elizalde, *Derechos humanos y cambio climático*, Barcelona, IDHC, 2008.

¹⁴² A. Sen, *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Editorial Planeta, 2000.

En primer lugar, el enfoque integrado que aporta del desarrollo sostenible es adecuado para *afrontar los diferentes componentes de la seguridad alimentaria y del derecho a la alimentación*. Como se ha visto, garantizar la seguridad alimentaria requiere prestar atención a diferentes factores, relacionados con el desarrollo económico y social y con la conservación del medioambiente y de los recursos naturales. El desarrollo sostenible ofrece una perspectiva integradora que puede ser útil para afrontar los complejos factores que inciden en la seguridad alimentaria. El segundo lugar, el enfoque integrado que aporta del desarrollo sostenible es apropiado para *afrontar los nuevos desafíos en materia medioambiental y de gestión de recursos* que amenazan la realización del derecho a la alimentación en el presente siglo. El desarrollo sostenible aporta un elemento fundamental al enfoque de derechos humanos aplicado a la lucha contra el hambre: las necesidades de las generaciones futuras. Para afrontar los nuevos desafíos en materia de lucha contra el hambre -y lograr alimentar tanto a las generaciones actuales como a las generaciones futuras, teniendo en cuenta el aumento de la población, la disminución de los recursos y la degradación ambiental- es crucial garantizar la sostenibilidad del derecho a la alimentación. En tercer lugar, el desarrollo sostenible puede ser útil para *resolver los dilemas y los conflictos* que las demandas opuestas de alimentar a la población y proteger el medioambiente pueden plantear. Alcanzar una situación de seguridad alimentaria y garantizar una gestión sostenible de los recursos planteará desafíos y dilemas a Estados y juristas, al poder presentarse como objetivos contradictorios. El marco del desarrollo sostenible puede ser útil en estos casos puesto que puede ayudar a resolver estos difíciles dilemas con un enfoque integrador e inclusivo y una serie de recursos hermenéuticos.

Por otra parte, el uso de un enfoque de derechos humanos también complementa al desarrollo sostenible. Por un lado, el uso de un enfoque basado en los derechos humanos en la elaboración de políticas y estrategias de seguridad alimentaria aporta *los siete principios PANTHER* elaborados por la FAO. De hecho, algunos de estos principios ya han sido incorporados al Derecho ambiental, como por ejemplo los derechos procesales consolidados en instrumentos regionales, como en el ya mencionado Convenio de Aarhus. Por otro lado, este marco ayuda a la *priorización de determinados objetivos del desarrollo sostenible*, en particular la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables. En este sentido, el enfoque basado en los derechos humanos puede contribuir a integrar los pilares del desarrollo sostenible, entre otras maneras fomentando la participación de todos los actores involucrados y, además, ayudando a priorizar en caso de conflicto entre pilares.

Sin embargo, también es preciso mencionar que hasta el momento ni un modelo ni otro ha sido capaz de tener en cuenta el valor intrínseco del medioambiente. Con respecto a la crítica antropocéntrica de los derechos humanos, no se puede perder de vista la naturaleza igualmente antropocéntrica del concepto de desarrollo sostenible, que pretende salvaguardar el medioambiente para las futuras generaciones de seres humanos¹⁴³. Por tanto, aquí se propone un antropocentrismo moderado, que defienda la naturaleza orgánica de los ecosistemas, pero que reconozca al mismo tiempo el valor intrínseco que tiene la vida humana¹⁴⁴, tal y como es considerada en el concepto de dignidad humana central a la teoría contemporánea de los derechos humanos.

¹⁴³ M. Jacobs, *Op. cit.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 148

CAPÍTULO VIII

LOS PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL RELATIVOS AL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Este capítulo explora la aportación de los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible a una implementación más integrada del derecho a alimentación. Para ello, se tantean las posibles conexiones teóricas y conceptuales entre estos principios y este derecho, y se proponen algunos mecanismos concretos de implementación para ambos. Como se explicaba en el capítulo anterior, estos principios se encuentran dispersos en una variedad de instrumentos internacionales. Por ello, en 2002 la ILA compiló una lista con los más significativos en la denominada *Declaración de Nueva Delhi*¹. Los principios de esta lista varían en su alcance y valor jurídico. Algunos de ellos -como el principio de integración de las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible y el uso sostenible de los recursos naturales- son considerados como parte del derecho consuetudinario, mientras que en el caso de otros -como el de equidad, el de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio de precaución- este estatus ha sido contestado, bien porque carecen del *opinio iuris* suficiente o porque no cumplen de otros criterios como la aceptación general.

A continuación, se analizan estos cinco principios. En la primera parte, se examina el principio de integración, a partir del cual se construirá el marco para la creación e implementación de políticas públicas y para una interpretación más sostenible de las normas jurídicas. En la segunda parte, se presta atención al principio de uso sostenible de los recursos naturales, que ya ha sido incorporado en algunas guías para mejorar la implementación del derecho a la alimentación. Finalmente, en la tercera parte, se exploran los tres principios restantes, que comparten el estatus de principios emergentes: el principio de equidad, el de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio de

¹ De los siete principios recogidos por la ILA en la Declaración de Delhi, se han excluido del análisis los principios de *participación pública y acceso a la información y la justicia* y el principio de *buena gestión de los asuntos públicos*, puesto que al formar parte del enfoque basado en los derechos humanos, se considera que su incorporación no aportaría nada nuevo.

precaución.

I. EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN DE LAS DIMENSIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y AMBIENTALES

El principio de integración refleja la interdependencia entre los aspectos sociales, económicos, financieros, ambientales y de derechos humanos de los principios y reglas del Derecho internacional relacionado con el desarrollo sostenible, así como la interdependencia entre las necesidades de las presentes y futuras generaciones². Este principio ya se reconocía en la Declaración de Estocolmo de 1972, en la que se hace referencia a la necesidad de “adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación del desarrollo que sea compatible con la protección del medio humano” (principio 13). Desde ese momento, se encuentran trazas de este principio en la casi totalidad de los subsiguientes documentos internacionales sobre cuestiones ambientales³. En particular, la Declaración de Río establece en su principio 4 que, “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medioambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada”. De manera similar, este principio ha sido calificado como la “mayor contribución del desarrollo sostenible al Derecho internacional”⁴.

Respecto a su valor jurídico, según Á. J. Rodrigo, en la Cumbre de Johannesburgo se consolidó la solidez de la *opinio iuris* relativa a este principio ya que ningún Estado formuló objeciones, como sí ocurrió respecto a otros principios como el de precaución y el de responsabilidades comunes pero diferenciadas⁵, que se examinan en la tercera parte de este capítulo. Además, este principio se ha incluido en varios tratados internacionales, tanto de alcance universal como la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* de 1992, el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* del mismo año, la *Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación* de 1994 y el *Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces* de 1995;

² ILA, *New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development*, Resolución 3/2002, 6 de abril de 2002, pár. 7.

³ ILA, *Report of the Committee International Law on Sustainable Development*, Conferencia de Toronto, 2006, p. 2.

⁴ P. Sands, “Environmental protection in the Twentieth Century: Sustainable Development and International Law”, en N. J. Vig y R. S. Axelrod (eds.), en *The global environment: institutions, law and policy*, Londres, Earthscan, 1999.

⁵ Á. J. Rodrigo Hernández, *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Madrid, Marcial Pons, 2015, p. 167.

como de alcance regional, particularmente en el ámbito de la UE, donde juega un papel fundamental, tanto a nivel interno (art. 21.3 del *Tratado de la Unión Europea*) como externo⁶. Por ende, según este autor, este principio cumple la condición de norma consuetudinaria, por lo que podría ser aplicable también en y entre regímenes internacionales en los que no se hubiera incorporado de forma expresa⁷.

Según el Comité sobre el Derecho internacional sobre el desarrollo sostenible de la ILA, el principio de integración presenta tres dimensiones: la *sistémica*, la *institucional* y la *jurídica*⁸. La primera dimensión hace referencia al marco conceptual del desarrollo sostenible, la segunda a la dimensión operativa presente en las estructuras institucionales y la tercera a su valor jurídico. A continuación, se abordan cada una de estas dimensiones con mayor detalle, prestando atención a su utilidad para lograr una mayor integración entre el desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación.

A. La integración sistémica

La dimensión sistémica del principio de integración se refiere al marco conceptual del desarrollo sostenible y supone un “un enfoque cooperativo e inclusivo” para que los diferentes componentes (el económico, el social y el medioambiental) se refuercen mutuamente y “el resultado sea cualitativamente diferente de la simple agregación de los mismos”⁹. La integración sistémica se refleja, además, en un marco conceptual utilizado en el diseño e implementación de políticas y normas jurídicas. En este sentido, el lenguaje del desarrollo sostenible no solo tiene una función discursiva sino que desempeña también funciones políticas y normativas, ya que dicha terminología ha dominado los debates políticos y jurídicos en los últimos veinte años en los ámbitos económicos, sociales y ambientales¹⁰.

Además del nivel conceptual, aproximarse al principio de integración desde un nivel sistémico permite afrontar algunos aspectos teóricos que surgen al pasar de la teoría a la implementación del desarrollo sostenible. Así pues, autores como D. French consideran

⁶ Por ejemplo, el principio de integración se ha incorporado como un requisito más para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y los Países ACP en el art. 32.1 del *Acuerdo de Cotonou* de 23 de junio de 2000.

⁷ Á. J. Rodrigo Hernández, *El desafío del desarrollo sostenible (...)*, *Op. cit.*, p. 113.

⁸ ILA, *Report of the Committee (...)*, *Op. cit.*

⁹ Á. J. Rodrigo Hernández, *El desafío del desarrollo sostenible (...)*, *Op. cit.*, p. 151.

¹⁰ *Ibid.*

que el desarrollo sostenible no supone un intento artificial de agrupar temas que se entenderían mejor de manera separada, sino que, por el contrario, supone el “marco intelectual más coherente y pragmático” a través del cual deberían de analizarse las cuestiones económicas, sociales y ambientales¹¹. Sin embargo, tal y como reconoce la ILA, alcanzar al mismo tiempo el desarrollo humano y la protección ambiental es difícil de lograr en la realidad, ya que las situaciones de la vida real siempre implican cesiones y soluciones intermedias¹².

Estas dificultades surgen porque la integración no significa que los pilares sean igual de importantes en los diferentes contextos. En este sentido, no hay que olvidar que priorizar un pilar sobre otro es, ante todo, un tema de valores, ya que los tres pilares expresan diferentes concepciones de la economía, la sociedad y el medioambiente. Por ello, cuando se desciende desde un nivel retórico al nivel de la realidad, surgen inevitablemente difíciles conflictos¹³. Estos conflictos entre pilares/valores están muy presentes por ejemplo en la jurisprudencia de la OMC, que reconoce el desarrollo sostenible como objetivo, pero privilegia el desarrollo del comercio internacional sobre otros objetivos, tales como la protección del medioambiente o la salud¹⁴. También se observa este conflicto en cómo la comunidad internacional ha dejado de lado la cuestión del cambio climático desde que estalló la crisis económica en 2007-2008, privilegiando el desarrollo económico¹⁵. En este sentido, la integración entre el desarrollo económico, el medioambiente y el desarrollo social es un objetivo que se debe alcanzar, pero que en realidad parece no alcanzarse nunca totalmente, ya que en la práctica suele privilegiarse un pilar sobre otro.

En relación a este debate, un enfoque integrado entre el desarrollo sostenible y los derechos humanos contribuye a responder a algunas de las preguntas que plantea la implementación del principio de integración, a saber: *¿cuál es la mejor manera de integrar los tres pilares del desarrollo sostenible?* Y, en caso de conflicto irresoluble, *¿a cuál de los tres pilares habría que darle prioridad?* En relación a esto, aquí se defiende que el enfoque basado en los

¹¹ D. French, *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester, Manchester University Press, 2005, p. 213.

¹² ILA, *Report of the Committee (...)*, *Op. cit.*, p. 6.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Así se ha visto, por ejemplo, en los casos del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, *Estados Unidos — Prohibición de importar ciertos camarones y sus productos*, WT/DS26, 21 de noviembre de 2001; y, *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26, 25 de septiembre de 2009.

¹⁵ Como se refleja en la falta de resultados obtenidos en el acuerdo final alcanzado en la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático celebrada en Copenhague en 2009.

derechos humanos puede contribuir a integrar los pilares del desarrollo sostenible, entre otras maneras fomentando la participación de todos los actores involucrados y, además, ayudando a priorizar en caso de conflicto entre pilares. Por una parte, *asegurar la participación de todos los actores interesados* podría contribuir a obtener resultados más integrados, al representar diferentes perspectivas que tengan en cuenta aspectos ambientales, sociales y económicos.

Por otra parte, según el enfoque de derechos humanos, en el proceso de integración de los diferentes aspectos del desarrollo sostenible - y en particular en caso de conflicto entre pilares- la prioridad para el Estado debería de ser *salvaguardar y/o contribuir a generar los medios de vida de las comunidades y las personas más vulnerables*. Así lo indicaría el énfasis que este enfoque pone en asegurar las necesidades básicas de los más vulnerables. No obstante, en este punto se podría plantear la cuestión de qué derechos o necesidades básicas deberían protegerse por encima de otras consideraciones, como por ejemplo la protección ambiental, ya que, como se ha mencionado anteriormente, el derecho a un nivel de vida adecuado establece un estándar relativo que está en función del contexto económico y ambiental. Algunos criterios para resolver esta cuestión se encuentran en el propio marco de derechos humanos, como por ejemplo: por un lado, dar prioridad en cualquier caso los *derechos caracterizados como fundamentales*, es decir el derecho a la vida y el derecho a estar protegido contra el hambre, así como a los derechos humanos que han adquirido el estatus de *derecho consuetudinario*, como la obligación de proteger el nivel esencial mínimo; o, por otro lado, aplicar el *principio de no retroceso*, que prohíbe cualquier medida que suponga una involución con respecto a un nivel ya protegido. El examen del principio de equidad intergeneracional más adelante arrojará más luz sobre esta cuestión.

En consecuencia, el uso de un enfoque de derechos humanos evita que la protección del medioambiente y el desarrollo económico se conviertan en una excusa que avale políticas que pongan en peligro la realización del derecho a la alimentación de las personas. Asimismo, esta priorización contribuye a llenar de contenido el denostado adjetivo de sostenible, recordando, tal y como se indicaba en el principio uno de la Declaración de Río, “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible”. Tal y como lo expresa la ILA en su informe sobre el tema: “si el desarrollo sostenible quiere ser algo diferente del *status quo*, debería requerirnos aspirar a una macro visión de un desarrollo que alcanza, en todo momento, *los niveles posibles más altos*

de calidad ambiental y desarrollo humano”¹⁶.

B. La integración institucional

La dimensión institucional hace referencia a la necesidad de que del principio de integración se manifieste también dentro de las instituciones y en los procesos de toma de decisiones. En efecto, uno de los objetivos del Programa 21 es “fortalecer las estructuras institucionales a fin de permitir la plena integración de las cuestiones del medioambiente y el desarrollo en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones”¹⁷. Igualmente, según la Declaración de Nueva Delhi, todos los niveles de gobierno –global, regional, nacional, subnacional y local- y todos los sectores de la sociedad deben implementar este principio fundamental para alcanzar un desarrollo que sea sostenible. Según el informe de la ILA sobre esta cuestión, el principio de integración debe reflejarse tanto *dentro y entre las propias instituciones*, como *en los diferentes niveles de cada política*¹⁸.

1. Integración dentro y entre instituciones

El mismo informe de la ILA distingue entre la integración dentro de cada institución particular (*intra-institucional integration*) y la integración en las relaciones entre las diferentes instituciones (*inter-institucional integration*). Con respecto al nivel *intra institucional*, este principio sugiere que cada institución debe integrar el desarrollo sostenible en sus procesos de adopción de decisiones. Esto se basa en la idea de que existe un consenso emergente que reconoce que la integración institucional es una condición *sine qua non* del desarrollo sostenible¹⁹. En efecto, un grupo de expertos de la PNUMA consideraba en 1996 que este principio implicaba asegurar “la importancia de enfoques y estrategias basadas en el largo plazo”²⁰ y señalaba, entre otros mecanismos, la evaluación de impacto ambiental (EIA).

Las EIA son una estrategia orientada a anticipar un posible daño ambiental y por ello se realizan antes de llevar a cabo una determinada actividad o política. Las EIA implican también evaluar las diferentes formas de alcanzar el objetivo propuesto, incluyendo en

¹⁶ ILA, *Report of the Committee (...)*, *Op. cit.*, p. 6.

¹⁷ *Programa 21*, A/CONF.151/26/REV.1 (vol. 1), 12 de agosto de 1992, cap. 8, p. 3.

¹⁸ ILA, *Report of the Committee (...)*, *Op. cit.* p. 8.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ PNUMA, *Final Report of the Expert Group Workshop on International Environmental Law aiming at Sustainable Development*, UNEP/IEL/WS/3/2, 4 de octubre de 1996, p. 35.

algunos casos no proceder con la actividad prevista²¹, por lo que su aplicación en la práctica se está generalizando en los ámbitos estatal, regional e internacional tanto para proyectos como para planes y programas. En el ámbito internacional, en 1991 se firmó el *Convenio de Espoo sobre Evaluación del impacto en el medioambiente en el contexto transfronterizo*, bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de la ONU, que obliga a los Estados a realizar EIA para cierto tipo de proyectos con potenciales efectos más allá de sus fronteras. Esta Convención entró en vigor en 1997 y actualmente ha sido ratificada por 45 países²². Igualmente, las EIA se han incorporado en la práctica de algunas organizaciones internacionales. Por ejemplo, el BM ha introducido procedimientos que miden el impacto ambiental antes de la implementación de sus proyectos²³.

De la misma manera, una aplicación de este principio al derecho a la alimentación ha sido precisamente el uso de las EIA. Así pues, la directriz 17.2 de las Directrices voluntarias de 2004 invita a los Estados a “llevar a cabo evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización del derecho a la alimentación”. De la misma manera, la *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, publicada por la FAO en 2010, recomienda:

“examinar y evaluar con anterioridad los posibles impactos que puedan tener la ley, las políticas, los programas o los proyectos en la disponibilidad, accesibilidad o adecuación de los alimentos podría evitar cualquier interferencia en el ejercicio del derecho a la alimentación de la población en cuestión”²⁴.

Según esta Guía, la evaluación previa de los posibles impactos en el derecho a la alimentación genera tres grandes beneficios: permite contribuir a formular las medidas más adecuadas para invocar el derecho a la alimentación; puede evitar cualquier violación del acceso actual a los alimentos o los medios para adquirirlos; y permite contar con un procedimiento de evaluación del efecto que puede servir de mecanismo disuasivo²⁵.

Por otra parte, la *integración interinstitucional* radica básicamente en “coordinar actuaciones y adoptar decisiones y medidas coherentes entre las diferentes instituciones que tengan como

²¹ ILA, *New Delhi Declaration*, *Op. cit.*, p. 8.

²² Para ver estado de ratificación, véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en

²³ BM, *Manual de operaciones del Banco Mundial. Políticas Operacionales*, OP 4.01, enero de 1999. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP401Spanish.pdf>.

²⁴ FAO, *Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación*, Roma, FAO, 2010, p 132.

²⁵ *Ibid.*, p. 133.

objetivo el desarrollo sostenible²⁶. A nivel global, debido a la fragmentación institucional intrínseca al Derecho internacional, este tipo de integración es muy necesaria, tal y como se ha reconocido en el informe de la ONU *Unidos en la acción*, resultado de una evaluación independiente del sistema de las Naciones Unidas²⁷. De la misma forma, en el contexto de la construcción de la agenda de desarrollo 2030, se ha hecho un llamamiento para reformar los mecanismos globales de gobernanza²⁸. Sin embargo, en la Declaración final no se han observado novedades en lo que respecta a estos mecanismos.

Hasta el momento, una de las modalidades de integración interinstitucional más exitosas ha sido el denominado Fondo para el Medioambiente Mundial (FMM)²⁹. Este Fondo fue creado en 1992 para financiar los costos incrementales de actividades y proyectos que tengan como objetivo el desarrollo sostenible. En particular, este Fondo fue instaurado como el mecanismo financiero de varios tratados internacionales de medioambiente, tales como el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (1992), la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (1992), el *Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes* (2001), y la *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación* (1994), entre otros. En la actualidad, este Fondo financia proyectos en seis ámbitos principales: la conservación de la biodiversidad, el cambio climático, la contaminación química y los residuos, la degradación de la tierra, la contaminación de las aguas internacionales y la gestión sostenible de los bosques³⁰.

Al tratarse de una institución de carácter integrado, utilizada por tanto para alcanzar objetivos diversos que tengan relación con los seis ámbitos señalados más arriba, los recursos de este Fondo pueden ser utilizados también para mejorar la seguridad alimentaria. De hecho, desde su creación este Fondo ha financiado proyectos orientados a mejorar conjuntamente la calidad el medioambiente y la seguridad alimentaria³¹. Por ejemplo, el

²⁶ ILA, *New Delhi Declaration*, *Op. cit.*, p. 9.

²⁷ Este informe subraya la necesidad de superar la fragmentación del sistema de Naciones Unidas y la exigencia de funcionar como una unidad de acción en las esferas del desarrollo, asistencia humanitaria y protección del medioambiente. ONU, *Independent Evaluation of Delivering as One*, A/66/859, junio de 2012.

²⁸ Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las ONU de Desarrollo post 2015, *El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General*, Nueva York, junio de 2012, p. 4.

²⁹ Para un examen más detallado del funcionamiento de este Fondo, véase X. Pons Ràfols, *Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo*, Barcelona, Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, n° 5, 2002, pp. 156-164.

³⁰ Para más información sobre las áreas de trabajo del FMM, véase https://www.thegef.org/gef/Areas_work.

³¹ Para más información, véase <http://www.thegef.org/gef/pubs/two-decades-experience-investing-ecosystem-services-and-adaptation-food-security>.

Fondo ha financiado proyectos de recuperación de cuencas fluviales en áreas donde predomina la inseguridad alimentaria, proyectos basados en financiar servicios de los ecosistemas e iniciativas de adaptación al cambio climático orientadas a lograr la seguridad alimentaria³². De hecho, la gran dotación de este Fondo ha llevado a instituciones como la FAO a iniciar un programa en el que asiste a sus países miembros en el proceso de solicitar dichos fondos para implementar iniciativas orientadas a cumplir objetivos medioambientales y de seguridad alimentaria³³. Por tanto, este Fondo puede funcionar como modelo para otras instituciones, en particular para los mecanismos que se creen para coordinar la implementación de la agenda de desarrollo 2030 a nivel global.

2. Integración en diferentes niveles

Además de en los mecanismos internos e interinstitucionales, la integración institucional debe manifestarse de igual forma en todos los niveles en los que se puedan producir interacciones entre los diferentes componentes del desarrollo sostenible: en el nivel de proyecto específico, en el de planes, programas y políticas, en el programático y en el organizacional³⁴. En primer lugar, en el nivel de proyecto, la integración institucional se puede producir mediante instituciones como la EIA, ya examinada.

En segundo lugar, la integración debe manifestarse además en el nivel de planes, programas y políticas. Esta modalidad de integración institucional se refleja en las Evaluaciones Estratégicas de Impacto Ambiental (EEIA), obligatorias en el ámbito de la Unión Europea desde 2001 para los planes, programas y políticas en algunos sectores³⁵. Esta herramienta es muy útil para la implementación del desarrollo sostenible y del derecho a la alimentación, porque aparte de de los aspectos ambientales, las EEIA incluyen también los aspectos sociales y económicos de la sostenibilidad. En nivel programático, existen a nivel internacional algunos instrumentos que tienen por objeto la integración de desarrollo económico, social y protección del medioambiente para conseguir el desarrollo sostenible, como el Programa 21 adoptado en 1992 en la Cumbre de Río.

³² Para más información, véase <http://www.thegef.org/gef/category/keywords/food-security>.

³³ Para más información, véase <http://www.fao.org/investment/othercollaboration/global-environment-facility/en/>.

³⁴ Á. J. Rodrigo Hernández, “El Derecho internacional sobre (...)”, *Op. cit.*, p.141.

³⁵ En el ámbito de la Unión Europea, la Evaluación Estratégica del Impacto Ambiental está regulada por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 27 de junio de 2001. En el caso español, su ejecución normativa ha sido realizada por medio de la Ley 9/2006, del 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

En tercer lugar, en el nivel organizacional, la integración institucional implica la creación de instituciones que tengan entre sus objetivos la promoción del desarrollo sostenible, tanto de ámbito universal como nacional. En el ámbito universal, destacan el Comité de Comercio y Medioambiente de la OMC y la ya desaparecida Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de la ONU³⁶. En el ámbito nacional, destacan las comisiones nacionales para el desarrollo sostenible, ya recomendadas en el Programa 21³⁷. En 2005 ya se habían creado más de 120, tanto en países desarrollados como en desarrollo³⁸. Estas comisiones pueden tener una especial utilidad de cara a la implementación de la agenda de desarrollo 2030.

C. La integración jurídica

Finalmente, el principio de integración también puede aplicarse en el ejercicio de la función jurídica. En particular, la integración jurídica consiste en “la interrelación de normas jurídicas de ámbitos materiales diferentes con el fin de incrementar el rendimiento de las mismas en pro del desarrollo sostenible y de conseguir resultados prácticos más integrados relativos a dicho objetivo”³⁹. La integración jurídica, siguiendo el Informe de 2006 del Comité relativo al Derecho internacional sobre el desarrollo sostenible de la ILA, ya citado, puede tener dos modalidades: la *integración normativa*, que presta atención al grado de incorporación de las consideraciones de desarrollo sostenible en el significado o en las disposiciones de las normas, y la *integración como una herramienta del razonamiento judicial*, centrada en el uso de técnicas de integración como parte del proceso de razonamiento judicial⁴⁰.

Como se desarrolla en el capítulo décimo, el uso del principio de integración en la función jurídica puede contribuir a lograr una interpretación más sostenible del derecho a la alimentación y de otros derechos relacionados. En este sentido, este principio puede ayudar a los jueces a integrar mejor los pilares del desarrollo sostenible, priorizando cuestiones como la salvaguarda de los medios de vida de las poblaciones afectadas y promoviendo la participación de todos los actores en los procesos de toma de decisiones y técnicas como la evaluación de impacto ambiental y social.

³⁶ Á. J. Rodrigo Hernández, “El Derecho internacional sobre (...)”, *Op. cit.*, p.142.

³⁷ *Programa 21, Op. cit.*, cap. 11, párs. 165 y 166.

³⁸ F. J. Garrido y L. Arnanz Monreal, *Desarrollo sostenible y agenda 21 local: Prácticas, metodología y teoría*, vol. 8, Madrid, IEPALA Editorial, 2005, p. 172.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ ILA, *Report of the Committee (...)*, *Op. cit.* p. 13.

II. EL PRINCIPIO DE USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES

Este principio hace referencia a la obligación de los Estados de asegurar un uso sostenible de los recursos naturales⁴¹. Aunque no se mencionaba todavía la palabra sostenible, el contenido de este principio ya estaba presente en el principio 2 de la Declaración de Estocolmo que decía que “los recursos naturales de la Tierra (...) deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”. Además, este principio está implícito en la propia definición de desarrollo sostenible presente en el Informe Brundtland: para que el desarrollo sea sostenible es necesario, además de respetar el medioambiente, *esperar a que los recursos renovables se restablezcan integralmente y gestionando sensatamente los no renovables*. En consecuencia, este principio establece un límite al principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, tal y como está reconocido en la *Resolución de la Asamblea General de la ONU 1803 (XVII)* del 14 de diciembre de 1962. Según la CDI, este principio es parte del Derecho consuetudinario⁴². Además, se ha reflejado en dos objetivos específicos de la agenda de desarrollo 2030: “conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos” (ODS n° 14) y “proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica” (ODS n° 15).

En los documentos que definen el derecho a la alimentación, la cuestión de los recursos naturales se ha planteado en un principio como una cuestión de acceso a los recursos por parte de los más vulnerables. Así pues, en la OG n° 12 se menciona en relación con las estrategias nacionales que “deben prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos” (pár. 25). Según este párrafo, este acceso debería incluir garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos naturales. En la misma línea, el Equipo del derecho a la alimentación de la FAO ha publicado recientemente un informe que explora la relación

⁴¹ Según el principio 1 de la Declaración de Nueva Delhi “los Estados tienen la obligación de gestionar los recursos naturales, incluyendo los recursos dentro de su territorio o jurisdicción, en una manera racional, sostenible y segura para contribuir al desarrollo de sus pueblos, en relación a los derechos de los pueblos indígenas y la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medioambiente, incluyendo los ecosistemas” (inciso 2).

⁴² CDI, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, part 2, 1994, p. 98, pár. 10.

entre la gobernanza de los recursos naturales y el derecho a una alimentación adecuada, centrándose en la incorporación de un enfoque de derechos humanos a la gobernanza de estos recursos para asegurar un acceso equitativo a todos los actores⁴³.

Sin embargo, también se observa que otros documentos basados en este derecho han intentado buscar un equilibrio entre el *acceso* a los recursos por parte de las personas más vulnerables y la necesidad de *ordenar* ese acceso para lograr su uso sostenible. Siguiendo esta perspectiva, las Directrices voluntarias de 2004 recomendaban a los Estados que promoviesen la ordenación sostenible de pesquerías y bosques (8.13), la conservación y la utilización sostenible de la tierra (8.10) y que mejorasen el acceso y el uso sostenible de los recursos hídricos (8.11). Asimismo, la directriz 8 afirma que los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura. En concreto, en el inciso e), se considera que los países deberían:

“estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques”.

Para seguir esta recomendación, la propia FAO ha hecho recientemente un esfuerzo adicional en esta dirección y ha elaborado dos documentos que pretenden construir modelos nacionales basados en el enfoque de derechos humanos para la gestión sostenible de los recursos naturales las, ya mencionadas, *Directrices voluntarias sobre tenencia* y las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca*, ratificadas oficialmente por el Comité de Seguridad alimentaria Mundial en 2012 y 2014, respectivamente.

Como se detalla a continuación, en ambos documentos se ha utilizado un enfoque que combina el principio de uso sostenible de los recursos naturales y el derecho a la alimentación, en particular con respecto a los recursos renovables necesarios para la producción de alimentos. Después, se sondea el potencial que pueden tener para la implementación del derecho a la alimentación, tanto los sistemas de rendimiento de cuentas sobre el uso y conservación de los recursos naturales como del monitoreo del uso y disponibilidad de los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos.

⁴³ L. Cruz y M. Vidar, *Natural resources governance and the right to adequate food*, Roma, FAO, 2014. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3893e.pdf>.

A. Dos ejemplos de uso de un enfoque integrado: las *Directrices voluntarias sobre tenencia* y las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca*

Las *Directrices voluntarias sobre tenencia* pretenden mejorar los denominados *sistemas de tenencia*, que se refieren a las diferentes maneras que tienen las sociedades de definir y regular la forma en que las personas, comunidades y otros grupos logran acceder a la tierra, la pesca y los bosques⁴⁴. Tal y como se expresa en el prefacio, estos sistemas están expuestos a:

“tensiones crecientes ante la exigencia de garantizar la seguridad alimentaria para una población mundial en aumento, en circunstancias en que la disponibilidad de tierras, de recursos pesqueros y de bosques se ve reducida por la degradación ambiental y el cambio climático”.

Para dar soluciones a estas tensiones, estas Directrices combinan el uso del enfoque basado en los derechos humanos con el principio de uso sostenible de los recursos naturales. Por un lado, se aclara que las Directrices deben guardar coherencia con las obligaciones existentes de los Estados con arreglo al Derecho internacional, en especial la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales sobre los derechos humanos (pár. 1, inciso 1), y en sus principios de aplicación se reconocen los distintos principios PANTHER (pár. 3, apartado b). Por otra parte, el principio de uso sostenible de los recursos naturales se manifiesta en su objetivo, que tal y como se expresa en el prefacio a las Directrices es:

“contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza, sobre la base de los principios del desarrollo sostenible y con el reconocimiento de la centralidad de la tierra para el desarrollo, mediante la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra, a la pesca y a los bosques”

Asimismo, uno de los principios de aplicación de estas Directrices era “reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración” (principio 3, apartado b), inciso 5).

Por su parte, tal y como se recoge en su prefacio, las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca* pretenden apoyar “la pesca responsable y el desarrollo social y económico sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras, con especial hincapié en los pescadores y trabajadores de la pesca en pequeña escala y actividades conexas”⁴⁵. Según lo indicado en su prefacio, el desarrollo del sector pesquero en las

⁴⁴ FAO, *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, adoptadas por el CSA en 2012.

⁴⁵ FAO, *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*, adoptadas por el CSA en 2014.

últimas décadas ha acarreado a la sobreexplotación de recursos en todo el mundo y ha amenazado hábitats y ecosistemas. Al mismo tiempo, las prácticas consuetudinarias de asignación y reparto de los beneficios de los recursos en la pesca en pequeña escala, se vieron modificadas debido a “sistemas de ordenación pesquera no participativos y a menudo centralizados, al rápido desarrollo de las tecnologías y a los cambios demográficos”.

Por tanto, para afrontar el doble desafío de lograr un desarrollo equitativo de las comunidades de pescadores y lograr la utilización sostenible de los recursos pesqueros, estas Directrices hacen una serie de recomendaciones a los Estados basadas en un enfoque integrado entre el derecho a la alimentación y el desarrollo sostenible. Por un lado, en el prefacio se aclara que estas Directrices son complementarias tanto a las *Directrices voluntarias* de 2004 como a las *Directrices voluntarias sobre tenencia* de 2012. Además, su primer objetivo es “apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada” (pár. 1, inciso 1) y entre sus principios rectores están incluidos los principios PANTHER. Por otro lado, estas Directrices están basadas en el principio de uso sostenible de los recursos naturales, así como en otros aspectos del desarrollo sostenible. Tal y como se expresa en los principios rectores de estas Directrices, estas están basadas y se implementarán de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental (principio 10), que implica aplicar el criterio de precaución y gestionar los riesgos para protegerse contra resultados indeseables, incluidos la sobreexplotación de los recursos pesqueros y las consecuencias ambientales, sociales y económicas negativas; y el uso de enfoques globales e integrados (principio 11), reconociendo entre otros el enfoque ecosistémico de la pesca (EEP)⁴⁶.

En consecuencia, quizá debido a la consolidación de este principio en el Derecho internacional, existen documentos que ya muestran el uso de un enfoque integrado entre el enfoque de derechos humanos, en particular en el derecho a la alimentación, y el principio de uso sostenible de los recursos naturales. Esto muestra la potencialidad que los principios de Derecho internacional de desarrollo sostenible pueden tener en la implementación del derecho a la alimentación. Asimismo, otra ventaja de estas Directrices es que dan una

⁴⁶ Según el principio 11, este enfoque “abarca los aspectos de globalidad y sostenibilidad de todas las partes de los ecosistemas así como los medios de vida de las comunidades de pescadores artesanales, y asegurar una coordinación intersectorial dado que la pesca en pequeña escala está estrechamente vinculada a muchos otros sectores de los cuales depende”.

importancia fundamental al monitoreo del uso de los recursos naturales y a la publicación de esa información.

B. Los mecanismos para el monitoreo del uso y disponibilidad de los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos

Para asegurar un uso sostenible de los recursos naturales es esencial que se monitoree su uso y disponibilidad, por lo que son necesarias herramientas específicas orientadas a aumentar la rendición de cuentas en el uso y gestión de los recursos naturales, tanto a nivel nacional como global.

A nivel nacional, se deberían desarrollar marcos nacionales que monitoreen la disponibilidad de otros recursos naturales fundamentales para la producción y el acceso a los alimentos, tales como el agua, la disponibilidad de tierras de cultivo (y el monitoreo de la degradación de los suelos), las pesquerías y los recursos forestales. Tanto las *Directrices voluntarias sobre tenencia* como las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca* son un buen ejemplo. Por un lado, las *Directrices voluntarias sobre tenencia* se centran en generar y poner a disposición del público información relativa a los derechos de tenencia de recursos naturales como la tierra, la pesca y los bosques. Así, la directriz 8, inciso 7 recomienda a los Estados que elaboren y den a conocer “las políticas relativas a la asignación de los derechos de tenencia de recursos naturales públicos”. Además, se añade en el mismo inciso que estas políticas deberían “ser congruentes con objetivos sociales, económicos y medioambientales más generales” y que “las comunidades locales que han utilizado tradicionalmente la tierra, las pesquerías y los bosques deberían recibir la consideración debida en la reasignación de derechos de tenencia”.

Por otro lado, las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca* van más allá y entran no solo en la publicación de información relativa a quien ostenta los derechos de acceso a los recursos naturales, sino también en la generación y publicación de información sobre la disponibilidad de los mismos. Así pues, en la directriz 5, inciso 16, se recomienda a los Estados que establezcan sistemas de seguimiento, control y vigilancia (SCV) y mejoren el registro de la actividad pesquera. Estos sistemas deberían ser apoyados por los pescadores en pequeña escala, quienes deberían proporcionar a las autoridades pesqueras nacionales la información necesaria para la ordenación de la actividad. El objetivo de estos sistemas es desalentar, prevenir y eliminar todas las formas de prácticas pesqueras ilegales que incidan negativamente en los ecosistemas marinos y continentales.

Asimismo, estas Directrices dan importancia a que la información generada esté a disposición de los actores afectados. La directriz 11 enfatiza la especial importancia de “entender la necesidad de acceso de las comunidades de pescadores en pequeña escala y sus organizaciones a la información apropiada con el fin de ayudarles a afrontar sus problemas y habilitarlos para mejorar sus medios de vida” (inciso 4). Por ello, en el inciso 5 de la misma directriz se añade que los Estados deberían “garantizar la disponibilidad de la información necesaria para la pesca en pequeña escala responsable y el desarrollo sostenible, incluida información sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Y el inciso 8 aclara que: “Todas las partes deberían promover la disponibilidad, circulación e intercambio de información, en particular sobre los recursos acuáticos transfronterizos, a través de la creación de plataformas y redes adecuadas, o la utilización de las ya existentes”.

A nivel global, existen algunos mecanismos muy interesantes en este ámbito, por ejemplo el sistema de monitoreo de las pesquerías y sus recursos desarrollado la FAO (FIRMS, por sus siglas en inglés)⁴⁷. En el ámbito no gubernamental, vale la pena mencionar la iniciativa *Land Matrix*, un proyecto independiente de monitoreo de los procesos de adquisición internacional de tierras y que se ha convertido en una herramienta muy útil para promover la rendición de cuentas y transparencia⁴⁸.

C. Los mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso y conservación de los recursos naturales

Desde la Cumbre de Río, se han desarrollado metodologías que sirven para hacer que los actores rindan cuentas por el uso de los recursos naturales. Tal y como sostiene J. W. Futrell, la transición hacia la sostenibilidad no tendrá lugar sin un cambio fundamental en la economía, ya que los precios no reflejan los costes totales del medioambiente y los bienes y servicios ambientales que son infravalorados o simplemente a libre disposición del que quiera⁴⁹.

En el caso particular de la agricultura, se ha destacado que los precios de mercado continúan favoreciendo la agricultura a gran escala. Esto se debe a que los mercados no consiguen internalizar los costos ambientales, tales como la contaminación y el uso de los

⁴⁷ Para más información, véase <http://firms.fao.org/firms/en>.

⁴⁸ Para más información, véase <http://www.landmatrix.org/en/>.

⁴⁹ J. W. Futrell, “The Transition to Sustainable Development Law”, *Pace Environmental Law Review*, vol. 21, 2003, p. 179.

recursos naturales y fracasan en recompensar las externalidades ambientales positivas asociadas con la agricultura a pequeña escala, tales como la conservación del suelo y del agua, el mantenimiento de la agrobiodiversidad y el secuestro de carbono⁵⁰.

En consecuencia, según algunos, deberían crear marcos legales que modifiquen los actuales incentivos, de manera que recompensen a los actores por externalidades ambientales positivas⁵¹, como por ejemplo los pagos por servicios ambientales (PSA), y que, por el contrario, penalicen a los actores por las externalidades negativas, tales como el uso de recursos naturales. Por un lado, en el caso de las externalidades positivas, el *Informe sobre Comercio y Medioambiente* del UNTAD de 2013 abogaba por utilizar un enfoque holístico en la gestión agrícola, considerando que un agricultor no es solo un productor de bienes agrícolas sino que es un gestor de un sistema agroecológico que provee una serie de bienes agrícolas y servicios, como conservación del suelo, el agua, el medioambiente, la biodiversidad, etc⁵². Para lograr recompensar a estos actores, el instrumento más habitual son los denominados PSA, que están basados en incentivos ofrecidos a los agricultores por gestionar su tierra y proporcionar servicios ambientales, tales como el secuestro de carbono⁵³ o la conservación de los recursos naturales⁵⁴.

Por otro lado, en el caso de las externalidades negativas como el uso de los recursos naturales, también se han recopilado algunas medidas que los Estados pueden utilizar. Por ejemplo, en el informe de la OCDE de 2012 *Crecimiento verde en los países en desarrollo* se recomendaban, entre otros, el uso de *instrumentos impositivos sobre la extracción de recursos naturales* (tanto renovables como no renovables), el *pago por servicios* como el suministro de agua y gestión de residuos, y *tasas ambientales* tales como impuestos por contaminación, principalmente pensados para actores como las empresas transnacionales que operan en estos países⁵⁵. Según este informe, estos instrumentos son particularmente útiles en los

⁵⁰ C. G. Gonzalez, “International Economic Law and the Right to Food”, en N. Lambek *et al.* (eds.), *Rethinking Food Systems. Structural Challenges, New Strategies and the Law*, Dordrecht, Springer Netherlands, 2014, pp. 165-193.

⁵¹ OACDH y PNUMA, *Human Rights and the Environment (...)*, *Op. cit.* Véase también UNCTAD, *Informe sobre Comercio y Medio Ambiente 2013: Despierta antes de que sea demasiado tarde*, TER13, Ginebra, Naciones Unidas, 2013. Disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3_en.pdf.

⁵² UNCTAD, *Informe sobre Comercio (...)*, *Op. cit.*

⁵³ FAO, “Remuneration of Positive Externalities (RPE) Payments for Environmental Services (PES) in the Agricultural and Food Sectors”, Roma, FAO, 2013.

⁵⁴ Para un ejemplo sobre uso de PSA para la conservación de recursos naturales en Perú, véase M. Quintero y A. Waldorf, “Can Rewards for Ecosystem Services reduce the wealth inequality gap?”, 27 de agosto 2013.

⁵⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Green Growth and Developing

países en desarrollo ya que contribuyen a aumentar los recursos del Estado, que pueden ser utilizados para políticas medioambientales y de reducción de la pobreza⁵⁶. Sin embargo, el mismo informe señalaba la importancia de asegurar que una parte de los ingresos alcanza a las comunidades locales más necesitadas⁵⁷.

III. OTROS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

A continuación, se presta atención a los tres principios restantes: el principio de *equidad y de erradicación de la pobreza*, el principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* y el principio de *precaución a la salud humana, los recursos naturales y los ecosistemas*.

A. El principio de equidad y de erradicación de la pobreza

Este principio de equidad y la erradicación de la pobreza incorpora dos elementos fundamentales en la conceptualización del desarrollo sostenible: la necesidad de tener en consideración las necesidades tanto de todos los miembros de las generaciones actuales como de las generaciones futuras. Las bases del principio de equidad y la erradicación de la pobreza aparecen ya recogidas en la Declaración de Río. Por una parte, el principio 2 de esta Declaración afirmaba que “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Por otra, el principio 5 exponía que “todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida”. Según el principio 2 de la Declaración de Nueva Delhi, este principio hace referencia a la *equidad intergeneracional*, el derecho de las generaciones futuras de disfrutar de una porción justa del patrimonio común y, a la *equidad intrageneracional*, el derecho de todos los pueblos dentro de la generación actual de acceder equitativamente a una parte de los derechos a los recursos naturales de la Tierra⁵⁸.

Por un lado, el principio de *equidad intergeneracional* implica que los Estados deben preservar

Countries: A Summary for Policy Makers”, junio de 2012, OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/50526354.pdf>.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ ILA, *New Delhi Declaration*, *Op. cit.*

el capital ambiental que se les ha confiado para las generaciones futuras en sus decisiones de desarrollo y asegurar que este capital se transmite en condiciones equivalentes a las que tenía cuando fue recibido⁵⁹. Este principio se deriva de la propia definición de desarrollo sostenible, contenida en el Informe Brundtland, y está íntimamente relacionado con el principio de uso sostenible de los recursos naturales. Por otro lado, el principio de *equidad intrageneracional* requiere equidad también en la distribución de los resultados del desarrollo dentro de las presentes generaciones tanto internamente, dentro de un Estado, como internacionalmente, es decir, entre los países más y menos desarrollados⁶⁰. Por ende, este principio supone que una distribución justa de los recursos entre los miembros de la presente generación es también parte del desarrollo sostenible. Además, sugiere que dicha distribución debería de centrarse en cubrir las necesidades básicas de los pobres, quienes ostentan la prioridad en el desarrollo sostenible⁶¹.

Ambos principios son ampliamente considerados como principios emergentes de Derecho internacional por la ILA, ya que no cumplen los criterios para ser considerados Derecho consuetudinario⁶². No obstante, se puede afirmar que estos principios se están consolidando, como muestra su incorporación parcial dentro de la agenda de desarrollo 2030, que incluye tanto elementos del principio de equidad intergeneracional –el ODS n° 12 “garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles”, además de los n° 14 y 15, ya mencionados) como intrageneracional -ODS n° 10 “reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos”-⁶³. A continuación, se analiza cómo ambos aspectos de este principio pueden contribuir a una mejor implementación del derecho a la alimentación.

1. La equidad intergeneracional y el derecho a la alimentación

Hay oportunidades para vincular el principio de equidad intergeneracional con el derecho a

⁵⁹ E. Brown Weiss, “Implementing Intergenerational Equity”, en M. Fitzmaurice *et al.* (eds), *Research Handbook on International Environmental Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 100.

⁶⁰ D. French, “International Environmental Law and the Achievement of Intragenerational Equity”, *Environmental Law Reporter*, vol. 31, 2001, p. 469.

⁶¹ M. C. Cordonier-Segger y A. Khalfan, *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁶² K. Hossain, “Searching for the contours of International Law in the Field of Sustainable Development”, *Report of the International Law Association*, Conferencia de Nueva Delhi, 2002, p. 6.

⁶³ Además, en el preámbulo del documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, *Op. cit.*, se afirma que los Estados de la AGNU están decididos a “proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.

la alimentación, ya que complementa el énfasis del enfoque de derechos humanos en los más vulnerables con una perspectiva que incorpora también las necesidades de las generaciones futuras, aportando así nuevos elementos para la resolución de conflictos entre pilares. Como se indicaba en el capítulo anterior, el enfoque de derechos humanos no ha sido hasta el momento conceptualmente capaz de incorporar las necesidades de las generaciones futuras⁶⁴, por lo que los fundamentos teóricos de este principio pueden ayudar a complementar esta carencia. Para ello, se hace uso de la prominente teoría de la equidad intergeneracional de E. Brown Weiss.

Esta teoría desarrolla el concepto de equidad intergeneracional contenida implícitamente en la definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland, que subrayaba que este no debe comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus necesidades. Según E. Brown Weiss, la sostenibilidad requiere que “miremos a la tierra y sus recursos no solo como una oportunidad de inversión, sino como un fideicomiso que nuestros antepasados nos han cedido, pero que también tienen que ser cedido a nuestros descendientes para su disfrute”⁶⁵. Por tanto, según E. Brown Weiss, para las generaciones actuales dos relaciones son relevantes para esta teoría: la primera es la relación con el sistema natural, del cual forman parte los seres humanos; y la otra es la relación con las otras generaciones. En relación a esta última, la relación con las generaciones futuras se basa en la idea de la continuidad, ya que todas las generaciones están conectadas por una relación interrumpida con la Tierra. Es más, todas las generaciones tienen un mismo lugar en relación con el sistema natural, ya que nada indica que se deba privilegiar la relación entre las pasadas, presentes o futuras generaciones con el sistema natural”⁶⁶. Esto implica que cada generación tiene *derechos y obligaciones planetarios*, como la obligación de *conservar opciones diversas* para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus necesidades; de *mantener la calidad del medioambiente*; y de *dar acceso equitativo al legado dejado por las generaciones pasadas a las actuales*.

No obstante, la idea de que todas las generaciones tienen un lugar equivalente en relación con el sistema es muy controvertida, especialmente cuando se afrontan los conflictos entre

⁶⁴ P. Birnie y A. Boyle, *International Law and the Environment*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 193.

⁶⁵ E. B. Weiss, *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*, Nueva York, Transnational Publishers, 1989, p. 20

⁶⁶ *Ibid.*

la protección de los intereses de las generaciones presentes y futuras. En relación a esto, la doctrina general de los derechos humanos considera que solo las generaciones presentes tienen derechos, por lo que sus necesidades deberían de ser prioritarias. Sin embargo, es difícil establecer un límite entre las presentes y las futuras generaciones y, por tanto, entre los derechos de unos y otros, principalmente debido al *vínculo intergeneracional* que une las generaciones presentes y las futuras. Este vínculo subraya que las generaciones futuras no están compuestas solo por los que no han nacido, sino también por quienes están naciendo continuamente en el planeta. Por ende, la consideración de las generaciones futuras como parte de un *continuum* modifica considerablemente la importancia de salvaguardar sus intereses, sobre todo desde una perspectiva de toma de decisiones. En este sentido, N. H. Buchanan apunta apropiadamente que es muy diferente hablar de los intereses de los niños de hoy en día, que hablar de los intereses de personas que vivirán dentro de diez, veinte o cien años⁶⁷. Cada generación se preocupa de sus hijos, y cada generación enseñará a sus hijos que se preocupen por los suyos⁶⁸. De esta forma, según su razonamiento basado en el vínculo intergeneracional, cada generación preocupada por sus hijos se preocupa también, de alguna manera, de los intereses de todas las generaciones futuras. Además, las generaciones futuras ya no son vistas como una masa indeterminada de personas sin rostro, sino que estarían representadas por los niños y jóvenes, como personas vivas y con derechos.

Pero, si consideramos que las generaciones futuras también tienen derechos, se plantea el dilema de qué hacer cuándo se afrontan los conflictos entre la protección de los intereses de las generaciones presentes y futuras. Volviendo a E. Brown Weiss, ella reconoce que, a veces, la acción necesaria para proteger los derechos de las generaciones futuras puede entrar en conflicto con las necesidades inmediatas de aliviar la pobreza⁶⁹. Por tanto, el problema se presenta cuando respetar los intereses de las generaciones futuras transgrede los derechos e intereses de las presentes generaciones. En relación a esto, algunos autores han advertido que el ecologismo, si no es manejado adecuadamente, podría implicar restricciones severas de las libertades fundamentales con el objetivo de proteger el

⁶⁷ N. H. Buchanan, "What Kind of Environment Do We Owe Future Generations?", en *Lewis & Clark Law Review*, 15, n° 2, 2011, pp. 2012-2055.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, p. 21.

medioambiente⁷⁰. Por ejemplo, acciones del Estado encaminadas a proteger el medioambiente, y por tanto a salvaguardar los intereses de las generaciones futuras, pueden tener como consecuencia la violación del derecho a la alimentación y otros derechos, como por ejemplo con la expulsión de comunidades indígenas para crear reservas naturales, como se ha reflejado en una reciente sentencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos sobre la materia⁷¹. Otro ejemplo claro son los casos del denominado *acaparamiento verde de tierras* (del inglés *green grabbing*), que en algunos casos ha justificado el desplazamiento de personas para plantar industrialmente árboles para producir bioenergía⁷². De la misma manera, algunas soluciones para mitigar el cambio climático pueden afectar negativamente a la satisfacción del derecho a la alimentación de la población, como por ejemplo reducir las emisiones del sector agrícola⁷³ o la inversión de los Estados en la producción de biocombustibles⁷⁴.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la vinculación de este principio con el derecho a la alimentación puede generar soluciones más integradas a conflictos que se puedan plantear entre la satisfacción del derecho a la alimentación de las generaciones presentes y futuras. En este sentido, el derecho a la alimentación establece límites al principio de equidad intergeneracional, ya que los procesos que se desarrollen para asegurar la reconciliación entre los intereses de las generaciones presentes y futuras tienen que otorgarle especial prioridad a las *necesidades básicas de las personas que están actualmente vivas*, lo que incluye la alimentación. La propia E. Brown Weiss aclara que deberían de desarrollarse procesos de reconciliación para lidiar con los conflictos entre la satisfacción de las necesidades presentes y futuras, pero su teoría implica que satisfacer las necesidades básicas de los pobres *no deberían verse afectadas por la protección ambiental*. De hecho, uno de los principios normativos de la equidad intergeneracional considera que cada generación debería otorgar a sus miembros derechos equivalentes de acceso al legado de la generación presente, como acceso al agua potable, a lo que se podría añadir la satisfacción del derecho a la

⁷⁰ J. E. Viñuales, “The rise and fall of sustainable development”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 22, n° 1, 2013, p. 9.

⁷¹ CADH, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya*, n° 276/03, 25 de noviembre de 2009.

⁷² Para un ejemplo de acaparamiento verde de tierras, véase Coalición Mundial por los Bosques y Biofuelwatch, “Bioenergía a partir de Madera: Acaparamiento 'Verde' de Tierras para Energía Renovable”, *Ecoportal.net*, 18 de octubre de 2013. Disponible en http://www.ecoportal.net/Eco-Noticias/Bioenergía_a_partir_de_Madera_Acaparamiento_Verde_de_Tierras_para_Energía_Renovable.

⁷³ HLPE, *La seguridad alimentaria y el cambio climático*, n° 3, Roma, CSA-HLPE, 2012, p. 75.

⁷⁴ HLPE, *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria*, n° 5, Roma, CSA-HLPE, 2013.

alimentación. Además, no se deberían lastrar las generaciones actuales con cargas excesivas para satisfacer unas necesidades futuras indeterminadas⁷⁵.

Pero, por otra parte, el principio de equidad intergeneracional también impone límites a las medidas que se tomen para garantizar los derechos humanos, en concreto a la satisfacción del derecho a la alimentación. Según el principio de equidad, se deberían respetar en la medida de lo posible los *derechos y deberes planetarios* que posee cada generación, como las obligaciones de mantener las opciones para las generaciones futuras o mantener la calidad del medioambiente. Esto significaría, por un lado, que las medidas que los Estados implementen para garantizar el derecho a la alimentación de su población respeten y promuevan la diversidad agrícola, para conservar opciones para las generaciones futuras. Un ejemplo de acciones encaminadas a proteger del derecho a la alimentación de las generaciones futuras serían los bancos de semillas que se están creando en varios lugares del planeta, tales como la Reserva Global de Semillas de Svalbard, en Noruega, o el Proyecto de Banco de Semillas del Milenio. Por otro lado, este principio también podría interpretarse como la necesidad de evitar el uso de prácticas agrícolas insostenibles, tales como el uso de pesticidas contaminantes, para mantener la calidad del medioambiente.

Asimismo, este principio implica que los intereses de las futuras generaciones estén representados en los procesos de toma de decisiones⁷⁶, incluyendo el mercado⁷⁷. Para ello, y siguiendo la argumentación anterior que considera a los niños y jóvenes como representantes de las generaciones futuras, las asociaciones de jóvenes también deberían de estar incluidas en la toma de decisiones, tanto a nivel internacional, por ejemplo en la discusión de los acuerdos en las Naciones Unidas, como a nivel nacional. Esta participación se sustenta además en el derecho a la participación y a ser escuchados, contenido en la Convención de Derechos del Niño⁷⁸, así como en el Programa 21, que indica que los Estados deberían tomar medidas para:

“examinar la posibilidad de incorporar en las políticas pertinentes las recomendaciones de las conferencias de otros foros juveniles internacionales, regionales y locales que contengan las

⁷⁵ E. Brown Weiss, *In fairness to future generations* (...), *Op. cit.*, p. 23.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 25

⁷⁷ En relación al papel que podrían jugar los instrumentos de mercado en proteger los intereses de las generaciones futuras y en alcanzar una mayor equidad internacional, véase R. B. Norgaard, “Sustainability as intergenerational equity: the challenge to economic thought and practice”, en *Internal Discussion Paper, Asia Regional Series*, n° 97, Washington D. C., BM, 1991.

⁷⁸ *Convención sobre los Derechos del Niño*, firmada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, en *United Nations Treaty Series*, vol. 1577, art. 3.

opiniones de la juventud acerca del desarrollo social y económico y de la gestión de los recursos”⁷⁹.

En la misma línea, en el ámbito universal, se ha propuesto la creación de un Alto Representante de las Naciones Unidas para las Generaciones Futuras⁸⁰, pero por el momento esta propuesta no se ha hecho realidad. En el ámbito nacional, una sentencia del Tribunal Supremo de Filipinas de 1993 ha demostrado que los niños pueden representar a las generaciones futuras y demandar al Estado por la degradación del medioambiente, cuando esta afecta a sus posibilidades futuras de desarrollo⁸¹.

2. La equidad intrageneracional y el derecho a la alimentación

Al igual que en el caso de la equidad intergeneracional, también hay oportunidades para vincular el principio de equidad intrageneracional con el derecho a la alimentación. Tal y como aparece recogido en el principio 2 de la Declaración de Nueva Delhi, esta dimensión del principio de equidad hace alusión al derecho de todos los pueblos dentro de la actual generación a un acceso equitativo a su porción de los recursos naturales de la Tierra. Por lo tanto, la equidad intrageneracional hace referencia a la desigualdad y a la distribución de la riqueza, tanto a nivel nacional como global.

A nivel nacional, tener en cuenta el principio de equidad intrageneracional puede contribuir a una mejor implementación del derecho a la alimentación, ya que en virtud de este principio se puede subrayar el impacto de la desigualdad en este derecho y proponer medidas de redistribución de la riqueza. Por una parte, la desigualdad puede impactar en la garantía del derecho a la alimentación, puesto que altos niveles de desigualdad posibilitan que ciertos grupos sociales privilegiados puedan obstaculizar cambios políticos orientados a reducir la pobreza, como por ejemplo el pago de mayores impuestos⁸². Por otra parte, desde la FAO se ha llevado a cabo una investigación sobre la relación entre medidas de protección social y el derecho a la alimentación, mirando al efecto positivo que la adopción de políticas más redistributivas y más equidad puede tener en la implementación del derecho a la alimentación⁸³.

⁷⁹ Programa 21, *Op. cit.*, cap. 25, pág. 9.

⁸⁰ K. Offerdahl, *Representing Youth and Future Generations in the United Nations*, 9 de mayo de 2013.

⁸¹ Tribunal Supremo de Filipinas, *Juan Antonio Oposa v. Fulgencio S. Factoran, Jr.*, nº 101083, 1993.

⁸² Para un relato sobre el impacto de la desigualdad en la incidencia de hambre, véase M. Caparrós, *El hambre*, Barcelona, Anagrama, 2015, pp. 355-369.

⁸³ S. S. Ajemian, “Social Protection and an Enabling Environment for the Right to Adequate Food”,

A nivel global, un trabajo reciente del relator O. De Schutter señalaba a las desigualdades de ingreso y el consumismo como obstáculos para garantizar el derecho a la alimentación y la sostenibilidad⁸⁴. En un planeta finito y con recursos cada vez más escasos, los hábitos de consumo de los consumidores ricos compiten contra las necesidades de los más pobres. Por ejemplo, la reciente crisis alimentaria mundial demostró que los hábitos de consumo de algunos sectores sociales tanto en los países desarrollados como en desarrollo, como por ejemplo el consumo de carne, contribuyeron a la subida de los precios globales de los alimentos, lo que impactó negativamente en el derecho a la alimentación de la gente pobre en el Sur global⁸⁵. Por tanto, los Estados deberían considerar tomar medidas, tanto de naturaleza impositiva como de sensibilización, para modificar hábitos como el consumo excesivo de carne que inciden fuertemente en la salud de las personas y el planeta.

Dicho esto, la utilización del principio de equidad intrageneracional en relación al derecho a la alimentación se manifiesta en la *obligación de cooperar*. Así pues, los artículos 2.1 y 11 del PIDESC hacen referencia a la cooperación y ayuda internacional como medios para lograr la plena efectividad del derecho a la alimentación. El CDESC observa que la obligación contenida en el artículo 2 del PIDESC de dedicar “hasta el máximo de los recursos de que disponga” tenía la intención de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales⁸⁶.

Por tanto, en virtud de este principio, los Estados desarrollados deberían establecer normas para la cooperación internacional y decidir hasta qué punto debe aplicarse extraterritorialmente su obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Por ejemplo, la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil (SISAN, por sus siglas en portugués), recoge que: “el Estado brasileño debe fomentar la promoción de la cooperación técnica con países extranjeros, contribuyendo de ese modo a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada en el marco internacional”⁸⁷. Asimismo, los Estados desarrollados deberían organizarse

Thematic Study 5, Roma, FAO, 2014.

⁸⁴ O. De Schutter, “The EU’s Fifth Project: Transitional Governance in the Service of Sustainable Societies”, 2014.

⁸⁵ T. Weis, “The meat of the global food crisis”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 40, n° 1, 2013, pp. 65-85.

⁸⁶ CDESC, *Observación general n° 3. La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte. (Art. 2, párr. 1 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párr. 13.

⁸⁷ Congreso Nacional de Brasil, *Lei cria o Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas*

para llevar a cabo acciones orientadas a la transformación el apoyo humanitario recurrente y cíclico en algunas áreas del Sahel, por ejemplo, en apoyo en el largo plazo que permita establecer mecanismos que no solo alivien los efectos de los shocks, sino que faciliten la adopción de prácticas más sostenibles.

Además de la obligación de cooperación, este principio también suscita la espinosa cuestión de la desigualdad de ingreso a nivel global. Este tema, que había sido dejado de lado en los ODM, ha sido incluido en los ODS lanzados en septiembre de 2015. En concreto, la meta 10.1 es reducir la desigualdad de ingreso. No obstante, han sido resaltadas las dificultades de alcanzar este objetivo a no ser que se lleve a cabo un improbable cambio de rumbo completo de las políticas internacionales, ya que las proyecciones para 2030 muestran un empeoramiento de los actuales niveles de desigualdad⁸⁸.

B. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

Este principio afirma que los Estados tienen responsabilidades diferentes con respecto a los problemas ambientales. Este principio está incluido en el principio 7 de la Declaración de Río, que afirma que “en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medioambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas” y añade que “los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medioambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”. Por lo tanto, aunque tal y como se especifica en la Declaración de Nueva Delhi, los Estados están obligados a cooperar para alcanzar el desarrollo sostenible, incluyendo organizaciones internacionales, empresas, ONG, los países desarrollados tienen una responsabilidad mayor, ya que han contribuido en mayor medida a la degradación ambiental. Igualmente, la situación económica y de desarrollo de los Estados debe ser tenida en cuenta, incluyendo las “necesidades especiales y los intereses de los países en desarrollo y de los países con economías en transición”, con respecto a los “países menos desarrollados y los que están adversamente afectados por aspectos

em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, nº 11.346/2006, 15 de septiembre de 2006, art. 6.

⁸⁸ S. Nicolai *et al.*, *Projecting progress: reaching the SDGs by 2030*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), 201, p. 29.

ambientales, sociales y de desarrollo”⁸⁹.

Este principio está considerado como un principio fundamental del Derecho internacional del medioambiente, pero carece de la *opinio iuris* suficiente para ser considerado como Derecho consuetudinario⁹⁰. A pesar de ello, se considera que es un criterio de legitimidad decisivo en los tratados ambientales, tanto para la creación como para la interpretación de las normas legales⁹¹ y es una herramienta jurídica crucial para reconciliar las posiciones de los países desarrollados y los en vías de desarrollo, los ricos y los pobres, en la negociación del régimen internacional de cambio climático. Sin embargo, ante las dificultades cada vez mayores de clasificar la diversidad de situaciones de desarrollo en las que se encuentran los países en una dicotomía de países desarrollados o no desarrollados, este principio ha sido recientemente puesto en cuestión por algunos Estados ricos que pretenden que países como China o Brasil contribuyan en manera similar al desarrollo sostenible, dado el tamaño de sus economías e industrias⁹². Por tanto, en las interpretaciones más recientes de este principio, se incorpora la necesidad de hacer ulteriores diferenciaciones dentro de la categoría de *países en vías de desarrollo*⁹³.

También en el caso de este principio, hay oportunidades de vinculación con el derecho a la alimentación, principalmente porque ayuda a encarar las necesidades conflictivas entre los Estados, aportando una herramienta que puede ser útil para armonizar las necesidades de los países desarrollados y en desarrollo. Como se indicaba en el capítulo séptimo, una de las carencias del enfoque de derechos humanos es que no aporta herramientas para solucionar conflictos entre Estados⁹⁴. Uno de estos posibles conflictos se manifiesta entre el régimen internacional de la propiedad intelectual y la necesidad de aumentar la transferencia tecnológica desde los países desarrollados a los países en desarrollo, incluidos los PBIDA. Tal y como se recoge en la Declaración Rio+20, los Estados deberían:

⁸⁹ En términos prácticos, este principio implica un tratamiento diferenciado y diferentes compromisos legales en los acuerdos ambientales, como en el caso de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, 9 de mayo de 1992 en Nueva York, United Nations Treaty Series, vol. 1771.

⁹⁰ S. Borràs Pentinat, “Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, *Seqüència: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 25, nº 49, 2004, pp. 153-198.

⁹¹ Y. Matsui, “Some Aspects of the Principle of Common but Differentiated Responsibilities”, *International Environmental Agreements*, vol. 2, nº 2, 2002, pp. 151-170.

⁹² Esta es la visión por ejemplo de EEUU, que ha utilizado este argumento como razonamiento de su negativa para ratificar el Protocolo de Kioto. <http://www.eoearth.org/view/article/154065/>

⁹³ IIA, *Legal Principles Relating to Climate Change*, Conferencia de La Haya, 2010, p. 7.

⁹⁴ P. W. Birnie y A. E. Boyle, *Op. cit.*, p. 193.

“mejorar el acceso a la información y a los conocimientos técnicos y prácticos especializados, incluso mediante las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que ofrecen a los agricultores, pescadores y silvicultores la posibilidad de elegir entre diversos métodos de lograr una producción agrícola sostenible”⁹⁵.

En el caso de la agricultura, la FAO ha señalado algunas tecnologías agrícolas como una de las causas profundas de la degradación del medioambiente rural y la mengua de algunos recursos naturales, ya que algunas han tenido efectos colaterales dañinos, como por ejemplo el agotamiento de recursos hídricos como consecuencia de sistemas de irrigación deficientes⁹⁶. Por consiguiente, mayores transferencias de tecnología para una agricultura más sostenible y para la mitigación del cambio climático pueden contribuir a la transición a sistemas de alimentación más sostenibles y la implementación del derecho a la alimentación. Por tanto, en virtud de su mayor contribución a la degradación medioambiental, los Estados deberían de asegurar “el acceso al conocimiento y tecnologías apropiadas y asequibles, incluyendo sistemas más eficientes de irrigación, reutilización y tratamiento de aguas residuales y sistemas de recogida y almacenamiento de agua de lluvia”⁹⁷. Sin embargo, este principio no debería interpretarse como una manera de permitir regulaciones ambientales más laxas en los países en desarrollo, con la excusa de darles flexibilidad para implementar los acuerdos ambientales. La razón detrás de esto es el hecho de que una regulación ambiental muy variada entre países puede generar refugios de contaminación (del inglés *pollution havens*), que puede impactar negativamente en el derecho a la alimentación.

Otro de los ejemplos es el conflicto que se ha manifestado en el seno de las negociaciones para un nuevo acuerdo en materia de cambio climático en relación al establecimiento de un mecanismo de compensación para los daños provocados por desastres naturales provocados por el cambio climático. En virtud de este principio, los países desarrollados se comprometieron, tanto en la Conferencia de Copenhague en 2009 como en Cancún en 2010, a movilizar 100.000 millones de dólares al año hasta 2020 para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente al cambio climático. De la misma manera, en el acuerdo final en la XX Conferencia sobre Cambio Climático, celebrada en 2014 en Lima, se instaba a las Partes que son países desarrollados a:

⁹⁵ *El futuro que queremos*, A/CONF.216/L.1, 19 de junio de 2012 en Río de Janeiro, pág. 114.

⁹⁶ FAO, *Dimensions of Need: An atlas of food and agriculture*, Roma, FAO, 1995.

⁹⁷ Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA), *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, A/68/970, 12 de agosto de 2014, pág. 109.

“que aporten y movilicen más apoyo financiero destinado a las Partes que son países en desarrollo, en especial aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, para la aplicación de medidas ambiciosas de mitigación y adaptación”⁹⁸.

Esto se ha interpretado con un apoyo tácito a la adopción de un mecanismo de compensación para los daños provocados por desastres naturales provocados por el cambio climático, tales como las sequías. Si finalmente se aprueba este compromiso en la siguiente XXI Conferencia sobre Cambio Climático que tendrá lugar en diciembre de 2015 en París, estos recursos se podrían dedicar a mitigar los graves efectos del cambio climático en la agricultura⁹⁹, los cuales inciden en el derecho a la alimentación de las poblaciones afectadas, particularmente en las capas más vulnerables.

C. El principio de precaución a la salud humana, los recursos naturales y los ecosistemas

El principio o enfoque de precaución implica la posibilidad de tomar una acción preventiva ante una innovación científica hasta que no se haya demostrado científicamente la falta de riesgo para la salud o el medioambiente. Este principio está recogido en el principio 15 de la Declaración de Río que especifica que “con el fin de proteger el medioambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades”, siempre y cuando “haya peligro de daño grave o irreversible”. Según el principio 4 de la Declaración de Nueva Delhi, este principio es central para el desarrollo sostenible, ya que compromete a los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil a “evitar las actividades que puedan causar algún daño a la salud humana, los recursos naturales o los ecosistemas, incluso a la luz de la incerteza científica”. Este principio ha sido incorporado al Derecho internacional en varios instrumentos internacionales, tanto globales como regionales. Además de la Declaración de Río antes mencionada, este principio se incorporó en la *Convención Marco sobre Cambio Climático* y el *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, ambos de 1992, así como al *Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces* de 1995, entre otros¹⁰⁰. Por otra parte, este principio es uno de los principios de la UE,

⁹⁸ Convención Marco sobre el Cambio Climático, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014*, FCCC/CP/2014/10/Add.1, 2 de febrero de 2015, pár. 4.

⁹⁹ Un reciente informe de la FAO publicado durante la *Conferencia de la ONU sobre Prevención del Riesgo de Desastres*, que tuvo lugar en Japón en marzo de 2015, muestra que los agricultores soportan casi la cuarta parte de los daños provocados por inundaciones, sequías y tormentas tropicales. En el caso de las sequías, este informe afirma que el 84% de las pérdidas económicas se producen en la agricultura. FAO, *The impact of natural hazards and disasters on agriculture and food security and nutrition: a call for action to build resilient livelihoods*, Roma, FAO, 2015.

¹⁰⁰ Por ejemplo, en los tratados relativos al Derecho del mar, el régimen de protección de protección de la

y como tal está incluido en el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). No obstante, su naturaleza consuetudinaria ha sido fuertemente contestada por algunos Estados, por lo que carecería del elemento de aceptación general necesario para obtener dicho estatus.

Este principio también puede complementar la implementación del derecho a la alimentación, ya que ofrece herramientas a los Estados para protegerse de la importación de alimentos o tecnologías que puedan poner en peligro la seguridad alimentaria o el medioambiente. Un ejemplo de instrumento internacional inspirado en el enfoque de precaución es el ya mencionado *Protocolo de Cartagena*, relativo a la seguridad de la biotecnología. Este Protocolo utiliza la técnica reguladora del acuerdo fundamentado previo, el cual garantiza que los países cuenten con la información necesaria para tomar decisiones fundadas antes de aprobar la importación de tales organismos a su territorio. Asimismo, este enfoque permite a los países que paralicen las tecnologías que puedan tener un efecto adverso en la salud humana o en la biodiversidad, como se ha explicado ya en el capítulo tercero. Del mismo modo, el Protocolo regula las medidas que un Estado miembro puede tomar para limitar la importación de organismos modificados genéticamente (OMG), tales como semillas o alimentos.

En la última década, este principio ha sido utilizado para sustentar la puesta en marcha de moratorias a la importación de alimentos que puedan suponer un peligro para la salud o para el medioambiente, tales como los OMG. Sin perjuicio de los posibles beneficios que puedan tener estos organismos para la seguridad alimentaria en algunos casos concretos¹⁰¹, lo cierto es que su uso en la agricultura presenta numerosos riesgos para el medioambiente, en particular el deterioro de la diversidad genética¹⁰². Por una parte, la dispersión descontrolada de estos cultivos puede contaminar otras variedades tradicionales, mediante la polinización cruzada. Por otra parte, se ha demostrado que el uso de estos cultivos interfiere con las funciones desempeñadas por los insectos, pudiendo alterar la cadena trófica¹⁰³.

capa de ozono y en la Convención de la IAEA de 1986.

¹⁰¹ C. Juma, *The gene hunters: Biotechnology and the scramble for seeds*, Princeton, Princeton University Press, 2014.

¹⁰² FAO, *Los organismos modificados genéticamente, los consumidores, la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente*, FAO, Roma, 2001.

¹⁰³ En relación a esto, también se ha señalado que estos organismos pueden generar resistencias y aumentar las malas hierbas, generando una mayor necesidad de uso de herbicidas. Algunos de estos herbicidas como el

Por todas estas razones, los países en desarrollo, sobre todo los países megadiversos, tienen motivos suficientes para querer proteger su diversidad de los riesgos de la biotecnología, ya que muchos no cuentan con las condiciones que garanticen la bioseguridad a la hora de liberar al medioambiente organismos vivos que hayan sido modificados genéticamente. En este sentido, apelar al principio de precaución puede justificar la implementación de moratorias al cultivo de los OMG. Por ejemplo, en el año 2011 Perú impuso una moratoria de diez años que impedía el “el ingreso y producción en el territorio nacional de organismos vivos modificados con fines de cultivo o crianza, incluidos los acuáticos, a ser liberados en el ambiente”¹⁰⁴. Aunque no se especifica en su texto, esta ley bebe del principio de precaución, ya que su finalidad es, entre otras cosas, la de “generar las líneas de base respecto de la biodiversidad nativa, que permita una adecuada evaluación de la actividades de liberación al ambiente de organismos vivos modificados”. En este sentido, la idea subyacente a este principio es permitir a los países una adecuada evaluación antes de introducir una novedad, y antes de que exista evidencia científica suficientemente sólida.

En efecto, estas moratorias basadas en el principio de precaución se han presentado como estrategias de protección del derecho a la alimentación. Efectivamente, en 2012 el relator especial de la ONU sobre derecho a la alimentación pidió a México declarar una moratoria para los cultivos experimentales de maíz transgénico, con el objetivo de evitar que se contaminasen las variedades autóctonas en un país que contaba con 59 especies y 200 variedades adaptadas de este cereal¹⁰⁵. Según él, “la inmensa mayoría de los pequeños agricultores de México dependen todavía de las variedades de maíz nativo, que no pertenecen a las corporaciones transnacionales”, por lo que es crucial para su seguridad alimentaria que puedan seguir usando esos sistemas. Hasta el momento, otros países en desarrollo han impuesto moratorias semejantes¹⁰⁶.

Dicho esto, es importante tener en cuenta que dichas moratorias pueden entrar en conflicto con el régimen internacional del comercio, exponiendo a los países a una posible demanda

glifosato han sido recientemente incluidos en una lista de la OMS de sustancias con propiedades probablemente carcinógenas para humanos. Para más información sobre esta clasificación de la OMS, véase <http://monographs.iarc.fr/ENG/Classification/>.

¹⁰⁴ Congreso de la República del Perú, *Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados al territorio nacional por un período de 10 años*, n° 29811, 9 de diciembre de 2011, art. 2.

¹⁰⁵ “Relator de Alimentación de la ONU pide una moratoria a transgénicos en México”, *Latinformacion.com*, 06 de marzo del 2012.

¹⁰⁶ Como por ejemplo Turquía y Kenia. Países como Costa Rica lo están discutiendo. Para información sobre legislaciones nacionales, véase <http://www.loc.gov/law/help/restrictions-on-gmos/>

ante la OMC. Esta organización reconoce el principio de precaución¹⁰⁷ y lo considera un mecanismo de protección, pero hasta el momento se ha mostrado muy reticente en su aplicación. Un caso paradigmático fue el caso *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)* en el que los EE.UU.¹⁰⁸ demandaron a la UE por imponer una moratoria a la importación de carne de vacuno tratada con hormonas, al considerar que esta moratoria no estaba en conformidad con las normas alimentarias internacionales pertinentes y que, por tanto, necesitaban de una probada justificación científica y adecuada evaluación del riesgo¹⁰⁹. La Unión Europea se defendió invocando el principio de precaución, alegando que esta norma se había convertido en una “norma consuetudinaria general del Derecho internacional” o, al menos, “un principio general del Derecho”¹¹⁰. En este caso, el panel encargado de examinar el asunto puso en duda esta argumentación, considerando que no estaba claro que dicho principio hubiese cristalizado en Derecho consuetudinario y, finalmente, se pronunció a favor de Estados Unidos y Canadá negando el argumento europeo de que la carne tratada con hormonas fuera perjudicial para la salud humana, ya que la UE no había podido presentar evidencia científica suficiente.

Otro asunto relevante es el *Comunidades Europeas-Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*¹¹¹. Este caso hacía referencia a dos cuestiones: por una parte, la moratoria de facto a la importación de OMG impuesta por la UE entre 1998 y 2003 y, por otra, determinadas medidas adoptadas y mantenidas por varios Estados miembros prohibiendo o restringiendo la comercialización de concretos productos biotecnológicos¹¹². De nuevo, la UE alegó el principio de precaución para proteger la

¹⁰⁷ El párrafo 7 del artículo 5 permite a los miembros adoptar medidas provisionales cuando no existen testimonios científicos suficientes para permitir una decisión final sobre la inocuidad de un producto o proceso. El párrafo 7 del artículo 5 permite a los miembros adoptar medidas provisionales cuando no existen testimonios científicos suficientes para permitir una decisión final sobre la inocuidad de un producto o proceso. Para más información, véase https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/sps_agreement_cbt_s/c8s2p1_s.htm

¹⁰⁸ Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, reclamación presentada por los EE.UU, WT/DS26, 25 de septiembre de 2009.

¹⁰⁹ X. Fernández Pons, “Las Normas Alimentarias Internacionales y su relación con el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC”, en X. Pons Ràfols (ed.), *Alimentación y Derecho internacional. Normas, instituciones y procesos*, Barcelona, Marcial Pons, 2013, pp. 347-348.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 348.

¹¹¹ Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, reclamación presentada por Argentina, WT/DS293, 19 de marzo de 2010.

¹¹² X. Fernández Pons, *Op. cit.*, p. 350

seguridad para el medioambiente y la salud humana. A diferencia del *Caso Hormonas*, para justificar su moratoria, aquí la UE pudo alegar el Protocolo de Cartagena, que había sido firmado en el año 2000 y que consagraba el principio de precaución en relación con el sistema de comercio internacional¹¹³. No obstante, el Grupo Especial encargado de dirimir en caso no tuvo en cuenta este tratado, ya que no había sido ratificado por todas las partes, y de nuevo rechazó la argumentación de las Comunidades Europeas al considerar que “la precaución o cautela no es un principio del derecho internacional, entonces no es *a fortiori* una norma del derecho internacional consuetudinario”¹¹⁴.

En consecuencia, como ha sido destacado por X. Fernández, parece que hasta el momento la OMC no ha respondido de forma adecuada a las “legítimas inquietudes de algunos miembros, que tratan de alcanzar elevados niveles de seguridad alimentaria al margen o más allá de las normas alimentarias que se hayan podido negociar a escala universal”¹¹⁵, por lo que la imposición de moratorias u otras medidas basadas en el principio de precaución pueden conducir a una demanda ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Sin embargo, no hay razón para asumir que estas sentencias impidan ulteriores desarrollos del principio de precaución en el seno de esta organización¹¹⁶.

Asimismo, medidas tales como la *Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública* de 2001 que aprobó la Conferencia de Ministros de la OMC en 2001¹¹⁷, muestran una cierta flexibilidad en la interpretación del acuerdo ADPIC, lo que según algunos podría extenderse a la nutrición¹¹⁸.

¹¹³ F. Sindico, “La prohibición del comercio internacional en el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología: ¿un desafío a la Organización Mundial del Comercio?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 7, 2003, pp. 1-24.

¹¹⁴ Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, Informe del Grupo Especial, WT/DS291/R, 29 de septiembre de 2006, pár. 4.542.

¹¹⁵ X. Fernández Pons, *Op. cit.*, p. 355.

¹¹⁶ M. M. Mbengue y U. P. Thomas, “The precautionary principle: torn between biodiversity, environment-related food safety and the WTO”, *International journal of global environmental issues*, vol. 5, nº 1-2, 2005, pp. 36-53.

¹¹⁷ Esta declaración aclaraba que el ADPIC debe interpretarse y aplicarse de modo que facilite la protección de la salud pública y promueva el acceso a los medicamentos para todos. En concreto, introducía algunas salvaguardas que protegen, cuando sea debidamente justificado, el acceso a las medicinas por parte de países que se enfrentan a graves crisis de salud pública.

¹¹⁸ G. Tansey y T. Rajotte, *The Future Control of Food: A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*, Londres, Earthscan/James & James, 2008, p. 59.

CAPÍTULO IX

LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: UN MARCO BASADO EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Como se ha visto en los capítulos anteriores, para alcanzar un desarrollo más sostenible encaminado a la realización del derecho a la alimentación y a la protección del medioambiente es necesario construir marcos más integrados para el diseño e implementación de políticas y para la interpretación de normas jurídicas en estos ámbitos. Para ello, en este capítulo se explora el rendimiento que ofrecen algunas de las herramientas proporcionadas por el marco metodológico del desarrollo sostenible para la elaboración de políticas públicas sobre el derecho a la alimentación. La tesis que aquí se defiende es que estas herramientas pueden ayudar a los diseñadores de políticas públicas a encontrar soluciones más integradas a los cada vez más frecuentes dilemas entre la necesidad de proteger el medioambiente y utilizar los recursos naturales de manera más sostenible, el desarrollo económico y la realización de los derechos humanos, en línea con los objetivos marcados en el Programa 21 firmado hace más de dos décadas. Como se ha explicado en el capítulo anterior, estas soluciones deberían, por tanto, orientarse hacia a la protección y generación de medios de vida para las personas más vulnerables al hambre, logrando al mismo tiempo un mínimo impacto ambiental que permita proteger al medioambiente y sus recursos para las futuras generaciones.

Este capítulo se divide en tres partes. En la primera parte, se plantea una propuesta de enfoque integrado para la elaboración de políticas públicas relativas al derecho a la alimentación y de otras políticas sectoriales con impacto en la seguridad alimentaria nacional. En la segunda parte, se detalla cómo este enfoque puede complementar el enfoque basado en derechos humanos utilizado en la elaboración de las leyes marco y en las estrategias nacionales basadas en el derecho a la alimentación. En la tercera parte, se examina la aportación de dicho enfoque en la elaboración y/o evaluación de las siguientes políticas sectoriales: las políticas sobre la tierra, el agua y la pesca; las políticas sobre los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura; las políticas sobre el comercio de productos agrícolas; y, finalmente, las políticas sobre nutrición, inocuidad alimentaria y protección del consumidor.

I. UN ENFOQUE INTEGRADO PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS BASADAS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El marco metodológico del desarrollo sostenible proporciona un enfoque integrado para la elaboración de políticas públicas relativas al derecho a la alimentación porque supone la combinación de dos perspectivas en la elaboración de políticas. Por una parte, el enfoque integrado aquí planteado implica la utilización de una perspectiva de derechos humanos aplicada a la seguridad alimentaria, basada en la consideración del derecho a la alimentación como una herramienta operativa que puede guiar las posibles respuestas al hambre en el plano nacional e internacional¹. Por otra, el uso de este enfoque supone complementar esta perspectiva basada en los derechos humanos, con las herramientas proporcionadas por el marco metodológico del desarrollo sostenible.

Así pues, por un lado, y como se ha explicado ya en el capítulo cuarto, el uso de un enfoque basado en los derechos humanos en la elaboración de políticas y estrategias de seguridad alimentaria supone utilizar los siete principios PANTHER, tal y como han sido conceptualizados por la FAO². Por lo tanto, las políticas planteadas deberán basarse en los siguientes principios: la *participación* de todas las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones, respetando el requisito básico del principio de consentimiento libre, previo e informado de las personas afectadas por programas y proyectos específicos; en la *rendición de cuentas*, estableciendo mecanismos eficaces de rendición de cuentas en el ámbito del derecho a la alimentación; en la *no discriminación*, sea esta por motivos de raza, idioma, religión o sexo, y reconociendo en particular los derechos de las mujeres en el acceso a los alimentos y a los recursos naturales; en la *transparencia*, que implica que los actores tienen el derecho a recibir toda la información relevante por parte de los Estados sobre los procesos de toma de decisiones que puedan tener un impacto positivo o negativo en la realización de su derecho a la alimentación; en la *dignidad humana*, que protege el acceso a la alimentación en dignidad para las personas más vulnerables a la inseguridad alimentaria y que implica la obligación del Estado de adoptar medidas para aumentar a largo plazo la capacidad de las personas de alimentarse por sus propios medios; el *empoderamiento*, por el que las políticas

¹ O. De Schutter, *Five proposals for a genuine integration of the right to food in the revised comprehensive framework of action*, contribución a la Consulta de Dublín, 18-19 de mayo de 2010..

² FAO, “Los derechos humanos: Una estrategia para la lucha contra el hambre”, Folleto informativo n° 2, marzo 2012.

deben de estar orientadas a reforzar las capacidades de los titulares de derechos de reivindicar y ejercer sus derechos eficazmente; y, finalmente, el *Estado de derecho*, que dicta que el gobierno se debe regir por el Derecho y que implica que se garantice el principio de debido proceso y la disponibilidad de mecanismos de recursos administrativos, cuasi-judiciales y judiciales³.

En segundo lugar, la aplicación de este enfoque integrado implica el uso de las herramientas proporcionadas por el marco metodológico del desarrollo sostenible, tanto el principio de integración de los objetivos sociales, económicos y ambientales, como otros principios examinados en el capítulo anterior. En virtud del principio de integración, este enfoque debe basarse en los compromisos contenidos en el Programa 21, en concreto en sus capítulos 8 y 14⁴. Así pues, las políticas creadas estarán también orientadas a cumplir el objetivo de “examinar y, cuando proceda, establecer un programa con el fin de integrar el desarrollo ambiental y sostenible en los análisis de políticas para el sector alimentario y agrícola”, contenido en el capítulo 14 del Programa 21, relativo al desarrollo rural y la agricultura⁵. Entre las actividades contempladas en este capítulo, se incluyen “aplicar políticas para influir positivamente en la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad” y “formular, introducir y verificar políticas, leyes y reglamentos e incentivos conducentes a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles y al mejoramiento de la seguridad alimentaria”⁶.

Para lograr la integración del desarrollo ambiental y sostenible en las políticas de seguridad alimentaria, la integración deberá reflejarse tanto a nivel institucional como sustantivo. A nivel institucional, este enfoque implica la incorporación de una perspectiva ambiental, tanto al nivel de la participación del Ministerio de medioambiente y/o los organismos ambientales nacionales en la elaboración y seguimiento de las políticas, como la incorporación de las ONG ambientales y de jóvenes en los procesos de participación. A nivel sustantivo, el uso de un enfoque integrado implica que en el diseño e implementación de las políticas habrá que adoptar una perspectiva basada en el largo plazo, orientando las soluciones propuestas hacia la mitigación de los problemas ambientales. De esta manera se contribuye a afrontar uno de los retos a la implementación del derecho a la alimentación identificados, el *cortoplacismo*. Por ello, en cada caso será central una previa identificación de

³ *Ibid.*, p. 2

⁴ Programa 21, A/CONF.151/26/REV.1 (vol. 1), 12 de agosto de 1992.

⁵ AGNU, *Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21*, A/RES/S-19/2, 19 de septiembre de 1997, p. 8.

⁶ *Ibid.*, p. 9.

los principales problemas ambientales vinculados a la producción y distribución de alimentos. Una vez reconocidos, las políticas deberían orientarse a paliar estos problemas, en particular los que más seriamente amenazan la producción sostenible de alimentos.

Para mitigar estos problemas, se tienen en cuenta las recomendaciones hechas en el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre Comercio y Medio Ambiente 2013 –TER13-, titulado enfáticamente *Despierta antes de que sea demasiado tarde*. Este informe analiza los retos y los planteamientos estratégicos más adecuados para hacer frente de manera integral a los problemas interrelacionados del hambre y la pobreza, y el cambio climático y la sostenibilidad del medioambiente, entre otros⁷. Según este informe, algunas de las consideraciones a tener en cuenta en el diseño e implementación de políticas sobre seguridad alimentaria y otras políticas sectoriales orientadas a luchar contra el hambre serían: la *reducción de las emisiones*, tanto las directas e indirectas vinculadas a la ganadería como las indirectas a través de la gestión sostenible de los recursos forestales y la limitación de los cambios en el uso de la tierra; la *optimización del uso de fertilizantes orgánicos e inorgánicos*, intentando cerrar los ciclos de nutrientes en la agricultura; la *recuperación de los suelos*, aumentar el contenido de carbono e integrar mejor la producción de cereales y animales, de árboles y vegetación silvestre; la *reducción de residuos* a lo largo de la cadena alimentaria; y, finalmente, *cambiar los patrones de consumo hacia un consumo más sostenible*. En la misma línea, también se tienen en cuenta los trabajos desarrollados por el Overseas Development Institute (ODI) de Londres, que propone las denominadas *estrategias de lucha contra la pobreza bajas en emisiones*⁸.

Dicho esto, es importante hacer dos aclaraciones. La primera es que este enfoque no es una propuesta unilateral del autor de este texto, sino que está en armonía con las más recientes propuestas sobre el tipo de políticas necesarias para combatir eficazmente el hambre. En primer lugar, este enfoque se construye sobre el trabajo realizado por los últimos Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación, en particular O. De Schutter. Según él, para garantizar un ejercicio más pleno del derecho a la alimentación es necesario también reforzar los sistemas alimentarios, facilitando una transición a unos sistemas de producción

⁷ UNCTAD, *Informe sobre Comercio y Medio Ambiente 2013: Despierta antes de que sea demasiado tarde*, TER13, Ginebra, Naciones Unidas, 2013.

⁸ C. Watson, W. McFarland e I. Granoff, *Targeting Zero Zero Achieving zero extreme poverty on the path to zero net emissions*, Summary, Londres, ODI, 2015.

y consumo más sostenibles⁹. Según él, “deben adoptarse estrategias transformadoras con miras a garantizar el acceso a la alimentación adecuada de todos apoyando simultáneamente la capacidad de los productores de alimentos en pequeña escala para generar la sostenibilidad alimentaria”¹⁰. Se trata, pues, de buscar soluciones al hambre basadas, no solo en el aumento de la producción de alimentos, sino también en la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Según O. De Schutter, estas soluciones existen, ya que “determinados tipos de desarrollo agrícola pueden combinar una mayor producción, la preocupación por la sostenibilidad, la adopción de medidas firmes para responder a patrones de consumo insostenibles y disposiciones enérgicas para reducir la pobreza”¹¹.

En segundo lugar, este enfoque está también en línea con lo propugnado por la FAO y con las conclusiones de la última Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de 2009. En 2000 la FAO elaboró un *enfoque de doble componente* que vinculaba las intervenciones inmediatas para reducir el hambre con una estrategia a largo plazo en pro del crecimiento sostenible y la mejora de la resiliencia durante crisis prolongadas¹². Este enfoque fue adoptado en el seno de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009. Así pues, el principio 3 de los *Principios de Roma para una seguridad alimentaria mundial sostenible*, contenidos en la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria* de 2009, sostiene que habría que fomentar:

“un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda, en primer lugar, medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y, en segundo lugar, programas sostenibles a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”¹³.

Y, en tercer lugar, más importante todavía, este enfoque está en línea también con la nueva agenda para el desarrollo 2030. Como se ha visto en el capítulo séptimo, la propuesta de ODS supone avanzar hacia una agenda de desarrollo integrada, que incluye las dimensiones ambiental, social y económica del desarrollo sostenible. Por un lado, esta agenda tiene en

⁹ CDH, *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación*, A/HRC/25/57, 24 de enero de 2014, párs. 3 y 15.

¹⁰ *Ibid.*, pár. 41.

¹¹ *Ibid.*, pár. 30.

¹² FAO, *La alimentación: derecho prioritario La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Roma, FAO, 2010, p. 7.

¹³ *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*, WSFS 2009/2, 18 de noviembre de 2009 en Roma.

cuenta elementos del enfoque de derechos humanos, como el énfasis en atender las necesidades de los más vulnerables y la inclusión de algunos de los principios PANTHER en los procesos para el cumplimiento de la agenda, tales como la prohibición de la discriminación y los principios de acceso a la justicia y de buena gobernanza, tal y como se ha examinado en el capítulo séptimo. Por otro lado, el ODS n° 2, poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, incluye en su cuarto y quinto apartado, la necesidad de asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos para 2030 (meta 2.4) y mantener la agrobiodiversidad para 2020 (meta 2.5). En relación a la meta 2.4, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción incluye asimismo la aplicación de prácticas agrícolas que “contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra”. Por tanto, las políticas implementadas por los Estados para alcanzar el ODS n° 2 deben orientarse no solo a la lucha contra el hambre y la desnutrición, sino también a la mitigación de los problemas ambientales antes enumerados.

La segunda aclaración es que este enfoque integrado para el diseño e implementación de las políticas no supone sin más la suma de los dos enfoques antes mencionados, ya que de esta aplicación conjunta también surgen nuevas directrices para la elaboración e implementación de políticas. Así pues, de la combinación de ambos enfoques, nace la necesidad de tener en cuenta la competencia por los recursos naturales que se da entre diferentes opciones de producción de bienes de consumo. Según el enfoque de derechos humanos, en las políticas sobre seguridad alimentaria se debe priorizar las necesidades básicas de los más vulnerables y, según el marco metodológico del desarrollo sostenible, se deben utilizar los recursos naturales de manera sostenible. Por tanto, en el diseño de las políticas tendría que tener en cuenta la *necesaria priorización también en la asignación y en el acceso a los recursos naturales*, en particular la tierra y el agua. Por ejemplo, siempre atendiendo a las necesidades y particularidades de cada contexto, se debería priorizar el uso de tierras para producción de alimentos sobre su uso para cultivos destinados a fines no alimentarios, tales como los cultivos energéticos para la producción de biocombustibles. Esto implicaría, también en ciertos contextos, priorizar la producción de cereales y otros alimentos susceptibles de ser consumidos directamente por las personas sobre cultivos para la alimentación de la ganadería.

II. UN ENFOQUE INTEGRADO PARA LA ELABORACIÓN DE LEYES MARCO Y ESTRATEGIAS NACIONALES BASADAS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como se mencionaba en el segundo epígrafe del capítulo sexto, relativo a la legislación nacional como herramienta de implementación del derecho a la alimentación, la recomendación de crear leyes marco y estrategias sobre el derecho a la alimentación emana de varios documentos internacionales, en particular la OG n° 12 y las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación* de 2004. La siguiente sección se basa, además de estos documentos, en todo el corpus que ha desarrollado la FAO en la última década sobre el derecho a la alimentación. En particular, se tendrá en cuenta la ya citada *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación* (en adelante, “la Guía”), publicada por el Equipo del derecho a la alimentación de la FAO en el año 2010, que incluye en su tercera parte una sección titulada “La Ley Marco” en la que se exponen una serie de directrices relativas a la elaboración de estas leyes, incluyendo ejemplos reales.

A modo de aclaración, el modelo aquí elaborado está pensado en las necesidades de los países en desarrollo. No obstante, es preciso destacar que el mismo enfoque integrado sería de utilidad también en los países desarrollados. Como es bien sabido, en la actualidad, los problemas que se originan en la ausencia de una política alimentaria integrada, que tenga en cuenta por ejemplo las repercusiones ambientales de la producción agroindustrial de alimentos, y del hecho que las capas más empobrecidas de la población no puedan comer saludablemente, son problemas que atañen también a los países llamados desarrollados, incluidos los países de la OCDE¹⁴. Tal y como ha indicado la FAO, en los países desarrollados existen políticas agrícolas, y también políticas de salud y ambientales, pero carecen igualmente del “enfoque de sistemas integrados que requieren las políticas alimentarias”¹⁵. En efecto, en la última década se ha detectado un nuevo interés relativo a las políticas alimentarias de los países desarrollados, bien sea en relación a los problemas de salud pública vinculados a la mala alimentación (obesidad, diabetes, etc.), a los efectos ambientales de la producción y distribución de alimentos -en concreto en relación al

¹⁴ Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, *Diez años de las directrices del Derecho a la Alimentación: logros, inquietudes y luchas*, Pan para el Mundo, FIAN e ICCO Cooperación, octubre de 2014, p. 22. Disponible en http://www.rtfnwatch.org/fileadmin/media/rtfnwatch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2014/Watch_2014PDFs/Observatorio_2014.pdf.

¹⁵ *Ibid.*, p. 23.

problema del desperdicio y el malbaratamiento - o los efectos sociales en el medio rural consecuencia de la desaparición de las explotaciones agrícolas a pequeña escala y familiares.

Al mismo tiempo, las políticas de estos países influyen enormemente en los países en desarrollo, por lo que deberían de tener en cuenta el posible impacto de algunas de sus políticas en la seguridad alimentaria de los países en desarrollo, tales como la promoción de algunos tipos de biocombustibles o el uso de subsidios a la producción agrícola. En esta línea, cabe destacar la propuesta de instauración de leyes nacionales basadas en el derecho a la alimentación también en los países del Norte, tales como la *propuesta de ley sobre el derecho a la alimentación en Bélgica* presentada en enero de 2014 por diputados del partido ecologista (Ecolo/Groen)¹⁶. A pesar de que no salió adelante, la propuesta de ley es muy sugestiva, ya que propone un modelo de ley marco basada en el derecho a la alimentación para países desarrollados que se centra tanto en la satisfacción de este derecho a nivel nacional como internacional. Así pues, entre los objetivos de esta propuesta de ley estaba apoyar sistemas alimentarios sostenibles, prevenir el desperdicio de alimentos y evitar que las prácticas a nivel nacional menoscaben el derecho a la alimentación en los países en desarrollo¹⁷.

A. Un enfoque integrado para la elaboración de las leyes marco basadas en el derecho a la alimentación

El término “ley marco” es un mecanismo técnico usado generalmente para legislar materias multisectoriales de manera más consistente, coordinada e integral¹⁸. Según la Guía antes mencionada, la importancia de una ley marco para el derecho a la alimentación reside principalmente en que:

“puede determinar de forma clara el alcance y contenido de este derecho, definir las obligaciones de las autoridades del Estado, establecer los mecanismos institucionales necesarios y proporcionar las bases jurídicas tanto para las leyes subsidiarias como para cualquier otra medida necesaria que deba ser adoptada por las autoridades competentes”¹⁹.

La propuesta de un enfoque integrado se hace, por tanto, a partir de las líneas generales que ofrece esta Guía relativas a los elementos que debe contener una ley marco más global.

¹⁶ *Ibid.*, p. 80.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ FAO, *Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación*, Roma, FAO, 2010, p. 63.

¹⁹ *Ibid.*, p. 59.

1. *Antecedentes*

Antes de entrar en el examen del proceso de formulación de la ley marco, la Guía sostiene que es conveniente identificar y evaluar el entorno nacional actual en el que se implementará la ley, lo que implicaría examinar los compromisos internacionales asumidos por el país, sus instituciones y la legislación vigente. En la Guía se indica que esta evaluación debería incluir una valoración del estado en que se encuentra el ejercicio del derecho a la alimentación en el país, así como la identificación las obligaciones internacionales, es decir, los compromisos emanados de la ratificación de tratados internacionales²⁰. Según el marco aquí propuesto, esta evaluación debería tener en cuenta, asimismo, los instrumentos internacionales ambientales adoptados por el Estado relacionados directa o indirectamente con la seguridad alimentaria, en particular los relativos al cambio climático, la prohibición de pesticidas, etc., para asegurarse que la política de seguridad alimentaria propuesta también está en línea con los compromisos internacionales en materia ambiental que deben integrarse en la medida de lo posible en las políticas.

En cuanto a la formulación misma de la ley, la Guía recomienda a los Estados que representen los diversos intereses que se verán afectados por la implementación de la ley en la composición del órgano que la formulará. Del lado gubernamental, esto implica que se involucren todos los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes, entre ellos el Ministerio de Medioambiente o Protección Ambiental²¹. Fuera del ámbito gubernamental, además de la población afectada y los grupos implicados, también habría que incluir organizaciones de la sociedad civil, incluidas también las activas en el ámbito ambiental, y empresas agrícolas u otras del ámbito de la biodiversidad agrícola²², y las asociaciones de jóvenes, en representación de las generaciones futuras.

En lo que respecta a la fase de la redacción de las leyes marco sobre el derecho a la alimentación, a continuación, se examinan las modificaciones que el uso de un enfoque integrado plantea en las principales secciones del modelo de ley marco.

²⁰ *Ibid.*, p. 66.

²¹ *Ibid.*, p. 69.

²² *Ibid.*, p. 70.

2. Disposiciones generales

En primer lugar, sería conveniente que el vínculo entre la seguridad alimentaria y el medioambiente se reflejase en el título de la ley marco. Algunas sugerencias propuestas serían, “Ley sobre el Derecho a la Alimentación Sostenible”, “Ley sobre Seguridad Alimentaria Sostenible”²³ o “Ley sobre el Derecho a la Alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible”. A pesar de que se ha abusado del adjetivo *sostenible* en muchos ámbitos, en este caso estaría justificado para resaltar que en la elaboración de la ley se haya utilizado un enfoque integrado basado en el desarrollo sostenible y los derechos humanos. El título, además, resalta la importancia de que las cuestiones ambientales estén integradas en la política y sugiere el uso de una perspectiva basada en el largo plazo y no en una visión cortoplacista de la seguridad alimentaria.

En segundo lugar, la Guía también indica que, además del objetivo general de la ley, podrían formularse algunos objetivos específicos que determinasen las metas que deben alcanzarse a través de la ley marco, las cuáles reflejarán las conclusiones de la evaluación del derecho a la alimentación y las prioridades del país con respecto a este derecho²⁴. Según el marco aquí propuesto, estos objetivos deberían de incluir también las metas establecidas en el ODS n° 2, que vincula la lucha contra el hambre con algunos problemas ambientales vinculados a la seguridad alimentaria. En primer lugar, se recomienda incorporar el objetivo 2.4 de:

“asegurar (para 2030), sistemas de producción sostenible e implementar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción y que ayuden a mantener los ecosistemas, aumenten la capacidad de adaptación al cambio climático, fenómenos climáticos extremos, tales como sequías, inundaciones y otros desastres que mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo”.

En segundo lugar, también se debería mencionar el objetivo 2.5, marcado para 2020, de “mantener la diversidad genética de las semillas, plantas cultivadas y animales domesticados y las especies silvestres relacionadas” y “asegurar el acceso a sistemas de reparto de beneficios que sean justos e igualitarios”; en tercer y último lugar, y en particular en los países desarrollados, se debería incluir los objetivos 2.b. and 2.c., relativos a la eliminación de “todas las formas de subsidios agrícolas a la exportación y las medidas de exportación con efectos equivalentes” y asegurar el funcionamiento adecuado de los mercados de

²³ La mayoría de las actuales leyes y proyectos de ley no contienen “derecho a la alimentación” en el título sino “seguridad alimentaria”, que también es considerado un término idóneo según la FAO. *Ibid.*, p. 74.

²⁴ *Ibid.*, p. 75.

futuros agrícolas” para limitar la volatilidad de los precios.

En tercer lugar, también es conveniente incluir una mención al desarrollo sostenible en los principios fundamentales que regirán las acciones de todas las entidades gubernamentales. Por ejemplo, la *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala* (2005) incluye en sus disposiciones generales la sostenibilidad como uno de los principios rectores de la política, a saber:

“(el factor productivo) se basa en modelos productivos sostenibles que respetan la diversidad biológica y cultural y protegen los recursos naturales. La sostenibilidad se garantiza, además, mediante las normas, políticas públicas e instituciones necesarias y debe estar dotada de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios”²⁵.

Igualmente, la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional* de Ecuador, incluye la sostenibilidad entre sus principios rectores:

“(la ley) incorporará a los programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional, la preservación de la biodiversidad, asegurando la protección de los recursos naturales y del ambiente, para uso de las presentes y futuras generaciones, con la observancia de las leyes relacionadas”²⁶.

Otro ejemplo sería la *Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional* de Nicaragua, que incluye la sostenibilidad también entre sus principios, que define de la siguiente forma:

“La Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional se basa en un conjunto de factores de carácter sostenible, adoptando y fomentando el uso de mejoras tecnológicas, capacitación, educación en el manejo eficiente de las mismas articuladas entre el crecimiento económico con modelos productivos adecuados, al bienestar social y cultural, la diversidad biológica y la mejora de la calidad de vida, protegiendo los recursos naturales, reconociendo que hay que satisfacer las necesidades presentes, respetando los derechos de las generaciones futuras”²⁷.

Por otra parte, también se recomienda mencionar otros principios del desarrollo sostenible que pueden contribuir a una mejor implementación del derecho a la alimentación, como el principio de uso sostenible de los recursos naturales, el principio de precaución o el principio de equidad, explicados en el anterior capítulo. Por ejemplo, las leyes mencionadas de Nicaragua y Guatemala incluyen el principio de precaución entre sus principios rectores²⁸. En el caso de Guatemala, la ley lo aplica además específicamente al caso de los

²⁵ Congreso de la República de Guatemala, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala*, Decreto n° 32-2005, 2 de mayo de 2005, art. 4, inciso g.

²⁶ Congreso Nacional del Ecuador, *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Registro Oficial n° 259, 2 de marzo de 2006, art. 4, inciso c.

²⁷ Asamblea Nacional de Nicaragua, *Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Ley n° 693, 18 de Junio del 2009, art. 2, inciso m.

²⁸ *Ibid.*, art. 9, inciso b. Véase también: Congreso de la República de Guatemala, *Ley del Sistema Nacional (...)*, *Op. cit.*, art. 4, inciso h.

OMG, lo que puede facilitar la justificación de moratorias con respecto a su cultivo e importación. De la misma forma, se invita también a los Estados a mencionar el uso de un “enfoque holístico” como uno de los principios rectores de la política, tal y como lo ha hecho la FAO en las *Directrices voluntarias sobre tenencia*.

3. Disposiciones sustantivas

En primer lugar, en relación a las definiciones contenidas en la ley marco, el uso de un enfoque integrado de las leyes marco implica incluir todas las dimensiones del derecho a la alimentación y/o la seguridad alimentaria en su definición, incluyendo la sostenibilidad. Por poner un ejemplo, la *Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SISAN) en Brasil señala que:

“la seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias que promuevan la salud, que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles”²⁹.

Por otra parte, la Guía recomienda que las leyes marco estipulen el derecho de cada persona a vivir en condiciones que le permitan “alimentarse por sus propios medios directamente de lo que le proporciona la tierra u otros recursos naturales”³⁰. A este respecto, se recomienda que al mencionar los recursos naturales, se incluya una mención al uso “sostenible” de los mismos y que se remita a las *Directrices voluntarias sobre tenencia*, cuyo objetivo es mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. En efecto, en el párrafo 5.3 de estas Directrices se recoge que “los marcos (de políticas) deberían reflejar las interconexiones que existen entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos, y establecer un enfoque integrado para su administración”. Además, estas Directrices sostienen que los Estados deberían de tener en cuenta en la ordenación territorial “la necesidad de fomentar la ordenación sostenible diversificada de la tierra, las pesquerías y los bosques, incluyendo los enfoques agroecológicos y de la intensificación sostenible, y la necesidad de afrontar los desafíos del cambio climático y la seguridad alimentaria”³¹. De la

²⁹ Congreso Nacional de Brasil, *Lei cria o Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*, nº 11.346, 15 de septiembre de 2006, art. 3.

³⁰ FAO, *Guía para legislar (...)*, Op. cit., p. 96.

³¹ FAO, *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, adoptadas por el CSA en 2012, pár. 20, inciso 5.

misma manera, debería mencionarse la importancia de prevenir la degradación de recursos naturales fundamentales para la alimentación, como por ejemplo la contaminación de acuíferos, ya que el acceso a agua potable y a alimentos seguros es un componente fundamental para el pilar de la utilización de la seguridad alimentaria.

En segundo lugar, en lo relativo a los límites del derecho a la alimentación, según la Guía solo se podrán establecer las salvedades “que estén autorizadas por la ley, que respondan a un interés común superior debidamente justificado y que sean compatibles con la naturaleza del derecho a la alimentación”³². Un ejemplo de interferencia del Estado citado en la Guía sería la decisión de desalojar a un grupo de personas de tierras, cuando sus medios de subsistencia dependen del acceso a estas. Recientemente, se han dado varios casos en los cuáles el Estado ha desalojado personas vulnerables de tierras con el objetivo de crear reservas naturales³³ o proyectos de conservación forestal³⁴, por lo tanto con el pretexto de proteger el medioambiente. De manera más concreta, la Guía establece que expulsar a la población de estas áreas sin ofrecer a los afectados una indemnización adecuada en la forma de un terreno equivalente, supondría una violación del derecho a la alimentación (en virtud del componente de *accesibilidad*), aun en el caso de haber procedido de conformidad con las leyes en materia de expropiaciones³⁵. Como se recoge en las *Directrices voluntarias sobre tenencia*, los Estados deben “salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones”, incluyendo la protección de “los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del Derecho nacional e internacional”³⁶.

En este sentido, debería mencionarse que la consideración de la protección del medioambiente y la lucha contra el cambio climático como un fin de interés general no debería suponer la expulsión de poblaciones cuyos medios de sustento dependen del acceso

³² FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 100.

³³ CADH, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya*, n° 276/03, 25 de noviembre de 2009.

³⁴ En Paraná (Brasil), una reserva creada para producir derechos de emisión para empresas transnacionales como General Motors, Chevron y American Electric Power impide el acceso a las tierras para pescar y cazar al pueblo indígena guaraní. Para más información sobre este caso, véase <http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/carbonwatch/moneytree/>.

³⁵ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 100.

³⁶ FAO, *Directrices voluntarias sobre tenencia*, *Op. cit.*, art. 3A, inciso 1, pár. 2.

a los recursos³⁷. En virtud del principio de equidad intergeneracional examinado en el capítulo anterior, ante estos casos se debería, en cualquier circunstancia, dar prioridad a las necesidades de los más vulnerables y a salvaguardar sus medios de vida. Igualmente, en el caso de países con poblaciones indígenas, se debería mencionar la especial protección que tienen estos pueblos, tal y como está reflejado en instrumentos internacionales tales como, el *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (también conocido como *Convenio n° 169*) de la OIT, del *Convenio sobre la Diversidad Biológica* y de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Por otra parte, es importante resaltar que aunque los Estados puedan teóricamente restringir el ejercicio de los derechos humanos bajo ciertas condiciones, estos “siempre están obligados a respetar el *principio de no regresión* del Derecho internacional público”³⁸. Esto implica que el Estado no puede reducir la protección de un determinado derecho una vez que esté instaurada³⁹.

4. *Las disposiciones sobre las obligaciones del Gobierno*

La Guía recomienda que la ley marco defina en detalle las obligaciones correspondientes del Estado en virtud del derecho a la alimentación, recordando que el principal objetivo del enfoque para la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos es afrontar cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas del Estado por el incumplimiento de sus deberes, ya sea mediante acción u omisión⁴⁰. Por tanto, la ley debería mencionar explícitamente los tres tipos o niveles de obligaciones que tienen el Estado: respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación, que implica la doble obligación de hacerlo efectivo y facilitarlo.

i. La obligación de respetar

En primer lugar, lo que respecta a la *obligación de respetar*, la Guía especifica que la ley marco podría, en primer lugar, definir la obligación de respetar el derecho a la alimentación, en particular recogiendo que “constituye un acto ilícito de la autoridad pública privar a

³⁷ Según estas Directrices, “las compensaciones podrán consistir, por ejemplo, en dinero, en derechos sobre zonas alternativas, o en una combinación de ambas cosas.” *Ibid.*, art. 16, inciso 2.

³⁸ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 100.

³⁹ En la misma línea, el CDESC afirma que cualquier medida deliberadamente regresiva en materia de algún derecho humano garantizado requeriría ser considerada concienzudamente y ser justificada plenamente haciendo referencia a la totalidad de los derechos estipulados en el Pacto y en el contexto de la utilización plena y máxima de los recursos disponibles. CDESC, *Observación general n° 3. La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte. (Art. 2, párr. 1 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párr. 9.

⁴⁰ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 108.

cualquier persona de alimentos o los medios para adquirirlos”⁴¹. En relación a esto último debería incluirse también el acceso a los recursos necesarios para producir alimentos, tal como la tierra, el agua y las pesquerías. Como se ha indicado anteriormente, más allá de esta obligación general de respetar el derecho a la alimentación, el país podría considerar la inclusión de disposiciones más precisas para las demás obligaciones de las autoridades públicas, con miras a preservar el derecho a la alimentación. Por ejemplo, la ley marco podría exigir explícitamente que las autoridades públicas competentes reconozcan, a través de la legislación, los derechos consuetudinarios sobre tierras de los pueblos indígenas o tribales⁴². En este punto, sería recomendable mencionar las *Directrices voluntarias sobre tenencia*, que utilizan un enfoque integrado para el acceso a estos recursos.

ii. La obligación de proteger

En segundo lugar, en relación a la *obligación de proteger*, la Guía señala que entre las actividades que requieren mayor vigilancia debido al riesgo que representan para el ejercicio del derecho a la alimentación, se encuentran la minería, la explotación de bosques o de otros recursos biológicos, la construcción, la gestión de residuos o la comercialización de alimentos.⁴³ En consecuencia, en lo que respecta al alcance de la ley, al mencionar las obligaciones para el Estado en virtud del derecho a la alimentación, es importante incluir también la actividad de los agentes privados. Tal y como se indica en la Guía, “la ley marco debe exigir a las autoridades estatales pertinentes adoptar la legislación necesaria o aplicar la normativa correspondiente para regular las actividades corporativas dentro de su ámbito de competencia”⁴⁴. Además, sería importante que se impusiesen directamente “deberes específicos para el sector privado”, ya sean individuos o entidades, para impedir que obstaculicen el ejercicio del derecho de otros a la alimentación, incluyendo también delitos ambientales que pueden poner trabas al ejercicio de este derecho, tales como la contaminación o merma de los acuíferos.

Asimismo, en la Guía se recogen algunos ejemplos de cómo el poder público debería de regular adecuadamente una determinada actividad del sector privado, para que esta no sea considerada una violación del derecho a la alimentación de las personas afectadas. Por

⁴¹ *Ibid.*, p. 112.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, p. 76.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 77.

ejemplo, en el ámbito de la extracción de recursos naturales, las autoridades podrían establecer un determinado plazo para que el público presente sus observaciones antes del inicio de actividades; elaborar normas y criterios que impongan ciertas restricciones antes de conceder las licencias (tales como restricciones geográficas o el uso de ciertos métodos y tecnologías). Igualmente, las autoridades públicas competentes también deben verificar periódicamente si el sector privado está respetando y cumpliendo las normas establecidas en sus actividades reguladas. En este aspecto, en la medida en la que los recursos nacionales lo permitan, es importante que las leyes incluyan la vigilancia y control permanentes de la degradación ambiental que puede interferir con el derecho a la alimentación, como consecuencia de las actividades del sector privado, tales como un monitoreo periódico de las aguas de acuíferos cercanos a industrias que puedan ser utilizadas para alimentación o riego, según los estándares internacionales en la materia⁴⁵.

Con respecto a la industria agroalimentaria, también es importante que se lleven a cabo medidas para evitar el despilfarro de alimentos. Según O. De Schuter, una de las prioridades para conseguir un consumo más sostenible es tomar medidas importantes para mejorar la eficacia de los sistemas alimentarios, reduciendo la pérdida y el desperdicio. Según un estudio de 2011, 1.300 millones de toneladas de alimentos producidos para el consumo humanos, prácticamente un tercio del total, se pierde o se tira, principalmente en los países desarrollados⁴⁶. Estos problemas en las cadenas de distribución de alimentos suponen un problema medioambiental, ya que implican que la producción de alimentos ejerza una mayor presión en los recursos naturales⁴⁷. En este sentido, es interesante mencionar iniciativas como la reciente *Ley de Transición Energética* de Francia, que obligará a las grandes superficies a donar los productos perecederos desechados, bien a organizaciones dedicadas a la alimentación animal o a la fabricación de abonos agrícolas⁴⁸.

Por otra parte, también deberían de mencionarse la regulación de las actividades corporativas fuera del territorio de los Estados. De nuevo partiendo de las recomendaciones de la Guía, y aunque por el momento no pueda afirmarse que existe la obligación de ejercer la jurisdicción extraterritorial sobre las entidades privadas o empresas

⁴⁵ OMS, *Guías para la calidad del agua potable. Primer apéndice a la tercera edición*, vol. 1, Ginebra, OMS, 2006.

⁴⁶ J. Gustavsson *et al.*, *Global Food Losses and Food Waste*, Roma, FAO, 2011.

⁴⁷ FAO, *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources. Summary Report*, Roma, FAO, 2013.

⁴⁸ Asamblea General de Francia, *LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, 17 de agosto de 2015.

estatales, se debería invitar a los Estados Partes a “regular las actividades corporativas tanto dentro de su territorio como fuera de sus fronteras”⁴⁹, ya que “tanto desde el punto de vista moral como práctico, todos los países deben garantizar que sus políticas no contribuyan a violar el derecho a la alimentación en otros países”⁵⁰. De la misma manera, los Estados deberían prestar atención al efecto que sus políticas puedan tener en el derecho a la alimentación de otros países, en particular cuando existe suficiente evidencia relativa al impacto negativo de las mismas, como es el caso de las políticas relativas a los subsidios agrícolas o a la producción de biocombustibles. Para ello, se sugiere el seguimiento de los ya citados *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptados en 2011.

Un ejemplo de cómo se han tenido en cuenta las repercusiones de determinadas políticas en el derecho a la alimentación, sería el reciente viraje en las políticas de apoyo a los biocombustibles en la UE, tras la evidencia de su influencia en la crisis alimentaria mundial que tuvo lugar en 2008⁵¹. Desde el año 2000, la Unión Europea apoyaba activamente el cultivo de estos combustibles como parte de su política de lucha contra el cambio climático. No obstante, en abril de 2015 el Parlamento Europeo decidió limitar al 7% los biocarburantes de cultivos alimentarios o convencionales para 2020⁵². Sin embargo, hay que señalar que otros grandes productores como EE.UU. continúan con sus políticas de apoyo a estos combustibles, cuya producción cuenta todavía con importantes ventajas fiscales.

iii. La obligación de realizar

En tercer lugar, *la obligación de realizar* implica que el Estado debería crear las condiciones de vida que permitan a la población alimentarse por sus propios medios, bien *facilitando* su

⁴⁹ J. G. Ruggie, *State responsibilities to regulate and adjudicate corporate activities under the United Nations core human rights treaties. Report prepared for the mandate of the Special Representative of the United Nations Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, Boston., Kennedy School of Government and Harvard Law School, 2010, p. 87. Citado en FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 78.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 108.

⁵¹ En el informe del HLPE publicado en 2013 *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria*, se reconocía que muchos de los efectos mundiales y locales de la producción de biocombustibles “se reflejan en el aumento de la competencia por los alimentos, la tierra o el agua”. En consecuencia, el informe concluía que “existe una correlación entre los biocombustibles y la seguridad alimentaria”, y que “existe un consenso general sobre el hecho de que los biocombustibles han constituido un factor determinante en el aumento reciente de los precios de los alimentos”. Por lo tanto, el grupo HLPE sostenía que las políticas sobre biocombustibles tendrían que incorporar la seguridad alimentaria como una cuestión fundamental. HLPE, *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria*, *Op. cit.*, p. 131.

⁵² E. Casinge, “Lawmakers agree to limit food-based biofuels”, *EurActiv.com*, 14 de abril de 2015.

cumplimiento, iniciando actividades que fortalezcan el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, o bien *haciéndolo efectivo*, cuando una parte o la totalidad de la población sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada. Para ello, esta obligación requiere que los Estados tomen las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales necesarias.

Tal y como indica la Guía, las medidas específicas que deberán adoptarse están sujetas a la realidad del país, pero el artículo 11.2 del PIDESC ofrece cierta orientación al respecto, ya que el exige a los Estados que encaminen sus políticas a “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios”⁵³. Esta intervención de las autoridades públicas incluye varias posibles actuaciones, desde mantener y aumentar la producción de alimentos en el país a organizar repartos de alimentos, los cuales tienen un considerable impacto ambiental. Por lo tanto, la ley debería incluir que la intervención de las autoridades públicas integre la dimensión de las sostenibilidad y esté orientada a tener el menor impacto ambiental posible. Un ejemplo que aparece mencionado en la Guía sería exigir que los alimentos entregados a las personas en situación de mayor riesgo a través de programas de asistencia social del gobierno solo sean adquiridos localmente. Por ejemplo, el artículo 4.3 del *Proyecto de Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada* del Perú establece que, para realizar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada, el Estado deberá tomar medidas específicas inmediatas para, entre otras cosas, “mejorar la disponibilidad de alimentos preferentemente mediante el fomento de la competitividad y sostenibilidad de la oferta de alimentos de origen nacional”⁵⁴.

5. Disposiciones sobre la evaluación del impacto

Otro aspecto muy importante a incluir en la ley marco son las disposiciones sobre la evaluación del impacto. La Guía especifica que:

“las disposiciones sobre las evaluaciones de impacto serán de gran utilidad para actividades como la minería, la industria forestal y la explotación de otros recursos, o para adoptar las medidas de apoyo necesarias para el desarrollo de biocombustibles, que pueden tener posibles consecuencias

⁵³ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 115.

⁵⁴ Citada en *Ibid.*, p. 116.

en la disponibilidad o accesibilidad de alimentos adecuados”⁵⁵.

Incluir dicha obligación en la ley marco permitiría contribuir a la implementación de la directriz 17.2 que instiga a los Estados a “llevar a cabo evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización del derecho a la alimentación”.

Por ejemplo, tal y como se recoge en la Guía, el *Proyecto de Ley de Alimentación y Nutrición* de Uganda estipula que:

“1) Antes de tomar cualquier decisión substancial, la autoridad pública pertinente o la persona afectada realizará una evaluación del efecto para identificar, predecir, evaluar y mitigar las consecuencias económicas, sociales o de otro tipo, así como de las políticas, programas y proyectos nacionales que pudieran tener injerencia en el derecho a la alimentación.

2) El Consejo adoptará las medidas necesarias para la realización de una evaluación del efecto anual a fin de determinar el impacto de las políticas, programas y proyectos nacionales en el derecho a la alimentación”⁵⁶.

En concreto, la realización de evaluaciones de impacto es particularmente relevante en el caso de los países con poblaciones indígenas. El derecho a la alimentación de estas poblaciones puede verse afectado por la contaminación de las aguas, la deforestación u otros tipos de daños ambientales con impacto en la producción o recogida de alimentos. Por tanto, en relación con estos pueblos, el Estado está obligado a adoptar acciones preventivas y positivas orientadas a garantizar un medioambiente que no comprometa la capacidad de las personas indígenas de ejercer sus derechos humanos más básicos⁵⁷. Para tal efecto, se han desarrollado las *Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, conocidas como las *Directrices Akwé: Kon*, elaboradas por las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y publicadas en 2004. Estas Directrices tienen como objetivo proporcionar información sobre los impactos de los proyectos de desarrollo, prestando atención a las posibles consecuencias adversas en las condiciones de vida de las comunidades indígenas y locales afectadas⁵⁸. El uso de evaluaciones de impacto

⁵⁵ *Ibid.*, p. 134.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁷ Organización de Estados Americanos (OEA), *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, pár. 194. Disponible en <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>.

⁵⁸ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Akwé: Kon, Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares*

en estos casos ha sido avalada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam*⁵⁹, que será examinada en el siguiente capítulo.

No obstante, definir cuáles serán los procedimientos para la realización de la evaluación del impacto en el derecho a la alimentación requerirá una considerable cantidad de recursos financieros y humanos que algunos países no están en condiciones de cubrir⁶⁰. Por ello, sería recomendable integrar estas evaluaciones dentro de evaluaciones de impacto de desarrollo sostenible. En efecto, en la doctrina, algunos han destacado las ventajas de llevar a cabo evaluaciones de impacto en el desarrollo sostenible, que tuviesen también en cuenta estos aspectos⁶¹.

6. Disposiciones sobre la información, educación y sensibilización

Las leyes también deberían incluir disposiciones sobre información y sobre educación y sensibilización. Por una parte, con respecto a la información, la Guía indica que:

“la información es de vital importancia ya que permite a las personas ejercer o hacer el mejor uso de sus derechos; tomar decisiones fundamentadas en relación con los alimentos que compran y consumen; evitar cualquier riesgo a la salud producto de una dieta desequilibrada o inadecuada o de alimentos contaminados con productos químicos o plaguicidas”.

De acuerdo con esta afirmación, las leyes deberían incluir disposiciones sobre información ambiental relevante para la seguridad alimentaria. En este sentido, sería importante añadir en las leyes la obligación del Estado de difundir información relativa a los posibles efectos en la salud y el medioambiente de prácticas agrícolas tales como el uso de fertilizantes o herbicidas que son perjudiciales para la salud y/o el medioambiente para que los agricultores puedan tomar decisiones fundamentadas sobre los insumos que utilizan. A menudo, compuestos con conocidos efectos negativos en la salud y/o el medioambiente, incluso ya prohibidos en algunos países desarrollados, son utilizados por agricultores que no conocen sus efectos⁶².

sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares, Montreal, 2005.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam*, sentencia del 28 de noviembre de 2007.

⁶⁰ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 134.

⁶¹ R. Bond *et al.*, “Integrated impact assessment for sustainable development: a case study approach”, *World Development*, vol. 29, n° 6, 2001, pp. 1011-1024.

⁶² Un ejemplo sería el herbicida glifosato, recientemente prohibido en Francia tras ser incluido en la lista de sustancias probablemente carcinógenas para humanos de la OMS (grupo de sustancias 2A de la

Por otra parte, en virtud del principio de uso sostenible de los recursos naturales, las leyes también deberían contemplar la obligación de que los Estados publiquen información sobre la mengua y degradación de los recursos naturales. Tal y como recoge la Guía, “la información pertinente para el ejercicio del derecho a la alimentación debe incluir toda la información que se encuentra en manos de determinadas autoridades públicas. Por ejemplo, si la solicitud de información tiene relación con alguna actividad basada en el uso de recursos naturales, las personas afectadas deberían tener el derecho a disponer de toda la información relacionada con dicha actividad, incluyendo la información sobre permisos o concesiones”⁶³. Tal y como se apuntaba en relación al principio de uso sostenible de los recursos naturales, esto requeriría, en la medida que los recursos nacionales lo permitan, la creación y puesta en marcha de sistemas de monitoreo de los recursos naturales vinculados con la seguridad alimentaria, en concreto el agua, la tierra y los recursos pesqueros, entre otros.

Por otra parte, con respecto a la educación y la sensibilización, en la directriz 11 se recomienda “fomentar la educación sobre agricultura y medioambiente en la enseñanza básica y secundaria” (inciso 3). En relación a esto, la ley podría mencionar que se incluyan en los programas de educación y sensibilización también las prácticas agroecológicas. De la misma manera, se debería educar y sensibilizar a la población sobre cómo mitigar los efectos del cambio climático, en particular en las zonas más vulnerables, sobre todo en relación a la prevención contra los daños causados por fenómenos naturales extremos.

7. *Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación y sobre el sistema de vigilancia*

Las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación* establecen que los Estados deberían velar “por la coordinación de esfuerzos de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes” (directriz 5.). De la misma manera, la Guía sostiene que las leyes marco deberían establecer las bases para la creación de un “mecanismo de coordinación fuerte que cuente con la capacidad técnica y presupuestaria suficiente y las atribuciones correspondientes para articular y organizar los diversos elementos con miras a cumplir los

Organización Internacional de Investigación sobre el Cáncer, dependiente de la OMS).

⁶³ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 138.

objetivos afirmados para realizar el derecho a la alimentación”⁶⁴. Se recomienda, por tanto, la creación de una autoridad nacional para el derecho a la alimentación para que cumpla la función de órgano central de coordinación para la implementación del derecho en el ámbito nacional⁶⁵. Según la FAO, lo ideal es que esta autoridad esté formada por un órgano de coordinación y toma de decisiones, un órgano técnico ejecutivo y un grupo consultivo de la sociedad civil. En consecuencia, sería necesario que estos tres órganos incluyesen también expertos y/o representantes institucionales del área de medioambiente. En primer lugar, la Guía indica que “el órgano de coordinación y toma de decisiones debe estar integrado por personas que reflejen el carácter multisectorial del derecho a la alimentación”⁶⁶. Sin embargo, solo en pocos casos se incluyen también representantes de los ministerios de medioambiente o expertos ambientales. Dos excepciones serían la autoridad de Brasil, la Cámara Interministerial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN), que incluye también al Ministerio de Medioambiente, y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) de Guatemala, que cuenta también con el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales. En segundo lugar, se recomienda que los grupos consultivos de organizaciones de la sociedad civil incluyan también a ONG ambientales y a asociaciones de jóvenes, como representantes de las generaciones futuras.

Por otra parte, la Guía también indica que la ley marco puede contribuir a la creación de un sistema de vigilancia integrado de este tipo si obliga a las autoridades y entidades pertinentes en todos los niveles a “recopilar datos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional empleando metodologías y procesos de vigilancia que se ajusten a los principios de derechos humanos establecidos”⁶⁷. Una iniciativa interesante en términos de la vigilancia del derecho a la alimentación en Brasil ha sido la creación en 2002 del *Relator Nacional para el derecho humano a la alimentación, el agua y la tierra rural*, coordinado por la Plataforma de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, una red de organizaciones de la sociedad civil. De nuevo, en la medida que los recursos nacionales lo permitan, sería muy relevante incluir la información generada por los sistemas de monitoreo de los recursos naturales vinculados con la seguridad alimentaria, para poder realizar proyecciones a largo plazo, de cara a la generación de datos fiables sobre la cantidad de tierra cultivable per

⁶⁴ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 151.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 175.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 170.

cápita o la disponibilidad de agua per cápita que retroalimenten las políticas sobre las seguridad alimentaria.

B. Un enfoque integrado para la elaboración de las estrategias sobre el derecho a la alimentación

Además de las leyes marco, otro elemento importante de los marcos institucionales nacionales para la protección del derecho a la alimentación son las estrategias nacionales y planes de acción de seguridad alimentaria que identifican actos de prioridad específica y establecen metas concretas, medibles y con plazos, para la realización progresiva del derecho a la alimentación⁶⁸. Estas estrategias son un componente fundamental para la gobernanza de la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles que puedan contribuir a la erradicación del hambre y la malnutrición⁶⁹. Cabe mencionar que una serie de programas sociales nacionales también están dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, tales como *Fome Zero* en Brasil, el *Vivir mejor* en México, *Bogotá Sin Hambre* en Colombia, *Desnutrición Cero* en Bolivia, *Hambre Cero* en Guatemala o *Hambre más urgente* en Argentina⁷⁰.

Hay muchos elementos comunes entre la elaboración de las estrategias y las leyes marco. Por ejemplo, al igual que lo sugerido en el caso de las leyes marco, en la elaboración de estas estrategias es necesario utilizar un enfoque multisectorial, con participación de todos los ministerios pertinentes y de los actores de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones ambientales y las de jóvenes. Por otra parte, los programas destinados a satisfacer el derecho a la alimentación deben estar inspirados en criterios de sostenibilidad y deben orientarse, en los casos en los que sea posible, a la mitigación de los problemas ambientales relacionados con la producción de alimentos.

Sin embargo, con respecto a las leyes, las estrategias nacionales también tienen características específicas, como la identificación de prioridades y de metas concretas, medibles y con plazos, para la realización progresiva del derecho a la alimentación. En este sentido, se recomienda que estas metas estén alineadas con las establecidas en los ODS,

⁶⁸ O. De Schutter, *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*, Nota Informativa 06, septiembre de 2011, p. 6.

⁶⁹ CDH, *Informe final: El potencial transformador (...)*, Op. cit., p. 19.

⁷⁰ O. De Schutter, *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*, Nota Informativa n° 6, septiembre de 2011, p. 6.

aunque teniendo en cuenta las especificidades de cada contexto y país. En concreto, además de las metas específicas sobre desnutrición y generación de ingresos, sería importante incluir también metas cuantificables en línea con las metas 2.3 y 2.4. Por una parte, la meta 2.3 incorpora el objetivo de asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos para 2030, a través de la aplicación de prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, que contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra. Por otra parte, la meta 2.4 marca el objetivo de mantener para 2020 la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, tanto mediante bancos de semillas y como mediante otros sistemas de acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales.

Un ejemplo de estrategia integrada es el programa *Fome Zero* de Brasil. Este programa iniciado en 2003 se convirtió en una estrategia del gobierno para erradicar el hambre de la personas con pocos ingresos que no pudiesen satisfacer su derecho a la alimentación de una manera sostenible⁷¹. Para asegurar el cumplimiento de este derecho, esta estrategia contemplaba la implementación de una serie de políticas públicas vinculadas e implicaba en su elaboración y seguimiento a una serie de ministerios. Tal y como se recoge en una guía sobre esta estrategia: “la lucha contra la pobreza en Brasil es parte de un enfoque de desarrollo integral donde la inclusión social es considerado el camino para asegurar el crecimiento sostenible y realizar el potencial completo de la gente”⁷². Dentro de esta estrategia, se incluían una serie de programas territoriales que tenían por objeto prestar apoyo a la capacidad de las “familias de agricultores”. Entre las innovaciones figuran el reconocimiento institucional de la agricultura familiar y el establecimiento de un ministerio dedicado exclusivamente a este tema (el Ministerio de Desarrollo Agropecuario), un programa de restaurantes para personas de bajos ingresos, bancos de alimentos y la mejora de las instalaciones para el almacenamiento de alimentos en zonas rurales, así como el estímulo de la economía de la “solidaridad social”⁷³. Además, también se incluían programas integrados con otros ministerios dirigidos a cumplimiento de objetivos

⁷¹ J. G. da Silva, M. E. Del Grossi, C. G. de França (eds.), *The Fome Zero (Zero Hunger) Program. The Brazilian Experience*, Brasilia, Ministerio de Desarrollo Agrario, 2011, p. 93.

⁷² *Ibid.*, p. 111.

⁷³ CDH, *Informe final: El potencial transformador (...)*, *Op. cit.*, p. 38.

medioambientales. Otro ejemplo sería el programa *Ação Amazonia Solidaria (Ação Amazônia Solidária)*, coordinado por el Ministerio de Medioambiente, y que financiaba proyectos destinados a generar ingresos en comunidades de la Amazonia, promoviendo al mismo tiempo la sostenibilidad ambiental⁷⁴.

III. UN ENFOQUE INTEGRADO EN PARA LA ELABORACIÓN DE OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

En su cuarta parte, la Guía también exhorta a los Estados a comprobar que las leyes sectoriales no tengan consecuencias adversas en el ejercicio del derecho a la alimentación. Con este objetivo, se recomienda hacer una evaluación de la compatibilidad con las leyes sectoriales pertinentes que puedan o no tener alguna injerencia en los diversos componentes del derecho a la alimentación, tales como la accesibilidad, la disponibilidad o la adecuación. El objetivo de esta evaluación es garantizar que la totalidad de la normativa jurídica interna genere “un marco facilitador que permita a las personas alimentarse con dignidad”⁷⁵. Además de analizar la coherencia jurídica de las leyes con el derecho humano a la alimentación, otro objetivo de la evaluación es abordar la implementación de las leyes en la práctica⁷⁶. En consecuencia, en las últimas décadas, varios países emprendieron evaluaciones de la legislación para sectores específicos, tales como las reformas agrarias, la agricultura, la pesca, la seguridad alimentaria y la legislación en materia de recursos hídricos⁷⁷.

Con base en algunos de estos ejemplos, la Guía examina áreas específicas de la normativa sectorial y examina algunas de sus posibles consecuencias en la realización del derecho a la alimentación. En concreto, la Guía se centra en las políticas relativas a la tierra, el agua, la pesca, los recursos genéticos, el comercio de alimentos y las políticas sobre nutrición. No obstante, debido a los recursos limitados con los que cuentan los países en desarrollo, se aclara que la evaluación debería abarcar un conjunto reducido de leyes sectoriales y evitar un análisis superficial de muchos sectores y leyes⁷⁸. Al mismo tiempo, los países deben dar prioridad a aquellos sectores de la población en situación de vulnerabilidad que afrontan las

⁷⁴ J. G. da Silva *et al.* (eds.), *The Fome Zero (...)*, *Op. cit.*, p. 77.

⁷⁵ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 205.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 207.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 208.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 212.

mayores dificultades para realizar sus derechos⁷⁹. Al igual que el caso de la evaluación del marco legislativo anterior a la preparación de las leyes marco, el equipo de evaluación debe incluir expertos en diversas disciplinas y de distintas áreas, incluido el medioambiente, y debe establecer procedimientos de participación de actores de la sociedad civil.

A. Las políticas sobre la tierra, el agua y la pesca

Como se ha visto en el capítulo anterior, las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación* exigen a los Estados respetar y proteger el derecho de las personas a recursos como la tierra, el agua y la pesca sin discriminación alguna. Para ello, las Directrices especifican que los Estados deben facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura y a proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población (directriz 8.1). En relación al agua, también invitan a los Estados a mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios (directriz 8C). En relación a la pesca, las Directrices sobre el derecho a la alimentación invitan a los Estados a respetar y proteger los derechos individuales a los recursos como la pesca (directriz 8.1), así como a “estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y [...] promover la ordenación sostenible de la pesca” (directriz 8.13). Estos principios se han desarrollado en las *Directrices voluntarias sobre tenencia* de 2012 y las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca* de 2014. Estas Directrices utilizan un enfoque integrado basado en el desarrollo sostenible, por lo que debe ser el documento de referencia para ayudar a los Estados a hacer las modificaciones necesarias en sus sistemas de tenencia para permitir a la población un acceso sostenible a los recursos naturales necesarios para satisfacer su derecho a la alimentación.

Estos instrumentos pretenden buscar soluciones integradas orientadas a satisfacer el derecho a una alimentación de una manera sostenible. Además, el enfoque integrado aquí utilizado sugiere que los Estados deberían hacer un esfuerzo por orientar en cada caso sus políticas sobre los recursos naturales hacia la mitigación de los problemas ambientales, teniendo en cuenta que uno de los principales desafíos para la garantía del derecho a la alimentación en el siglo XXI es precisamente el agotamiento de los mismos. En efecto, se ha dicho que el agotamiento de los recursos renovables es un problema mucho más grave

⁷⁹ *Ibid.*, p. 213.

que el de los recursos no renovables, ya que la capa superior del suelo, el agua y las especies marinas, entre otros, se están explotando a índices mucho más rápidos de lo que se están renovando⁸⁰.

Por ejemplo, en relación a las políticas sobre tierra, los Estados deberían prestar atención al mantenimiento de los suelos, ya que su degradación⁸¹ supone una grave amenaza para la satisfacción del derecho a la alimentación, ya que la base de la producción de alimentos es la capa superior del suelo. La FAO ha declarado el 2015 como el año internacional de los suelos⁸², precisamente para llamar la atención sobre este gravísimo problema. Además, todas las políticas deberían tener en cuenta la mitigación del cambio climático, como un problema ambiental transversal. Por ejemplo, de nuevo utilizando como ejemplo las políticas de la tierra, estas deberían favorecer los usos que menos contribuyan a las emisiones de GEI. En relación a esto, es importante recordar que el sector de la ganadería es responsable del 18% de estas emisiones, y que si se tiene en cuenta otros factores como la respiración del ganado y la pérdida de reducción de GEI de la fotosíntesis debido a la utilización de grandes superficies de tierra para pastoreo o cultivos forrajeros, algunos sostienen que correspondería al ganado un 51% de las emisiones⁸³. Por ello, los Estados deberían de privilegiar mediante herramientas tales como subvenciones y/o políticas fiscales el uso de las tierras para el cultivo de cereales y otros alimentos destinados a la alimentación humana.

Además, cabe recordar que, en virtud del principio de uso sostenible de los recursos naturales, y tal y como se indicaba en el capítulo anterior, es fundamental que se monitoree su uso, por lo que son necesarias herramientas específicas orientadas a aumentar la rendición de cuentas en el uso y gestión de los recursos naturales, tanto a nivel nacional como global. En este sentido, tal y como se especificaba en el capítulo anterior, los Estados deberían monitorear el uso y disponibilidad de estos recursos y hacer pública esta información. Por otra parte, los Estados también deberían avanzar en el desarrollo de

⁸⁰ M. Jacobs, *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, Barcelona, Icaria Editorial, 1996, p. 50.

⁸¹ La degradación del suelo se define como un cambio en la salud del suelo resultando en una disminución de la capacidad del ecosistema para producir bienes o prestar servicios para sus beneficiarios. Para más información, véase <http://www.fao.org/soils-portal/degradacion-del-suelo/es/>.

⁸² Para más información sobre este evento, véase <http://www.fao.org/soils-2015/es/>.

⁸³ R. Goodland y J. Anhang, "Livestock and climate change: What if the key actors in climate change are... cows, pigs, and chickens?", *World Watch*, November/December, 2009.

metodologías que sirvan para hacer que los actores rindan cuentas por el uso de los recursos naturales. Según el Programa 21 (capítulo 8), la integración de los aspectos ambientales también tendría que reflejarse en los precios, los mercados y las políticas fiscales y económicas del gobierno. Así pues, los gastos en el medioambiente deberían incorporarse en las decisiones de los productores y consumidores, a fin de cambiar el curso de la tendencia a tratar el medioambiente como si fuera un “bien gratuito” y a traspasar esos costos a otros sectores de la sociedad, a otros países o a las generaciones futuras⁸⁴. En consecuencia, como se apuntaba en el capítulo anterior, estos sistemas se deben traducir en marcos legales que modifiquen los actuales incentivos, de manera que recompensen a los actores por externalidades ambientales positivas⁸⁵, como por ejemplo los pagos por servicios ambientales, y que, por el contrario, penalicen a los actores por las externalidades negativas, tales como el despilfarro de los recursos naturales.

B. Las políticas sobre los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

Como se ha mencionado en varias ocasiones, la meta 2.4 de los ODS marca el objetivo de mantener para 2020 la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, tanto mediante bancos de semillas y como mediante otros sistemas de acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. Por lo tanto, mantener la biodiversidad se considera un elemento fundamental de la lucha contra el hambre en las próximas décadas. De la misma manera, uno de los mecanismos clave para la realización del derecho de todos a la alimentación es asegurar que todos los usuarios finales –agricultores, criadores, pastores y la comunidad científica– tengan acceso permanente a los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (RGAA)⁸⁶. Así pues, las Directrices sostienen que el acceso a una diversidad de variedades de plantas y árboles y de razas animales y de peces fortalece la resiliencia de las personas y promueve una mejor gestión de riesgos, por lo que invitan a los Estados a:

“considerar instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, incluyendo, cuando sea apropiado la protección de los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización

⁸⁴ *Programa 21, Op. cit.*, cap. 8, párr. 3.

⁸⁵ UNCTAD, *Informe sobre Comercio (...)*, *Op. cit.*, p. 2.

⁸⁶ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 255.

de dichos recursos” (directriz 8.12)⁸⁷.

En línea con estas recomendaciones, el uso de un enfoque integrado sugiere tener en cuenta algunos instrumentos que pueden ser útiles para asegurar el acceso permanente a los RGAA, protegiendo al mismo tiempo la biodiversidad. Como se sugería en capítulo octavo, en virtud del principio de equidad intergeneracional, la conservación de la biodiversidad debería de ser una de las prioridades ambientales, ya que dicho principio exige que se conserven las opciones que permitan a las generaciones futuras satisfacer sus necesidades. No obstante, los derechos de propiedad intelectual fomentan el cultivo de una reducida variedad de cultivos modernos de mayor rendimiento que suelen desplazar las variedades adaptadas a esos ambientes naturales; este proceso de desplazamiento promueve, a su vez, la homogeneización de los campos agrícolas (es decir, el monocultivo) que lleva a la pérdida de la diversidad y, generalmente, reduce la resiliencia de las cosechas a plagas y enfermedades⁸⁸. Además, como se ha visto, el cultivo de OMG puede acarrear serias consecuencias en la biodiversidad, por lo que si el Estado elige autorizar estos cultivos, debería cerciorarse de establecer las medidas protectoras adecuadas.

En relación a las medidas que los Estados podrían poner en marcha para frenar la reducción de la biodiversidad agrícola, habría que mencionar, en primer lugar, la posibilidad de crear bancos de semillas y otros sistemas de intercambio de semillas entre agricultores. En relación a esto último, el Relator Especial De Schutter recomendaba en su último informe, respaldar los sistemas de semillas de los agricultores, que están amenazadas por la atención casi exclusiva que se presta a las políticas públicas sobre variedades de plantas de alto rendimiento⁸⁹. Según la Guía, para cumplir con el derecho a la alimentación, la legislación debe disponer de los mecanismos necesarios que garanticen un equilibrio justo entre la necesidad de proteger las innovaciones agrícolas y la de salvaguardar los intereses tanto de los agricultores (especialmente los pequeños agricultores y agricultores de subsistencia) y los investigadores⁹⁰. Un ejemplo de un sistema con esas características se encuentra en Perú, donde se ha establecido un marco legal para asegurar el acceso a un sistema de intercambio de recursos genéticos por parte de investigadores y compañías. De

⁸⁷ Véase también G. C. Hawtin, “Genetic diversity and food security”, *UNESCO Courier*, mayo de 2000.

⁸⁸ Véase por ejemplo, P. Cullet, *Intellectual property protection and sustainable development*, Butterworths, LexisNexis, 2005.

⁸⁹ CDH, *Informe final: El potencial transformador (...)*, *Op. cit.*, p. 27.

⁹⁰ FAO, *Guía para legislar (...)*, *Op. cit.*, p. 264.

esta manera, este país consiguió establecer un sistema *sui generis* para la protección del conocimiento tradiciones en Perú que incluyese a los grupos indígenas. Como consecuencia, en 2013 se completaron 1.634 registros de conocimientos tradicionales, un recurso de gran valor global para la investigación y la innovación⁹¹.

En segundo lugar, en virtud del enfoque de precaución, los Estados deberían tomar todas las medidas en su mano para proteger la biodiversidad, poniendo en marcha incluso moratorias contra cultivos genéticamente modificados, tal y como se ha expuesto en el capítulo anterior.

C. Las políticas sobre comercio de productos agrícolas

Las políticas agrícolas de los países desarrollados que distorsionan el comercio frecuentemente son mencionadas como uno de los principales factores que limitan el desarrollo del sector agrícola en los países en desarrollo⁹². De hecho, los ODS han incluido objetivos a este respecto: por una parte, corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, mediante “la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes” (objetivo 2, inciso b); y, por otra, “adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados”, para limitar la “extrema volatilidad de los precios de los alimentos” (inciso c).

Por tanto, la evaluación de compatibilidad de estas políticas en los países desarrollados debería examinar las consecuencias extraterritoriales de su legislación sobre el derecho a la alimentación en otros países. Para llevar a cabo esta evaluación, los Estados se podrían inspirar en los ya citados *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptados en 2011⁹³. En concreto, el principio 29 afirmaba la obligación de los Estados de crear un entorno internacional propicio para el cumplimiento universal de los DESC, incluyendo en cuestiones relativas al comercio bilateral y multilateral. Según este principio, el

⁹¹ IDLO, *Doing justice to sustainable development: integrating the rule of law into the post-2015 development agenda*, Roma, IDLO, 2014, p. 36.

⁹² K. Mechlem, “Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations”, *European Law Journal*, vol. 10, n° 5, 2004, p. 118.

⁹³ Consorcio ETO, *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptados en Maastricht el 28 de septiembre de 2011.

cumplimiento de esta obligación debe ser logrado, entre otras, a través de las siguientes medidas:

- a) la elaboración, interpretación, aplicación y revisión regular de acuerdos multilaterales y bilaterales, así como de estándares internacionales;
- b) medidas y políticas adoptadas por los Estados en el ámbito de sus relaciones exteriores, incluyendo acciones en el seno de las organizaciones internacionales, y medidas y políticas domésticas que puedan contribuir al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales extraterritorialmente.

Además de este principio, se destacan a continuación algunas herramientas que pueden contribuir a lograr políticas comerciales más integradas. En primer lugar, en virtud de la obligación de cooperar mencionada en los artículos 2.1 y 11 del PIDESC, del principio de equidad intrageneracional y del principio 29 de los *Principios de Maastricht*, los Estados deberían prestar atención al impacto que los acuerdos comerciales y de inversión tienen en el derecho a la alimentación de la población de los países sujetos a dichos acuerdos. Para ello, deberían de hacer evaluaciones de impacto para estudiar sus posibles consecuencias. En este sentido, en diciembre de 2011 el anterior relator de la ONU para el derecho a la alimentación O. De Schutter presentó los *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos*, cuyo objetivo era asistir a los Estados en asegurarse que los acuerdos de comercios e inversión que concluyen son consistentes con las obligaciones de derechos humanos que han adquirido⁹⁴. En la misma línea, la UE ha dado algunos pasos dirigidos a incorporar los impactos en los derechos humanos a nivel externo en el diseño de su política exterior. En concreto, en 2006 la Comisión Europea lanzó su *Manual para Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad del Comercio*, que pretende analizar los impactos económicos, sociales y ambientales de los acuerdos comerciales negociados con terceras partes⁹⁵. En una decisión al respecto, el Parlamento Europeo indujo en tal sentido a la Comisión para que “lleve a cabo estudios de los efectos sobre los derechos humanos además de las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad”⁹⁶.

⁹⁴ CDH, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter. Adición: Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humano*, A/HRC/19/59/Add.5, 6 de marzo de 2012.

⁹⁵ Comisión Europea, *Handbook on Sustainability Impact Assessment*, Bruselas, Comisión Europea, 2006. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf. Este Manual se encuentra actualmente en proceso de revisión. Se espera la publicación de la nueva versión a finales de 2015. Para más información, véase http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

⁹⁶ Parlamento Europeo, *Resolución sobre los derechos humanos y las normas sociales y medioambientales en los acuerdos*

Esta herramienta también analiza los posibles impactos de los acuerdos de que la UE está negociando con los países en desarrollo, entre otros los impactos en la seguridad alimentaria, y en grupos particulares⁹⁷. Sin embargo, la sociedad civil ha criticado los análisis hechos hasta el momento por la UE. Por ejemplo, el proyecto sobre diálogo comercial Ecofair publicó un informe en diciembre de 2011 destinado a evaluar el posible impacto en el derecho a la alimentación del acuerdo comercial que se estaba negociando entre la UE y la India, basándose en los principios planteados por O. De Schutter ese mismo año. Este informe concluía que el acuerdo que se estaba discutiendo podría poner en peligro el derecho a la alimentación de las poblaciones rurales de la India, sobre todo por que otorgaba derechos sobre la tierra a los inversores extranjeros. En consecuencia, con base en estas directrices, se recomienda a la Unión Europea que desarrolle una metodología y un procedimiento estándar para una evaluación sistemática del impacto de sus tratados de comercio e inversión sobre los derechos humanos⁹⁸. Realizar análisis de impacto que incluyan los derechos humanos y el derecho a la alimentación podría reunir evidencia que ayude a los países desarrollados y a su sociedad civil a tomar decisiones sobre proyectos de inversión, tales como el *acaparamiento de tierras* (del inglés *land grabbing*)⁹⁹ o el antes mencionado *acaparamiento verde*, además de ayudar a generar información que pueda ayudar a movilizar a la sociedad civil.

En segundo lugar, los Estados deberían revisar sus políticas de subsidios agrícolas. Según la OCDE, en 2012 los países miembros de esta organización se habían gastado 259.00 millones de dólares en subsidios agrícolas¹⁰⁰. Teniendo en cuenta la cuantía de estas subvenciones, los Estados deberían evaluar cómo interfieren estos subsidios en la garantía del derecho a la alimentación en otros países. El uso de estas subvenciones, así como la política de impuestos, deberían orientarse a premiar la agricultura sostenible, orientada a la mitigación del cambio climático, en vez favorecer modelos agrícolas más insostenibles y

comerciales internacionales, 2009/2219(INI), 8 de noviembre de 2010, p. 19.

⁹⁷ Comisión Europea, *Handbook on Sustainability Impact* (...), *Op. cit.*, p. 29.

⁹⁸ A. Paasch, *Los derechos humanos en la política comercial de la Unión Europea – entre las aspiraciones y la realidad*, Documento de discusión del proyecto Ecofair Trade Dialog, Aachen, Misereor, 2011, p. 14.

⁹⁹ Este fenómeno hace alusión a la pérdida de superficies agrícolas en los países en desarrollo a causa de la compra o arrendamiento de sus terrenos por parte de gobiernos de países ricos y corporaciones transnacionales. GRAIN, *¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008*, Documentos de análisis, Barcelona, GRAIN, octubre de 2008, Barcelona. Disponible en <https://www.grain.org/es/article/entries/142-se-adueñan-de-la-tierra-el-proceso-de-acaparamiento-agrario-por-seguridad-alimentaria-y-de-negocios-en-2008>.

¹⁰⁰ CDH, *Informe final: El potencial transformador (...)*, *Op. cit.*, p. 33.

que emiten más, por ejemplo, las actividades concentradas de alimentación de ganado para la producción industrial de carne¹⁰¹. Como indica el relator, continuar alimentando con cereales a una cantidad cada vez mayor de ganado, implica un ineludible agravamiento de la pobreza y la degradación ambiental¹⁰².

D. Las políticas sobre nutrición, inocuidad y protección del consumidor

Las Directrices voluntarias invitan a los países a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos, especialmente los que son ricos en micronutrientes. En concreto, las Directrices recomiendan la *creación de huertos en los hogares y en las escuelas*, ya que puede constituirse en un elemento fundamental en la lucha contra las carencias de micronutrientes y para fomentar una alimentación sana (directriz 10, incisos 2 y 3). Asimismo, las Directrices voluntarias exigen a los Estados garantizar que los *operadores de empresas alimenticias* reciban educación sobre prácticas seguras al objeto de que sus actividades no generen residuos nocivos en los alimentos ni causen daño al medioambiente¹⁰³.

Con base en estas recomendaciones, los Estados deberían de tomar una serie de medidas. En primer lugar, con respecto a la nutrición, los Estados deberían valorar el uso de medidas fiscales y de otro tipo para favorecer una alimentación sana y sostenible. Según el informe TER13 antes mencionado, es necesario cambiar los patrones de consumo para que sea más sostenible y *climate friendly*. Del mismo modo, O. De Schutter insiste en que en el diseño de políticas sobre seguridad alimentaria debería prestarse mucha más atención a las cuestiones relacionadas con la demanda¹⁰⁴. En este sentido, se ha señalado que reducir la demanda de los productos de origen animal es una cuestión crucial¹⁰⁵, tanto desde una perspectiva de nutrición como ambiental. Su propuesta es mitigar los efectos negativos de la producción ganadera desalentando el aumento de la demanda de carne en los lugares en los que el consumo ya haya alcanzado niveles que superan la satisfacción de las necesidades dietéticas,

¹⁰¹ H. Steinfeld *et al.*, *Livestock's long shadow: environmental issues and options*, Roma, FAO, 2006.

¹⁰² CDH, *Informe final: El potencial transformador (...)*, *Op. cit.*, p. 8.

¹⁰³ FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, directriz 9, p. 6.

¹⁰⁴ CDH, *Informe final: El potencial transformador (...)*, *Op. cit.*, p. 18.

¹⁰⁵ R. C. Ilea, "Intensive livestock farming: Global trends, increased environmental concerns, and ethical solutions", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 22, nº 2, p.153.

mediante un replanteamiento de los impuestos y los subsidios¹⁰⁶. Estos últimos deberían utilizarse para desalentar las modalidades de producción más contaminantes y facilitar el cambio a formas de producción cárnica más sostenibles. Medidas de este tipo estarían, además, en línea con las exigencias del principio de equidad intrageneracional, ya que, en un contexto de recursos escasos y población creciente, las costumbres alimentarias de los consumidores ricos compiten contra las necesidades de los más pobres, como han demostrado algunos estudios sobre la reciente crisis de los alimentos. En este sentido, es conveniente recordar que se ha señalado que los niveles de consumo de carne de algunos sectores sociales contribuyeron a la subida de los precios globales de los alimentos, lo que impactó negativamente en el derecho a la alimentación de la gente pobre en el Sur global¹⁰⁷.

En segundo lugar, y en relación con esto, también se deberían favorecer prácticas alimenticias que persigan una doble dimensión de nutrición y sostenibilidad. El ejemplo sería el mencionado en las Directrices voluntarias de crear huertos en los hogares y en las escuelas. Un segundo ejemplo sería seguir el *Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna*, que favorece la lactancia estableciendo límites a la comercialización de los productos sustitutos. Esta recomendación no solo se justifica por las probadas ventajas de la lactancia materna para la salud y la nutrición de los bebés, sino porque ha sido señalado como una de las pocas actividades humanas con un impacto ambiental cero. Un tercer ejemplo podría ser tomar medidas fiscales para desincentivar el consumo de productos procesados, ya que en muchos países acceder a alimentos frescos como frutas y verduras se está convirtiendo en cada vez más costoso, mientras los alimentos procesados se abaratan, lo que contribuye enormemente a la epidemia mundial de obesidad¹⁰⁸. Un cuarto ejemplo, sería tomar medidas para favorecer el pluricultivo, ya que contribuye a dietas más variadas para las comunidades que producen sus propios alimentos, lo que mejora su nutrición¹⁰⁹, así como a la recuperación de la biodiversidad agrícola y a disminuir la erosión del suelo.

En segundo lugar, con respecto a la inocuidad, por una parte, se insiste en la importancia de tener en cuenta que buena nutrición no se base exclusivamente en la ingesta calórica,

¹⁰⁶ CDH, *Informe final: El potencial transformador (...)*, Op. cit., pág. 18.

¹⁰⁷ T. Weis, "The meat of the global food crisis", *Journal of Peasant Studies*, vol. 40, n° 1, 2013, pp. 65-85.

¹⁰⁸ Para más información, véase <http://www.odi.org/rising-cost-healthy-diet>.

¹⁰⁹ F. A. J. DeClerck *et al.*, "Ecological approaches to human nutrition", *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 32, suplemento 1, 2011, pp. 41-50.

elementos como el agua y el saneamiento deficiente desempeñan un papel importante. Por tanto, de nuevo debería de hacerse hincapié en la importancia del monitoreo de la calidad de las aguas, en particular cerca de industrias o zonas urbanas, basándose en los estándares internacionales en la materia. Por otra parte, en relación con la normativa de calidad de los alimentos, se recomienda, evitar la dependencia de “normas de calidad elevadas basadas en la apariencia”, culpables del rechazo de frutas y verduras frescas que no cumplen criterios de forma, tamaño o color establecidos¹¹⁰.

¹¹⁰ CDH, *Informe final: El potencial transformador (...)*, *Op. cit.*, pág. 22.

CAPÍTULO X

LOS RECURSOS HERMENÉUTICOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: HACIA UNA INTERPRETACIÓN SOSTENIBLE DE LAS NORMAS JURÍDICAS

Como se ha visto en los capítulos anteriores, para alcanzar un desarrollo más sostenible encaminado a la realización del derecho a la alimentación y a la protección del medioambiente es necesario lograr marcos más integrados para el diseño e implementación de políticas y para la interpretación de normas jurídicas en estos ámbitos. Para contribuir a este objetivo, en este capítulo se sondea el rendimiento que ofrecen las diferentes herramientas hermenéuticas proporcionadas por el marco metodológico del desarrollo sostenible para encontrar soluciones más integradas a los cada vez más frecuentes dilemas entre la necesidad de proteger el medioambiente y utilizar los recursos naturales de manera más sostenible, el desarrollo económico y la realización de los derechos humanos, en línea con los objetivos marcados en el *Programa 21* firmado hace más de dos décadas y a los ODS fijados en 2015.

Por lo tanto, en este capítulo se presentan una serie de recursos hermenéuticos que podrían contribuir tanto a la integración de los diferentes regímenes internacionales que inciden en la seguridad alimentaria -y por tanto en la garantía del derecho a la alimentación- como a la resolución de controversias jurídicas referentes a violaciones de este derecho. Asimismo, en esta sección se retoma la problemática expuesta en el tercer capítulo de la tesis relativa a la fragmentación y el conflicto normativo en el ámbito de la seguridad alimentaria para destacar el potencial de los recursos hermenéuticos del desarrollo sostenible para reducir esta fragmentación y contribuir a la unidad en el ámbito de la seguridad alimentaria global y nacional.

I. LA INTERPRETACIÓN SOSTENIBLE DE LAS NORMAS JURÍDICAS

En este capítulo se identifican algunos usos específicos que jueces de tribunales internacionales de derechos humanos han hecho de los recursos hermenéuticos del desarrollo sostenible, en varios ejemplos concretos de jurisprudencia y cuasi jurisprudencia

relativa a la protección del derecho a la alimentación y otros derechos humanos. Antes de penetrar en esta cuestión, se exploran las aportaciones de la integración como herramienta de razonamiento judicial y se indaga en cómo los recursos hermenéuticos del desarrollo sostenible pueden contribuir a una interpretación más sostenible de las normas jurídicas.

A. La integración como herramienta del razonamiento judicial

El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y culturales del desarrollo sostenible también puede aplicarse en el ejercicio de la función jurisdiccional. El objetivo de esta integración es el logro de resultados prácticos más integrados que tengan en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Como se mostraba en el capítulo octavo, la dimensión sistémica del principio de integración saca a la luz que al descender desde el nivel retórico del desarrollo sostenible a la praxis, surgen inevitablemente difíciles conflictos entre pilares¹. Como se ha mencionado anteriormente, estos conflictos están presentes en la jurisprudencia, por ejemplo en la emanada del órgano de solución de controversias de la OMC, que reconoce el desarrollo sostenible como objetivo, pero privilegia el desarrollo del comercio internacional sobre otros objetivos, tales como la protección ambiental o la salud pública².

Así pues, los jueces a menudo se encuentran con la necesidad de equilibrar y ponderar diferentes requerimientos procedentes de los diferentes pilares del desarrollo sostenible, el desarrollo económico, la protección medioambiental y el desarrollo social. Como indican P. Birnie, A. Boyle y C. Redwell, el principio 2 de la Declaración de Río -que afirma tanto el derecho de los Estados de aprovechar sus recursos como su responsabilidad de no causar daños al medioambiente de otros Estados- no es ni una prohibición absoluta de daño ambiental transfronterizo o global ni confiere a los Estados una libertad absoluta para explotar sus recursos naturales³. En este sentido, lo que muestra la jurisprudencia es más bien que lo que se requiere es “integración y acomodación” entre el desarrollo económico y la protección ambiental, como apunta el principio 4 al manifestar que protección del medio

¹ ILA, *Report of the Committee International Law on Sustainable Development*, Conferencia de Toronto, 2006, p. 6.

² Así se ha visto, por ejemplo, en los casos del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, *Estados Unidos — Prohibición de importar ciertos camarones y sus productos*, WT/DS26, 21 de noviembre de 2001; y, *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26, 25 de septiembre de 2009.

³ P. P. Birnie, A. Boyle y C. Redwell, *International Law and the Environment*, 3ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 115.

ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo⁴. En consecuencia, aunque los Estados tienen derecho al desarrollo económico, no pueden ejercer ese desarrollo sin tener en cuenta el impacto en los derechos humanos y el medioambiente. Pero como indican estos autores, tampoco la protección ambiental o los derechos humanos se anteponen necesariamente al derecho al desarrollo económico, ya que esos conflictos no han llevado a las cortes internacionales a emplear el concepto de *ius cogens* o a darle prioridad al medioambiente o a los derechos humanos, más bien la jurisprudencia se ha concentrado en cuestiones de *equilibrio, necesidad y grado de interferencia*⁵.

La integración jurídica puede contribuir a una solución más integrada y sostenible de estos conflictos. Siguiendo el Informe de 2006 del Comité relativo al Derecho internacional sobre el desarrollo sostenible de la ILA, ya citado, la integración jurídica puede tener dos modalidades: la *integración normativa* y la *integración como una herramienta del razonamiento judicial*⁶. Por un lado, la *integración normativa* presta atención al grado de incorporación de las consideraciones de desarrollo sostenible en el significado o en las disposiciones de las normas⁷. Por lo tanto, consiste en la incorporación en una norma jurídica internacional de normas externas a la misma que produce nuevos efectos jurídicos⁸.

Por otro lado, la integración como *una herramienta del razonamiento judicial* consiste en la posibilidad que tienen los jueces y tribunales de conseguir un resultado más integrado que tenga en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, por medio del recurso a las diferentes técnicas que tienen a su disposición y que contribuyen a una aplicación más flexible de las normas⁹. En la práctica, esta integración jurídica consiste en la interrelación de normas jurídicas de ámbitos materiales diferentes con el fin de incrementar el rendimiento de las mismas en pro del desarrollo sostenible y de conseguir resultados prácticos más integrados relativos a dicho objetivo¹⁰.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ ILA, *Report of the Committee (...)*, *Op. cit.* p. 2.

⁷ ILA, *Report of the Committee (...)*, *Op. cit.* p. 13.

⁸ Á. J. Rodrigo, “La integración normativa y la unidad del Derecho internacional público”, en Á. J. Rodrigo Hernández y C. García Segura, *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público y en la comunidad internacional*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 324.

⁹ Á. J. Rodrigo Hernández, “El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 64, nº 2, 2012, p. 145.

¹⁰ *Ibid.*, 142.

En este sentido, el principio de integración puede funcionar como una norma intersticial o relacional, útil tanto para los creadores del Derecho como para los órganos encargados de su aplicación¹¹. Como se ha visto en el capítulo séptimo, el desarrollo sostenible ha sido considerado por autores como V. Lowe como una norma de esta naturaleza¹². Según él, el desarrollo sostenible ejerce su influencia normativa principalmente como una herramienta interpretativa en manos de los jueces, así como durante las negociaciones internacionales o las actividades de implementación. De esta manera, el desarrollo sostenible puede ayudar a los jueces a reinterpretar las normas de un determinado instrumento jurídico o régimen con el objetivo de lograr una interpretación más sostenible de las mismas, estableciendo cuando fuese necesario relaciones con otros regímenes de ámbitos materiales diferentes. En concreto, el principio de integración tiene una gran potencial para establecer relaciones entre regímenes como son el del comercio, desarrollo e inversiones, (el Derecho internacional económico), el de los derechos humanos, la sanidad y el trabajo (Derecho internacional social) y el relativo a la protección del medioambiente (el Derecho internacional del medioambiente)¹³.

Asimismo, como se ha ya mencionado en el capítulo tres, esta reinterpretación de normas está legitimada por el Derecho de los tratados, puesto que puede considerarse una actualización del principio de interpretación sistémica, recogido en la *Convención de Viena de Derecho de Tratados* de 1969, que afirma que, para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, entre otras cosas, “Toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes” (art. 31.3, inciso c). En el Informe sobre fragmentación del Derecho internacional, M. Koskenniemi apunta que, ante un conflicto normativo, es importante “leer los materiales relevantes desde la perspectiva de su contribución a algún objetivo *sistémico* ampliamente compartido”¹⁴. Si existe algún objetivo sistémico ampliamente compartido a nivel global ese sería el desarrollo sostenible, tal y como se expresa en multitud de instrumentos legales internacionales durante las dos últimas décadas, y como ha sido reiterado a través de su inclusión como marco general de

¹¹ V. Lowe, “Sustainable Development and Unsustainable Arguments”, en A. Boyle y D. Freestone (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 19.

¹² V. Lowe, *Op. cit.*

¹³ Á. J. Rodrigo, “La integración normativa y la unidad (...)”, *Op. cit.*, p. 334.

¹⁴ AGNU, M. Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, A/CN.4/L.682, 2006, pár. 412.

la agenda de desarrollo 2030.

Por tanto, la combinación de este principio junto con el principio de integración de los aspectos económicos, sociales, y ambientales, ya reseñado, tiene gran potencial para una interpretación más sostenible e integrada de normas internacionales en terminados en ámbitos materiales. Según Á. J. Rodrigo, la aplicación técnico-jurídica del principio de integración “puede ofrecer un gran rendimiento para facilitar las relaciones internormativas entre diferentes regímenes internacionales”, ya que proporciona resultados más sostenibles y relaciones sistémicas y puede ser una buena técnica para contribuir a la unidad del ordenamiento jurídico internacional.

Por tanto, los recursos hermenéuticos del desarrollo sostenible pueden ayudar a proporcionar coherencia a las decisiones judiciales, ya que confieren a los jueces una serie de herramientas para una interpretación más sostenible de las normas jurídicas. Tal y como se explicaba en el capítulo sexto, por interpretación sostenible de las normas jurídicas se entiende la:

“interpretación del derecho aplicable a un supuesto de hecho que tenga en cuenta, pondere e integre los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible con el fin de lograr una aplicación más ‘sostenible’ de las normas, teniendo en cuenta las particularidades del contexto ambiental y de desarrollo en el que operan”¹⁵.

Asimismo, como se verá en los casos examinados en este capítulo, esta interpretación sostenible puede contribuir a decisiones más integradas que protejan el derecho a la alimentación de las poblaciones afectadas, teniendo además en cuenta la conservación de los recursos naturales y la protección del medioambiente, como condiciones *sine qua non* para la realización del derecho a alimentación.

B. Los recursos hermenéuticos del desarrollo sostenible para una interpretación más sostenible del derecho a la alimentación

Los conflictos entre los pilares del desarrollo sostenible también pueden afectar a la seguridad alimentaria y, por tanto, a la implementación del derecho a la alimentación. Como se ha visto en el tercer capítulo, los pilares de la seguridad alimentaria -la disponibilidad, la estabilidad, la accesibilidad y la utilización- están parcialmente regulados por diferentes regímenes internacionales. Esta dispersión de las normas relativas a la seguridad alimentaria

¹⁵ Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho Internacional*, Barcelona, Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, nº 8, 2006, p. 206.

en varios regímenes internacionales puede producir conflictos normativos e incoherencia en su aplicación, sobre todo teniendo en cuenta que no existe a nivel internacional ningún tribunal con competencias en materia de seguridad alimentaria. En relación a esta cuestión, la existencia de diferentes niveles de institucionalización entre los regímenes que inciden en la seguridad alimentaria dificulta que el derecho a la alimentación sea efectivamente aplicado por los Estados, que están en general más preocupados por cumplir las normas internacionales que les obligan de otros regímenes más institucionalizados y con mecanismos sancionadores más eficaces, como el régimen internacional del comercio. No obstante, los regímenes internacionales y las instituciones resultantes son muy difíciles de modificar en la práctica. Es por eso que la reinterpretación de las normas que contienen estos regímenes puede ser una vía interesante a la hora de armonizar las normas contradictorias y buscar soluciones integradas a los conflictos normativos.

Estos conflictos normativos a menudo se resuelven dando prioridad al pilar del desarrollo económico. Ese es el caso, por ejemplo, del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, que prioriza el comercio internacional sobre otros objetivos como la protección del medioambiente o los derechos humanos, lo que ha llevado algunos autores a sugerir que debería tener en cuenta las normas internacionales en materia de derechos humanos¹⁶. Más recientemente, y en otros foros, ha habido casos en los que estos conflictos entre pilares se resuelven dando prioridad a la protección del medioambiente. Un ejemplo sería la expulsión de comunidades indígenas para crear reservas naturales, como se ha reflejado en una reciente sentencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos sobre la materia¹⁷. Otro ejemplo ya mencionado son los casos del denominado *acaparamiento verde de tierras*, que ha llegado a justificar el desplazamiento de personas para plantar árboles para producir bioenergía. Ante estos casos, los jueces se podrán ver en la situación de tener que valorar si las acciones de los Estados encaminadas a proteger el medioambiente, y por tanto a salvaguardar los intereses de las generaciones futuras, están justificadas, teniendo en cuenta si tienen como consecuencia la violación del derecho a la alimentación y otros derechos.

Así pues, aquí se defiende que el marco del desarrollo sostenible puede ser útil en estos casos puesto que puede ayudar a los jueces a resolver estos difíciles dilemas utilizando una

¹⁶ Por ejemplo, véase G. Marceau, “WTO dispute settlement and human rights”, *European Journal of International Law*, vol. 13, n° 4, 2002, pp. 753-814.

¹⁷ CADH, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya*, n° 276/03, 25 de noviembre de 2009.

serie de recursos hermeneúticos que facilitan un razonamiento judicial integrador. Este razonamiento permitirá encontrar soluciones integradas que eviten que la protección medioambiental dificulte la realización de los derechos humanos, y que la protección de los mismos ponga en peligro el medioambiente y, por tanto, la protección de los derechos humanos en el largo plazo. Para ello, el razonamiento judicial integrador dispone de un amplio abanico de técnicas al alcance de los tribunales: en primer lugar, la aplicación de las *cláusulas que regulan de forma expresa las relaciones entre tratados* (relaciones entre régimen regional y el resto); en segundo lugar, el *desarrollo de normas estructurales del Derecho internacional que ayudan al proceso de integración*, como la contenida en el art. 31.3.c de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969), que está íntimamente relacionada con la interpretación teleológica del tratado, al dar prioridad a su objeto y fin respecto a la literalidad de sus disposiciones; en tercer lugar, el recurso a *nociones de equidad y otros principios generales*¹⁸; y, finalmente, el uso de la propia *terminología del desarrollo sostenible en el discurso jurídico*, una herramienta propia del ámbito del desarrollo sostenible¹⁹. Cabe destacar que el estudio de estas técnicas es muy incipiente en el Derecho internacional, por lo que su identificación y análisis puede contribuir a clarificar su potencial, tanto como herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible como para clarificar cuestiones relativas a la mitigación de la fragmentación del Derecho internacional.

En relación a esta última cuestión, es preciso mencionar que la incorporación de normas ajenas al tratado sobre el que están fundados las diferentes jurisdicciones internacionales no es una cuestión exenta de polémica. En el informe ya citado de M. Koskenniemi se plantea la cuestión de si a la hora de enfrentarse a un caso concreto los jueces de los tribunales internacionales deberían remitirse solamente a la aplicación del régimen o tratado sobre el que están fundados²⁰. Ante esta cuestión, M. Koskenniemi considera que, si se tiene en cuenta que existen relaciones sistémicas entre el Derecho internacional y otros tipos de Derecho, su aplicación no puede realizarse sin situar el instrumento en el que se basa la jurisdicción en su ambiente normativo, es decir, otras normas de Derecho internacional aplicable²¹. Sin embargo, no está claro hasta qué punto debería tenerse en cuenta el Derecho internacional aplicable, qué normas deben considerarse como “pertinentes” y

¹⁸ Á. J. Rodrigo Hernández, “El principio de integración (...)”, *Op. cit.*, p. 146.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ AGNU, M. Koskenniemi, *Fragmentation of International Law (...)*, *Op. cit.*, p. 423.

²¹ *Ibid.*

cómo se debería realizar la ponderación con otras normas, entre otras cosas²².

En el caso de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, como se verá, se han observado algunos casos de reinterpretación de normas que muestran casos de ponderación de las normas contenidas en los instrumentos en los que están fundados con normas ajenas. Esta ponderación se suele basar en cláusulas que regulan las relaciones entre tratados contenidas en los instrumentos normativos sobre los que se sustentan dichos sistemas y que han permitido la incorporación de normas ajenas al propio régimen, tales como las relativas a los derechos de los pueblos indígenas. El estudio de la incorporación de estas normas pretende contribuir a la clarificación del uso del principio de integración sistémica, ya que observar cómo los tribunales internacionales están aplicando este principio puede arrojar luz sobre algunas de las problemáticas arriba identificadas.

II. EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA

En los casos que se examinan a continuación, se verán algunos ejemplos relativos a la jurisprudencia de los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel africano e interamericano. Como se ha visto en el capítulo quinto, las vías de recurso disponibles para invocar el derecho a la alimentación ante un órgano judicial o casi judicial en el plano universal son limitadas, lo que ha llevado a que la jurisprudencia existente sobre el derecho a la alimentación sea “extremadamente reducida a nivel internacional”²³. A pesar de ello, este derecho sí que se ha visto protegido de manera indirecta en varias sentencias de los sistemas africano e interamericano de protección de los derechos humanos. Como se verá, una de las características comunes de la protección ofrecida por estos sistemas es el hecho de proteger el derecho a la alimentación a través de la protección de otros derechos relacionados, en concreto, la protección del derecho a la vida, del derecho a la propiedad y del derecho a la salud.

Como se verá, todos los casos examinados se refieren a casos que incluyen la violación del derecho a la alimentación, aunque este derecho no se mencione explícitamente. Estos casos

²² Sobre estas cuestiones, véase D. French, “Treaty interpretation and the incorporation of extraneous legal rules”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, n° 2, 2006, pp. 281-314; y, C. McLachlan, *Op. cit.*

²³ C. Golay, *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, Roma, FAO, 2009, p. 35.

se han seleccionado sobre la base de que en todos ellos se ha conectado de alguna manera la violación de este derecho con la degradación ambiental o el acceso a los recursos. En concreto, estos casos reflejan bien conflictos entre pilares del desarrollo sostenible donde hay tensiones entre la protección ambiental, el desarrollo económico y el desarrollo social, o bien situaciones en las que la garantía del derecho a la alimentación pasa por un medioambiente sano y por el acceso a los recursos naturales.

Asimismo, toda la jurisprudencia que se examina refleja las luchas de pueblos caracterizados como indígenas o tribales. Esta jurisprudencia refleja la propia evolución del Derecho internacional, que ha reconocido la relación intrínseca existente entre estos pueblos y el medioambiente, a partir del *Convenio 169* de la OIT de 1989 y la *Declaración de Pueblos Indígenas de la ONU*, aprobada por la Asamblea General en el 2007. Estos instrumentos reconocen a estos pueblos una serie de derechos colectivos, en particular sobre la tierra y otros recursos naturales. Además, desde la Cumbre de Río se reconoce el papel que juegan los pueblos indígenas en alcanzar el desarrollo sostenible, por su conocimiento en la gestión ambiental por su conocimiento de las prácticas tradicionales²⁴.

Por una parte, se consideran dos casos conocidos por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADH), el órgano cuasi jurisdiccional encargado de la interpretación y supervisión el cumplimiento de la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, conocida popularmente como *Carta de Banjul*. Tal y como se explicaba en la sección sobre el sistema africano de protección de los derechos humanos contenida en el capítulo quinto, la Comisión puede recibir quejas individuales pero sus recomendaciones, hechas en el formato de comunicaciones, no son vinculantes para los Estados. Por otra parte, se verán cuatro casos relativos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como se explicaba también en el capítulo quinto, en el sistema interamericano las peticiones individuales presentadas son conocidas, en primer lugar, por la CIDH, que es la responsable de elevar o no los casos ante la Corte Interamericana, dependiendo de si la petición cumple o no con determinados requisitos.

²⁴ *Programa 21*, A/CONF.151/26/REV.1 (vol. 1), 12 de agosto de 1992, cap. 26.

A. El desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación en la jurisprudencia de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Antes de examinar los dos casos seleccionados, es pertinente recordar que aunque la Carta de Banjul no reconoce de forma explícita el derecho a la alimentación, sí que contiene varios derechos relacionados con el mismo, como el derecho de toda persona a la salud (art. 16) y el derecho de todos los pueblos a un medioambiente satisfactorio y global (art. 24). Esta Carta también prevé que la Comisión se inspire en otros tratados relativos a los derechos humanos, tanto a nivel internacional como regional (art. 60)²⁵.

1. *El caso Serac v. Nigeria (Comunicación del 30 de octubre de 2001)*

En relación a la protección del derecho a la alimentación, el caso más importante de la Comisión es la decisión *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria* (en adelante, *Serac v. Nigeria*)²⁶. En 1999, dos ONG en representación del pueblo ogoni presentaron una demanda ante la Comisión acusando al gobierno nigeriano de haber violado una serie de derechos contenidos en la Carta de Banjul, como consecuencia de las prácticas de extracción petrolífera llevadas a cabo en las tierras de los ogoni²⁷. Principalmente, los demandantes alegaban la violación el derecho a la vida (art. 4), el derecho a la salud (art. 16), el derecho de los pueblos de disponer libremente de su riqueza y sus recursos naturales (art. 21) y el derecho a un medioambiente satisfactorio (art. 24). Además, los demandantes indicaban que había habido una violación del derecho a la alimentación, afirmando que “el gobierno nigeriano (...) destruyó y amenazó las fuentes de alimentos de los ogoni a través de una variedad de medios”²⁸. En concreto, se referían a la contaminación del suelo y el agua de la que dependía las actividades de pesca y ganadería de los ogoni, a que las fuerzas de seguridad

²⁵ Según el art. 60: “La Comisión se basará en la legislación internacional sobre derechos humanos y de los pueblos, especialmente en las disposiciones de los diversos instrumentos africanos referentes a los derechos humanos y de los pueblos, la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización para la Unidad Africana, la Declaración universal de los derechos humanos, otros instrumentos adoptados por las Naciones Unidas y por los países africanos en materia de derechos humanos y de los pueblos, así como en las disposiciones de los diversos instrumentos adoptados por departamentos especializados de las Naciones Unidas de los cuales los firmantes de la presente Carta sean miembros”.

²⁶ CADH, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria*, nº 155/96, 27 de mayo de 2002.

²⁷ En concreto, estas prácticas de extracción fueron llevadas a cabo por un consorcio formado por la compañía petrolera nacional, la Nigerian National Petroleum Company (NNPC) y la petrolera Shell Petroleum Development Corporation (SPDC).

²⁸ CADH, *SERAC v. Nigeria*, *Op. cit.*, pág. 9.

nigerianas había destruido cosechas de cereales y matado ganado en sus ataques a miembros de este grupo y a que habían creado un estado de terror e inseguridad que hacía imposible para muchos integrantes de este pueblo volver a sus campos y animales²⁹.

En su comunicación final el 27 de octubre de 2001, la Comisión encontró a Nigeria culpable de la violación de varios de los derechos contenidos en la Carta de Banjul. En particular, la Comisión encontró que había habido una violación del derecho a un medioambiente satisfactorio, que también impone obligaciones a los gobiernos, ya que requiere que los Estados tomen medidas para “prevenir la contaminación y la degradación ecológica, promover la conservación y asegurar un desarrollo y un uso de los recursos naturales ecológicamente sostenibles³⁰. Asimismo, la Comisión menciona también el artículo 12 del PIDESC, del que Nigeria es parte, y que requiere que los gobiernos tomen las medidas necesarias para mejorar todos los aspectos relacionados con la higiene ambiental e industrial³¹.

Asimismo, en su razonamiento, la Comisión reconoció que se había violado el derecho a la alimentación, a pesar de no estar incluido en la Carta de Banjul. Por una parte, según su razonamiento, este derecho está implícito a través del reconocimiento del derecho a la vida (art.4), a la salud (art. 16) y al desarrollo social, económico y cultural (art. 22). Por otra parte, la Comisión vincula explícitamente la protección del derecho a la alimentación con la protección medioambiental al reconocer que el nivel mínimo de protección de este derecho requiere que el gobierno nigeriano “no destruya ni contamine las fuentes de alimentos” ni permita que otros lo hagan³². Igualmente, en su llamamiento final, la Comisión exhorta al Estado nigeriano a que, por una parte, se asegure de la preparación de evaluaciones de impacto ambiental y social apropiadas para cualquier proyecto futuro de desarrollo petrolífero y que, por otra, suministre información sobre los riesgos ambientales y de salud, así como acceso a los organismos decisorios y reguladores a las comunidades que puedan verse afectadas por esos proyectos³³.

En consecuencia, la importancia de este caso reside en que asegura la protección del derecho a la alimentación a pesar de no estar incluido en la Carta de Banjul, por el

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, pág. 52.

³¹ *Ibid.*, pág. 52.

³² *Ibid.*, pág. 65.

³³ *Ibid.*, pág. 8.

reconocimiento de sus vínculos con otros derechos y con el medioambiente. En particular, en este caso la degradación medioambiental es uno de los sustratos que sustenta la vinculación entre el derecho a la alimentación con los derechos a la vida y la salud, al considerar que la contaminación y destrucción de las fuentes de alimentos tiene un impacto innegable en la alimentación y, por tanto, en los derechos a la salud y la vida. Se puede afirmar pues que se trata de un *razonamiento judicial integrador* que considera las relaciones entre el medioambiente, la alimentación, la salud y la vida de las personas.

2. *El caso Endorois v. Kenia (Comunicación de 25 de noviembre de 2009)*

Otra decisión relevante es la relativa a la protección de los derechos del pueblo endorois en Kenia, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya* (en adelante, *Endorois v. Kenia*)³⁴. En este caso, dos ONG presentaron una demanda ante la Comisión en representación de los endorois, una comunidad indígena que fue expulsada de sus tierras ancestrales durante la década de 1970 por el gobierno de Kenia so pretexto de crear una reserva natural. En su comunicación final del 25 de noviembre de 2009, la Comisión examinaba, entre otras cosas, si la expulsión estaba debidamente justificada por el *interés general*, que en este caso se derivaba teóricamente de la protección del medioambiente, objetivo principal de la creación de la reserva natural en las tierras de los endorois. En relación a este concepto, la Comisión reconoció que en este caso la vara de medir tenía que ser más alta que en otros casos basados en la expropiación de la propiedad individual, ya que se trataba de tierras ancestrales de grupos indígenas³⁵.

Después del examen del caso, la Comisión encontró culpable al gobierno keniano por haber violado varios artículos de la Carta. Por un lado, la Comisión encontró que el interés general no justificaba la expulsión del pueblo endorois de sus tierras. En relación a esta expulsión, la Comisión argumentó que la comunidad había sido “relegada a tierra semiárida” y, por tanto, inadecuada para el pastoreo. Asimismo, incluso teniendo en cuenta que la creación de la reserva era un objetivo legítimo, podría haberse alcanzado por medios alternativos proporcionales a la necesidad de protección, ya que de la evidencia suministrada a la Comisión se desprendía que la comunidad estaba dispuesta a trabajar con

³⁴ CADH, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya*, n° 276/03, 25 de noviembre de 2009.

³⁵ *Ibid.*, pág. 212.

el gobierno en una manera que respetase sus derechos de propiedad, incluso en el caso de creación de la reserva³⁶. Por otro lado, otro aspecto interesante de la sentencia es que la Comisión señala que el resultado del desarrollo debe ser el empoderamiento de las comunidades, por lo que dar ayuda alimentaria a los endorois por parte del gobierno no es considerado como suficiente para satisfacer su derecho a la alimentación³⁷.

Este caso es muy importante porque es la primera vez en África que se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, por lo que ha sido calificada como la decisión “más sustancial y radical tomada por la Comisión hasta la fecha”³⁸. Además, se trata de un caso muy claro de ponderación entre los diferentes componentes del desarrollo sostenible: la protección medioambiental y el desarrollo económico, que alegaba el gobierno con la creación de la reserva, y el desarrollo social, en este caso la protección de los medios de vida del pueblo endorois. En este sentido, el razonamiento hecho por el juez basado en el concepto de interés general puede servir de modelo a otros casos semejantes. Tal y como se deriva del razonamiento judicial en este caso, si bien la creación de la reserva era un objetivo legítimo, podría haberse alcanzado por medios alternativos proporcionales a la necesidad de protección y con un impacto menor en los medios de vida de los endorois. Como se deriva de este caso, el gobierno podría haber creado la reserva, siempre y cuando hubiese hecho un mayor esfuerzo por mantener los medios de vida del pueblo endorois, bien dándoles acceso a tierra adecuada u ordenando su acceso a las tierras de la reserva.

B. El desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En los últimos años, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha evolucionado hacia una incorporación de las preocupaciones medioambientales, principalmente a través de una serie de casos relativos a la protección de los derechos de los pueblos indígenas³⁹. Como se verá, también ha influido en la jurisprudencia la entrada en vigor del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y*

³⁶ *Ibid.*, pár. 215.

³⁷ *Ibid.*, pár. 283.

³⁸ G. Lynch, “Becoming indigenous in the pursuit of justice: The African Commission on Human and Peoples' Rights and the Endorois”, *African Affairs*, vol. 111, n° 442, 2012, pp. 24-45.

³⁹ J. Calderón Gamboa, “Pueblos indígenas y medio ambiente en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos: un desafío verde”, en *Tomo. III Derechos Humanos: Actualidad y Desafíos*, Fontamara, México, 2014.

Culturales, denominado comúnmente *Protocolo de San Salvador*, en noviembre de 1999⁴⁰. Este Protocolo incluye el derecho a un medioambiente sano (art. 11) y el derecho a la alimentación (art. 12). No obstante, es de destacar que hasta el momento este protocolo ha sido ratificado solo por 16 de los 25 Estados que forman actualmente parte de la Convención Americana, por lo que no aplica a todas las partes.

1. *El caso Awas Tingni v. Nicaragua (Sentencia del 31 de agosto de 2001)*

La primera sentencia relevante es el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*⁴¹. El origen de este caso es una petición presentada en 1995 por la comunidad indígena Awas Tingni ante la CIDH para denunciar una concesión por 30 años otorgada por el gobierno nicaragüense a una empresa maderera para el manejo y aprovechamiento forestal de 62.000 hectáreas de tierras⁴². La concesión se había hecho sin consultar a la comunidad, a pesar de que tenía derechos históricos sobre la misma que ya habían sido reconocidos en un acuerdo con otra empresa maderera en 1992. En junio de 1998, el caso fue remitido por la Comisión a la Corte.

Aunque en la sentencia no se menciona explícitamente el derecho a la alimentación, sí se menciona en los testimonios admitidos incluidos en la sentencia, que los miembros de la comunidad “viven de la agricultura, la caza y la pesca, entre otras actividades”⁴³, estableciendo un vínculo entre el acceso a las tierras y la realización de actividades de sustento como la alimentación. Además, también se menciona en relación al acceso a las tierras que “la Comunidad selecciona lo que consume, y así no destruye los recursos naturales”, subrayando el uso sostenible hecho por dicho pueblo de sus tierras ancestrales⁴⁴. Otro de los testimonios vincula la actividad de las empresas madereras con la destrucción de los bosques en la zona⁴⁵. En este sentido, se aclara que para conservar los recursos a través de la actividad forestal, es necesario que “la operación forestal sea técnicamente sustentable, es decir, que la explotación no exceda la capacidad que tiene el bosque de

⁴⁰ *Protocolo de San Salvador, Op. cit.*

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

⁴² *Ibid.*, párs. 6 y 103.

⁴³ *Ibid.*, pár. 83, inciso a.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, pár. 83, inciso e.

regenerarse naturalmente”⁴⁶.

Finalmente, la sentencia falló que:

“el Estado debe adoptar en su derecho interno (...) las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas”⁴⁷.

Este fallo supone realizar una interpretación evolutiva del derecho a la propiedad privada. Para justificar esta interpretación evolutiva, se señala una cláusula sobre las normas de interpretación contenida en el artículo 29 de la Convención Americana⁴⁸. En particular, se recoge que:

“mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención - que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos -, esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua”⁴⁹.

Asimismo, en el voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez se menciona que:

“En el ejercicio de su jurisdicción contenciosa, la Corte Interamericana está obligada a observar las disposiciones de la Convención Americana, interpretándolas conforme a las reglas que ese mismo instrumento previene y a las demás que pudieran ser invocadas conforme al régimen jurídico de los tratados internacionales, que figuran en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969”.

A esto añade que también tiene que tener en cuenta el principio de interpretación que obliga a considerar el objeto y fin de los tratados (mencionando y citando explícitamente el artículo 31.1 de la Convención de Viena en el párrafo 4)⁵⁰. Asimismo, se señala que hay que tener en cuenta otras fuentes de Derecho internacional aplicable:

“Es relevante mencionar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-16/99 (El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 138.

⁴⁸ Este artículo establece que “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (...) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados (...)”.

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Anas Tingni v. Nicaragua*, *Op. cit.*, p. 148.

⁵⁰ *Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de fondo y reparaciones del caso “Comunidad Mayagna (Sumo) Anas Tingni”*, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Anas Tingni v. Nicaragua*, *Op. cit.*, pp. 95-100.

las Garantías del Debido Proceso Legal) hizo ver que “al dar interpretación a un tratado no solo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con este (...), sino también el sistema dentro del cual se inscribe” (pár. 113), y a tal efecto citó a la Corte Internacional de Justicia cuando ésta sostiene que “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el marco del conjunto del sistema jurídico vigente en el momento en que se practica la interpretación”⁵¹.

La importancia este caso viene dada porque constituye la primera vez que la Corte hace una interpretación evolutiva del derecho a la propiedad privada, creando un importante precedente en su jurisprudencia. De esta manera, la Corte tomó en cuenta las normas de interpretación aplicables e interpretó el artículo 21 del Pacto de San José sobre propiedad privada de manera más amplia, reconociendo la propiedad comunal de las comunidades indígenas. En consecuencia, la Corte facilitó el acceso a la tierra de dichas comunidades, preservando de esa forma sus medios de sustento, entre ellos la alimentación.

2. *El caso Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice (comunicado de la CIDH del 12 de octubre 2004)*

El segundo caso relevante es el caso *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice)*, expuesto en un comunicado del 12 de octubre 2004 de la CIDH⁵². En este caso, el Centro de Recursos Legales Indígenas y el Consejo Cultural Maya de Toledo presentó en 1998 una petición ante la CIDH contra el Estado de Belice por haber violado los derechos del pueblo maya mopan y ke'kchi sobre ciertas tierras y recursos naturales como consecuencia del otorgamiento de concesiones madereras y petroleras en esas tierras⁵³.

Aunque en el comunicado de la CIDH no alude explícitamente el derecho a la alimentación, sí se menciona que los miembros de la comunidad utilizan las tierras en disputa para “la caza y la recolección de alimentos con fines medicinales” y se señala que “la práctica de caza, pesca y recolección mayas que son esenciales para la supervivencia cultural y física de este pueblo”.⁵⁴ Igualmente, los peticionarios vinculan implícitamente el deterioro ambiental con los derechos a la alimentación y a la salud, al alegar que el perjuicio ambiental causado por las concesiones madereras en el distrito de Toledo “ha socavado las fuentes de alimentos de los mayas y amenaza la contaminación de suelos y aguas, lo cual

⁵¹ *Ibid.*, pár. 5.

⁵² CIDH, *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo/ Belice*, Informe n° 40/04, 12 de octubre 2004.

⁵³ *Ibid.*, pár. 1.

⁵⁴ *Ibid.*, pár. 31.

tendrá consecuencias adversas directas para la salud del pueblo maya”⁵⁵.

Los peticionarios también mencionan implícitamente el derecho al medioambiente, al señalar al Estado por incumplir “su obligación de protección contra el deterioro del medio ambiente natural del que depende la supervivencia física y cultural de los mayas”⁵⁶. Para justificarlo, hacen referencia a la Declaración de Río aprobada en 1992 y al capítulo 26 del Programa 21, que reconoce que “las poblaciones indígenas y sus comunidades han establecido una relación histórica con sus tierras y suelen ser, en general, descendientes de los habitantes originales de esas tierras”⁵⁷.

Finalmente, la Comisión encontró que el Estado había violado los artículos 21 y 25 de la Convención, referentes al derecho a la propiedad y a la protección efectiva. Además, la interferencia que la degradación del medioambiente tuvo en las actividades de subsistencia es reconocido por la Comisión, que reconoce el argumento de los peticionarios de que “las concesiones madereras (...) abarcan superficies de tierra que incluyen porciones vitales para el medioambiente natural del que depende el pueblo maya para su subsistencia” y concluye diciendo que, sobre la base de la información presentada:

“las concesiones madereras otorgadas por el Estado respecto de las tierras del Distrito de Toledo han causado daños ambientales, y que este daño afectó negativamente algunas tierras total o parcialmente comprendidas los límites del territorio en el que el pueblo maya tiene un derecho de propiedad comunal”⁵⁸.

Para ilustrar esto, la decisión cita la sentencia *SERAC v. Nigeria*, que también dio visibilidad a los “problemas vinculados al impacto de las actividades de explotación de recursos en una comunidad indígena”⁵⁹. Además, en su decisión, la Comisión reconoce implícitamente el objetivo del desarrollo sostenible, al indicar que:

“las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo a expensas de los derechos fundamentales de las personas que pueden ser particular y negativamente afectadas, incluidas las comunidades indígenas y el medio ambiente del que dependen para su bienestar físico, cultural y espiritual”⁶⁰.

De nuevo, esta comunicación justifica la interpretación evolutiva de la Convención, al recoger que debe ser interpretada y aplicada:

⁵⁵ *Ibid*, pág. 54.

⁵⁶ *Ibid*,

⁵⁷ *Ibid*, pág. 53.

⁵⁸ *Ibid*, pág. 145.

⁵⁹ *Ibid*, pág. 149.

⁶⁰ *Ibid*, pág. 150.

“en el contexto de la evolución en el campo del Derecho internacional en materia de derechos humanos desde que esos instrumentos fueron por primera vez redactados y con la debida atención a otras normas pertinentes del Derecho internacional aplicables a los Estados Miembros contra los cuales se interponen debidamente denuncias de violación de los derechos humanos”⁶¹.

Aunque se trata de una decisión del CIDH y no una sentencia de la Corte, este caso ha sido señalado como un caso relevante para la justiciabilidad del derecho a la alimentación, ya que afronta el tema de cómo el uso de los recursos naturales en las tierras indígenas por parte de terceros actores pone en peligro el derecho a la alimentación de las comunidades indígenas⁶². En este sentido, se trata de un ejercicio de ponderación entre diferentes aspectos del desarrollo sostenible, en este caso claramente entre el desarrollo económico y la protección medioambiental, que impacta a su vez en las posibilidades del pueblo de desarrollar actividades fundamentales para sus subsistencia tales como la caza, la pesca y la recolección, que dependen en última instancia del mantenimiento de un medioambiente sano.

3. *El caso Comunidad indígena Yakye Axa v. Paraguay (sentencia del 17 de junio de 2005)*

El tercer caso es la sentencia relativa a la *Comunidad indígena Yakye Axa v. Paraguay*, del 17 de junio de 2005⁶³. En este caso, la Comisión sometió ante la Corte Interamericana una demanda contra el Estado del Paraguay por la violación de varios derechos de la comunidad yakye axa, entre ellos el derecho a la vida. En una decisión previa de la Comisión sobre el mismo caso, esta alegó que el Estado no había garantizado el derecho de propiedad ancestral de esta comunidad indígena y sus miembros, ya que la solicitud de reivindicación territorial se encontraba en proceso de tramitación desde 1993. Según la Comisión, como consecuencia de esta falta de resolución por parte del Estado, esta comunidad se ha mantenido en “un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria” y que amenaza en forma continua la supervivencia de sus miembros⁶⁴. Ante la falta de respuesta del Estado ante las recomendaciones de la Comisión, esta decidió elevar el caso a la Corte.

En la sentencia de la Corte, la relación con el derecho a la alimentación es más explícita que

⁶¹ *Ibid*, p. 86.

⁶² M. Vidar, Y. J. Kim y L. Cruz, *Legal developments in the progressive realization of the right to adequate food*, Thematic study 3, Roma, FAO, 2014, p. 12. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3892e.pdf>.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa v. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005.

⁶⁴ *Ibid*, p. 2.

en los casos anteriores. Esto se debe probablemente a que Paraguay ratificó el Protocolo de San Salvador el 3 de junio de 1997, que entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. En consecuencia, la Corte mencionó en su razonamiento el derecho a un medioambiente sano (art. 11) y derecho a la alimentación (art. 12) del Protocolo Adicional⁶⁵. Además, se recoge que:

“las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural”⁶⁶.

Igualmente, se vincula el ejercicio de este derecho al acceso a los recursos naturales. En concreto, en el mismo párrafo se añade que “en el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia”⁶⁷. Así pues, en el mismo párrafo, se menciona la especial vulnerabilidad de muchos grupos de pueblos indígenas para acceder a medios para obtener alimento y agua potable, mencionando el derecho a una alimentación adecuada contenido en el art. 11 del PIDESC. En relación al caso concreto de la comunidad Yakye Axa, la Corte concluía en el capítulo sobre hechos probados que “los miembros de la Comunidad viven en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales”⁶⁸. Además, el desplazamiento ha ocasionado que tengan especiales y graves dificultades para obtener alimento, principalmente “porque la zona que comprende su asentamiento temporal no cuenta con las condiciones adecuadas para el cultivo ni para la práctica de sus actividades tradicionales de subsistencia, tales como caza, pesca y recolección”⁶⁹.

Finalmente, la Corte declaró que el Estado había violado el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los miembros de la comunidad Yakye Axa, por “no adoptar medidas frente a las condiciones que afectaron sus posibilidades de tener una vida digna”⁷⁰. En consecuencia, el Estado debe, en primer lugar, “delimitar, demarcar, titular y entregar las tierras”⁷¹. En segundo lugar, mientras la

⁶⁵ *Ibid.*, pár. 163.

⁶⁶ *Ibid.*, pár. 167.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, pár. 164.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, pár. 176.

⁷¹ *Ibid.*, pár. 215.

comunidad se encuentre sin tierras, el Estado deberá suministrar, de manera inmediata y periódica “alimentos en cantidad, variedad y calidad suficientes para que los miembros de la Comunidad tengan las condiciones mínimas de una vida digna”⁷². En tercer lugar, y en relación a otras formas de reparación, la CIDH solicitó a la Corte que ordenase al Estado ejecutar, entre otras medidas, la protección de “las tierras reclamadas por la Comunidad con el fin de asegurar que del territorio reclamado no se extraigan sus recursos naturales, en especial sus bosques, ni se afecte la práctica de sus actividades tradicionales de subsistencia”⁷³.

Este caso es relevante porque menciona explícitamente el derecho a la alimentación y porque lo relaciona con el acceso a los recursos naturales. Así pues, la Corte reconoce “la estrecha vinculación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura”⁷⁴, así como la relación entre el acceso a dichos territorios y sus medios de vida, en particular la obtención de alimento y el acceso a agua potable. Por tanto, según las consideraciones de la Corte, por una parte, la comunidad Yakye Axa habría podido abastecerse de los bienes necesarios para su subsistencia de haber estado en posesión de sus tierras tradicionales y, por otra, su asentamiento temporal no contaba con las condiciones adecuadas para el cultivo ni para la práctica de sus actividades tradicionales de subsistencia, tales como caza, pesca y recolección⁷⁵. Se trata, por tanto, de un caso de falta de respuesta adecuada y oportuna del Estado, “por no adoptar medidas frente a las condiciones que afectaron sus posibilidades de tener una vida digna”⁷⁶.

4. *El caso del Pueblo Saramaka v. Surinam (sentencia del 28 de noviembre de 2007)*

El cuarto caso relevante es el *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam*, del 28 de noviembre de 2007⁷⁷. Este caso hace referencia a la responsabilidad internacional del Estado por no haber adoptado medidas efectivas que reconozcan el derecho de propiedad comunal del pueblo saramaka, y fue remitido por la Comisión a la Corte Interamericana el 23 de junio de

⁷² *Ibid.*, pár. 221.

⁷³ *Ibid.*, pár. 207.

⁷⁴ *Ibid.*, pár. 137.

⁷⁵ *Ibid.*, pár. 164.

⁷⁶ *Ibid.*, pár. 176.

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam*, sentencia del 28 de noviembre de 2007.

2006⁷⁸. El hecho desencadenante de la denuncia ante la Comisión fue la concesión a una empresa privada de explotación maderera de una parte de las tierras ancestrales del pueblo saramaka, un pueblo tribal pero no indígena⁷⁹, ya que se trata de descendientes de los esclavos llevados a la fuerza a Surinam durante la colonización holandesa durante el siglo XVII.

En la sentencia de la Corte, el derecho a la alimentación no se menciona explícitamente, pero se relaciona con el acceso a los recursos naturales. La Corte apunta que los recursos naturales son los necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de dicho pueblo⁸⁰. En este sentido, se destaca la conexión entre el acceso a las tierras y la realización de actividades de subsistencia, tales como la alimentación. Tal y como contiene la sentencia, en este territorio, “el pueblo saramaka caza, pesca y cosecha, y recogen agua, plantas para fines medicinales, aceites, minerales y madera”⁸¹.

Además, la sentencia vincula el desarrollo de estas actividades de subsistencia con el estado del medioambiente. En este caso, la explotación maderera afectaba al agua y al estado de los bosques que a su vez impactaba actividades de subsistencia como la pesca, la caza y la recolección de frutos⁸². En este sentido, en su argumentación, la Corte cita declaraciones de los peritos sobre las operaciones de las empresas madereras, poniendo de relieve el impacto ambiental de sus operaciones y señalando el uso insostenible de los recursos. En concreto, se destaca que era “evidente que las operaciones forestales de esas concesiones no se estaban llevando a cabo conforme a las especificaciones mínimas o aceptables y que la gestión sustentable no era un factor importante en la toma de decisión”⁸³. De la misma manera, se destacaron los argumentos de los peritos relativos a las dificultades que las empresas ponían a las poblaciones para acceder a recursos fundamentales para la alimentación, tales como el agua limpia, destacando que éstas no tenían “acceso al agua necesaria para beber, cocinar, lavar, irrigar, regar y pescar”⁸⁴.

⁷⁸ *Ibid.*, pár. 1.

⁷⁹ En el Convenio n° 169 de la OIT se hace la distinción entre “pueblos tribales” y “pueblos indígenas”, dependiendo de si habitaban ya o no en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales (art. 1, inciso 1). No obstante, este Convenio considera la autodefinición del pueblo como indígena como un elemento fundamental para su identificación.

⁸⁰ *Ibid.*, pár. 122.

⁸¹ *Ibid.*, pár. 82.

⁸² *Ibid.*, pár. 126.

⁸³ *Ibid.*, pár. 151.

⁸⁴ *Ibid.*, pár. 152.

Finalmente, la Corte declaró por unanimidad que el Estado violó el derecho de propiedad del pueblo saramaka (art. 21), el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3) y el derecho a la protección judicial (art. 25)⁸⁵. Asimismo, la Corte decidió que el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio de los miembros del pueblo saramaka, y que, hasta que no se lleve a cabo dicha delimitación, demarcación u otorgamiento, Surinam debe abstenerse de realizar actos que podrían afectar “la existencia, valor, uso o goce del territorio al cual tienen derecho los integrantes del pueblo saramaka, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo”⁸⁶. Sin prohibir explícitamente las concesiones en tierras indígenas⁸⁷, la Corte especificó que se deberían de cumplir una serie de requisitos en su tramitación, en particular, el derecho a ser consultado y a obtener el consentimiento, la obligación de compartir los beneficios derivados de la explotación de los recursos y la elaboración de estudios de impacto ambiental y social. En relación a esto último, la Corte recomendó que se sigan los estándares internacionales en la materia, tales como las ya mencionadas *Directrices Akwé: Kon*⁸⁸.

Esta sentencia es importante por varias razones. En primer lugar, es el primer caso de protección otorgada a un grupo no indígena, aunque se trata de un pueblo tribal que mantiene relaciones semejantes con la tierra y los recursos naturales. En segundo lugar, se afirman de nuevo los derechos de este pueblo a los recursos naturales, al igual que el caso relativo a la comunidad yakye axa en Paraguay, examinado anteriormente. Además, en este caso se menciona la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada tan solo unos meses antes de la sentencia⁸⁹. En tercer lugar, en esta sentencia se subraya la necesidad de cumplir los derechos procesales de estos pueblos, ya que se afirma que “los Estados parte deben garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas,

⁸⁵ *Ibid.*, p. 214.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Esta posición de la Corte ha sido criticada por permitir al Estado algunos derechos residuales en el desarrollo de los recursos naturales de las tierras de los pueblos indígenas. J. M. Pasqualucci, “International Indigenous Land Rights: A Critique of the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in Light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 27, 2009, p. 51.

⁸⁸ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Akwé: Kon, Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, Montreal, 2005.

⁸⁹ AGNU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, *Op. cit.*

para lo cual el Estado debe consultar con (los pueblos indígenas) de conformidad con sus propias tradiciones”⁹⁰.

III. LAS HERRAMIENTAS PARA UNA INTERPRETACIÓN SOSTENIBLE DE LAS NORMAS JURÍDICAS

A continuación, con base en las comunicaciones y sentencias que se han examinado, se verá el potencial de algunas de las técnicas utilizadas para lograr una interpretación más sostenible e integrada del derecho a la alimentación. En concreto, se incluirán cuatro técnicas: la aplicación de las *cláusulas que regulan de forma expresa las relaciones entre tratados* (relaciones entre régimen regional y el resto); el *desarrollo de normas estructurales del Derecho internacional que ayudan al proceso de integración*, como la contenida en el art. 31.3.c de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969), que está íntimamente relacionada con la interpretación teleológica del tratado, al dar prioridad a su objeto y fin respecto a la literalidad de sus disposiciones; el recurso a *nociones de equidad y otros principios generales*⁹¹; y, finalmente, el uso de la propia *terminología del desarrollo sostenible en el discurso jurídico*, una herramienta propia del ámbito del desarrollo sostenible⁹².

A. Las cláusulas que regulan las relaciones entre tratados

En los tratados de derechos humanos suele haber alguna mención a cómo el tratado debe relacionarse con otras normas de Derecho internacional. Por una parte, en el artículo 29 del Pacto de San José se explican las normas que se deberían de seguir para interpretar dicho tratado. En concreto, en el inciso b de dicho artículo se recoge una salvaguardia que menciona que ninguna disposición de la Convención debe ser interpretada en el sentido de “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

Por otra parte, con respecto a la Carta de Banjul, su capítulo cuarto recoge los principios aplicables, entre los cuales se encuentra el artículo 60 que contiene que:

“la Comisión se basará en la legislación internacional sobre derechos humanos y de los pueblos, especialmente en las disposiciones de los diversos instrumentos africanos referentes a los

⁹⁰ *Ibid.*, p. 134.

⁹¹ Á. J. Rodrigo Hernández, “El principio de integración (...)”, *Op. cit.*, p. 146.

⁹² *Ibid.*

derechos humanos y de los pueblos, la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización para la Unidad Africana, la Declaración universal de los derechos humanos, otros instrumentos adoptados por las Naciones Unidas y por los países africanos en materia de derechos humanos y de los pueblos, así como en las disposiciones de los diversos instrumentos adoptados por departamentos especializados de las Naciones Unidas de los cuales los firmantes de la presente Carta sean miembros”.

Como se ha visto en algunos de los casos examinados en ambas jurisdicciones, estas cláusulas han permitido incorporar el contenido de disposiciones de otros instrumentos internacionales en los razonamientos de los jueces. Por ejemplo, en el caso de la jurisprudencia en el sistema africano, la sentencia *SERAC v. Nigeria*, la existencia de esta cláusula abrió la puerta a la incorporación en el razonamiento judicial de normas ajenas al tratado, propias del marco ambiental, tales como la evaluación del impacto ambiental o la publicación de información sobre los riesgos para la salud y el medioambiente. Por otra parte, el recurso a este artículo también sirvió en el caso *Endorois v. Kenia* para que la Comisión tomase note de la definición provisional de la ONU de *pueblo indígena*⁹³, incorporando en consecuencia el consenso emergente en la comunidad internacional sobre las características de estos pueblos y su relación con el territorio.

Por otra parte, en el caso de la jurisprudencia interamericana, esta cláusula contenida en el artículo 29 del Pacto de San José ha legitimado una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Por una parte, en el caso *Awas Tingni v. Nicaragua* del año 2000⁹⁴, este artículo se menciona en los alegatos de la CIDH sobre la violación del artículo 21 relativo a la propiedad privada para “interpretar la Convención Americana incluyendo los principios sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas”⁹⁵. En consecuencia, de nuevo de acuerdo con este artículo, la Corte consideró que se había violado el derecho a la propiedad privada, “en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal”⁹⁶. Por otra parte, en el caso *Yakye Axa v. Paraguay* de 2005⁹⁷, la mención de este artículo se hizo para incorporar el *Convenio n° 169* de la OIT, de nuevo para complementar el contenido y alcance del artículo 21 de la Convención Americana, en el sentido de tener en cuenta “la importancia especial que para las culturas y

⁹³ CADH, *Endorois v. Kenia*, *Op. cit.*, pág. 152.

⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Awas Tingni v. Nicaragua*, *Op. cit.*

⁹⁵ *Ibid.*, pág. 140.

⁹⁶ *Ibid.*, pág. 148.

⁹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yakye Axa v. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005.

valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios”, lo que justificó la relación con los recursos naturales ligados a su cultura⁹⁸.

En consecuencia, las cláusulas que regulan de forma expresa las relaciones entre tratados pueden ser utilizadas para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible, ya que permite incorporar normas de Derecho internacional vigente que afectan a los diferentes pilares del desarrollo sostenible. A su vez, estas cláusulas pueden justificar una interpretación más integrada del derecho a la alimentación, ya que pueden abrir la puerta a la incorporación de normas procedentes de otros regímenes que regulan otros aspectos vinculados de la seguridad alimentaria. En consecuencia, estas cláusulas son una herramienta con un gran potencial para lograr una interpretación más sostenible e integrada de las normas jurídicas, contribuyendo de esta manera a mitigar la fragmentación del Derecho internacional en áreas materiales como las mencionadas.

B. Las normas que ayudan al proceso de integración y a la interpretación teleológica del tratado

La regla general de interpretación contenido en el artículo 31.1 de la Convención de Viena obliga a considerar el objeto y fin de los tratados: “un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. Según A. J. Rodrigo la interpretación teleológica de los tratados puede ser una regla útil para la interpretación sostenible en el caso de aquellos tratados o regímenes internacionales en los que el desarrollo sostenible está reconocido de forma expresa como uno de sus objetivos⁹⁹. Por ejemplo, el régimen internacional del comercio reconoce explícitamente el desarrollo sostenible como uno de los objetivos. Esto ha dado pie en que en el caso *Estados Unidos — Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* se reconozca que el desarrollo sostenible “debe dar color, consistencia y matiz a la interpretación de los Acuerdos anexos al Acuerdo OMC”¹⁰⁰.

No obstante, algunos de los casos examinados sugieren que la interpretación teleológica del tratado podría también ser útil para incluir la protección del medioambiente aunque el

⁹⁸ *Ibid.*, párs. 136 y 137.

⁹⁹ A. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible (...)*, *Op. cit.*, p. 207.

¹⁰⁰ Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, *Estados Unidos — Prohibición de importar ciertos camarones y sus productos*, *Op. cit.*, p. 153.

desarrollo sostenible no se incluya entre los fines del tratado. Por ejemplo, en la sentencia relativa al caso *Amas Tingni v. Nicaragua* del año 2000¹⁰¹, se justifica la interpretación evolutiva del artículo 21 relativo al derecho a la propiedad mencionando el principio de interpretación que obliga a considerar el objeto y fin de los tratados (aludiendo explícitamente al artículo 31.1 de la Convención de Viena). Acto seguido, en la misma sentencia, se recoge que:

“en la especie, el objeto y fin de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se concentran en el reconocimiento de la dignidad humana y de las necesidades de protección y desarrollo de las personas, en la estipulación de compromisos a este respecto y en la provisión de instrumentos jurídicos que preserven aquélla y realicen éstos”.

Es innegable que el deterioro del medioambiente afecta a la dignidad humana de las personas, así como a las posibilidades de protección y desarrollo a corto y largo plazo, por lo que la interpretación teleológica del Pacto de San José podría incluir también este valor. Tal y como lo expresa el juez Sergio García Ramírez en su opinión particular, tras citar explícitamente el artículo 31.1 de la Convención de Viena:

En la especie, el objeto y fin de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se concentran en el reconocimiento de la dignidad humana y de las necesidades de protección y desarrollo de las personas, en la estipulación de compromisos a este respecto y en la provisión de instrumentos jurídicos que preserven aquélla y realicen éstos. Por otra parte, al examinar el sentido corriente de los términos del tratado que ahora se aplica --es decir, la 2 Convención Americana--, es preciso considerar el alcance y significado --o los alcances y significados-- que en los países de América tiene el término “propiedad”¹⁰².

En el caso *Yakye Axa v. Paraguay* de 2005¹⁰³, se cita de nuevo este artículo para afirmar que el “objeto y fin de la Convención Americana apuntan al reconocimiento de la dignidad humana y a la necesidad de proteger a las personas asegurando sus derechos fundamentales, incluyendo el desarrollo de los mismos”¹⁰⁴. En este sentido, el concepto de dignidad que subyace a los regímenes internacionales de derechos humanos puede servir para justificar la vinculación del derecho a la alimentación con consideraciones ambientales. Tal y como se recoge en el caso *Serac v. Nigeria*¹⁰⁵:

“el derecho a la alimentación está inseparablemente vinculado con la dignidad de los seres humanos y es, por tanto, esencial para el disfrute y realización de otros derechos tales como el

¹⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Amas Tingni v. Nicaragua*, *Op. cit.*, pág. 2.

¹⁰² *Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de fondo y reparaciones del caso “Comunidad Mayagna (Sumo) Amas Tingni”*, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Amas Tingni v. Nicaragua*, *Op. cit.*, pp. 95-100.

¹⁰³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yakye Axa v. Paraguay*, *Op. cit.*

¹⁰⁴ *Ibid.*, pág. 10.

¹⁰⁵ CADH, *SERAC v. Nigeria*, *Op. cit.*

derecho a la salud, a la educación, al trabajo y a la participación política. El núcleo mínimo del derecho a la alimentación requiere que el gobierno nigeriano no destruya ni contamine las fuentes de alimentos. Tampoco debe permitir que actores privados destruyan o contaminen las fuentes de alimentos, lo obstaculiza los esfuerzos de los pueblos de alimentarse a sí mismos”¹⁰⁶.

Por tanto, al tratarse de un concepto evolutivo, el recurso a la dignidad como objetivo último de los tratados de derechos humanos puede permitir una mayor incorporación de aspectos ambientales en los razonamientos judiciales, ya que estos pueden claramente interferir y obstaculizar la protección de la dignidad de los seres humanos.

C. El recurso a principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible

El uso de principios del Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible también puede contribuir a lograr decisiones más integradas en casos de conflicto entre pilares. En primer lugar, el *principio de integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible*, aunque no se menciona explícitamente en ninguno de los casos examinados, subyace a algunos de los razonamientos judiciales. En concreto, el caso *Endorois v. Kenia* es especialmente significativo porque supone un ejercicio de equilibrio entre los tres objetivos del desarrollo sostenible: el desarrollo económico y la protección ambiental, por un lado, y la protección de los derechos humanos, por el otro. Según lo argumentado por Kenia, el objetivo de la creación de la reserva en territorio endorois era el desarrollo económico, a través del turismo, y la protección del medioambiente. No obstante, como se ha visto, estos argumentos no convencieron a la Comisión, que dudó de que “expulsar a los endorois de sus tierras ancestrales fuese una acción lícita en beneficio del desarrollo económico y la protección ambiental”¹⁰⁷. Desde el punto de vista del derecho a la alimentación y el desarrollo sostenible, el valor de esta decisión es que es un ejemplo de ponderación de varios aspectos del desarrollo sostenible, al reconocer los objetivos legítimos del desarrollo económico y la protección ambiental, pero estableciendo límites claros en materia de derechos humanos.

En este sentido, también se han citado en los casos examinados algunas herramientas que pueden contribuir a dicha ponderación, como son las evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Como se explicaba en el capítulo octavo, las EIA se utilizan para anticipar un posible daño ambiental e implican sopesar las diferentes formas de alcanzar el objetivo

¹⁰⁶ *Ibid.*, pág. 65,

¹⁰⁷ CADH, *Endorois v. Kenia*, *Op. cit.*, pág. 173.

propuesto. Estas se mencionan en casos de ambos sistemas de protección de derechos humanos, el africano y el interamericano. Por un lado, en el caso *SERAC v. Nigeria* se afirma que:

“en acuerdo con el espíritu 16 y 24 de la Carta Africana, el gobierno debe ordenar o al menos permitir el monitoreo científico independiente de ecosistemas amenazados, exigiendo y publicando evaluaciones de impacto ambiental y social anteriores a cualquier desarrollo industrial importante”¹⁰⁸.

Por otro lado, con respecto a la jurisprudencia del sistema interamericano, estas evaluaciones se mencionan en el caso *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam*. Esta sentencia reconocía el derecho del Estado de restringir, legítimamente, los derechos a la propiedad comunal de los miembros del pueblo saramaka, siempre y cuando se cumplan tres garantías: consultar con las comunidades afectadas respecto de los proyectos de desarrollo propuestos, compartir los beneficios razonables con ellas, y realizar evaluaciones previas de impacto ambiental y social¹⁰⁹. Por tanto, realizar estas evaluaciones es considerado por la Corte como una condición *sine qua non* para otorgar cualquier concesión o llevar a cabo cualquier proyecto en tierras indígenas. Esta interpretación hecha por la Corte es, a su vez, mencionada por la CADH en el caso *Endorois v. Kenia*. Así pues, la CADH cita dicho caso para afirmar que el Estado tiene la obligación de “llevar a cabo o supervisar una evaluación del impacto ambiental y social antes del inicio del proyecto”, a lo que añade que “el mismo análisis aplicaría a las concesiones en el caso de los endorois”¹¹⁰.

En segundo lugar, el *principio de equidad intergeneracional* también está presente en algunas de las sentencias. En el caso *Awas Tingni v. Nicaragua*, entre las consideraciones de la Corte, se reconoce que:

“para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”¹¹¹.

La mención de este vínculo entre generaciones presentes y futuras se enlaza con el *principio de uso sostenible de los recursos naturales*. Así pues, en el voto razonado conjunto de los jueces A. A. Cançado, M. Pacheco y A. Abreu, se afirma que de la importancia del fortalecimiento de la relación espiritual y material de los miembros de la Comunidad con sus tierras para

¹⁰⁸ CADH, *SERAC v. Nigeria*, *Op. cit.*, pág. 53.

¹⁰⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Saramaka v. Surinam*, *Op. cit.*, pág.

¹¹⁰ CADH, *Endorois v. Kenia*, *Op. cit.*, pág. 266.

¹¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Awas Tingni v. Nicaragua*, *Op. cit.*, pág. 149.

asumir las responsabilidades que ellos asumen respecto de las generaciones futuras, se deriva “la necesaria prevalencia que atribuyen al elemento de la conservación sobre la simple explotación de los recursos naturales”¹¹². Y en el párrafo siguiente, continúan afirmando que esta preocupación por el elemento de la conservación “refleja una manifestación cultural de la integración del ser humano con la naturaleza” que:

“se proyecta tanto en el espacio como en el tiempo, por cuanto nos relacionamos, en el espacio, con el sistema natural de que somos parte y que debemos tratar con cuidado, y, en el tiempo, con otras generaciones (las pasadas y las futuras), en relación con las cuales tenemos obligaciones”.

No obstante, tal y como se mencionaba en el apartado del capítulo sexto relativo al principio de equidad generacional, el preciso recordar que las acciones del Estado encaminadas a proteger el medioambiente, y por tanto a salvaguardar los intereses de las generaciones futuras, pueden tener como consecuencia la violación del derecho a la alimentación y otros derechos, como por ejemplo con la expulsión de comunidades indígenas para crear reservas naturales en el caso sobre los endorois¹¹³. Por tanto, los jueces deberían tener en cuenta que los procesos que se desarrollen para asegurar la reconciliación entre los intereses de las generaciones presentes y futuras, tienen que otorgarle especial prioridad a las necesidades básicas de las personas que están actualmente vivas. Tal y como apuntaba E. Brown Weiss, deberían de desarrollarse procesos de reconciliación para lidiar con los conflictos entre la satisfacción de las necesidades presentes y futuras, pero teniendo en cuenta que uno de los principios normativos de la equidad intergeneracional es que cada generación debería otorgar a sus miembros derechos equivalentes de acceso al legado de la generación presente, como acceso al agua potable o a los alimentos, y que no se deberían lastrar a las generaciones actuales con cargas excesivas para satisfacer unas necesidades futuras indeterminadas¹¹⁴. En particular, es importante tener en cuenta estos límites de cara a las medidas que se están tomando actualmente para combatir el cambio climático, ya que como ya ha avisado la FAO, algunas soluciones para mitigarlo como cortar las emisiones del sector agrícola pueden afectar negativamente a la satisfacción del derecho a la alimentación de la población¹¹⁵.

En tercer lugar, además de en el caso antes mencionado, el principio de *uso sostenible de los*

¹¹² *Ibid.*, Voto razonado conjunto de los jueces A. A. Cançado Trindade, M. Pacheco Gómez y A. Abreu Burelli, p. 9.

¹¹³ CADH, *Endorois v. Kenia*, *Op. cit.*

¹¹⁴ E. B. Weiss, *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*, Nueva York, Transnational Publishers, 1989, p. 23.

¹¹⁵ HLPE, *La seguridad alimentaria y el cambio climático*, n° 3, Roma, CSA-HLPE, 2012, p. 75.

recursos naturales también está presente en algunos de los casos examinados. Por un lado, en el caso *SERAC v. Nigeria* se señala que una de las obligaciones que impone a los gobiernos el derecho al medioambiente reconocido en el artículo 24 de la Carta de Banjul es “asegurar el uso sostenible de los recursos naturales”¹¹⁶. De manera más indirecta, en el caso del *Pueblo Saramaka v. Surinam*, la Corte recoge como uno de los argumentos que corroboran que la concesión otorgada por el Estado en tierras del pueblo saramaka no cumplía con las garantías establecidas por el Derecho internacional, el hecho de que las operaciones forestales de esas concesiones no consideraban “la gestión sustentable” como un “factor importante en la toma de decisión”¹¹⁷. Se asume, por lo tanto, que la gestión sostenible de los recursos naturales es un criterio de legitimidad fundamental, tanto en lo que respecta a las actividades de concesiones a empresas privadas como en proyectos ejecutados por el Estado.

Por lo tanto, como se ha visto, en los casos examinados se utilizan implícitamente algunos de los principios de Derecho internacional de desarrollo sostenible. No obstante, un uso más explícito de estos principios en los razonamientos judiciales podría contribuir a la consolidación de algunos de estos principios en el Derecho internacional y a consolidarlos como criterios apropiados para medir la legitimidad de algunas medidas tomadas por el Estado.

D. El uso de la terminología relativa al desarrollo sostenible

En los casos examinados, se ha observado un uso de la terminología relativa al desarrollo sostenible. Como señala Á. J. Rodrigo, la terminología del desarrollo sostenible ha dominado los debates políticos y jurídicos en algunos ámbitos como el del desarrollo social y el de la protección en los distintos ámbitos del mismo. De la misma manera, el uso de esta terminología también ha llegado a los razonamientos judiciales, incluso en la aplicación de tratados que no mencionan el objetivo sostenible como uno de sus objetivos.

En el caso de la jurisprudencia de la CADH, el uso de esta terminología está presente en los dos casos examinados. Por una parte, en el caso relativo a los ogoni, se señala que uno de los objetivos del derecho a un medioambiente satisfactorio recogido en el artículo 24 de la Carta de Banjul es “prevenir la contaminación y la degradación ecológica, promover la

¹¹⁶ CADH, *SERAC v. Nigeria*, *Op. cit.*, pág. 52

¹¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka v. Surinam*, *Op. cit.*, pág. 151.

conservación y asegurar un desarrollo y uso de los recursos naturales ecológicamente sostenibles¹¹⁸. Asimismo, en esta comunicación, la Comisión recomienda el uso de herramientas procedimentales del desarrollo sostenible, tales como la utilización de evaluaciones de impacto ambiental y social apropiadas, antes de la aprobación de cualquier proyecto futuro de desarrollo petrolífero, o la obligación de suministrar información sobre los riesgos ambientales y de salud, así como acceso a los organismos decisorios y reguladores a las comunidades que puedan verse afectadas por esos proyectos¹¹⁹. En efecto, según P. Birnie *et al.*, en este caso la Comisión encontró que se había violado más bien “el derecho a un desarrollo ecológicamente sostenible”¹²⁰. Por otra parte, en el caso relativo a los endorois, en su razonamiento, la Comisión equiparaba el acceso a los pastos como un aspecto fundamental para el sustento de los medios de vida de la comunidad. Además, calificaba dicha tierra como “insostenible para el pastoreo”, sobre todo teniendo en cuenta la prohibición estricta de acceder a los depósitos de sales medicinales del lago y a las fuentes de agua tradicionales¹²¹.

En el caso de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la mención del desarrollo sostenible se ha hecho de manera bastante implícita. Por ejemplo, en el caso *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice* de 2004, se hace alusión al desarrollo sostenible sin mencionarlo explícitamente:

“las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo a expensas de los derechos fundamentales de las personas que pueden ser particular y negativamente afectadas, incluidas las comunidades indígenas y el medio ambiente del que dependen para su bienestar físico, cultural y espiritual”¹²².

En relación a esto, y tal y como ha indicado el Abogado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, J. Calderón, para conseguir establecer estándares importantes en lo que respecta al respecto del medioambiente y su relación con los derechos humanos, particularmente los DESC, la Corte debería aclarar el alcance de algunos de los conceptos utilizados en las sentencias antes mencionadas, tales como los *estudios de impacto ambiental* o el *desarrollo sostenible*¹²³. Asimismo, tal y como indica el mismo autor, para desarrollar adecuadamente su jurisprudencia en el campo ambiental se deberían desarrollar principios

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 52.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 53.

¹²⁰ P. Birnie, A. Boyle y C. Redwell, *Op. cit.*, p. 115.

¹²¹ CADH, *Endorois v. Kenia*, *Op. cit.*, p. 286.

¹²² CIDH, *Comunidades mayas del distrito de Toledo v. Belice*, *Op. cit.*, p. 150.

¹²³ J. Calderón Gamboa, *Op. cit.*, p. 20.

internacionales tales como el enfoque de prevención, de precaución y la propia evaluación del impacto ambiental¹²⁴. En relación a las EIA, sería adecuado además incorporar la dimensión de la *evaluación del impacto en los derechos humanos*, a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales. Así lo recomienda por ejemplo la FAO en la directriz 17.2 de las Directrices voluntarias de 2004, recomendación que podría extenderse fácilmente también a otros derechos humanos.

¹²⁴ *Ibid.*

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Esta tesis propone un modelo basado en el marco metodológico del desarrollo sostenible para la elaboración de políticas públicas y para la interpretación de normas internacionales, orientado a una mejor implementación del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

La necesidad de un nuevo modelo surge de las dificultades identificadas para alcanzar el ODS n° 2 “poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible” en un contexto global marcado por el cambio climático y la disminución progresiva de los recursos naturales. Alcanzar este objetivo requiere, por tanto, una modificación radical en la forma en la que los Estados elaboran sus políticas para combatir el hambre. Asimismo, dar respuesta a la demanda de alimentar a la población en este contexto generará cada vez más dilemas a políticos y jueces, que tendrán que equilibrar y ponderar los requerimientos de protección ambiental, desarrollo económico y realización de los derechos humanos. Por estas razones, es fundamental la elaboración de políticas y marcos jurídicos más integrados, que tengan en cuenta estos diferentes aspectos y que logren soluciones más sostenibles a las disyuntivas que se planteen. En el Derecho internacional existen una serie de herramientas que pueden contribuir en esta tarea. El objetivo principal de esta tesis ha sido rescatarlas, sistematizarlas y aplicarlas a la implementación del derecho a la alimentación en el ámbito concreto de la seguridad alimentaria nacional.

A continuación se presentan las principales conclusiones de esta investigación.

PRIMERA. El hambre es un problema global que atañe a la comunidad internacional en su conjunto. Así se ha plasmado en varias conferencias internacionales y en una constelación de organizaciones internacionales que tienen la lucha contra el hambre entre sus objetivos. El concepto utilizado por estas organizaciones internacionales para enmarcar y guiar la lucha contra el hambre ha sido la *seguridad alimentaria*. Así pues, desde su aparición en los años setenta, este concepto ha guiado las principales políticas y programas internacionales puestos en marcha para combatir el hambre, y a lo largo de este camino, ha sufrido importantes transformaciones y ampliaciones.

Tal y como es mayoritariamente concebido en la actualidad, el concepto de seguridad alimentaria presenta ventajas y límites. En relación a sus ventajas, cabe destacar, por un

lado, que se trata de un *concepto multidimensional* que recoge en su definición diferentes dimensiones del problema del hambre, situándolo en un contexto amplio de análisis; por otro lado, el concepto de seguridad alimentaria se aplica en varios ámbitos: *global, regional, nacional, familiar e individual*, lo que permite aplicar un mismo enfoque a diferentes niveles de análisis. En relación a sus límites, el primero se deriva de su propia naturaleza, ya que al no ser un concepto jurídico, la seguridad alimentaria *no genera ningún tipo de obligación para los Estados*; en segundo lugar, este concepto tiene *escaso poder movilizador* para la sociedad civil; y, en tercer lugar, por su marcado carácter técnico, este *concepto no presta suficiente atención a las cuestiones de gobernanza*.

La evolución del estudio de las causas del hambre ha tenido importantes consecuencias en cómo se plantea la problemática de alcanzar una situación de seguridad alimentaria a nivel global, regional y nacional. De una explicación que consideraba el hambre como consecuencia de los desastres naturales, el aumento de población o la baja producción de alimentos, se ha pasado a localizar sus causas principales en las instituciones y en la distribución del poder en la sociedad. Este énfasis en los factores políticos, que relaciona el hambre con las políticas públicas y la rendición de cuentas de los gobernantes, se refleja en el énfasis que se ha dado desde la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 a la promoción del derecho a la alimentación, tanto desde instituciones como la FAO como desde organizaciones de la sociedad civil. De este modo, este derecho se ha presentado como una herramienta que puede complementar el enfoque más técnico de la seguridad alimentaria, entre otras cosas al acentuar las obligaciones que tienen los Estados de combatir el hambre.

SEGUNDA. Como se ha constatado en la Cumbre Especial sobre Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en septiembre de 2015, los esfuerzos internacionales para erradicar el hambre han fracasado. Además, a pesar de algunos desarrollos positivos como los avances en la reducción de la pobreza extrema, el contexto internacional actual no abre la puerta al optimismo. Así pues, el ODS nº 2 se enfrenta a enormes y complejos retos, como el aumento de población, el cambio climático y el impacto de los fenómenos asociados, la producción de biocombustibles, el aumento de la desigualdad, la mengua y degradación de los recursos naturales, etc. Hacer frente a estos desafíos requerirá un *cambio revolucionario* con respecto a las políticas actuales. Es más, otros aspectos relacionados con la erradicación del hambre como combatir el cambio climático y sus efectos, exigirán un completo *cambio de*

dirección con respecto a las políticas actuales para poder lograrse.

En relación a esta cuestión, se ha advertido que si no se toman medidas para mitigar el impacto del cambio climático, se podría cuestionar el cumplimiento de otros objetivos, incluido el n° 2. En palabras del actual Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, “la cuestión es si se puede completar la transición hacia el desarrollo (...) antes de que el agotamiento de los recursos y la degradación ambiental cortocircuiten el proceso”¹. En la misma línea, en el marco de la preparación de la agenda de desarrollo 2030 se afirmaba que: “mejorar el bienestar material de la gente amenaza con sobrepasar los límites materiales del planeta, a menos que se dé un cambio radical hacia patrones de consumo y de producción sostenibles en relación al uso de los recursos naturales”². Para lograr este cambio en los patrones de consumo y de producción, se señalaba como crucial abordar los retos del desarrollo desde un *enfoque holístico*, lo que implica llevar a cabo reformas en los mecanismos globales de gobernanza³.

TERCERA. Entre las organizaciones internacionales que conforman el marco institucional de la gobernanza global de la seguridad alimentaria, la FAO es la que está mejor situada para liderar los cambios necesarios para una transformación de las políticas actuales sobre el hambre. Por un lado, es una organización dotada de gran legitimidad, ya que en ella están representados en pie de igualdad los países desarrollados y los países en desarrollo. De hecho, esta organización se ha configurado a lo largo de las últimas décadas como el eje principal de la gobernanza global de la seguridad alimentaria. No obstante, este liderazgo ha sido disputado desde otras instituciones internacionales, como el BM y el FMI, así como desde foros como el G8 y el G20, a través de proliferación de iniciativas contra el hambre fuera del marco de la ONU. Este proceso entraña el riesgo de mover el eje de la gobernanza global de la seguridad alimentaria hacia foros menos transparentes y menos representativos de los intereses de los países en desarrollo. Por eso, es fundamental que se devuelva la centralidad a la FAO y al resto de agencias con base en Roma, el PMA y el

¹ Informe del Secretario General: Avances logrados hasta el momento y lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en la esfera del desarrollo sostenible y análisis de los temas de la Conferencia, A/CONF.216/PC/1,

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Primer período de sesiones, 17 a 19 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.uncsd2012.org/files/OD/ACONF216PC2S.pdf>.

² Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las ONU de Desarrollo post 2015, *El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General*, Nueva York, junio de 2012, p. 3.

³ *Ibid.*, pp. 3-4.

FIDA. Una evolución positiva en esta dirección ha sido la reforma del CSA, que se ha constituido como un foro global y participativo, coordinado por las organizaciones de la ONU con base en Roma.

Por otro lado, la FAO está mejor situada para afrontar los desafíos actuales antes mencionados, ya que ha hecho un esfuerzo por consolidar un *enfoque de doble componente* que enlaza las intervenciones inmediatas para reducir el hambre con una estrategia a largo plazo en pro del crecimiento sostenible y la mejora de la resiliencia durante las crisis prolongadas. Sin embargo, este enfoque debería complementarse dando un mayor protagonismo al derecho a la alimentación en el diseño de sus políticas nacionales e internacionales. Así pues, a pesar del establecimiento del Equipo del derecho a la alimentación, éste no está dotado de los recursos materiales y humanos necesarios y, además, su trabajo está en gran medida desconectado del llevado a cabo por otras partes de la organización. Por ello, incluir el enfoque de derechos humanos de manera transversal en el trabajo de la FAO y dar mayor centralidad y peso institucional a este equipo dentro de su estructura, serían dos pasos importantes en la dirección adecuada.

CUARTA. Para abordar los retos que afronta la lucha contra el hambre desde un enfoque holístico, se debe prestar atención a la problemática de la fragmentación de las normas internacionales que inciden en la seguridad alimentaria. En el ámbito general del Derecho internacional, esta fragmentación es consecuencia de su expansión material y de la proliferación de jurisdicciones sectoriales. En el ámbito concreto de la seguridad alimentaria, esta dispersión es resultado de la regulación en diferentes regímenes internacionales de los aspectos que inciden en sus pilares: la *disponibilidad*, la *estabilidad*, la *accesibilidad* y la *utilización de los alimentos*. Esta fragmentación de las normas en varios regímenes puede producir conflictos normativos y falta de coherencia en su aplicación, incidiendo negativamente en la seguridad alimentaria nacional de algunos países, como se ha visto al examinar las interacciones entre el *régimen internacional del comercio*, el *régimen internacional de la propiedad intelectual* y el *régimen internacional de protección de la biodiversidad*.

No obstante, los conflictos normativos que resultan de estas interacciones no tienen fácil solución. En primer lugar, la serie de criterios planteados desde la CDI para mitigar esta fragmentación *no tienen fácil aplicabilidad en el caso de la seguridad alimentaria*, ya que los conflictos se presentan a menudo entre normas que regulan materias distintas, por ejemplo la propiedad intelectual y la biodiversidad. En segundo lugar, el *diferente nivel de*

*institucionalización de estos regímenes juega en contra de los países más pobres, como los PBIDA. Los niveles de obligatoriedad de las resoluciones y la capacidad sancionadora son radicalmente divergentes en los diferentes mecanismos de seguimiento de estos regímenes. De nuevo, los países más pobres están en una clara situación de desventaja, puesto que a menudo carecen de la *expertise* o los recursos necesarios para acceder a jurisdicciones internacionales como el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC o para defenderse si son demandados. En tercer lugar, a pesar de que la legitimidad de algunos de estos conjuntos normativos pueda ser puesta en entredicho -como ha sucedido por ejemplo con respecto a la regulación del comercio internacional y la propiedad intelectual- es obvio que, una vez en funcionamiento, *los regímenes internacionales y las instituciones resultantes son muy difíciles de modificar.**

Por estas razones, en esta tesis se señala la *reinterpretación de las normas* como una vía interesante para “humanizar” y hacer más sostenibles las normas contenidas en los regímenes ya existentes. Esta reinterpretación está, además, legitimada por el Derecho de los tratados, que aporta técnicas de interpretación como el *principio de integración sistémica*, que podría tener un papel muy relevante en reconciliar algunas de las disposiciones contradictorias de los regímenes estudiados.

QUINTA. El derecho a la alimentación es un derecho positivo y vigente en el Derecho internacional, que ha sido reconocido tanto en instrumentos jurídicos de carácter universal como regional. Igualmente, en las últimas dos décadas se ha llevado a cabo un importante esfuerzo de clarificación y definición del derecho a la alimentación, lo que ha contribuido a convertirlo en el centro de una nueva metodología para elaborar políticas públicas para alcanzar la seguridad alimentaria a escala nacional. Por un lado, la OG n° 12 del CDESC aclaró en 1999 el contenido básico de este derecho, que comprende la *disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.* Por otro lado, la FAO adoptó en 2004 las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación*, que suponen una guía práctica sobre cómo debería de ser implementado este derecho. Las recomendaciones contenidas en esta guía están orientadas a la creación de políticas, instituciones y legislación específicas y tienen en cuenta los diferentes elementos implicados en la seguridad alimentaria, desde el acceso a la tierra y otros recursos naturales al acceso a la justicia. Estas Directrices se complementaron con las *Directrices voluntarias sobre tenencia* y con las *Directrices*

voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca, adoptadas por el CSA en 2012 y 2014, respectivamente. Ambos documentos utilizan un enfoque integrado basado en el desarrollo sostenible, en el que se destaca la importancia del pilar de la sostenibilidad para la realización del derecho a la alimentación en el largo plazo.

Se puede afirmar, por tanto, que la definición del contenido normativo de este derecho ha evolucionado desde una perspectiva basada en asegurar una producción suficiente y la estabilidad del suministro de alimentos, a tener en cuenta en su definición otros aspectos como el acceso a los recursos naturales y el medioambiente. Asimismo, a través de instrumentos como los diferentes conjuntos de directrices elaborados por la FAO, este derecho se ha operacionalizado, transformándose de un derecho humano subjetivo al centro de un marco para la elaboración y evaluación de políticas nacionales para alcanzar la seguridad alimentaria a escala nacional.

SEXTA. Una de las aportaciones más importantes del derecho a la alimentación en relación a la seguridad alimentaria es enfatizar las obligaciones jurídicas que tienen que cumplir los Estados. En la OG n° 12 se ha especificado que los Estados tienen las obligaciones generales de *respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación*, las cuales incluyen a su vez obligaciones de cumplimiento *inmediato y progresivo*. No obstante, a pesar de la claridad con la que han sido definidas, en el sistema actual de atribución de obligaciones de derechos humanos existen dos importantes fisuras: la falta de reconocimiento de las *obligaciones extraterritoriales del Estado* y de las *obligaciones de los actores no estatales*. Tal y como se deriva de las disposiciones recogidas en el PIDESC (art. 2.1, 11.2, y 23, entre otros) las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación no deberían limitarse a la esfera interna o nacional, sino que los gobiernos deberían ser también responsables de los *efectos transnacionales que puedan tener sus acciones y las de las personas jurídicas bajo su jurisdicción*. De hecho, como ha sido denunciado por varios Relatores Especiales, aspectos de las políticas nacionales como las subvenciones a los agricultores de los países desarrollados o las disposiciones de acuerdos de comercio e inversión firmados por los Estados tienen efectos nefastos de los agricultores de varios países, entre ellos los PBIDA.

En consecuencia, los Estados deberían tener en cuenta el impacto de las acciones de los actores que están bajo su jurisdicción, como las empresas transnacionales, así como de las organizaciones internacionales en las que participan. Según el CDESC y el relator J. Ruggie, entre otros, los Estados deberían impedir las violaciones de los DESC, entre otras cosas,

vigilando el comportamiento de sus empresas en el exterior y proporcionando herramientas para que los titulares de los derechos tengan protección frente a sus excesos. Por otro lado, los Estados tampoco deberían aceptar compromisos dentro del ámbito de su actuación en OOH que pudiesen resultar incompatibles con sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación. Para suplir estas carencias, se podrían tomar varias medidas, tanto en el ámbito internacional y nacional. En el ámbito internacional, es fundamental *definir la aplicación extraterritorial del PIDESC*, partiendo de documentos como los *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptados en 2011 y reconocidos por el CDH en 2012. En el ámbito nacional, se recomienda a los Estados que adopten legislación que permita enjuiciar a los responsables de acciones criminales sobre la base de su nacionalidad, con independencia de dónde se haya cometido el delito.

SÉPTIMA. Como es habitual en el ámbito de los derechos humanos, existen escasos mecanismos internacionales de protección y vigilancia de las obligaciones internacionales derivadas del derecho a la alimentación. A pesar de ello, de manera paralela a la clarificación de las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación, en los últimos años se han llevado a cabo algunos avances encaminados a mejorar la efectividad de los mecanismos de protección de este derecho en los ámbitos universal y regional.

Por un lado, en el ámbito universal, destaca la puesta en marcha en 2006 del *Examen Periódico Universal*, en el marco del cual también se examinan las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho a la alimentación. Por otro lado, con respecto a los mecanismos derivados de los tratados de derechos humanos, es de subrayar la entrada en vigor en 2013 del *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, que habilita al CDESC a conocer quejas individuales sobre las violaciones de los derechos contenidos en el Pacto. Aunque todavía es temprano para evaluar su efectividad, la entrada en vigor de este Protocolo es prometedora, al permitir, entre otras cosas, la adopción de medidas provisionales de protección en los casos en los que pueda realizarse un daño irreparable, lo que se podría aplicar al caso de hambrunas o emergencias alimentarias. En el ámbito regional, en concreto en el interamericano, es de destacar la entrada en vigor en 1999 del *Protocolo de San Salvador*, que ha ampliado la protección del Pacto de San José también a los DESC. Esto se ha reflejado en la aparición de los primeros casos en Corte Interamericana relativos a la violación del derecho a la alimentación, como

el caso de la *Comunidad indígena Yakye Axa v. Paraguay* de 2005.

No obstante, hasta el momento estos mecanismos de protección se han revelado como insuficientes para otorgar una efectiva protección internacional de este derecho. Por un lado, el número de países que han ratificado los dos protocolos mencionados es muy bajo en relación con los que son parte del instrumento principal. Por ello, es fundamental aumentar el número de ratificaciones, tanto de los instrumentos principales como de los protocolos, lo cual debe fomentarse tanto desde las propias organizaciones implicadas - como el CDESC o la Corte Interamericana- como desde las sociedades civiles de los países que todavía no son parte. Por otro lado, es de resaltar que los mecanismos internacionales de protección funcionan de manera subsidiaria con respecto a los mecanismos nacionales, por lo que, para una efectiva tutela judicial de este derecho, es vital que estos últimos estén disponibles y funcionen debidamente.

OCTAVA. En las últimas décadas, se ha destacado el papel fundamental jugado por la legislación nacional y los mecanismos jurisdiccionales nacionales de tutela en la protección del derecho a la alimentación. Por un lado, desde la adopción de las *Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación* en 2004, se ha manifestado la importancia de la legislación nacional y el reconocimiento constitucional para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación, particularmente desde la FAO. En este proceso, esta organización ha realizado una labor muy significativa asistiendo y asesorando a los Estados en el desarrollo de marcos constitucionales y legislativos basados en el derecho a la alimentación. Hasta el momento, la FAO ha constatado que 30 países han logrado una protección explícita del derecho a una alimentación en sus constituciones y 74 una protección implícita, derivada de la protección de otros derechos más amplios. Por otro lado, en lo que respecta a los mecanismos jurisdiccionales en el ámbito nacional, se ha observado una intensificación de su uso, particularmente en algunas áreas regionales como Latinoamérica.

Sin embargo, a pesar de los progresos en la implementación de este derecho, todavía persisten importantes obstáculos. Por el lado de las políticas, se han señalado, el *cortoplacismo* característico en el interés político y las inversiones contra el hambre, que se refleja en la falta de consideración de los problemas ambientales vinculados con la producción de alimentos, tales como el desgaste de los suelos o el agotamiento de recursos como el agua; *falta de coherencia de las políticas que impactan en la seguridad alimentaria*, que es consecuencia en

buena medida la falta de coherencia normativa a nivel internacional; las dificultades en el *acceso a los recursos naturales*, en particular al agua, a la tierra, a los recursos pesqueros y a los bosques, cuestión que plantea el dilema de qué tipo de políticas pueden asegurar el uso sostenible de dichos recursos sin limitar las posibilidades de las comunidades vulnerables de acceder a estos recursos para asegurar su modo de subsistencia; y la *falta de fijación de metas y compromisos específicos*, una de las debilidades del PIDESC, que adolece de los problemas de los tratados de derechos humanos, al no fijar objetivos concretos con plazos temporales ni compromisos financieros que permitan su evaluación. Por el lado de los mecanismos jurisdiccionales, la justiciabilidad del derecho a la alimentación también se ha topado con retos específicos, tales como la *falta de voluntad política*, ya que muchos Estados se siguen resistiendo a reconocer este derecho y a incorporarlo en sus ordenamientos jurídicos; el *desconocimiento por parte de los titulares de los derechos*, particularmente de las personas que viven en zonas rurales y remotas; y otros *obstáculos institucionales y estructurales*, relacionados con las deficiencias de los sistemas judiciales en los países pobres, donde el acceso a la justicia se ve limitado por la corrupción y la falta de tribunales municipales y de asistencia jurídica especializada y asequible.

Por tanto, a pesar de que los Estados hayan reconocido mayoritariamente el derecho a la alimentación y de que las Naciones Unidas se hayan esforzado por incorporar los derechos humanos en su trabajo, en la práctica parece que el derecho a la alimentación sigue siendo una realidad ajena a muchos contextos. En consecuencia, para lograr una mejor protección de este derecho, se ha propuesto la elaboración de un nuevo tratado internacional sobre el derecho a una alimentación adecuada. Dicho tratado debería sentar las bases para su implementación a nivel nacional y crear mecanismos efectivos de control de su aplicación tanto a nivel internacional como nacional. No obstante, la posibilidad de realizar un tratado internacional con estas características todavía no ha pasado de una propuesta concebida en el ámbito académico, por lo que no parece factible en el corto y medio plazo.

NOVENA. En relación a esta problemática, y aunque pueda parecer paradójico, en esta tesis se cuestiona la capacidad del enfoque de derechos humanos aplicado a la seguridad alimentaria de lograr una implementación efectiva y sostenible del derecho a la alimentación. Teniendo en cuenta el contexto actual, incluso la puesta en marcha de planes, políticas y programas apropiados podría no ser suficiente para asegurar la realización sostenible de este derecho. Así pues, no hay que olvidar que en un planeta finito, la

realización de los DESC no depende solamente de las decisiones políticas o de un orden jurídico determinado, sino también del buen estado del medioambiente y la disponibilidad de los recursos naturales.

Además, algunos de los retos a la implementación del derecho a la alimentación arriba mencionados -como el cortoplacismo, la falta de coherencia en las políticas y los dilemas relativos a reconciliar acceso y sostenibilidad de los recursos naturales- serán difícilmente superados con un énfasis exclusivo en el enfoque de derechos humanos. En relación a esta cuestión, en el capítulo séptimo se cuestionaba si este enfoque sería el adecuado para abordar la seguridad alimentaria de manera holística en el marco de la agenda de desarrollo 2030. Para ello, se prestaba atención a cómo las instituciones y la doctrina de derechos humanos habían incorporado las preocupaciones ambientales. La literatura examinada identificaba algunas fallas en esta incorporación; en primer lugar, un elemento común a las fuentes analizadas era la percepción del *medioambiente como una mera fuente de bienestar*, al que se prestaba atención solo cuando interfería con la protección de los derechos humanos; en segundo lugar, también se afirmaba que el enfoque de derechos humanos *no había sido conceptualmente capaz de incorporar las necesidades de las generaciones futuras*; y, en tercer lugar, a pesar de los últimos desarrollos, se constataba que los órganos de derechos humanos de la ONU habían fracasado en *enmarcar problemas ambientales con claras implicaciones de derechos humanos como problemas de derechos humanos*. Teniendo en cuenta estas fallas, se apuntaba la necesidad de encontrar un *enfoque más integrado* y un *marco de toma de decisiones más amplio*, capaz de tomar en consideración el medioambiente y las generaciones futuras, y que contribuyese a mitigar problemas en la implementación del derecho a la alimentación como el cortoplacismo, la falta de coherencia en las políticas y los dilemas relativos a reconciliar acceso y sostenibilidad de los recursos naturales.

DÉCIMA. La tesis fundamental defendida en esta investigación es que *el marco metodológico del desarrollo sostenible en el Derecho internacional puede contribuir a encontrar soluciones a estos problemas y a lograr una implementación más sostenible del derecho a la alimentación*. El desarrollo sostenible se ha convertido con el tiempo en una noción que trasciende el marco ambientalista para perseguir el logro de tres objetivos cardinales: un *desarrollo económico* basado en una utilización eficaz de los recursos; uno *sociocultural*, que incluye la reducción de la pobreza, la realización de los derechos humanos y la consecución de la equidad social; y

uno *ecológico*, que contempla la preservación de los recursos naturales y el medioambiente⁴. Como consecuencia de esta evolución conceptual, esta noción puede contribuir el área del Derecho y de las políticas a abordar la necesidad de equilibrar y coordinar los diferentes requerimientos que proceden de priorizar el desarrollo económico, el desarrollo social o la protección ambiental.

Al mismo tiempo, este concepto ha penetrado las fuentes del Derecho internacional y ha generado normas jurídicas válidas, aunque no hay acuerdo con respecto a su valor jurídico. Así pues, mientras algunos lo consideran como un principio sustantivo, parte del Derecho consuetudinario o un principio emergente, otros han subrayado su naturaleza como una herramienta procedimental. Un ejemplo de interpretación inclusiva y abarcadora del desarrollo sostenible en el Derecho internacional es la de Á. J. Rodrigo, que considera que es “un concepto flexible y multidimensional que permite diferentes posibilidades prácticas”⁵. Según este autor, la existencia de diferentes aproximaciones a este concepto muestra que esta noción no puede ser entendida de modo restringido, por lo que se puede considerar como un *marco metodológico para la creación y aplicación de políticas públicas y normas jurídicas internacionales*. Este marco existe tanto en el ordenamiento jurídico internacional como en la ciencia del Derecho internacional y está disponible para los operadores jurídicos en los procesos de creación y aplicación de las políticas económicas, sociales y medioambientales y de las normas jurídicas internacionales. Esta tesis se construye a partir de esta propuesta teórica y aplica este marco a la elaboración de políticas basadas en el derecho a la alimentación y a la interpretación de normas relativas a la implementación de este derecho. Como se verá a continuación, las principales herramientas que aporta este marco son tres: unos *principios de Derecho internacional*, un *enfoque integrado para la elaboración de políticas* y unos *recursos hermenéuticos*.

UNDÉCIMA. Esta tesis afirma la complementariedad del enfoque de derechos humanos y el marco metodológico del desarrollo sostenible. El marco metodológico del desarrollo sostenible complementa al enfoque de derechos humanos aplicado a la seguridad alimentaria de varias maneras. Por un lado, el *enfoque integrado que aporta del desarrollo sostenible es más adecuado para afrontar los nuevos desafíos en materia medioambiental y de gestión de recursos* que amenazan la realización del derecho a la alimentación en las próximas décadas. En

⁴ J. Juste Ruiz, *Derecho internacional del medioambiente*, *Op. cit.*, p. 31.

⁵ Á. J. Rodrigo Hernández, *El concepto de desarrollo sostenible (...)*, *Op. cit.*, p. 162.

concreto, el desarrollo sostenible aporta un elemento fundamental al enfoque de derechos humanos aplicado a la lucha contra el hambre: las necesidades de las generaciones futuras. Por otro lado, el desarrollo sostenible puede *ser útil para resolver los dilemas y los conflictos que las demandas opuestas de alimentar a la población y proteger el medio ambiente pueden plantear*. Al poder presentarse como objetivos contrapuestos, alcanzar una situación de seguridad alimentaria y garantizar una gestión sostenible de los recursos puede plantear dilemas a Estados y juristas. El marco del desarrollo sostenible puede ser útil en estos casos puesto que aporta unos principios de *Derecho internacional*, un *enfoque integrador e inclusivo* y una serie de *herramientas hermenéuticas* que pueden contribuir a resolver estos conflictos.

El enfoque de derechos humanos también aporta elementos de interés a este marco. Por una parte, contribuye a una mejor implementación del derecho a la alimentación con los siete principios PANTHER: la *participación*, la *rendición de cuentas*, la *no discriminación*, la *transparencia*, la *dignidad humana*, el *empoderamiento* y el *Estado de Derecho*. Por otra parte, este enfoque ayuda a encontrar soluciones a los conflictos entre los pilares del desarrollo sostenible, fomentando la participación de todos los actores involucrados en su resolución, y salvaguardando los derechos de los más vulnerables en el proceso. Para ello, se pueden señalar una serie de criterios que pueden ayudar a priorizar entre casos de conflictos entre pilares: *la protección de un nivel mínimo* de los derechos reconocidos, en este caso de la protección de estar libre de hambre; el *principio de no retroceso*, que es una obligación inmediata que prohíbe cualquier medida que suponga una involución con respecto a un nivel de un derecho ya protegido; y la necesidad de priorizar las *necesidades básicas de las generaciones presentes*, tal y como se deriva de la aplicación del principio de equidad y que implica que la satisfacción de las necesidades esenciales de los pobres no deberían verse afectadas por la protección ambiental.

DUODÉCIMA. Los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible pueden contribuir a una implementación más integrada del derecho a alimentación. Estos principios, tal y como están recogidos en la *Declaración de Nueva Delhi*, proporcionan a los Estados obligaciones jurídicas, pautas de conducta y guías para la acción, dependiendo del diferente alcance y valor normativo de cada uno de ellos. Por un lado, dos de estos principios son considerados parte del Derecho consuetudinario, el *principio de integración de las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible* y el *uso sostenible de los recursos naturales*.

Por un lado, el *principio de integración*, a través de sus tres dimensiones -la sistémica, la institucional y la jurídica- se utiliza para construir el marco para la creación e implementación de políticas públicas y para una interpretación más sostenible de las normas jurídicas. Por otro lado, el *principio de uso sostenible de los recursos naturales* contribuye a crear sistemas de monitoreo y rendimiento de cuentas relativos al uso de los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos. Entre los *sistemas de monitoreo* identificados, por ejemplo el sistema de vigilancia de las pesquerías *FIRMS*, así como la iniciativa *Land Matrix*, que monitorea los procesos de adquisición internacional de tierras; entre los *sistemas de rendición de cuentas*, se mencionan tanto mecanismos diseñados para recompensar a los actores por externalidades ambientales positivas - como los *pagos por servicios ambientales*- como mecanismos pensados para penalizarlos por las externalidades negativas de sus actividades -como *instrumentos impositivos sobre la extracción de recursos naturales*, el *pago por servicios* o *tasas ambientales*.

Aunque los tres principios restantes carecen por el momento del estatus de norma consuetudinaria, su aplicación también puede ser útil en algunos casos. En primer lugar, el principio de *equidad intergeneracional* complementa el enfoque de derechos humanos al incorporar las necesidades de las generaciones futuras; en particular, este principio indica que las medidas tomadas para realizar los derechos humanos deberían de tener en cuenta, en la medida de lo posible, el deber de *mantener la calidad del medioambiente* y de conservar *opciones diversas* para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus necesidades; por su parte, el principio de *equidad intrageneracional* contribuye a una mejor implementación del derecho a la alimentación, al subrayar el impacto de la desigualdad en este derecho y proponer medidas para la redistribución de la riqueza. En segundo lugar, las principales contribuciones del *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas* son justificar una mayor transferencia tecnológica desde los países desarrollados a los países más pobres, así como el establecimiento de un mecanismo de compensación por los daños consecuencia de desastres naturales provocados por el cambio climático. En quinto lugar, por su parte, el *principio de precaución* también complementa la implementación del derecho a la alimentación, ofreciendo herramientas a los Estados para protegerse de la importación de alimentos o tecnologías que puedan poner en peligro la seguridad alimentaria o el medioambiente.

DÉCIMOTERCERA. En esta tesis se plantea un modelo para la elaboración de políticas públicas relativas al derecho a la alimentación. Este modelo parte de la utilización de una

perspectiva de derechos humanos aplicada a la seguridad alimentaria y la complementa con las herramientas proporcionadas por el marco metodológico del desarrollo sostenible, en particular el principio de integración.

En general, las políticas elaboradas a partir de este modelo deberían orientarse hacia la protección y generación de medios de vida para las personas más vulnerables al hambre, logrando al mismo tiempo un mínimo impacto ambiental que permita proteger al medioambiente y sus recursos para las futuras generaciones. Para lograrlo, el principio de integración debe aplicarse en el proceso de elaboración de las políticas, tanto a nivel institucional como sustantivo. A nivel institucional, este enfoque implica la *incorporación de una perspectiva ambiental* en la elaboración de las políticas públicas, involucrando en la toma de decisiones a las instituciones ambientales nacionales y a las ONG activas en este ámbito, incluyendo las que representen los intereses de las generaciones futuras. A nivel sustantivo, en cada caso y contexto específicos, será central una previa identificación de los *principales problemas ambientales vinculados a la producción y distribución de alimentos*. Una vez identificados, las políticas deberían adoptar una perspectiva basada en el largo plazo y orientarse a la mitigación de estos problemas.

Igualmente, este enfoque integrado para la elaboración de las políticas no supone sin más la suma de las dos perspectivas antes mencionadas, ya que de su aplicación conjunta surgen nuevas directrices para la elaboración e implementación de políticas. Así pues, de la combinación de ambos enfoques, surge la necesidad de tener en cuenta, por ejemplo, la *competencia por los recursos naturales que se da entre diferentes opciones de producción de bienes de consumo*. Por tanto, en el diseño de las políticas tendría que tener en cuenta la necesaria *priorización también en la asignación y en el acceso a los recursos naturales*, en particular la tierra y el agua. Por ejemplo, siempre atendiendo a las necesidades y particularidades de cada contexto, se debería fomentar la del uso de tierras para producción de alimentos sobre su uso para cultivos destinados a fines no alimentarios, tales como los cultivos energéticos para la producción de biocombustibles. Esto también implicaría, en ciertos contextos, priorizar la producción de cereales y otros alimentos susceptibles de ser consumidos directamente por las personas sobre cultivos para la alimentación de la ganadería.

DÉCIMOCUARTA. El marco metodológico del desarrollo sostenible también aporta determinados recursos hermenéuticos para resolver controversias. En concreto, en el capítulo décimo se presentan una serie de recursos hermenéuticos que pueden contribuir

tanto a la integración de los diferentes regímenes internacionales que inciden en la seguridad alimentaria -y por tanto en la garantía del derecho a la alimentación- como a la resolución de controversias jurídicas referentes a violaciones de este derecho. Estos recursos pueden resultar útiles para los órganos encargados de aplicar las normas jurídicas internacionales.

Las técnicas al alcance de los tribunales identificadas en esta investigación son cuatro. En primer lugar, la aplicación de *cláusulas que regulan de forma expresa las relaciones entre tratados* permite incorporar normas de Derecho internacional vigente que afectan a los diferentes pilares del desarrollo sostenible; en los casos examinados, la remisión a estas cláusulas justificó una interpretación más integrada del derecho a la alimentación, al abrir la puerta a normas procedentes de otros regímenes, como el de medioambiente. En segundo lugar, también se identificaron usos de *normas que ayudan al proceso de integración y la interpretación teleológica del tratado*; en concreto, se apuntaba que en el caso de los tratados de derechos humanos puede ser útil el recurso a la *dignidad humana*, ya que al ser un concepto evolutivo puede ayudar a añadir aspectos ambientales de los derechos en los razonamientos judiciales. En tercer lugar, también se identificó un uso incipiente del *recurso a principios generales de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible* y de la *terminología del desarrollo sostenible*, aunque se recomendaba que los tribunales internacionales de derechos humanos realizasen un esfuerzo en la clarificación y uso consistente de estos principios y terminología.

El uso de estas técnicas en el ámbito de la jurisprudencia internacional es muy prometedora. Aunque esta investigación se ha limitado a identificar las utilizadas en el caso de la jurisprudencia emanada de los sistemas de protección regionales de los derechos humanos y en relación al derecho a alimentación, el análisis de otras cuestiones en otros ámbitos jurídicos internacionales podría contribuir a la identificación de nuevos usos de las técnicas mencionadas e incluso nuevas técnicas que permitan una interpretación más sostenible de las normas jurídicas. Se trata, por tanto, de un ámbito por explorar, por lo que es un área cuyo estudio debería expandirse en los próximos años, tanto por la necesidad de buscar soluciones sostenibles a los cada vez más frecuentes conflictos normativos entre los diferentes pilares del desarrollo sostenible como a la perenne necesidad de mitigar y reducir la fragmentación del Derecho internacional.

DÉCIMO QUINTA. Para finalizar, es preciso mencionar que, aunque el marco presentado en esta tesis se ha utilizado en el ámbito concreto del derecho a la alimentación, esto no

impide que pueda ser usado para la elaboración de políticas o la interpretación de normas en otros ámbitos, en particular para la implementación de otros derechos humanos, como los derechos de los niños, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda o el derecho al agua, por poner solo algunos ejemplos.

En este sentido, en esta investigación se defiende la vigencia y actualidad del concepto de desarrollo sostenible y se aplaude que se haya utilizado como marco de la agenda de desarrollo 2030. No obstante, también se reconocen las críticas hechas a este concepto, y de hecho, se aboga por una revisión conceptual del mismo. En primer lugar, se apuesta por modificar la tradicional representación de este concepto en una estructura de tres columnas, ya que si se situase el medioambiente en la base de apoyo se reflejaría más adecuadamente cómo estos pilares interaccionan en la realidad. En segundo lugar, es necesario reconocer que los conflictos entre pilares permanecen y que no es posible encontrar soluciones que supongan un equilibrio perfecto entre desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental. En particular, no se puede negar que, en muchos casos, la protección del medioambiente deba suponer restricciones de la actividad económica. La lucha contra el cambio climático es un caso muy claro: la única manera de evitar que la temperatura mundial aumente más allá del techo de dos grados es mediante una reducción drástica de las emisiones de GEI, estrechamente vinculadas al desarrollo económico. En tercer lugar, se considera necesario, probablemente más que nunca, aislar la noción del desarrollo sostenible de su banalización conceptual, especificando qué objetivos implica en cada caso y cómo se pueden medir. Para ello, es fundamental detallar exactamente qué grado de protección medioambiental se requiere en cada caso, para evitar que los Estados y las empresas utilicen este adjetivo para disfrazar políticas y prácticas que distan mucho de ser sostenibles.

Por estas razones, es trascendental que los Estados fijen prioridades claras y medibles. Afortunadamente, la falta de priorización se ha subsanado en gran parte con la nueva agenda de desarrollo 2030, que marca objetivos claros de desarrollo sostenible. El desafío ahora es que se estos se traduzcan en medios suficientes para su efectiva implementación y que haya voluntad política para afrontar los objetivos más costosos en términos económicos, como la lucha contra el cambio climático, sin poner en entredicho el cumplimiento de otros objetivos como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

BIBLIOGRAFÍA

A. Bibliografía de obras generales y monográficas

ABBOTT, J. *Politics and poverty: a critique of the food and agriculture organization of the United Nations*. London: Routledge, 1992.

BENNETT, J.; GEORGE, S. *La maquinaria del hambre*. Barcelona: Aguilar, 1988.

BLEWITT, J. *Understanding sustainable development*. Londres: Routledge, 2014.

BIRNIE, P.; BOYLE, A. *International Law and the Environment*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BIRNIE, P.; BOYLE, A.; REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BOSELDMANN, K. *The principle of sustainability: transforming law and governance*. Burlington-Londres: Ashgate, Publishing, 2013.

BRUNEL, S. *Famines et politique*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2002.

CAPARRÓS, M. *El hambre*. Barcelona: Anagrama, 2015.

CARSON, R. *Silent Spring*. Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt, 1962.

CÁTEDRA DE ESTUDIOS SOBRE HAMBRE Y POBREZA (CEHAP), *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*. Córdoba: Servicios de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008.

CORDONIER-SEGGER, M.C.; KHALFAN, A. *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

COSSÍO DÍAZ, J.R. *Estado social y derechos de prestación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

CULLET, P. *Intellectual property protection and sustainable development*. Butterworths: LexisNexis, 2005.

DEVEREUX, S. *El hambre estacional*. Barcelona: Icaria Editorial, 2008.

- *Famine in the twentieth century*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2000.

- *Theories of famine*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

DE WAAL, A. *Famine that Kills*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

- *Famine that Kills: Darfur*. Sudan, Oxford: Oxford University Press, 2004.

DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Ed. Tecnos, 2009.

DRÈZE, J.; SEN, A. *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

- EIDE, A. *The Right to Adequate Food as a Human Right*. Human Rights Study Series, n° 1. Nueva York: Naciones Unidas, 1989.
- FRENCH, D. *International Law and Policy of Sustainable Development*. Manchester: Manchester University Press, 2005.
- GARCÍA MORALES, A.F. *La justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)*. Madrid: Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2013.
- GARRIDO, F.J.; ARNANZ MONREAL, L. *Desarrollo sostenible y agenda 21 local: Prácticas, metodología y teoría*. Vol. 8. Madrid: IEPALA Editorial, 2005.
- HARRISON, J. *The human rights impact of the World Trade Organisation*. Portland: Hart, 2007.
- HOFMANN, H. *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*. Londres: Graham & Trotman, 1994.
- HOLLIS, M.; SMITH, S. *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- JACOBS, M. *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Barcelona: Icaria Editorial, 1996.
- JUSTE RUIZ, J. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw Hill, 1999.
- JUMA, C. *The gene hunters: Biotechnology and the scramble for seeds*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- KENT, G. *Freedom from Want: The Human Right to Adequate Food*. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2008.
- MALTHUS, T. R. *Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society*. Londres: J. Johnson Publishing House, 1798.
- MARCHISIO, S.; DI BLASE, A. *The Food and Agriculture Organization*. Dordrecht y Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- MEADOWS, D.H.; et al. *The Limits to Growth*. Nueva York: Universe Books, 1972.
- MELGAR FERNÁNDEZ, M. *Biotecnología y propiedad intelectual: un enfoque integrado desde el derecho internacional*. México D. F.: IIJ-UNAM, 2005.
- MONTAGUT, X.; VIVAS, E. *Del campo al plato: Los circuitos de producción y distribución de los alimentos*. Barcelona: Icaria Editorial, 2009.
- MURPHY, S. *Food security and the WTO*. Glasgow: Scottish Catholic International Aid Fund, 2001.
- ORAÁ, J.; GÓMEZ ISA, F. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, 1997.
- PATEL, R. *Stuffed and starved. Markets, power and the hidden battle over the world's food system*. Londres: Portobello Books, 2007.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*.

Barcelona: Tecnos, 2009.

PETERS, E. *La tortura*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

PONS, X.; GUILLÉN, A.; SAURA, J. *Nous instruments internacionals de protecció dels drets humans: El Consell de Drets Humans i el Mecanisme d'Examen Periòdic Universal*. Col·lecció Recerca per Drets Humans, vol. 1. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009.

RITTBERGER, V.; MAYER, P. *Regime theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

RODRIGO HERNÁNDEZ, Á.J. *El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho Internacional*. Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, nº 8. Barcelona, 2006.

- *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*. Madrid: Marcial Pons, 2015.

-con C. GARCÍA SEGURA (eds.), *Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público y en la comunidad internacional*. Madrid: Tecnos, 2011.

SALRACH, J.M. *La fam al mon: Passat y present*. Vic: Eumo, 2009.

SELL, S.K. *Private Power, Public Law. The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SEN, A. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta, 2000.

- *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University Press, 1981.

SHAFFER, G.C. *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation*. Washington D. C.: Brookings Institute Press, 2003.

SHAW, D.J. *World Food Security*. Londres: Palgrave Macmillan, 2007.

STEINFELD, H.; et al. *Livestock's long shadow: environmental issues and options*. Roma: FAO, 2006.

STEVENS C. (ed.); et al. *The WTO agreement on agriculture and food security*. Londres: Commonwealth Secretariat, 2000.

TANSEY, G.; RAJOTTE, T. *The Future Control of Food: A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*. Londres: Earthscan/James & James, 2008.

VERDOOT, A. *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*. Lovaina: Éditions Nauwelaerts, 1964.

VILLÁN DURÁN, C. *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid: Trotta, 2002.

WEISS, E.B. *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*. Nueva York: Transnational Publishers, 1989.

ZIEGLER, J. *El hambre en el mundo explicada a mi hijo*. Barcelona: Muchnik Editores, 2010.

B. Artículos de revistas y capítulos de libro

ABDULAI, A.; BARRETT, C.B.; HODDINOTT, J. “Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa”. *World Development*, vol. 33, n° 10, 2005, pp. 1689-1704.

ALSTON, P. “International Law and the Human Right to Food”. En Alston, P. y Tomasevski, K. (eds.). *The Right to Food*. Boston y Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers/Netherlands Institute of Human Rights, 1984.

APONTE MIRANDA, L. “Indigenous People as International Lawmakers”. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 32, 2010.

BANERJEE, S.B. “Who sustains whose development? Sustainable development and the reinvention of nature”. *Organization Studies*, vol. 24, n° 1, 2003, pp. 143-180.

BARBÉ, E. “El estudio de las relaciones internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina?”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, vol. 65, 1989.

BARRAL, V. “Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm”. *European Journal of International Law*, vol. 23, n° 2, 2012, pp. 377-400.

BENVENISTI, E. “Exit and Voice in the Age of Globalization”. *Michigan Law Review*, vol. 98, 1999, pp. 167-213.

BOHLE, H.G. “The geography of vulnerable food systems”. En Bohle, H.G. *Coping with Vulnerability and Criticality. Case Studies on Food-Insecure People and Places. Freiburg Studies in Development Geography*. Friburgo: Breitenbach, 1993.

BOELE, R.; FABIG, H.; WHEELER, D. “Shell, Nigeria and the Ogoni. A study in unsustainable development: II. Corporate social responsibility and ‘stakeholder management’ versus a rights-based approach to sustainable development”. *Sustainable Development*, vol. 9, n° 3, 2001, pp. 121-135.

BOND, R. et al. “Integrated impact assessment for sustainable development: a case study approach”. *World Development*, vol. 29, n° 6, 2001, pp. 1011-1024.

BORRÀS PENTINAT, S. “Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas”. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 25, n° 49, 2004, pp. 153-198.

BRAND, U. “Green economy—the next oxymoron? No lessons learned from failures of implementing sustainable development”. *GALA-Ecological Perspectives for Science and Society*, vol. 21, n° 1, 2012, p. 28-32.

BROWN WEISS, E. “Implementing Intergenerational Equity”. En Fitzmaurice, M. (ed) *et al. Research Handbook on International Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010.

BOYLE, A.E. “Human Rights and the Environment: Where Next?” *European Journal of International Law*, vol. 23, n° 3, 2012, p. 617.

- BUCHANAN, N.H. "What Kind of Environment Do We Owe Future Generations?" *Lewis & Clark Law Review*, 15, n° 2, 2011, pp. 2012-2055.
- CALDERÓN GAMBOA, J. "Pueblos indígenas y medio ambiente en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos: un desafío verde". En González Plasencia, L. (ed.). *Derechos Humanos: Actualidad y Desafíos*. México D.F.: Fontamara, 2014.
- CAMPBELL, H. "Breaking new ground in food regime theory: corporate environmentalism, ecological feedbacks and the 'food from somewhere' regime?". *Agriculture and Human Values*, vol. 26, n° 4, 2009, pp. 309-319.
- CARRILLO SALCEDO, J.A. "Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos". En Abellán, V. et. al. *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*. Madrid: Tecnos, 1993.
- CASANOVAS Y LA ROSA, O. "Unidad y Pluralismo en Derecho Internacional Público". *Cursos Euromediterráneos Banca de Derecho Internacional*, vol. 2, 1998.
- CHAMBERS, R. "Editorial introduction: vulnerability, coping y policy". *IDS bulletin*, vol. 20, n° 2, 1989, pp. 1-7.
- CHAMBERS, R.; CONWAY, G. "Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century". *IDS Discussion paper*, n° 296, 1992.
- COOK, K. "The Right to Food and the Environment". *Environmental Law Review*, vol. 12, n° 1, 2010, pp. 1-11.
- COTTIER, T. "Trade and human rights: A relationship to discover". *Journal of International Economic Law*, vol. 5, n° 1, 2002, pp. 111-132.
- DAWE, N.; RYAN, K. "The faulty three-legged-stool model of sustainable development". *Conservation Biology*, 2003, pp. 1458-1460.
- DECLERCK, F.A.J. et al. "Ecological approaches to human nutrition". *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 32, suplemento 1, 2011, pp. 41-50.
- DEVAL, B.; SESSIONS, G. "Deep ecology". *Technology and Values: Essential Readings*, 1985, pp. 454-459.
- DE WAAL, A. "A Re-assessment of Entitlement Theory in the Light of the Recent Famines in Africa". *Development and Change*, vol. 21, 1990, pp. 469-490.
- DOMMEN, C. "Raising human rights concerns in the World Trade Organization actors, processes and possible strategies". *Human Rights Quarterly*, vol. 24, n° 1, 2002, pp. 1-50.
- DUPUY, P.M. "Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?". *Revue générale de droit international public*, vol. 101, n° 4, 1997, pp. 873-903.
- EPINEY, A.; SCHEYLI, M. "Le concept de développement durable en droit international public". *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, vol. 7, 1997, pp. 264-265.
- EYBEN, R. "The rise of rights: Rights-based approaches to international development". *IDS Policy Briefing*, vol. 17, 2003.

FIEVET, G. “Réflexions sur le concept de développement durable: prétentions économiques, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux”. *Revue Belge de Droit International*, vol. 128, 2001.

FRENCH, D. “International Environmental Law and the Achievement of Intragenerational Equity”. *Environmental Law Reporter*, vol. 31, 2001.

FRIEDMANN, H. “Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy”. *Third World Quarterly*, vol. 13, n° 2, 1992, pp. 371–383.

- “From colonialism to green capitalism: Social movements and emergence of food regimes”. *Research in rural sociology and development*, vol. 11, 2005.

- “The International Political Economy of Food: A Global Crisis”. *International Journal of Health Services*, vol. 25, n° 3, 1995, pp. 511–538.

- “The Political Economy of Food: A Global Crisis”. *New Left Review*, vol. 1, n° 197, 1993, pp. 29-35.

- “What on Earth Is the Modern World-System? Foodgetting and Territory in the Modern Era and Beyond”. *Journal of World-Systems Research*, vol. 1, n° 2, 2000, pp. 480–515.

FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. “Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present”. *Sociologia Ruralis*, vol. 29, n° 2, 1989, pp. 93–117.

FUCHS, D.; CLAPP, J. “Corporate power and global agrifood governance: lessons learned”. En Fuchs, D.; Clapp, J. (eds.). *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. Cambridge: MIT Press, 2009.

FUTRELL, J.W. “The Transition to Sustainable Development Law”. *Pace Environmental Law Review*, vol. 21, 2003.

GIBSON, J. “Intellectual property systems, traditional knowledge and the legal authority of community”. *European Intellectual Property Review*, vol. 26, 2004, pp. 280-290.

GONZALEZ, C.G. “Institutionalizing inequality: The WTO agreement on agriculture, food security, and developing countries”. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 27, 2002, pp. 433-489.

- “International Economic Law and the Right to Food”. En Lambek, N. et al. (eds.). *Rethinking Food Systems. Structural Challenges, New Strategies and the Law*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2014, pp. 165-193.

GOODLAND, R.; ANHANG, J. “Livestock and climate change: What if the key actors in climate change are... cows, pigs, and chickens?”. *World Watch*, 2009, pp. 1-19.

HAFNER-BURTON, E.M.; TSUTSUI, K. “Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises”. *American Journal of Sociology*, vol. 110, n° 5, 2005, pp. 1373-1411.

HANDL, G. “Human Rights and Protection of the Environment: A Mildly ‘Revisionist’ View”. En Cançado Trindade, A.A. (ed.). *Human Rights, Sustainable Development and*

- Environmental Protection*. San José: Instituto Interamericano de Derechos, 1992, pp. 121-22.
- HAWTIN, G.C. "Genetic diversity and food security". *UNESCO Courier*, 2000.
- HELPER, LR. "Toward a human rights framework for intellectual property". *UC Davis Law Review*, vol. 40, 2006.
- HODKOVA, I. "Is there a right to a healthy environment in the international legal order?". *Connecticut Journal of International Law*, vol. 7, 1991.
- HOSSAIN, K. "Searching for the contours of International Law in the Field of Sustainable Development". *Report of the International Law Association*, Conferencia de Nueva Delhi, 2002.
- HOWE, P.; DEVEREUX, S. "Famine Intensity and Magnitude Scales: A Proposal for an Instrumental Definition of Famine". *Institute of Development Studies of the University of Sussex*, Brighton, 2004.
- HUICI, L. "Cambio climático y derechos humanos: el reconocimiento jurídico internacional del derecho a un medio ambiente sano, equilibrado y seguro". En Huici, L.; Elizalde, M.Á. *Derechos humanos y cambio climático*. Barcelona: IDHC, 2007, pp. 6-31.
- ILEA, R.C. "Intensive livestock farming: Global trends, increased environmental concerns, and ethical solutions". *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 22, n° 2, 2008, pp. 153-167.
- JENKINS, J.C.; SCANLAN, S.J. "Food Security in Less Developed Countries, 1970 to 1990". *American Sociological Review*, vol. 66, n° 5, 2001, pp. 718-744.
- JIGANG, Z.; CHUHUA, Z. "In China's mining region, villagers stand up to pollution". *Yale Environment*, vol. 360, n° 4, 2008.
- JUSTE RUIZ, "El desarrollo sostenible y los derechos humanos". En Salinas de Frías, A. (ed.) et al. *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*. Sevilla: Servicio de publicaciones de las universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, 2005.
- KENNEDY, G.; NANTE, G.; SHETTY, P. "The scourge of 'hidden hunger': global dimensions of micronutrient deficiencies". *Food, Nutrition and Agriculture*, n° 32, 2003.
- KISS, K. "Rise and Fall of the Concept Sustainability". *Journal of Environmental Sustainability*, vol. 1, n° 1, 2013.
- KNIGHT, R. "Biodiversity loss: How accurate are the numbers?". *BBC News Magazine*, 2012.
- KRASNER, S.D. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". En Krasner, S.D. (ed.) *International Regimes*. Nueva York: Cornell University, 1983.
- LOWE, V. "Sustainable Development and Unsustainable Arguments". En Boyle, A.; Freestone, D. (eds.). *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LYNCH, G. "Becoming indigenous in the pursuit of justice: The African Commission on

Human and Peoples' Rights and the Endorois". *African Affairs*, vol. 111, n° 442, 2012, pp. 24-45.

MACMILLAN, A.; VIVERO, J.L. "The governance of hunger. Innovative proposals to make the right to be free from hunger a reality". En Vivero, J.L.; Martín López, M.Á. (eds.). *New challenges to the Right to Food*. Barcelona: Editorial Huygens, 2011, pp. 5-8.

MARCEAU, G. "WTO dispute settlement and human rights". *European Journal of International Law*, vol. 13, n° 4, 2002, pp. 753-814.

MASKUS, K.E.; REICHMAN, J.H. "The Globalization of Private Knowledge Goods and the Privatization of Global Public Goods". *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 2, 2004, pp. 279-320.

MATSUI, Y. "Some Aspects of the Principle of Common but Differentiated Responsibilities". *International Environmental Agreements*, vol. 2, n° 2, 2002, pp. 151-170.

MAXWELL, S.J. "Food security: a post-modern perspective". *Food Policy*, vol. 21, n° 2, 1996, pp. 155-70.

MAXWELL, S.J.; SINGER, H.W. "Food aid to developing countries: a survey". *World Development*, vol. 7, n° 3, 1979, pp. 225-246.

MBENGUE, M.M.; THOMAS, U.P. "The precautionary principle: torn between biodiversity, environment-related food safety and the WTO". *International journal of global environmental issues*, vol. 5, n° 1-2, 2005, pp. 36-53.

MCCALLA, A.F. "What the developing countries want from the WTO". *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 2, n° 1, 2001.

MCGOLDRICK, D. "Sustainable development and human rights: an integrated conception". *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 45, n° 4, 1996, pp. 796-818.

MCKEON, N. "Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the "Food Crisis". Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 2011.

MCMICHAEL, P. "A food regime genealogy". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, n° 1, 2009.

- "Tensions between National and International Control of the World Food Order: Contours of a New Food Regime". *Sociological Perspectives*, vol. 35, n° 2, 1992.

MECHLEM, K. "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations". *European Law Journal*, vol. 10, n° 5, 2004, pp. 631-48.

MELÉNDEZ, J.M.; SANDOVAL GODOY, S. "Introducción". En Meléndez, J.M.; Sandoval Godoy, S. (coords.). *Cultura y seguridad alimentaria: enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*. México D.F.: Plaza y Valdés, 2008.

MOORE LAPPÉ, F. "Quinto mito: la respuesta es la revolución verde". En Moore Lappé, F. *Doce mitos sobre el hambre*. Barcelona: Icaria Editorial, 2005.

MORROW, K. "Rio+ 20, the Green Economy and Re-orienting Sustainable Development".

Environmental Law Review, vol. 14, n° 4, 2012.

NARULA, S. "The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law". *Columbia Journal of Transnational Law Association*, vol. 44, 2006.

NICKEL, J.W. "The Human Right to a Safe Environment: Philosophical Perspectives on Its Scope and Justification". *Yale Journal of International Law*, vol. 18, 1993.

OGUAMANAM, C. "Localizing intellectual property in the globalization epoch: The integration of indigenous knowledge". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 11, n°2, 2004, pp.135-169.

PASQUALUCCI, J.M. "International Indigenous Land Rights: A Critique of the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in Light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples". *Wisconsin International Law Journal*, vol. 27, 2009.

PAUWELYN, J. "The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go". *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001.

PECHLANER, G.; OTERO, G. "The neoliberal food regime: Neoregulation and the new division of labor in North America". *Rural sociology*, vol. 75, n° 2, 2010, pp. 179-208.

- "The third food regime: neoliberal globalism and agricultural biotechnology in North America". *Sociologia Ruralis*, vol. 48, n° 4, 2008, pp. 351-352.

PÉREZ DE ARMIÑO, K. "Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África". *Cuadernos de Trabajo*, vol. 24, 1999.

PETERSMANN, E.U. "The 'Human Rights Approach' Advocated by the U.N. High Commissioner for Human Rights and by the International Labor Organization: Is It Relevant for WTO Law and Policy?". *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 3, 2004, pp. 605-627.

- "The WTO Constitution and Human Rights". *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 1, 2000.

PHILLIPS, W. "Food Security: a first step towards a more fair trade", *World Vision*, 2000.

PINSTRUP-ANDERSEN, P. "Food security: definition and measurement". *Food Security*, vol. 1, n° 1, 2009.

PONS RÀFOLS, X. "Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo". *Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, n° 5, 2002, pp. 156-164.

REDGWELL, C. "Life, the universe and everything: A critique of anthropocentric rights". En Boyle, A.E. y Anderson, M.R., *Human rights approaches to environmental protection*. Oxford: Clarendon Press, 1996, pp. 71-88.

RIQUELME CORTADO, R.M. "El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: comunicaciones de personas o grupos como piedra angular". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 24, 2012, pp. 4-49.

- "Entrada en vigor de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de derechos

económicos, sociales y culturales y de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a un procedimiento de comunicaciones”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 66, n° 2, 2014, pp. 11-48.

RODRIGO HERNÁNDEZ, Á.J. “El principio de integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 64, n° 2, 2012.

ROTBERG, R.I. “La nutrición y la historia”. En Rotberg, R.I.; Rabb, K. *El hambre en la Historia*. Madrid: Siglo XXI, 1990, pp. 1-5.

RUGGIE, J.G. *Constructing the World Polity*. London: Routledge, 1998.

RUTTAN, V.W. “Why food aid?”. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

SACHS, W. “Sustainable development and the crisis of nature: On the political anatomy of an oxymoron”. En Sachs, W. *Planet Dialectics: Explorations in Environment and Development*. Londres: Zed Books, 1999, p. 1-89.

SAGE, C. “Food security, food sovereignty and the Special Rapporteur: Shaping food policy discourse through realising the right to food”. *Commentary: Dialogues in Human Geography*, vol. 4, n° 2, 2014, pp. 195-199.

SÁNCHEZ MORENO, M. “Marcos de acción en la lucha contra el hambre”. *Revista de Fomento Social*, vol. 65, n° 260, 2010.

SANDS, P. “Environmental protection in the Twentieth Century: Sustainable Development and International Law”. En Vig, N.J.; Axelrod, R.S. (eds.). *The global environment: institutions, law and policy*. Londres: Earthscan, 1999.

- “International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles”. En Lang, W. *Sustainable development and international law*. Londres: Graham & Trotman, 1995.

SAURA I ESTAPÀ, J., “El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica”. *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 3, n° 1, 2013.

- “El sistema de las Naciones Unidas de protección de los derechos humanos”. En Bonet, J.; Sánchez, V. *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*. Barcelona: Editorial Huygens, 2008.

- “La universalización de los derechos humanos”. En Bonet, J.; Sánchez, V. *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*. Barcelona: Editorial Huygens, 2008.

- “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales”. *Papeles El Tiempo de los Derechos*, n°2, 2011.

SCHOENBAUM, T. “International trade and environmental protection”. En Birnie, P.W.; Boyle, A.E. *International Law and the Environment*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SEN, A. “Economic interdependence and the World Food Summit”. *Development Journal of the Society for International Development*, vol. 4, 1996.

SEUBA, X. “Derechos de propiedad intelectual y derechos humanos: estado de la cuestión y desarrollos recientes”. En Pisarello, G.; Valiño, V. (coords.) *Herramientas para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales*. Barcelona: Observatori DESC, 2006, pp. 191-208.

SHAW, D.J.; Clay, E.J. “Global hunger and food security after the world Food Summit”. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, vol. 19, n° 4, 1998, pp. 55-76.

SHELTON, D. “Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment”. *Stanford Journal of International Law*, vol. 28, 1991.

SINDICO, F. “La prohibición del comercio internacional en el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología: ¿un desafío a la Organización Mundial del Comercio?”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 7, 2003, pp. 1-24.

- “Medio ambiente, comercio internacional y el paradigma del desarrollo sostenible. La cuestión de las medidas comerciales en los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente”. *Suplemento de Derecho Ambiental*, vol. 11, n° 1, 2004.

STRANGE, S. “Still an Extraordinary Power: America’s Role in a Global Monetary System”. En Lombra Raymond, E. et al. *Political Economy of International and Domestic Monetary Relations*. Iowa: Iowa State University Press, 1982, pp. 552-574.

URÍA, J.L. “Las necesidades biológicas”. En Sutcliffe, B. (coord.). *El incendio frío: ensayos sobre las causas y consecuencias del hambre en el mundo*. Barcelona: Icaria Editorial, 1996, pp. 75-85.

VIDAR, M.; KIM, Y.J.; CRUZ, L. “Legal developments in the progressive realization of the right to adequate food”. *Thematic study 3*, 2014.

VIERDAG, E.W. “The legal nature of the rights granted by the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”. *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 9, 1978, pp. 69-105.

VILLÁN DURÁN, C. “Achievements in Relation to the Right to Food in International Human Rights Law”. En Borgui, M.; Postiglione, L. (eds.). *For an Effective Right to Adequate Food*. Friburgo: University Press of Fribourg, 2002, pp. 53-61.

- “El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. En Escobar Hernández, C. (dir.); Pastor Palomar, A. (coord.). *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI*. Madrid: Escuela Diplomática, 2009, pp. 311-330.

VIÑUALES, J.E. “The rise and fall of sustainable development”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 22, n° 1, 2013, pp. 3-13.

VIVERO POL, J.L. “Hambre de justicia en América Latina: La justiciabilidad de los derechos sociales en las democracias hambrientas”. En Vivero López, J.L. *Nuevos retos para el derecho a la alimentación*. Barcelona: Editorial Huygens, 2011.

VON BRAUN, J.; TEKLU, T.; WEBB, P. “Famine in Africa: causes, responses and prevention”. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, vol. 6, n° 4, 2003, pp. 917-919.

WATKINS, K. “Free trade and farm fallacies: from the Uruguay Round to the World Food Summit”. *Ecologist*, vol. 26, n° 2, 1996.

WATSON, C. MCFARLAND, W.; GRANOFF, I. “Targeting Zero Zero. Achieving zero extreme poverty on the path to zero net emissions”. *Discussion Paper*, ODI, 2014.

WEBB, P. et al. “Measuring household food insecurity: why it's so important and yet so difficult to do”. *The Journal of nutrition*, vol. 136, n° 5, 2006.

WEIS, T. “The meat of the global food crisis”. *Journal of Peasant Studies*, vol. 40, n° 1, 2013, pp. 65-85.

WILMSEN, B.; WEBBER, M.; YUEFANG, D. “Development for whom? Rural to urban resettlement at the Three Gorges Dam, China”. *Asian Studies Review*, vol. 35, n° 1, 2011, pp. 21-42.

ZARSKY, L. “Sustaining Development: Extractive Industries and Local Communities”. *World Politics Review*, 2013.

C. Tesis doctorales

GUTIÉRREZ SUÁREZ, F.J. *Universalidad de los derechos humanos. Una revisión a sus críticas*. Tesis doctoral dirigida por R. de Asís Roig. Universidad Carlos III de Madrid, 2011.

LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, E. *La acción internacional contra el hambre y la ayuda alimentaria al desarrollo de la Unión Europea*. Tesis doctoral dirigida por C. Ramón Chornet. Universitat de Valencia, 2006.

SERRANO TUR, L. *Aguas dulces y derecho internacional: el agua como bien común y como derecho humano desde la perspectiva del desarrollo sostenible*. Tesis doctoral dirigida por Á.J. Rodrigo Hernández. Universitat Pompeu Fabra, 2014.

D. Enciclopedias y diccionarios

KLEIN, E. “International Regimes”. *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 9. Ámsterdam: North-Holland, 1986.

PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. 2ª ed. Barcelona: Icaria Editorial, 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. Madrid: Espasa, 2001.

E. Otras fuentes bibliográficas

AJEMIAN, S.S. “Social Protection and an Enabling Environment for the Right to Adequate Food”. Right to Food Thematic study 5, Roma, FAO, 2014.

BARRETTI, C.B. “Food aid as part of a coherent strategy to advance food security objectives”, Documento de trabajo ESA, n° 06-09, 2006.

- BROCK, A.; PAASCH, A. "International responses to the food crisis: an assessment from a right to food perspective", Heidelberg, FIAN International, 2009.
- CAPALDO, J. *et al.* "A model of vulnerability to food insecurity". Documento de trabajo ESA, n° 10-03, 2010.
- CHAPAGAI, R. P. *Revisión del marco jurídico y de la jurisprudencia relativa al derecho a la alimentación adecuada en Nepal*. Roma: FAO, 2014.
- CHRISTOFFERSEN, L.E. *et al.* *Informe de la Evaluación Externa Independiente de la FAO*. C2007/7 A.1-Rev.1. Roma: FAO, 2007.
- CLAY, E. "Food security: Concepts and measurement", *Trade reforms and food security: Conceptualizing the linkages*, Roma, FAO, 2002, pp. 25-34.
- COTULA, L.; VIDAR, M. "The Right to Adequate Food in Emergencies". FAO Legislative Study, n° 77, Roma, FAO, 2003.
- CRUZ, L.; VIDAR, M. *Natural resources governance and the right to adequate food*. Roma: FAO, 2014.
- DA SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M.E.; DE FRANÇA, C.G. (eds.). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program. The Brazilian Experience*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Agrario, 2011.
- DE LOMA-OSSORIO, E. "Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos". Informe realizado para el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, Tegucigalpa, PESA-Centroamérica, 2004.
- DE SCHUTTER, O. "Five proposals for a genuine integration of the right to food in the revised comprehensive framework of action". Contribución a la Consulta de Dublín, Ginebra, OACDH, 2010.
- "International trade in agriculture and the right to food". *Dialogue on Globalization, "Occasional papers"*, n° 46, Ginebra, Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
 - "Land access and rural development: new challenges, new opportunities". *Brussels Development Briefing*, n° 9, 2009.
 - "The EU's Fifth Project: Transitional Governance in the Service of Sustainable Societies", Conferencia en el Palais des Académies de Bruselas, 2014.
 - "The Global Partnership on Agriculture and Food: a Response Grounded in the Human Right to Food", Ginebra, OACDH, 2008.
 - "Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe". *Nota Informativa* n° 6, 2011.
- DÍAZ-BONILLA, E. THOMAS, M.; ROBINSON, S. "Trade liberalization, WTO and food security". *TMD Discussion Paper*, n° 82, Washington D. C., International Food Policy Research Institute, 2002.
- EKWALL, B. *Right to Food: Value Added for Food Security Work and Priorities for Action*. Roma: FAO, 2009.

GOLAY, C. *Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. Roma, FAO, 2009.

GÓMEZ ISA, F. “The reversibility of Economic, Social and Cultural rights in crisis contexts”. *Papeles el tiempo de los derechos*, n° 1, 2011.

GUSTAVSSON, J. et al. *Global Food Losses and Food Waste*. Roma, FAO, 2011.

HOLT-GIMENEZ, E. et al. “Ten reasons why the Rockefeller and the Bill and Melinda Gates Foundations’ alliance for another green revolution will not solve the problems of poverty and hunger in Sub-Saharan Africa”. *Food First Policy Brief*, n° 12, 2007.

LANG, T. “How new is the world food crisis. Thoughts on the long-term dynamics of food democracy, food control and food policy in the 21st century”. Documento presentado en la conferencia *Visible Warnings: the World Food Crisis in Perspective*, Nueva York, Cornell University, 3 y 4 de abril de 2009.

LAROVERE, E.L.; MENDES, F.E. “Tucuruí Hydropower Complex, Brazil”. Estudio realizado para World Commission on Dams (WCD), 2000.

MAXWELL, S.J.; SMITH, M. “Household food security: a conceptual review”. En Maxwell, S.; Frankenberger, T. *Household Food Security: concepts, indicators, measurements*. Roma y Nueva York: FIDA y UNICEF, 1992.

MCCLAIN-NHLAPO, C. *Implementing a human rights approach to food security*. Informe realizado para 2020 Africa Conference, vol. 3, IFPRI, 2004.

NICOLAI, S. et al. *Projecting progress: reaching the SDGs by 2030*, ODI, Londres, 2015.

NORGAARD, R.B. “Sustainability as intergenerational equity: the challenge to economic thought and practice”. Internal Discussion Paper, Asia Regional Series, n° 97, Washington D. C., BM, 1991.

PAASCH, A. “Los derechos humanos en la política comercial de la Unión Europea - entre las aspiraciones y la realidad”. Documento de discusión del proyecto Ecofair Trade Dialog, Aachen, Misereor, 2011.

QUINTERO, M.; WALDORF, A. “Can Rewards for Ecosystem Services reduce the wealth inequality gap?”. Ecosystem Services Partnership Conference, Bali, 2013.

RIVEROS MARÍN, E. “Recursos naturales y Derecho internacional público”. Serie de Estudios, n° 3. Santiago de Chile: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010.

RUGGIE, J.G. “State responsibilities to regulate and adjudicate corporate activities under the United Nations core human rights treaties. Report prepared for the mandate of the Special Representative of the United Nations Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises”. Boston, Kennedy School of Government y Harvard Law School, 2010.

SANDS, P.; FABRA, A. “Human Rights and the Environment, Conclusions of a Joint OHCHR-UNEP Meeting of Experts on Human Rights and the Environment”.

HR/PUB/02/2, 14-15 de enero de 2002.

SHELTON, D. "Human Rights and Environment Issues in Multilateral Treaties Adopted between 1991 and 2001". Documento realizado para UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, 2002.

SOLESBURY, W. *Sustainable livelihoods: A case study of the evolution of DFID policy*. Londres, ODI, 2003.

STONE, L.; LOFTS, K. "Climate Change, Child Rights and Intergenerational Climate Justice". IDS In Focus Policy Briefing, vol. 13, 2009.

VIVERO POL, J.L. "Long live the Madrid Process!". Madrid, FRIDE, 2009. Documento disponible en <http://www.fride.org/publication/564/long-live-the-madrid-process>

YESHANEW, S.A; WINDFUHR, M. "International dimensions of the Right to Adequate Food". Right to Food Thematic study 7, Roma, FAO, 2014.

FUENTES DOCUMENTALES

A. Tratados internacionales

1. De ámbito general

Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco.

Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, firmada el 23 de mayo de 1969, en United Nations Treaty Series, vol. 1155.

2. Sobre derechos humanos

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, en United Nations Treaty Series, vol. 993.

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar de los Niños, firmada el 11 de julio de 1990 en Addis Abeba.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José el 22 de noviembre de 1969, en United Nations Treaty Series, vol. 1144.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, firmada en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, en United Nations Treaty Series, vol. 1249.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, firmada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, en United Nations Treaty Series, vol. 2515.

Convención sobre los Derechos del Niño, firmada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, en United Nations Treaty Series, vol. 1577.

OIT, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, n° 169, firmado el 27 junio de 1989 en Ginebra.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado el 17 de noviembre de 1988 en San Salvador, Serie sobre Tratados, OEA, n° 69.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A/RES/63/11, 10 de diciembre de 2008.

3. Otros

Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, 9 de mayo de 1992 en Nueva York, United Nations Treaty Series, vol. 1771.

Convenio sobre la diversidad biológica, 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, United Nations Treaty Series, vol. 1760.

Protocolo de Cartagena al Convenio sobre seguridad de la biotecnología, 29 de enero de 2000, United Nations Treaty Series, vol. 2226.

Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, 29 de octubre de 2010, United Nations Treaty Series, n° 30619.

Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, Resolución 3/2001 de la Conferencia de la FAO, noviembre de 2001 en Roma.

B. Documentos de conferencias internacionales

1. Sobre medioambiente

Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, A/CONF.199/L.3/Add.1-13, 4 de septiembre de 2002.

Declaración de Río de Medio Ambiente y Desarrollo, A/CONF.151/26 (vol. 1), 12 de agosto de 1992.

Programa 21, A/CONF.151/26/REV.1 (vol. 1), 12 de agosto de 1992.

El futuro que queremos, A/CONF.216/L.1, 19 de junio de 2012 en Río de Janeiro.

Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, A/CONF.199/20, 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, A/CONF.48/14/REV.1, 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Preámbulo.

2. Sobre derechos humanos

Documento Final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, adoptado el 24 de junio de 1993 en Viena, A/CONF.157/DC/1/Add.1, párrafo 3.

Declaración de Viena y Programa de Acción, A/CONF.157/23, Parte I, párrafo 5.

3. Sobre seguridad alimentaria y pobreza

Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, WFS 96/3, 13 de noviembre de 1996.

Resolución 2/83 sobre Seguridad Alimentaria Mundial, en el Informe de la Conferencia de la

FAO, Roma, FAO, 1983.

Declaración Mundial sobre la Nutrición, diciembre de 1992 en Roma.

Declaración de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, adoptada el 5 de junio de 2008 en Roma.

Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, en *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, WFS:fyl 2002/REP, Roma, 10-13 de junio de 2002.

Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, WSFS 2009/2, 18 de noviembre de 2009 en Roma.

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, WFS 96/3, 13 de noviembre de 1996 en Roma, art. 1.

Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, E/CONF.65/20, 16 de noviembre de 1974 en Roma.

4. Otros

Declaración de Alma-Ata sobre Atención Primaria de Salud, 6-12 de septiembre de 1978 en Alma-Ata, OMS, 1978.

Declaración de Copenhague sobre desarrollo social, A/CONF.166/9, 19 de abril de 1995 en Copenhague.

C. Informes y documentos de organismos de Naciones Unidas

1. Asamblea General de las Naciones Unidas

Alto Comisionado para la promoción y la protección de todos los derechos humanos, A/RES/48/141, 20 de diciembre de 1993.

Conclusiones preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre las reservas a tratados normativos multilaterales, incluidos los tratados de derechos humanos, A/52/10, 1997.

Consejo de Derechos Humanos, A/RES/60/251, 3 de abril de 2006.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/RES/61/295, 13 de septiembre de 2007, arts. 26 y 27.

Declaración del Milenio, A/RES/55/2*, 13 de septiembre de 2000.

Declaración universal de los derechos humanos, Resolución 217 (III) de la Asamblea General, de

10 de diciembre de 1948.

Independent Evaluation of Delivering as One, A/66/859, junio de 2012.

Informe de la Comisión de Derecho internacional, A/61/10, 58º período de sesiones (1º de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006).

Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, A/68/970, 12 de agosto de 2014.

Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, A/67/268, 8 de agosto de 2012.

La globalización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos, A/RES/62/151, 6 de marzo de 2008.

Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 36 de la resolución 63/187 de la Asamblea, A/64/170, 23 de julio de 2009.

M. Koskenniemi, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, A/CN.4/L.682, 2006.

Necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas, A/RES/45/94, 14 de diciembre de 1990.

Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21, A/RES/S-19/2, 19 de septiembre de 1997.

Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond, A/RES/38/161, 19 de diciembre de 1983.

Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, A/69/L.85, 12 de agosto de 2015.

Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General Consejo de Derechos Humanos, A/60/L.48, 3 de abril de 2006.

2. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

“Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco: un Resumen”, Roma, FAO, 2007.

“El cambio climático, el agua y la seguridad alimentaria”, 9 de junio de 2011, Roma, FAO, 2011.

“Los derechos humanos: Una estrategia para la lucha contra el hambre”, Folleto

informativo n° 2, marzo 2012.

“Nota informativa de la FAO sobre la oferta y la demanda de cereales”, 5 de abril de 2012. Disponible en <http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/es/>

“Remuneration of Positive Externalities (RPE) Payments for Environmental Services (PES) in the Agricultural and Food Sectors”, Roma, FAO, 2013.

“Seguridad alimentaria”, Informe de políticas, n° 2, junio de 2006, Roma, FAO.

100 facts in 14 themes linking people, food and the planet. Roma: FAO, 2015.

Cómo alimentar al mundo en 2050. Roma: FAO, 2009.

Constitución, enmendada en 1965, Textos Fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, vol. 1, edición de 2013.

Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación, Cuadernos de trabajo sobre el Derecho a la Alimentación, n° 2, Roma, FAO, 2013.

Dimensions of Need: An atlas of food and agriculture. Roma: FAO, 1995.

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127° período de sesiones, noviembre de 2004.

Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, adoptadas por el CSA en 2014.

Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, adoptadas por el CSA en 2012.

El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones, Cuaderno 1, Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación. Roma: FAO, 2013.

El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Roma: FAO, 2014.

El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001. Roma: FAO, 2001.

El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. Roma: FAO, 2010.

El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2006. Roma: FAO, 2006.

El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11. Roma: FAO, 2011.

Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación. Roma: FAO, 2010.

Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security – Justiciability of the Right to Food, Information Paper, FAO Document IGWG RTFG/INF 7, 2004.

La alimentación: derecho prioritario La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Roma: FAO, 2010.

La FAO celebra sus 50 años. Roma: FAO, 1995.

Los organismos modificados genéticamente, los consumidores, la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente. Roma, FAO, 2001.

Marco Estratégico 2010-19, C 2009/3, Roma, 18 – 23 de noviembre de 2009.

Quién es quién en el derecho a la alimentación, Cuadernos de trabajo sobre el Derecho a la Alimentación, n° 9. Roma: FAO, 2013.

The impact of natural hazards and disasters on agriculture and food security and nutrition: a call for action to build resilient livelihoods. Roma: FAO, 2015.

The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level. Roma: FAO, 2006.

(Con la OACDH), *El derecho a la alimentación adecuada, Folleto Informativo n° 34.* Ginebra: OACDH, 2010.

(Con el FIDA y PMA), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos,* Roma, FAO, 2015.

-La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural, Roma, FAO, febrero de 2002.

3. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

CSA, “Efectos del VIH/SIDA en la Seguridad Alimentaria”, 27° período de sesiones, 28 de mayo - 1° de junio de 2001, Roma.

-Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. Nota de exposición de conceptos, CFS: 2010/2, Roma, 11-14 y 16 de octubre de 2010.

-HLPE, La seguridad alimentaria y el cambio climático, n° 3. Roma: CSA-HLPE, 2012.

-Los biocombustibles y la seguridad alimentaria, n° 5. Roma: CSA-HLPE, 2013.

-*Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria*, n°. Roma: CSA-HLPE, 2011.

4. Consejo de Derechos Humanos y anterior Comisión de Derechos Humanos

CDH, *Analytical Study on the Relationship between Human Rights and the Environment, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/19/34, 16 de diciembre de 2011.

-*Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea*, A/HRC/25/63, 7 de febrero de 2014.

-*Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación*, A/HRC/28/65, 12 de enero de 2015.

-*Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox: Informe preliminar*, A/HRC/22/43, 24 de diciembre de 2012.

-*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter. Adición: Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humano*, A/HRC/19/59/Add.5, 6 de marzo de 2012.

-*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, La función de la cooperación para el desarrollo y la ayuda alimentaria para la realización del derecho a una alimentación adecuada: de caridad a obligación*, A/HRC/10/5, 11 de febrero de 2009.

-*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Misión a la Organización Mundial del Comercio*, A/HRC/10/5/Add.2, 25 de junio de 2008.

-*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler*, A/HRC/7/5, 10 de enero de 2008.

-*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Hacer de la crisis una oportunidad: fortalecer el multilateralismo*, A/HRC/12/31, 21 de julio de 2009.

-*Informe del Relator Especial, Olivier De Schutter, sobre el derecho a la alimentación*, A/HRC/10/5/Add.2, 4 de febrero de 2009.

-*Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación*, A/HRC/25/57, 24 de enero de 2014.

-*Los derechos humanos y el medio ambiente*, A/HRC/19/L.8/Rev.1, 20 de marzo de 2012.

-*Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, A/HRC/21/11, 27 de septiembre de 2012.

Un enfoque integrado del derecho a la alimentación

-*Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar, en el Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.*

-*Report of the Special Rapporteur on the Adverse Effects of the Illicit Movement and Dumping of Toxic and Dangerous Products and Wastes on the Enjoyment of Human Rights, A/HRC/9/22, 13 de agosto de 2008.*

-*Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter, A/HRC/13/33/Add.2, 28 de diciembre de 2009.*

-*Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del CDH y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo España*, A/HRC/WG.6/21/ESP/3, 27 de octubre de 2014.*

Comisión de Derechos Humanos, *El derecho a la alimentación*, E/CN.4/RES/2000/10, 17 de abril de 2000.

-*Human rights and the environment, E/CN.4/RES/1991/44, 5 de marzo de 1990.*

-*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2004/10, 9 de febrero de 2004.*

-*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2006/44, 16 de marzo de 2006.*

-*Informe del Relator Especial, Jean Ziegler, E/CN.4/2006/44, 16 de marzo de 2006.*

-*Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, E/CN.4/2003/54, 10 de enero de 2003.*

-*Los derechos humanos y el medio ambiente como parte del desarrollo sostenible, E/CN.4/RES/2003/71, 25 de abril de 2003.*

-*Derechos de propiedad intelectual y derechos humanos, E/CN.4/sub.2/RES/2000/7, 16 de agosto de 2001.*

-*Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission has been Concerned, Human Rights and the Environment: Final Report by Mrs. Fatma Zobra Ksentini, Special Rapporteur, E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 de julio de 1994.*

5. Consejo Económico y Social

Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos

económicos, sociales y culturales, E/C.12/2011/1, 12 de julio de 2011.

Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/RES/1985/17, 28 de mayo de 1985.

Report on the Right to Adequate Food as a Human Right, submitted by Mr. Asbjorn Eide, Special Rapporteur, ECOSOC E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 de Julio de 1987.

Report on the situation of human rights in the Islamic Republic of Iran prepared by the Special Representative of the Commission, Mr. Reynaldo Galindo Pohl, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1994/73 and Economic and Social Council decision 1994/263, E/CN.4/1995/55, 16 de enero de 1995.

6. Órganos de tratados

CDESC, *Observación general n° 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, E/C.12/1999/5, 11 de mayo de 1999.

-*Observación general n° 13. El derecho a la educación (art.13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 diciembre 1999.

-*Observación general n° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art.12)*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

-*Observación general n° 15. El derecho al agua (art. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003.

-*Observación general n° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009.

-*Observación general n° 3. La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte. (Art. 2, párrafo 1 del Pacto)*, E/1991/23, 14 de diciembre de 1990.

-*Observación general n° 9. La aplicación interna del Pacto*, E/1999/22, 1 de diciembre de 1998.

Comité de Derechos Humanos, *Observación general n° 6: El derecho a la vida (art.6 PIDCP)*, HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. 1), 30 de abril de 1982.

-*Womah Mukong v. Cameroon*, n° 458/1991, CCPR/C/51/D/458/1991, 10 de agosto de 1994.

Conferencia de Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, *Acuerdo de Copenhague*, Decisión 2/CP.15, adoptado el 18 de diciembre de 2009 en Bonn.

-*de la Conferencia de las Partes sobre su 20° período de sesiones*, celebrado en Lima del 1 al 14 de

diciembre de 2014, FCCC/CP/2014/10/Add.1, 2 de febrero de 2015.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Akwé: Kon, Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, Montreal, 2005.

7. Otros documentos de órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

BM, *La pobreza y el hambre: temas opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo*, Washington DC, BM, 1986.

-*Manual de operaciones del Banco Mundial. Políticas Operacionales*, OP 4.01, enero de 1999.

CDI, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, part 2, 1994.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, A/42/427, 4 de agosto de 1987.

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, *Avances logrados hasta el momento y lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en la esfera del desarrollo sostenible y análisis de los temas de la Conferencia. Informe del Secretario General*, A/CONF.216/PC/2, 1 de abril de 2010.

Commission on the Nutrition Challenges of the 21st Century, *Ending Malnutrition by 2020: an Agenda for Change in the Millennium, Final Report to the UN Standing Committee on Nutrition*, 2000. Disponible en www.unsystem.org/scn/Publications/UN_Report.PDF

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolution 794 (1992)*, S/RES/794, 3 de diciembre de 1992.

Division for Sustainable Development UN Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable development in the 21st century: Review of implementation of Agenda 21 and the Rio principles—detailed review of the implementation of Agenda 21*, enero de 2012.

Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las ONU de Desarrollo post 2015, *El Futuro que Queremos para Todos. Informe para el Secretario General*, junio de 2012.

OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: OACDH, 2004.

-*Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: ONU, 2006.

-(Con el PNUMA), *Human Rights and the Environment Rio+20: Joint Report OHCHR and UNEP*, Background Document for OHCHR-UNEP Joint Side Event “Human Rights at the Center of Sustainable Development - Honoring Rio Principle 1”, 19 de junio de 2012.

OMS, “Repercusiones de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo Sobre los ADPIC y la Salud”, elaborado por C. M. Correa, WHO/EDM/PAR/2002.3, junio de 2002.

-*Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas*, Informe de una Consulta Mixta de Expertos OMS/FAO, Ginebra, OMS, 2003.

-*Guías para la calidad del agua potable. Primer apéndice a la tercera edición*, vol. 1, Ginebra, OMS, 2006.

-*Promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños*, WHA63.14, aprobada por la Asamblea Mundial de la Salud, 21 de mayo de 2010.

PNUD, *Desarrollo Humano, Informe 1990*, Bogotá, publicado para el PNUD por Tercer Mundo Editores, 1990.

-*Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. Madrid, Barcelona y México: Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

PNUMA, *Final Report of the Expert Group Workshop on International Environmental Law aiming at Sustainable Development*, UNEP/IEL/WS/3/2, 4 de octubre de 1996.

-*Hacia una Economía Verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*. Nairobi, PNUMA, 2011.

Secretario General de la ONU, “Unwise Use of Water Will Result in Persisting Hunger, Drought, Political Instability, Secretary-General Warns in Observance Message”, 15 de marzo de 2012.

UNCTAD, *Informe sobre Comercio y Medio Ambiente 2013: Despierta antes de que sea demasiado tarde*, TER13. Ginebra: Naciones Unidas, 2013.

D. Informes y documentos de otros organismos y organizaciones internacionales

1. Documentos de la Unión Europea

Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 27 de junio de 2001.

Handbook on Sustainability Impact Assessment. Bruselas: Comisión Europea, 2006.

Informe Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú: obstáculos para el desarrollo sostenible, Documento informativo para los diputados al Parlamento Europeo, julio de 2011.

Libro Blanco Sobre Seguridad Alimentaria. Bruselas: Comisión Europea, 12 de enero del 2000.

Resolución sobre los derechos humanos y las normas sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales, Parlamento Europeo, 2009/2219(INI), 8 de noviembre de 2010.

2. Documentos de otras organizaciones internacionales

Consejo de Europa, *Manual on Human Rights and the Environment*, Estrasburgo, Council of Europe publishing, 2012.

OCDE, “Green Growth and Developing Countries: A Summary for Policy Makers”, junio de 2012, OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/50526354.pdf>.

OMC, *Declaración de Marrakech*, 15 de abril de 1994.

-*Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública*, adoptada el 14 de noviembre de 2001.

-*Decisión sobre Medidas Relativas a los Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios*.

Organización de Estados Americanos (OEA), *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009.

E. Documentos de organizaciones de la sociedad civil y de otros actores

Campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” e Instituto de Estudios del Hambre, *Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria*, Ayuda en Acción, Cáritas Española, Ingeniería Sin Fronteras Apd. y Prosalus, mayo de 2010.

Coalición Mundial por los Bosques y Biofuelwatch, “Bioenergía a partir de Madera: Acaparamiento ‘Verde’ de Tierras para Energía Renovable”, Ecoportal.net, 18 de octubre de 2013.

Consortio ETO, *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptados en Maastricht el 28 de septiembre de 2011.

Declaración de Córdoba sobre el derecho a la alimentación y la gobernanza del sistema mundial de la agricultura y la alimentación, presentada con ocasión del 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de Diciembre 2008.

FIAN India, “The National Food Security Act: A long road towards the realization of the right to food”, *Right to Food Journal*, vol. 8, nº 1, 2013.

Foro para la Soberanía Alimentaria, *Declaración de Nyéléni*, 27 de febrero de 2007 en Nyéléni.

GRAIN, *¿Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008*, Documentos de análisis, Barcelona, GRAIN, octubre de 2008, Barcelona.

Greenpeace y CIEL, “Las Obligaciones Extraterritoriales en el Contexto de la Eco-destrucción y el Cambio Climático”, Serie Temática: Aplicando los Principios de Maastricht, diciembre 2014.

Grupo ETC, “Ciao FAO, Otra cumbre para revisar los ‘errores de siempre’”, vol. 5, nº 1, junio de 2008.

IDLO, *Doing justice to sustainable development: integrating the rule of law into the post-2015 development agenda*, Roma, IDLO, 2014.

-*Realizing the Right to Food: Legal Strategies and Approaches*, publicación prevista en 2014. Citado por M. Vidar et al., Legal developments in the progressive (...).

ILA, *Legal Principles Relating to Climate Change*, Conferencia de La Haya, 2010.

-*New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development*, Resolución 3/2002, 6 de abril de 2002.

-*Report of the Committee International Law on Sustainable Development*, Conferencia de Toronto, 2006.

-*Report of the Sixty-Sixth Conference*, Conferencia de Buenos Aires, 1994.

Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, *Diez años de las directrices del Derecho a la Alimentación: logros, inquietudes y luchas*, Brot für die Welt, FIAN e ICCO Cooperación, 2014.

-*El acaparamiento de tierras y la nutrición. Desafíos para la gobernanza mundial*, Brot für die Welt, FIAN e ICCO, 2010.

Oxfam Internacional, “Salvar la brecha. La reforma de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial”, Nota informativa, 2009.

WWF, “How many species are we losing?”. Disponible en http://wwf.panda.org/about_our_earth/biodiversity/biodiversity/.

F. Legislación nacional

Asamblea General de Francia, *LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, 17 de agosto de 2015.

Asamblea General de la OEA, *Declaración de Cochabamba sobre “Seguridad alimentaria con soberanía en las Américas”*, AG/DEC. 69/12, 5 junio 2012.

Asamblea Nacional de Nicaragua, *Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Ley n° 693, 18 de Junio del 2009.

Congreso de la República de Guatemala, *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala*, Decreto n° 32-2005, 2 de mayo de 2005.

Congreso de la República del Perú, *Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados al territorio nacional por un período de 10 años*, n° 29811, 9 de diciembre de 2011.

Congreso de los Diputados de España, *Ley 9/2006, del 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Ley 9/2006, 28 de abril.

Congreso Nacional de Brasil, *Lei cria o Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*, n° 11.346, 15 de septiembre de 2006.

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Registro Oficial n° 259, 2 de marzo de 2006.

G. Discursos

F. D. Roosevelt, “State of the Union Message to Congress”, Washington D. C., 6 de enero de 1941.

- “State of the Union Message to Congress”, Washington D. C., 11 de enero de 1944.

H. Elver, “Statement by Hilal Elver, Special Rapporteur on the Right Food at the 69th session of the General Assembly”, Nueva York, 24 de octubre de 2014.

K. Offerdahl, “Representing Youth and Future Generations in the United Nations”, Conferencia pronunciada en la sede de la ONU, Nueva York, 9 de mayo de 2013.

H. Hemerografía

Lainformacion.com, “Relator de Alimentación de la ONU pide una moratoria a transgénicos en México”, 6 de marzo del 2012.

BBC Mundo, “La semilla del suicidio, El País, 26 de julio de 2007.

Centro de prensa de la FAO, “El éxito en la lucha contra el hambre depende de un mejor uso del agua”, 22 de marzo de 2012.

Centro de prensa de la ONU, “FAO llama a preservar biodiversidad agrícola en favor de seguridad alimentaria”, 26 de octubre de 2010.

F. Barón, “Río+20 cierra el pacto posible”, *El País*, 19 de junio de 2012.

Centro de prensa de la OACDH, “‘In Rome, the Committee on World Food Security reinvents global governance’, says UN expert”, Roma/Ginebra, 16 de Octubre 2010.

E. Casinge, “Lawmakers agree to limit food-based biofuels”, *EurActiv.com*, 14 de abril de 2015.

I. Otras fuentes documentales

Síndic de Greuges de Cataluña, Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña, agosto 2013.

JURISPRUDENCIA

A. Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia

Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), 2010.

Caso Barcelona Traction (Bélgica contra España), 1970.

Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), 1997.

Dissenting Opinion of Judge Weeramantry. Legality of the threat or use of nuclear weapons, Opinión consultiva, 8 de julio de 1996.

B. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Caso Comunidad indígena Yakye Axa v. Paraguay, sentencia de 17 de junio de 2005.

Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, sentencia de 31 de agosto de 2001.

Voto razonado conjunto de los jueces A. Cançado Trindade, M. Pacheco Gómez y A. Abreu Burelli, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, sentencia de 31 de agosto de 2001.

Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam, sentencia del 28 de noviembre de 2007.

C. Documentos de órganos cuasi jurisdiccionales

CADH, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) / Kenya*, n° 276/03, 25 de noviembre de 2009.

-*Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, n° 151/96, 13 de noviembre de 1999.

-*Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria*, n° 155/96, 27 de mayo de 2002.

-*Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo/ Belice*, Informe n° 40/04, 12 de octubre 2004.

Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, reclamación presentada por Argentina, WT/DS293, 19 de marzo de 2010.

-*Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26, 25 de septiembre de 2009.

-*Estados Unidos — Prohibición de importar ciertos camarones y sus productos*, WT/DS26, 21 de

noviembre de 2001.

D. Jurisprudencia nacional

Corte Suprema de El Salvador, *José Alberto Preza Hernández v. Director General de Centros Penales y la Directora de la Penitenciaría Central “La Esperanza”*, decisión HC 12-2012, 012.

Corte Suprema de El Salvador, José Alberto Preza Hernández v. Director General de Centros Penales y la Directora de la Penitenciaría Central “La Esperanza”, decisión HC 12-2012, 2012.

Corte Suprema de la India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Ors*, n° 196, 2001.

Corte Suprema de Nepal, *Prakash Mani Sharma and Others v. GoN, Prime Minister and Council of Ministers and Others*, Writ no. 065-w0-149, presentado el 15 de septiembre de 2008.

Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sentencia 1 BvL 10/10, 2012.

Tribunal Supremo de Filipinas, *Juan Antonio Oposa v. Fulgencio S. Factoran, Jr.*, n° 101083, 1993.

Corte Suprema de los EE.UU., *Diamond v. Chakrabarty*, 447 U.S. 303, 1980.