



El derecho humano a la alimentación adecuada:

**Del reconocimiento internacional a
las políticas públicas nacionales.**

José María Medina Rey



El derecho humano a la alimentación adecuada:

Del reconocimiento internacional a las políticas públicas nacionales.

© Medina Rey, J.M., 2023

Este libro es una versión resumida de la [tesis doctoral](#) defendida por el autor en la Universidad Loyola Andalucía el 27/09/2021, que obtuvo la calificación *Cum laude*.



ÍNDICE

PRÓLOGO, de Gabriel Ferrero de Loma-Osorio (Presidente del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial)

5

INTRODUCCIÓN

9

1ª PARTE: EL DHAA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1. Nacimiento y desarrollo del DHAA	12	3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.	28
1.1. Ámbito de nacimiento del DHAA	12	3.1. Disponibilidad	28
1.2. Reconocimiento y evolución del DHAA en el plano internacional	13	3.2. Acceso	36
2. Conceptualización según el DIDH	17	3.3. Adecuación	43
2.1. Un derecho humano de la segunda generación	17	3.4. Sostenibilidad	46
2.2. Definición y caracterización	17	3.5. Principios PANTHER	50
2.3. Derecho a la alimentación y derecho a estar protegido contra el hambre	18	4. Obligaciones de los Estados. Naturaleza e implicaciones.	56
2.4. Derecho a alimentarse con dignidad: importancia del acceso a recursos productivos	20	4.1. Obligación de adoptar medidas de forma progresiva	56
2.5. Delimitación respecto a los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria	22	4.2. Obligación de no discriminación	57
2.6. ¿Mercancía o derecho? Diferentes dimensiones de la alimentación	26	4.3. Obligación de respetar	57
		4.4. Obligación de proteger	57
		4.5. Obligación de garantizar	59
		4.6. Obligación de cooperar con otros Estados	59

2ª PARTE: CONSAGRACIÓN DEL DHAA EN EL ÁMBITO NACIONAL

5. El DHAA en las constituciones	62	7.4. Enfoques de largo plazo	87
5.1. Constitucionalización de los DESC	62	7.5. Papel de las empresas agroalimentarias en las políticas de alimentación; conflictos de interés	96
5.2. Importancia de la consagración constitucional del DHAA	64	7.6. Complejidad de las políticas públicas para el DHAA	99
5.3. Análisis actualizado de las experiencias de constitucionalización	65	7.7. Cinco consideraciones generales sobre las políticas públicas orientadas a la realización del DHAA	100
6. El DHAA en las leyes	70	7.8. Consideraciones sobre las políticas públicas en relación a los diferentes componentes del DHAA	102
6.1. Leyes específicas de DHAA	70	BIBLIOGRAFÍA	108
6.2. Leyes sectoriales con potencial impacto en el DHAA	72	ACRÓNIMOS	120
7. Políticas públicas para el DHAA	76		
7.1. Proceso de construcción de políticas públicas	76		
7.2. Aspectos generales sobre políticas públicas relacionadas con el DHAA	78		
7.3. Enfoques de corto plazo en las políticas públicas relacionadas con el DHAA	82		

PRÓLOGO (Gabriel Ferrero y de Loma-Orsorio, presidente del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial)

“El Derecho a la Alimentación será el tercer pilar de la respuesta de las Naciones Unidas a la Crisis Alimentaria, junto a las medidas de respuesta urgente a la carestía y a las inversiones a largo plazo para recuperar la disponibilidad de alimentos”

Era enero de 2009 y el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, cerraba con estas palabras la Reunión de Alto Nivel *“Seguridad Alimentaria para Tod@s”* celebrada en Madrid, tras la intervención del Presidente del Gobierno de España.

En esos días, ya bastantes meses después del *crash* financiero provocado por la quiebra de *Lehman Brothers*, el mundo asistía a una crisis alimentaria sin precedentes en décadas. Con los precios disparados por la escasez de alimentos, la carestía en los medios para producirlos y la crisis financiera, millones de personas salían a la calle en todo el mundo en protesta y millones más sufrían más hambre y más pobreza.

Las primaveras árabes, la desestabilización política y las protestas en las calles se sucedían en todo el mundo

ante la mirada atónita de una comunidad internacional para la que el hambre parecía un problema del pasado, y en vías de solución.

Las décadas de reducción en las inversiones en la agricultura y el desarrollo rural, sumadas a una crisis financiera y económica mundial sin precedentes desde 1929, arrastraban a una reducida disponibilidad de alimentos. El acceso a alimentos escasos se complicaba para los segmentos ya de por sí excluidos, vulnerables o más pobres de la población; familias que sufrían un acceso más irregular e inestable a los alimentos, donde no podían asegurar tres comidas diarias a toda la familia, siendo las niñas y las mujeres las primeras en sufrir. Una crisis en todas las dimensiones de la seguridad alimentaria, en toda regla.

En respuesta a esta situación, el Secretario General convocó en 2008 a todos los líderes de las agencias de

las Naciones Unidas, de las instituciones financieras internacionales y la OMC en un Equipo de Tareas de Alto Nivel, con el mandato urgente de asegurar la máxima coordinación en las respuestas humanitarias y de desarrollo a la alarmante situación. El Marco Integral de Acción resultante ponía el foco en combinar dos vías: la de las medidas urgentes, que incluía la ayuda humanitaria de emergencia y el impulso a la producción en la próxima cosecha mundial, por un lado, y en abordar las causas estructurales de la crisis a más largo plazo, incluyendo la revitalización de la agricultura y la inversión a largo plazo.

Es en este contexto en el que, en 2008, España convocó, junto a las Naciones Unidas, la mencionada Reunión de Alto Nivel en Madrid para abordar las soluciones necesarias a la crisis, movilizar la inversión y los recursos necesarios para ello, e

impulsar la agricultura y el desarrollo rural a largo plazo. Y para repensar la gobernanza mundial –manifiestamente inoperativa– para abordar esta y futuras crisis.

Pocos años antes, en 2004, el desarrollo teórico, conceptual y operativo de uno de los derechos humanos más esenciales, el Derecho a una alimentación adecuada, recibió un impulso fundamental con la aprobación de las *Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada*. Un enfoque transformador, diferente, al hambre, que pone en el centro el carácter de derecho humano fundamental del acceso a una alimentación nutritiva y, por lo tanto, de la creación de derechos y deberes de su garantía. Un enfoque que pone en el centro de la ontología, epistemología y metodología del fenómeno del hambre al ser humano, en línea con los trabajos fundacionales sobre hambre y desarrollo humano de Amartya Sen.

Un cambio de paradigma que implica dejar de tratar a los alimentos como simple mercancía, un bien más de mercado de las materias primas, como el cobre, el petróleo o el

algodón, cuya producción y distribución es un fenómeno que debe regir el mercado sin más, y especialmente el comercio internacional, para abordarlo como un prerrequisito fundamental e imprescindible para poder abordar todo el resto de derechos humanos. Un cambio de paradigma que pone el acento en la participación de todos los sectores sociales, pero fundamentalmente los más excluidos, en el debate y decisión sobre las políticas públicas, en la transparencia y en la rendición de cuentas sobre éstas y sobre los impactos de las inversiones corporativas privadas.

Ya desde 2004 el Gobierno de España, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, junto a –y gracias al empuje de– la sociedad civil, había puesto en el centro de las políticas públicas, incluyendo la adopción de un Enfoque basado en los Derechos Humanos en el histórico impulso dado por su administración a la política de desarrollo y cooperación internacional.

No es de extrañar, pues, que ese día de enero de 2009 en Madrid, la prioridad del Gobierno de España y de

la sociedad civil –española y mundial– fuese precisamente poner en el centro de la respuesta a la crisis, el Derecho Humano a la Alimentación.

Y, desde ese principio, naturalmente poner el foco no en los precios o en el comercio internacional únicamente, sino en asegurar la protección social de todas las personas excluidas o que sufren; en el empoderamiento, protección y apoyo a la agricultura a pequeña escala, familiar, que es la columna vertebral de la alimentación mundial; en asegurar que sus voces estén presentes en todos los niveles de decisión –desde sus granjas, comunidades, territorios y países, hasta la definición de las políticas a escala mundial.

Esta Reunión de Madrid consolidó la convergencia de una respuesta integral a la crisis que planteaba el Equipo de Tareas de Alto Nivel de las Naciones Unidas, con el enfoque del Derecho a la Alimentación como pilar central. Y consolidó, también, la reforma de la gobernanza mundial de la alimentación con la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para ser un órgano del

conjunto de las Naciones Unidas, no sólo un comité más de la FAO, la ampliación de su membresía para ser universal, la dotación de un panel de alto nivel de expertos para informar científicamente las políticas mundiales, y la incorporación de todas las voces la sociedad civil –incluyendo aquellas consideradas hasta la fecha “fuera del sistema”– y del sector privado.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial pasó a tener como mandato, conseguir la realización del Derecho Humano a la Alimentación, progresivamente, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Un resultado que sigue siendo citado, al más alto nivel internacional, como una contribución transformadora a la solución de aquella crisis y a la manera de abordar la seguridad alimentaria mundial.

Participé personalmente en el planteamiento y desarrollo de esta Reunión, en el ejercicio de mi responsabilidad en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en aquel momento. Fui partícipe y, por tanto, testigo directo, de cómo

pudo fraguarse un consenso difícil, trayendo a todas las organizaciones sociales al mismo. Una persona, que lideraba la campaña española por el Derecho a la Alimentación en aquellos días, ejerció un papel fundamental, discreto y generoso, comparado con los llamativos –y ruidosos– movimientos sociales, para hacerlo posible. Ejerció un papel de mediación y construcción de consensos sin duda resultado de sólidos principios, convicciones firmes, compromiso personal, sabiduría profesional, visión de largo plazo y ausencia de interés corporativo o de carrera personal.

Esa persona es el autor de este libro. Un texto que refleja de forma maestra los resultados de años de investigación con el máximo rigor, pero que además refleja una vida de compromiso por el cambio profundo de las condiciones que generan pobreza, exclusión y desigualdades, y especialmente, en uno de los derechos fundamentales, el de una alimentación y salud adecuadas. Catorce años después de nuestro encuentro en 2009, ve la luz este texto, que encierra toda esta riqueza académica, vital y transformadora.

Curiosamente casi de manera simultánea, España preside por primera vez el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial a través de mi persona. Un enorme orgullo y responsabilidad, pero, sobre todo, un mérito que es de toda la sociedad española, y particularmente de todos y de todas aquellas que impulsaron en 2009 el Derecho a la Alimentación como pilar central del desarrollo humano –algunas de las cuales, tristemente, ya no están entre nosotros–.

En días en los que volvemos a asistir a una crisis alimentaria mundial, que es más grave, compleja y difícil de abordar que la de 2008, con el impacto del cambio climático siendo ya una dramática realidad, y con la guerra de agresión contra Ucrania tensionando los mercados mundiales, el Derecho a la Alimentación sigue inspirando las políticas mundiales de respuesta a esta crisis. En un contexto, además, mucho más difícil para la defensa de los derechos humanos en general, en el mundo de posverdad, populismos y extremismos en que nos hemos adentrado.

Cuando, como presidente del Comité de Seguridad Alimentaria, abordo los extraordinariamente complejos procesos de negociación estos días, trato de recordar que represento el compromiso de la ciudadanía española comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, que construye el futuro que queremos día a día, como activistas, profesionales, académicos y ciudadanas. Y en esos momentos, siempre me viene a la mente el autor de este libro, José María Medina.

Gabriel Ferrero de Loma-Osorio

Presidente del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

INTRODUCCIÓN

A final de 1960, la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de su Resolución 1515, reafirmó los principios de cooperación contenidos en la Carta de San Francisco y recordó a los Estados miembros el compromiso solemne de promover el progreso económico y social de todos los pueblos, especialmente los menos desarrollados, así como el objetivo de promover niveles de vida más elevados reduciendo las brechas. De esta forma, retomó esta finalidad de la organización internacional que había sido poco atendida en sus primeros 15 años de vida.

Al año siguiente, Naciones Unidas inició el camino de desplegar una planificación de largo plazo de los trabajos de desarrollo económico y social.

Entre 1961 y 2000 estas planificaciones se concretaron en los llamados Decenios de Naciones Unidas para el Desarrollo, aprobados a través de resoluciones¹ de la Asamblea General.

A partir del año 2000, la agenda de desarrollo se concretó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con un período de aplicación de 15 años; y después, en la actual Agenda 2030, que incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también con un período de aplicación de 15 años.

Pues bien, desde el primer Decenio para el Desarrollo, la lucha contra el hambre ha estado presente de una u otra forma en las agendas de desarrollo económico y social de Naciones Unidas, pero la forma de abordarla ha ido evolucionando a lo largo de estas seis décadas. En unas primeras etapas la preocupación se centraba en la disponibilidad de alimentos y, por tanto, se prestaba más atención a las cuestiones relacionadas con la producción. Era la época de la Revolución Verde, que consiguió incrementar notablemente los rendimientos de algunos cultivos básicos, aunque sus impactos ambientales fueron negativos. Más adelante, la constatación de que en algunos lugares, a pesar de

haber alimentos disponibles, seguía habiendo serios problemas de hambre entre la población, llevó a centrar la preocupación en el acceso que los grupos vulnerables tienen a los alimentos.

Esta reflexión se ha ido haciendo más completa y compleja a lo largo de los años, añadiendo consideraciones sobre la adecuación de los regímenes de alimentación desde un punto de vista nutricional y cultural, las cuestiones de género ligadas a la alimentación, la estabilidad del acceso a los alimentos a lo largo de todo el año e incluso, más recientemente, la preocupación por la sostenibilidad de la producción y consumo de alimentos.

En todo este proceso relacionado con las cuestiones de hambre y alimentación, es destacable el surgimiento en la escena internacional, hace 25 años, de la **consideración de la alimentación como derecho humano**, algo que, aunque estaba recogido desde mucho tiempo antes en la

¹ Resoluciones 1710, 2626, 35/56 y 45/199, respectivamente

Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado en 1966, no había tenido eco ni repercusión en la agenda de Naciones Unidas para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, en la fase preparatoria a la I Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), celebrada en Roma en 1996, con el impulso de organizaciones de la sociedad civil, el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) aparece en la escena internacional y marca un nuevo rumbo a lo que deben ser a futuro los planteamientos de la lucha contra el hambre.

Este proceso es reciente y está todavía abierto, en progreso, con avances y retrocesos, con diferentes fuerzas que interactúan. Pero una rápida mirada a los documentos y declaraciones de Naciones Unidas de los últimos 25 años nos permite ver que la consideración de la alimentación

como derecho humano es ya incuestionable; el reto que tenemos por delante es ir desentrañando qué consecuencias debe tener este reconocimiento, tanto en el plano internacional como en el nacional.

De acuerdo con lo comentado, resulta relevante preguntarse cómo ha sido el reconocimiento de la alimentación como derecho humano en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), qué tipo de derecho es, cuál es su contenido y naturaleza y qué implicaciones tiene para los Estados que son parte en el PIDESC. El pensamiento que se está generando en torno al DHAA a nivel internacional es muy importante, no solo para la práctica de los organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, sino también de cara a su concreción posterior en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Igualmente, resulta fundamental preguntarse qué procesos de aterrizaje en los ordenamientos jurídicos nacio-

nales está teniendo este derecho, ya sea a través de su constitucionalización y/o a través de procesos legislativos. Será interesante analizar cuáles son los modelos de constitucionalización de este derecho que se están dando y qué tipo de desarrollo legislativo posterior está teniendo.

¿Están implicando estos procesos de constitucionalización y de desarrollo legislativo una mayor efectividad en la realización del DHAA? ¿Qué papel juegan o deben jugar las políticas públicas? ¿Cómo deben abordarse y orientarse las políticas y programas públicos para ser eficaces en la realización de este derecho?

Estas cuestiones nos llevan de lo general –el reconocimiento internacional de la alimentación como derecho humano– a lo específico –la efectividad de las políticas públicas para su realización–.

1ª PARTE. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El enfoque del derecho humano a la alimentación adecuada ha tenido un impulso importantísimo en el ámbito internacional

La gran crisis alimentaria que se produjo a comienzos de los años 70, que afectó especialmente a los países del Sahel y que llevó a la comunidad internacional a convocar una Conferencia Mundial sobre Erradicación del Hambre en 1974, puso en marcha un proceso de creciente atención a los problemas que planteaba la seguridad alimentaria a nivel global.

La celebración de la I Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) en Roma en 1996 relanzó los compromisos internacionales de lucha contra el hambre y les dio un enfoque conceptual más profundo: el planteamiento de la alimentación como derecho humano, algo que ya estaba reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) pero que, durante casi 40 años, había tenido poca relevancia y notoriedad.

Desde la I CMA hasta la actualidad, el concepto y el enfoque del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) ha tenido un impulso importantísimo en el ámbito internacional,

con su reiterado reconocimiento en declaraciones finales de diversas cumbres; con su desarrollo y explicación a través de la Observación General nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC); con su profundización a través de los trabajos e informes de la relatoría especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación; con un apoyo en las dimensiones políticas y programáticas a través de las Directrices Voluntarias para la realización progresiva del DHAA en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo General de la FAO a final de 2004; y con todo el trabajo de aplicación de estas Directrices que viene realizando el Equipo de Derecho a la Alimentación de la FAO.

Presentamos, de forma ordenada y sintética, la **evolución de la reflexión doctrinal en torno a este derecho** de carácter multisectorial, que ha irrumpido de forma contundente en los debates globales sobre hambre y seguridad alimentaria.

1. Nacimiento y desarrollo del DHAA.

1.1. Ámbito de nacimiento del DHAA

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) nace a partir de la creación de las Naciones Unidas, cuya Carta fundacional consagra en su artículo 1, como uno de los propósitos de la nueva organización internacional, *“Realizar la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”*. Esto abrió el camino para que las personas puedan recurrir al ámbito internacional, a través de un cuerpo de normas –el DIDH, actualmente con más de un centenar de instrumentos–, para exigir el respeto de ciertos derechos por parte del Estado en cuya jurisdicción se encuentran [1].

El DIDH aparece como un derecho derivado de los derechos nacionales, que recopila, unifica y universaliza aquellos derechos acrisolados a lo

largo de la historia y que se habían ido reconociendo durante el siglo XIX y primera mitad del XX de forma generalizada en los ordenamientos jurídicos nacionales [2].

En este sentido, se suele reconocer que la DUDH –como primer instrumento internacional que consagra de forma universal los derechos y libertades con el respaldo de la comunidad internacional en su conjunto–, no crea *ex novo* los derechos que consagra, sino que los recoge de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados, los reconoce y los proclama a nivel internacional [3].

Sin embargo, **en el caso del DHAA**, su nacimiento y desarrollo se ha producido a través del DIDH. **Hasta su reconocimiento en la DUDH y su consagración en el PIDESC no había sido claramente incorporado en ningún texto constitucional.**

Por tanto, debemos acudir al proceso de desarrollo del DIDH para ir descubriendo en él los pasos que se han ido

dando en la configuración del DHAA; pasos que se han concretado tanto a través de tratados internacionales de derechos humanos, que establecen obligaciones para los Estados partes, como del llamado *soft law*, que, según Bak [4], *“podría conceptualizarse como los instrumentos jurídicamente no vinculantes, que incluye las recomendaciones, directrices, resoluciones y declaraciones aceptadas por los Estados [...] que, si bien no establecen obligaciones jurídicamente vinculantes, representan un conjunto de compromisos políticos contraídos a nivel internacional que refuerzan las ya existentes obligaciones vinculantes”*, y que, en el caso del DHAA, tienen gran relevancia.

El derecho humano a la alimentación adecuada nace en el ámbito del DIDH

1. Nacimiento y desarrollo del DHAA.

1.2. Reconocimiento y evolución del DHAA en el plano internacional

Es lugar común entre los estudiosos del DHAA que el **punto de partida** en su proceso de desarrollo se sitúa en su **reconocimiento en la DUDH y en su inclusión en el PIDESC**, los dos instrumentos principales que lo consagran. La regulación recogida en el art. 25.1 DUDH y en el art. 11.1 PIDESC es totalmente coincidente, consagrando el DHAA como derecho humano universal, recogido, de una forma genérica, como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia.

El PIDESC, que constituye el tratado internacional más detallado sobre el DHAA que impone obligaciones a los más de 170 Estados que hasta ahora lo han ratificado, incluye un párrafo 2 en su art. 11 que consagra el *"derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"* y contiene además sugerencias precisas sobre medidas y políticas que los Estados deben adoptar de cara a garantizar el DHAA.

Este nacimiento internacional del DHAA no fue acompañado de una decidida voluntad política para garantizar su aplicación [5]. Durante varias décadas fue un derecho muy poco invocado, hasta que recibiera un decidido impulso con la publicación de la **Observación General nº12 (OG 12)** del CDESC, en 1999. Con todo, en ese ínterin de casi cincuenta años, podemos destacar algunos pasos relevantes en este proceso de consolidación del DHAA.

En síntesis, en este **proceso de gestación, nacimiento y desarrollo** del DHAA en el ámbito del DIDH desde 1948 hasta la actualidad, podemos acotar **tres etapas**:

a. De 1948 a 1974: Como hemos señalado, el primer paso, fundante, consistió en que el DHAA fue declarado en la DUDH y reconocido en el PIDESC, pero este inicio no tuvo apenas ninguna otra proyección, hasta que en 1974, en el marco de la Conferencia Mundial de la Alimentación convocada en Roma a la vista de la preocu-

pante situación de hambruna en varios países africanos, se aprobó la **Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición**, en la que se reiteró que *"Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición"* y se planteó la erradicación del hambre como un objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional.

b. De 1974 a 1996: A partir de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre, en un contexto de preocupación internacional por la seguridad alimentaria, empiezan a aparecer algunas menciones al DHAA. Aunque las referencias en textos convencionales no son explícitas, sí aparecen en instrumentos de **soft law**, culminando en la I Cumbre Mundial de la Alimentación (I CMA) celebrada en Roma en 1996, de la que surgió la **Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial**.

1. Nacimiento y desarrollo del DHAA.

En esta declaración, la comunidad internacional adoptó el primer compromiso concreto en el camino de reducir el hambre en el mundo, *“reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el número de personas que padecen hambre”*. Esta declaración reconoce el DHAA, aunque declara desconocer en profundidad su contenido; por ello, uno de los objetivos de su Plan de Acción plantea *“esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos”*. Fue este objetivo el que desencadenó un interesante proceso de desarrollo, profundización y consolidación del DHAA.

- c. De 1996 a la actualidad: En estos 25 años se ha producido un aluvión de referencias al DHAA en textos internacionales, mereciendo especial mención tres momentos clave: la aprobación de la OG 12 del CDESC, la creación de la Relatoría especial de Naciones Unidas sobre el DHAA y la aprobación de las Directrices Voluntarias sobre DHAA por parte del Consejo de la FAO. Esta es la etapa clave en la conceptualización y desarrollo del DHAA.

Aunque ya se había producido un trabajo pionero en los 80 por parte del relator especial de la Subcomisión de prevención de la discriminación y protección de las minorías, Asbjørn Eide, el primer aporte concreto frente al objetivo 7.4 del Plan de Acción de la I CMA no provino de Naciones Unidas sino de la sociedad civil. Tres ONG –FIAN Internacional, World Alliance for Nutrition and Human Rights y el Instituto Jacques Maritain– elaboraron durante 1997 una propuesta de **código de**

conducta sobre el DHAA, ampliamente contrastado y revisado, y respaldado por más de 800 ONG a nivel internacional². Esta propuesta no consiguió abrirse camino en ámbitos oficiales, pero tuvo una gran importancia: como señaló la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en aquel momento Mary Robinson, constituyó una referencia fundamental para el trabajo interpretativo desarrollado después por el CDESC.

Sin duda, el paso más importante en el proceso de consolidación del DHAA lo dio el CDESC cuando, en mayo de 1999, adoptó la Observación General nº 12

² Puede encontrarse una breve presentación de los puntos clave de la propuesta de este "Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada" en un informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de 1998 sobre el derecho a la alimentación (E/CN.4/1998/21, párr. 18)

1. Nacimiento y desarrollo del DHAA.

La OG 12 constituye la interpretación autorizada sobre el derecho a la alimentación consagrado en el PIDESC; supuso un salto cualitativo en el desarrollo del concepto, al presentar una explicación del contenido normativo del mismo, así como de las obligaciones de los Estados y su aplicación a nivel nacional.

Aunque las observaciones generales del CDESC no son jurídicamente vinculantes, la interpretación que ofrecen sobre los aspectos sustantivos del PIDESC suele ser acatada y respetada por los Estados Partes.

El impulso dado por esta OG 12 fue reforzado con la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su 56º período de sesiones³, de crear una **Relatoría especial sobre el derecho a la alimentación (REDHAA)**, para responder a la necesidad de

³ Adoptada a través de la Resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000

“adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección de este derecho”.

El mandato de esta REDHAA ha sido renovado por períodos de tres años hasta la actualidad. Aunque la interpretación jurídica del contenido de los derechos y del alcance de las obligaciones no es misión de los relatores especiales, los avances conceptuales y prácticos que han aportado acerca del DHAA tienen un gran valor para su realización y para buscar soluciones a los problemas a los que se debe hacer frente, para los que no siempre se encuentran respuestas adecuadas y explícitas en la regulación internacional [6]. Las cuatro personas que la han ocupado⁴ –Jean Ziegler, Olivier De Schutter, Hilal Elver y Michael Fakhri– han desarrollado un importante número de estudios e informes sobre diferentes temas

⁴ Desde el 01/05/2020, por decisión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha asumido esta relatoría especial Michael Fakhri, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oregón

relacionados con el derecho a la alimentación; han desplegado una intensísima labor de diplomacia internacional sobre este derecho; han realizado numerosas misiones a países para analizar posibles vulneraciones del DHAA; y han desarrollado también una importante labor docente y de divulgación a través de su participación en jornadas, seminarios, encuentros, conferencias y cumbres internacionales.

Después de debatir y negociar durante dos años en el grupo de trabajo intergubernamental creado por la FAO (GTIG) con representantes de gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil, el Consejo de la FAO aprobó en noviembre de 2004 por consenso las **Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (DVDHAA)**, otro de los aportes fundamentales en el impulso del DHAA.

1. Nacimiento y desarrollo del DHAA.

Aunque no son jurídicamente vinculantes, la importancia que han tenido estas directrices en la consolidación del DHAA la podemos ver reflejada en el amplio tratamiento que le dan multitud de estudios y artículos que nos presentan las DVDHAA como un importante compromiso político [5], como un instrumento de lucha contra el hambre con enfoque de derechos humanos [7] que contribuye a esclarecer el contenido normativo del DHAA [8], que ayuda a comprender el pleno significado de este derecho [9] y pone los derechos de las personas en el corazón de las políticas de seguridad alimentaria [10]; una orientación para la creación de un entorno propicio para la realización del DHAA [11], que permite una aplicación menos teórica y más práctica del DHAA y que ha ejercido una gran influencia sobre las políticas orientadas a su realización [1], reforzando la coherencia de políticas sobre el DHAA [6].

Olivier De Schutter, relator especial del derecho a la alimentación desde 2008 hasta 2014, las define como el *“único texto intergubernamental que clarifica las medidas concretas que los Estados deberían tomar para la implementación del DHAA”* [12].

Las DVDHAA han sido desde 2005 la base fundamental del trabajo de la FAO sobre el DHAA; el apoyo que esta organización internacional ha prestado a los Estados miembros se ha traducido en un notable incremento de la constitucionalización del DHAA, así como en el desarrollo de marcos legislativos y en su aplicación en relevantes casos judiciales.

La aprobación de las DVDHAA fue seguida, de forma coherente, por la creación de una Unidad del DHAA (convertida más tarde en **Equipo del DHAA**) dentro del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO. Encargado de promover la aplicación de las DVDHAA, este equipo viene

ofreciendo asistencia técnica a los Estados en sus iniciativas legislativas y en el diseño de políticas, impulsando proyectos específicos a nivel regional y nacional, elaborando un amplio conjunto de estudios, publicaciones, guías, cuadernos de trabajo, etc. sobre el DHAA y ofreciendo cursos de formación. El [sitio web del Equipo del DHAA](#) de FAO constituye un portal de referencia en la materia.

En todo este camino de desarrollo del DHAA, la actitud proactiva y reivindicativa de la sociedad civil ha sido un elemento catalizador y dinamizador de extraordinario valor [13].

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

2.1. Un derecho humano de la segunda generación.

El DHAA fue integrado entre los derechos económicos, sociales y culturales, en el PIDESC; los DESC son derechos controvertidos de los que se ha llegado a afirmar que constituyen “uno de los conceptos más inciertos y menos unívocos del derecho público” [14]. Las críticas que se les han hecho desde el punto de vista de su naturaleza, de su carácter prestacional, de la dificultad de su justiciabilidad, no pueden implicar la negación de que son auténticos derechos humanos y de que los Estados parte en el PIDESC tienen obligaciones jurídicas respecto a su realización [1].

El PIDESC establece para los derechos en él consagrados, en su art. 2.1, un criterio de efectividad progresiva:

“Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para

lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Es decir, los Estados deben ir progresando en la realización de estos derechos, en la medida que dispongan de recursos para adoptar medidas orientadas a ello. El CDESC ha señalado que, si justifican su inacción en la limitación de recursos, son los Estados los que deberán aportar pruebas al respecto (OG n° 3, párrafo 10).

A pesar de esta efectividad progresiva, los Estados deben asumir unos niveles mínimos de realización del DHAA que deberían alcanzarse sin demora [15].

El hecho de que este derecho esté caracterizado como uno de los DESC implica que, en el ámbito del DIDH, dispone de sistemas limitados de protección y garantía. Las posibilidades de avance en su realización no han estado determinadas tanto por los mecanismos de exigibilidad jurídica disponibles cuanto por la presión

conjunta ejercida por Naciones Unidas, por algunos Estados comprometidos con este enfoque y por las organizaciones y movimientos de la sociedad civil.

2.2. Definición y caracterización.

En su OG 12, el CDESC señala que el DHAA se realiza “*cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*” [16].

El CDESC señala que “*el derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos*”, sino que debe satisfacer las necesidades alimentarias en el sentido de que “*el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea*

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación”.

A partir de la definición aportada por el CDESC, pero haciendo una relectura a partir del principio de la dignidad humana [5], Jean Ziegler, primer relator especial sobre el DHAA, lo definió de la siguiente manera:

“El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” [17].

Dejando aparte aquellas situaciones de emergencia en que puedan estar en peligro vidas humanas debido a la situación de hambruna [18], en la literatura se reconoce de forma general que el concepto de DHAA aportado por Ziegler pone el énfasis no en el derecho a recibir alimentos,

sino en el derecho de las personas a alimentarse por sí mismas con dignidad [19,20,21,22].

Olivier De Schutter, segundo relator especial sobre el DHAA, lo ha definido como el derecho a que existan marcos legales y estrategias adecuadas que promuevan la realización de la alimentación como un derecho humano reconocido por el derecho internacional [13], definición que pone el acento en las obligaciones estatales.

El DHAA es uno de los derechos humanos más básicos y fundamentales [10,19,23]; al formar parte del derecho a un nivel de vida adecuado, es uno de los derechos humanos indispensables para que cada persona pueda vivir en condiciones dignas [24]. Es un objetivo superior y un marco orientador [19]; es una herramienta importantísima para la lucha contra el hambre y la malnutrición [12]; es una brújula para asegurarnos de que las políticas están orientadas hacia la erradicación del hambre y la malnutrición [25]. Haugen señala que no es simplemente una reivindicación política sino que se

trata de un elemento de derecho internacional en virtud del cual las personas pueden exigir a sus gobiernos que rindan cuentas sobre el cumplimiento de las obligaciones jurídicas derivadas del PIDESC [26].

La complejidad y multidimensionalidad del DHAA implica que se puede ver afectado por políticas de diferentes sectores, con la necesidad de coordinación entre ellos [18,24]. Su realización está imbricada con la de otros derechos humanos [27], especialmente el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho al agua, el derecho al trabajo y a la seguridad social.

2.3. Derecho a la alimentación y derecho a estar protegido contra el hambre.

El art. 11 del PIDESC engloba **dos normas distintas relativas al derecho a la alimentación**: la primera, establecida en el primer párrafo como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que puede denominarse derecho humano a una

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

alimentación adecuada; la segunda, proclamada en el segundo párrafo del mismo artículo, es el “*derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*”. Esta distinción ha sido confirmada por el CDESC (OG 12, párrafo 6).

Existe una **diferencia sustancial** entre las dos normas. El DHAA es una norma relativa, sujeta al principio de realización progresiva de acuerdo al art. 2.1 del PIDESC, mientras que el derecho a estar libre del hambre es una norma absoluta, que constituye el contenido mínimo fundamental del DHAA que tiene que ser realizado por los Estados de forma inmediata [28]. El derecho a estar protegido contra el hambre está íntimamente vinculado al derecho a la vida y obliga a los Estados independientemente del nivel de desarrollo alcanzado [1].

En virtud de este derecho, las autoridades del Estado tendrán que adoptar cualquier medida necesaria para proteger a las personas que padecen hambre o están en riesgo de padecerla.

Erradicar el hambre es una obligación inmediata que implica que cada persona en situación de vulnerabilidad tiene derecho a una cantidad mínima de alimentos que el Estado está obligado a proveer [1].

Estas dos dimensiones son clave, pues la primera, el derecho a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, es universal, para toda la Población, y multidimensional, por lo cual es de más difícil realización y, por ello, se considera que su cumplimiento ha de ser progresivo, estableciendo obligaciones de comportamiento para los Estados. Por otro lado, la dimensión de estar libre de hambre es de aplicación inmediata y sólo afecta a un sector de la población (aquellos que padecen hambre), con los cuales se ha de actuar de inmediato.

Esta dimensión tiene un ámbito más focalizado pero no puede ser de aplicación progresiva, pues puede verse comprometido el derecho a la vida [18]; por ello impone a los Estados obligaciones inmediatas, de resultado.

En un interesante artículo, Narula [29] analiza la posibilidad de que el derecho a la alimentación haya entrado a formar parte del derecho internacional consuetudinario y, en ese sentido, sea obligatorio para toda la comunidad internacional, tanto los Estados Parte del PIDESC como los que no lo son. Al final de su amplio análisis, concluye que, al menos el derecho a estar protegido y libre del hambre, como contenido mínimo fundamental del DHAA, sí reviste este carácter, a la vista de la práctica de los Estados, acreditada de múltiples formas, así como de una *opinio iuris* generalizada. Como hemos señalado, el propio lenguaje del PIDESC expresa esta diferencia entre una y otra dimensión del DHAA. Los Estados tienen que adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar su realización, que no está condicionada por el principio de efectividad progresiva; en su opinión, la cooperación internacional es imperativa respecto a este derecho.

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

En el conjunto de instrumentos que forman la Carta Internacional de Derechos Humanos⁶, solamente este derecho recibe el calificativo de fundamental. Desde el punto de vista del derecho internacional público, se entiende que son fundamentales aquellos derechos humanos que obligan a todos los Estados, independientemente de los tratados que hayan ratificado. Se entiende que son derechos protegidos por normas de *ius cogens*, que tienen como fuente la costumbre internacional y que no pueden ser limitados o suspendidos en ninguna circunstancia. Hay acuerdo en situar en esta categoría, entre otros, el derecho a la vida, a estar protegido contra la tortura, contra la desaparición forzada o contra la esclavitud. Parece lógico extender esta consideración al derecho a estar protegido contra el hambre.

⁶ Formada por la DUDH, el PIDCP y el PIDESC, junto con sus protocolos facultativos

2.4. Derecho a alimentarse con dignidad: importancia del acceso a recursos productivos.

De acuerdo a la interpretación ofrecida por el CDESC, el DHAA no debe ser interpretado de una forma restrictiva, en el sentido de aportar un conjunto de calorías, proteínas y nutrientes, sino que el enfoque principal es el de considerarlo como el derecho a alimentarse uno mismo con dignidad [30]. Esto significa que la realización del DHAA conlleva la necesidad de generar condiciones adecuadas en el espacio económico, social y político que permitan a las personas poder satisfacer su seguridad alimentaria por sí mismas.

Además, esta es la vía en que el Estado puede acometer la realización del DHAA de forma más eficiente [26]. Para los defensores del DHAA, el acceso a recursos productivos es parte integrante de este derecho.

Precisamente, una de las conclusiones obtenidas por una interesante investigación realizada en 2013 [31],

con la participación de 1.200 personas de 11 países, para ver cómo entendían el derecho a la alimentación las personas que viven en situaciones de inseguridad alimentaria, fue que estaba razonablemente extendida la idea de que el derecho a la alimentación conlleva la responsabilidad de hacer el mayor esfuerzo posible para alimentarse; las personas participantes no entendían que ese derecho implicara que las personas pudieran llevar una vida cómoda.

En circunstancias normales, la mayoría de las personas ejerce su DHAA por sus propios medios, ya sea produciendo sus alimentos o adquiriéndolos. Por tanto, el acceso a los recursos productivos o el acceso a un empleo remunerado u otros medios para adquirir los alimentos, condicionan la capacidad de ejercer el DHAA [1].

El acceso al agua, la tierra, la pesca, los bosques y otros recursos naturales es crucial para hacer frente al hambre y a la pobreza y facilitar la realización del DHAA de miles de millones

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

de personas, especialmente en las zonas rurales, donde la disponibilidad de alimentos depende, en gran parte, de la posibilidad de alimentarse uno mismo directamente mediante los recursos naturales productivos.

En muchos contextos, la inseguridad alimentaria y la malnutrición se agravan precisamente por las inequidades sociales y de género en la distribución de los recursos y en el acceso de las personas a los recursos naturales, al crédito, a la protección social, a información y a servicios de extensión agraria [32].

La Asamblea General de Naciones Unidas alertaba de que el 70% de las personas en situación de hambre viven en zonas rurales, habitadas por casi 500 millones de familias de agricultores, especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria debido al costo cada vez mayor de los insumos y a la caída de los ingresos de la agricultura. En esta situación, el acceso a los recursos productivos es cada vez más difícil para los pequeños productores pobres, por lo que el

apoyo de los Estados a través de políticas agrícolas sostenibles, reforma agraria, créditos y seguros rurales, asistencia técnica y otras medidas conexas es un elemento esencial para realización del derecho a la alimentación [33].

El crecimiento de la población y el incremento de las inversiones en tierras necesitan una respuesta política adecuada para garantizar un acceso adecuado y seguridad en la tenencia de las tierras que cultivan por parte de las comunidades locales. Esta es la preocupación que ha motivado la elaboración de 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**, que fueron aprobadas en 2012 por el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA).

La seguridad en la tenencia de la tierra se suele traducir en incremento de inversiones, mayores rendimientos y mejor conservación de los recursos productivos, sobre todo los suelos.

Resultan preocupantes las grandes limitaciones que encuentran las mujeres en cuanto a ostentar la propiedad de las tierras; la FAO señala que si tuvieran un acceso igualitario a los recursos productivos, las mujeres podrían incrementar su producción de alimentos de tal manera que el número de personas con hambre del mundo se podría reducir en 150 millones [34].

La importancia del acceso a recursos productivos es uno de los nexos entre el concepto de DHAA y el de soberanía alimentaria.

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

2.5. Delimitación respecto a los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria.

El desarrollo del concepto de DHAA en los últimos 25 años ha compartido la escena con otros dos conceptos, con los que presenta diferencias, similitudes y relaciones: los conceptos de seguridad alimentaria y de soberanía alimentaria, el primero surgido del contexto de los organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas y el segundo propuesto como alternativa por el movimiento campesino⁷.

Tras casi cinco décadas de evolución, en las que, junto a la preocupación por la disponibilidad y por el acceso a los alimentos, se fueron agregando cuestiones relativas a criterios nutricionales, a problemas de estacionalidad y otros aspectos, el **concepto de seguridad alimentaria** fue reformulado en la Declaración de Roma, emana-

nada de la I CMA en 1996, que señala que:

“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”[35]

Posteriormente, en la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria que se celebró en 2009, este concepto fue confirmado y se utilizó por primera vez la referencia a *“los cuatro pilares de la seguridad alimentaria”* –disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y utilización biológica de los alimentos– [36]; en la declaración final de la Cumbre de 2009 se reforzó el aspecto nutricional [4].

En los últimos años se viene hablando cada vez con mayor amplitud de la necesidad de reconocer también en el concepto de seguridad alimentaria un componente de sostenibilidad, es decir, la necesidad creciente de que tanto la producción como el consumo

de alimentos se hagan de tal manera que no lleguen a impedir que tanto las generaciones presentes como futuras tengan disponibilidad y acceso a una alimentación adecuada [36,37,38,39,40]

El **concepto de soberanía alimentaria** entró en la escena internacional de las políticas agroalimentarias en 1996 de la mano del movimiento campesino internacional *La Vía Campesina*, que lo propuso como alternativa al concepto dominante de seguridad alimentaria [18,41,42]

En estos más de 25 años, el concepto o paradigma de la soberanía alimentaria ha estado en constante evolución, sometido a un proceso permanente de redefinición por las propias bases que lo promueven [13]. En ese proceso parecen ser especialmente relevantes tres momentos: (1) el Fórum Mundial de la Soberanía Alimentaria celebrado en La Habana en 2001; (2) el Foro de las ONG/OSC por la Soberanía Alimentaria, organizado por el Comité Interna-

⁷ Para profundizar en esta relación de los tres conceptos, se puede consultar el artículo publicado en la revista Cuadernos de Desarrollo Rural, titulado *“¿Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria o derecho a la alimentación? Estado de la cuestión”*.

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

cional de Planificación para la Soberanía Alimentaria, paralelo a la II CMA en Roma, en 2002; y (3) la Declaración de Nyeleni, en el encuentro de La Vía Campesina en Selingué, Malí, en febrero de 2007. En este proceso se ha ido afinando el concepto e incorporando matices respecto a un núcleo que se ha mantenido invariable: que las comunidades tienen el derecho de definir sus propias políticas de agricultura y alimentación [43].

Recogiendo las aportaciones realizadas por estos tres momentos principales del proceso de desarrollo de este concepto, podemos decir que la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir su propio sistema alimentario y sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, basado en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la

diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. No significa autarquía o proteccionismo ni plantea acabar con el comercio agrícola y pesquero internacional.

Aunque es un concepto reciente, todavía en construcción, y se trata de una propuesta política de la sociedad civil –principalmente del movimiento campesino–, ha sido ya acogida por algunos Estados –por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Mali–, habiendo sido incorporada en algunas constituciones y leyes, especialmente en América Latina [18], si bien el concepto de soberanía alimentaria que suelen utilizar los Estados no coincide totalmente con el propuesto por *La Vía Campesina*.

La soberanía alimentaria defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población para disponer de productos alimen-

tarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables. Defiende un comercio con precios justos y ciertas ratios de autosuficiencia alimentaria, y plantea la exclusión de la agricultura de cualquier acuerdo de libre comercio, con una clara oposición a que la Organización Mundial de Comercio (OMC) sea la instancia global que gestione el comercio agrícola internacional, hasta el punto de reclamar que la OMC esté fuera de la agricultura.

➤ **Diferencias entre los tres conceptos:**

Los tres conceptos tienen un nacimiento contextualizado en la esfera internacional, pero con **diferentes orígenes**: el DHAA nace de los tratados internacionales de derechos humanos y del trabajo de los órganos de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas; la seguridad alimentaria nace en el contexto de los organismos especializados, programas y fondos de Naciones Unidas; y la soberanía alimentaria nace del movimiento campesino internacional *La Vía Campesina*.

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

También su **naturaleza** es diferente. Mientras la seguridad alimentaria, como objetivo de las políticas agroalimentarias impulsadas por los organismos internacionales y por los gobiernos nacionales, tiene un carácter eminentemente técnico, la soberanía alimentaria es un concepto claramente político que plantea unas opciones muy claras y deja al margen otras. El DHAA, por su parte, es un concepto jurídico, que implica la existencia de unos titulares de derechos – las personas individuales– y unos titulares de obligaciones –los Estados–.

Respecto al **enfoque**, es decir, los aspectos claves en los que pone el foco cada concepto, podemos señalar varias diferencias. Por un lado, la seguridad alimentaria establece una meta, un resultado que hay que conseguir –que todas las personas tengan satisfecha la necesidad de una alimentación suficiente– pero no se ocupa de los medios; en principio le da igual que eso se alcance a través de ayuda alimentaria, de desarrollo rural, de apoyo a la gran agricultura

extensiva orientada a la exportación o a la pequeña agricultura campesina orientada principalmente al autoconsumo y al mercado local, que se haga a través de utilización de sistemas industriales o agroecológicos. La soberanía alimentaria también persigue alcanzar esa meta, pero no le vale cualquier camino para hacerlo; hace unas opciones claras por la agricultura campesina con enfoque agroecológico. Por último, el derecho a la alimentación requiere que, sea cual sea el camino que se quiera seguir para garantizar la seguridad alimentaria, se deben aplicar en todo caso los principios de derechos humanos, especialmente el principio básico de no discriminación, así como la consideración debida a la dignidad humana, que implica que se debe dar prioridad a las personas en situación de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, para lo cual es necesario tenerlos claramente identificados, así como las causas que las han colocado en dicha situación. Según el enfoque basado en los derechos humanos, hay que prestar tanta atención a los medios como a los resultados.

En cuanto a los **sujetos**, es decir, las personas o instituciones que son relevantes para cada concepto tanto desde un punto de vista de su titularidad como de su responsabilidad, podemos señalar las siguientes diferencias.

Respecto a los **titulares**, dado que la seguridad alimentaria puede ser planteada a diferentes niveles, se puede identificar a la población nacional, a la familia o incluso al individuo como sujetos de la misma. En el caso del DHAA, el sujeto titular es cada persona, todas las personas, sin ningún tipo de distinción, tal como se establece en el PIDESC. No está tan claro quién es el sujeto de la soberanía alimentaria. De las definiciones utilizadas por *La Vía Campesina* parece que el titular es el pueblo, configurándose como un derecho de carácter colectivo, de los de tercera generación, pero deja un cierto ámbito de indefinición al centrarse principalmente en ciertos sectores (campesinos, pastores, pescadores artesanales, etc.)

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

Desde el punto de vista de los responsables, en el caso de la seguridad alimentaria son los Estados signatarios de la Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996; en el caso del DHAA, los Estados que han ratificado el PIDESC y han asumido las consiguientes obligaciones; y en el caso de la soberanía alimentaria, no queda totalmente claro en la formulación del concepto quién sería el responsable.

Podemos decir que la **convivencia de estos tres conceptos** en el escenario de las políticas agroalimentarias a nivel global, lejos de generar contradicciones negativas que impliquen una erosión de los mismos, ha contribuido al proceso de enriquecimiento, depuración y decantación de todos ellos.

La seguridad alimentaria ha incrementado su densidad conceptual con aspectos relacionados con el valor nutricional, la adecuación cultural, el enfoque de género, la sostenibilidad de los sistemas alimentarios e incluso la referencia al valor de la alimentación como derecho humano.

La soberanía alimentaria, partiendo desde un planteamiento más reivindicativo y movilizador, ha tenido que ir definiendo con mayor precisión su enfoque, sus contenidos y su orientación, pasando de un estadio de clara y abierta contradicción al concepto de seguridad alimentaria a una estrategia de superación y absorción, como ha llegado a plasmarse en algunas leyes en América Latina.

El DHAA, del que apenas se hablaba a principio de este milenio, se ha convertido en referencia inexcusable de cualquier ley, política, plan o programa de lucha contra el hambre que se precie. La expansión continua de su existencia normativa, el incremento progresivo de su exigibilidad y la omnipresencia que están ganando sus componentes, dimensiones y principios en el discurso de la seguridad alimentaria global, lo han colocado como una referencia inexcusable de ambas agendas, tanto de quienes defienden el concepto de seguridad alimentaria como de los movimientos campesinos que propugnan la soberanía alimentaria.

El desafío de erradicación del hambre y de todas las formas de malnutrición recogido en la Agenda 2030, en concreto, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, implica garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a todas las personas; implica además, por la forma en que se han planteado las metas en que se despliega, hacerlo a través de sistemas alimentarios sostenibles y a través de un mayor apoyo a la agricultura familiar y campesina, tal como plantea la soberanía alimentaria; y requiere hacerlo aplicando los principios de derechos humanos (participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho). Los tres enfoques tienen un papel que jugar en esta nueva agenda de desarrollo sostenible.

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

2.6. ¿Mercancía o derecho? Diferentes dimensiones de la alimentación.

Muy probablemente, detrás de buena parte de las controversias sobre la necesidad de coherencia de políticas para avanzar hacia la realización del DHAA, se encuentra la propia concepción que se adopte respecto a la alimentación.

El principal discernimiento, aunque no el único, es si la alimentación constituye un derecho o un negocio, una mercancía más, objeto de transacciones diversas en la economía capitalista [44]. Aunque la práctica y la experiencia vivida en torno a la crisis alimentaria de 2008 nos dice lo contrario, revisando el PIDESC parece claro que es un derecho humano.

Resulta especialmente interesante y pertinente la línea de investigación desarrollada por Vivero Pol en los últimos años, presentada a lo largo de una serie de artículos en los que ha ido profundizando su reflexión y afinando su posición en torno al significado de la alimentación para las socie-

IMPLICACIONES DE CONSIDERAR A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO

- La alimentación constituye un derecho humano y, en consecuencia, debe ser sustraída de la economía del lucro, del capital financiero global e incluso de la apropiación privada [42].
- La alimentación es un derecho humano relacionado con la más básica de las necesidades humanas, y como tal debe ser tratada [45]. Ya decía el primer director de la FAO, Lord Boyd Orr, que el alimento no era como otras materias primas y que solo por ello se justificaba su convicción de que el mundo precisaba de una política alimentaria basada en las necesidades humanas, no subordinada a los imperativos del mercado global [46].
- El reconocimiento efectivo de la alimentación como derecho humano es un elemento básico para la buena gobernanza de los sistemas alimentarios [13].
- La consideración de la alimentación como un derecho humano y como un bien común de alcance mundial requiere que se aborden las causas estructurales del hambre [47].
- La consideración de la alimentación como un derecho humano implica que el hambre es una violación de los derechos humanos, quizás la mayor de nuestro tiempo [48].
- La alimentación es también cultura [49], un componente cultural que describe y añade valor a un territorio y sus habitantes y desempeña un papel importante en la identidad de las personas y las comunidades [33].

dades humanas del siglo XXI, una cuestión muy compleja que no tiene una sola y directa respuesta, aunque hay elementos comunes que se pueden ir encontrando en diferentes sociedades [50,51,52,53,54,55,56,57]. Lo que sí está claro para Vivero es que la consideración de los alimentos

como una mercancía objeto de negocio, es solo una pequeña porción de su complejo significado.

La alimentación puede ser considerada como un pilar de las culturas y las civilizaciones; todo lo relacionado con recogida, captura, cultivo, procesamiento, preparación y consumo de

2. Conceptualización del DHAA según el DIDH.

alimentos es un **acto cultural**. Pero por encima de todo, los alimentos cumplen la función primera y primordial de satisfacer la necesidad humana de subsistencia, por lo que condiciona el resto de nuestras capacidades y posibilidades. Por tanto, se trata de una **necesidad absoluta**, determinada por nuestras necesidades biológicas, y como tal, no es ni sustituible ni negociable y, por ello, no puede ser sacrificada por los deseos o por necesidades de menor nivel de ninguna persona o grupo. Los alimentos son, junto al agua y al aire, uno de los tres recursos básicos que **condicionan la propia existencia humana**, porque son imprescindibles para sus funciones vitales.

Directamente relacionada con esta idea de necesidad absoluta y con la consideración de la alimentación como derecho humano, está la consideración de que constituye un **bien público global** que debe ser disfrutado por el conjunto de la humanidad. Esta visión es radicalmente divergente de la consideración de los alimentos como una simple mercancía,

visión propia del sistema alimentario industrial.

En opinión de Vivero-Pol, la **dimensión comercial**, la consideración de los alimentos como una mera mercancía, no ayuda a alcanzar un bien común global como es la seguridad alimentaria y nutricional para todos los seres humanos, la realización del DHAA. Precisamente la consideración de la alimentación como bien común es el marco que, desde su punto de vista, da sentido al conjunto de significados. Sin embargo, la consideración que se ha impuesto a nivel global no ha sido la de que la dimensión comercial constituye un límite para el DHAA sino, al contrario, en una inversión de la jerarquía de valores, que el DHAA constituye una distorsión del mercado [58].

Para Vivero, la **transición hacia un sistema agroalimentario basado en el bien común** no eliminaría a los mercados como uno de los mecanismos para la distribución de alimentos, pero sí su hegemonía sobre la provisión de los mismos.

Desde su visión de tender hacia una "*Cobertura Alimentaria Universal*", entiende que la evolución gradual debería ser parecida a la producida en los sistemas universales de educación y salud.

Como afirma Vivero, necesitamos desarrollar un sistema alimentario que dé sentido a la producción, comercio y consumo de alimentos, y no solo beneficios económicos para las empresas; un sistema alimentario sostenible que dé valor a las dimensiones no comerciales de la alimentación, que se base en una recuperación del sentido de bien común y de sus implicaciones, abriendo la transición hacia un nuevo sistema, diferente al sistema agro-industrial actual.

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

En este apartado vamos a abordar los elementos constitutivos del DHAA, según los identifica el CDESC, pero poniéndolos en relación con los factores que les están afectando o limitando en la actualidad o que pueden hacerlo en el futuro. También presentaremos los principios de derechos humanos que son especialmente relevantes en la realización del DHAA.

En su OG 12, el CDESC dedica una especial atención a los elementos constitutivos del DHAA (párrafos 7 a 13). De sus explicaciones podemos deducir que hay **cuatro elementos principales** que forman parte del concepto de DHAA: disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad. Son elementos muy similares –por no decir casi idénticos– a los cuatro pilares de la seguridad alimentaria. Sin embargo, a lo largo del conjunto de la OG 12 (de forma especial en los párrafos 4, 18, 23 y 26), el CDESC plantea que esos elementos constitutivos tienen que darse acompañados de la aplicación de un conjunto de **principios de derechos humanos**:

universalidad, participación, empoderamiento, no discriminación, dignidad humana, transparencia, rendición de cuentas... Este es uno de los principales elementos diferenciales respecto al concepto de seguridad alimentaria.

Aunque existen estrechas relaciones entre los cuatro elementos que dificultan en ciertos aspectos hacer delimitaciones precisas, vamos a intentar abordarlos individualizadamente para poder analizar cada uno e identificar los obstáculos que pueden encontrar.

3.1. Disponibilidad.

El CDESC señala en su OG 12 que uno de los componentes del DHAA es *“la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos”* [16].

En un principio, se consideró que la disponibilidad era el componente clave de la seguridad alimentaria; así aparecía en la primera definición que se dio de este concepto, incluida en la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, que entendía la seguridad alimentaria como suficiente disponibilidad de alimentos.

En los 80, gracias a algunos trabajos destacados, especialmente los realizados por Amartya Sen, se empezó a prestar más atención a la accesibilidad, ya que el principal problema suele ser la falta de acceso a una alimentación suficiente y adecuada. Desde este punto de vista, el hecho de que haya disponibilidad de alimentos en un contexto determinado no garantiza que todas las personas

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

puedan acceder a esos alimentos de forma regular y estable [32].

Con todo, la disponibilidad de alimentos, aunque no sea condición suficiente para garantizar el DHAA, es **condición necesaria**. Si se produce una disponibilidad insuficiente de alimentos en un contexto determinado, provocará una situación de inseguridad alimentaria [45]. Por ello, es procedente considerar la situación de disponibilidad de alimentos y los factores que potencialmente pueden afectarle.

Señala el CDESC que esta disponibilidad **puede producirse por dos vías**: o bien *“directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda”* [16]. Naciones Unidas estima que, a mitad del siglo XXI, habrá que alimentar a más de nueve mil millones de perso-

nas. Frente a este desafío, es relevante considerar los **factores que puedan limitar la disponibilidad** de alimentos, bien sea desde la producción –oferta– o bien desde el consumo –demanda–.

a. Desde el punto de vista del consumo (demanda):

Tras la crisis alimentaria de 2008, en los debates sobre la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) se incorporó la preocupación por el crecimiento de la población y el consiguiente aumento de la producción para poder garantizar la disponibilidad de suficientes alimentos. En principio, la FAO estimó que sería necesario un incremento del 100% en la producción de alimentos a nivel mundial; con posterioridad afinó sus estimaciones y redujo este incremento al 60% o 70% con respecto a los niveles de producción de 2005/2007 [59].

La FAO pretendía trasladar un dato preciso y contundente respecto a la necesidad de incrementar la capacidad de producir alimentos si se

mantenían las tendencias de consumo que se han venido dando. Una lectura inadecuada de esta consideración contenida en un determinado informe de la FAO ha dado lugar a que, en los años posteriores a la crisis alimentaria, haya ganado peso de nuevo el componente de la disponibilidad de alimentos [60], apuntándose a la necesidad de incremento de producción a través de intensificación y utilización de nuevas tecnologías, en lugar de poner el foco en el acceso a los alimentos por parte de la población vulnerable y en la sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

En cualquier caso, desde el punto de vista del consumo –demanda–, el aumento de producción que pueda ser necesario estará **condicionado por varios factores**, entre los que se puede señalar el crecimiento demográfico, los cambios de patrones alimentarios, el problema del desperdicio alimentario y la creciente producción de agrocombustibles.

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

El **crecimiento de la población** mundial afectará a la disponibilidad de alimentos, ya que tiene una relación directa con el crecimiento de la demanda, que podrá generar una situación problemática en la medida que nos acerquemos a un escenario de mayor presión sobre los limitados recursos productivos del planeta, especialmente la tierra y el agua. Ese crecimiento demográfico estará concentrado en los países en desarrollo y será fundamentalmente urbano, hasta tal punto que se estima que a mitad del siglo XXI el 75% de la población mundial vivirá en ciudades [44]. La disminución del peso relativo de la población rural está acompañada de una disminución absoluta de la población agrícola, aquella parte de la población dedicada a producir alimentos. Por tanto, salvo que se adopten medidas y se produzcan cambios al respecto, la humanidad se encontrará en la situación de alimentar a una población más numerosa en los países en desarrollo con menos personas dedicadas a producir alimentos.

Además de que la población mundial siga creciendo, es especialmente relevante el **cambio** que se está produciendo **en los patrones de alimentación** en algunas de las grandes economías emergentes, que son países con una enorme población, como es el caso de China y también de la India; estos dos países pueden por sí solos provocar un incremento muy sustancial de la demanda alimentaria a nivel global. Analizando la crisis alimentaria que se inició en 2008, Lester Brown señalaba que *"el aumento en el consumo de carne, leche y huevos en los países en desarrollo de rápido crecimiento no tiene precedentes: en la actualidad hay unos tres mil millones de personas que comen mayor cantidad de carne y productos de aves de corral"* [61]. Los análisis que se han realizado [62] señalan que, en un contexto de mayores rentas de las familias, se produce un mayor consumo de alimentos básicos, principalmente cereales, hasta un determinado nivel de renta, a partir del cual se contrae la demanda de alimentos básicos y se

incrementa la de proteínas de origen animal. Esta situación puede tener un impacto significativo en la demanda alimentaria a nivel global por el hecho de que las dietas con un mayor consumo de proteínas animales conllevan una mayor demanda en términos de recursos necesarios para su producción y, en general, contribuyen en mayor medida a que se produzcan subidas de precios de los alimentos. Así, la comparación entre los recursos necesarios y la huella ecológica que conlleva la producción de carne de ternera frente a la producción de cereales, arroja datos muy reveladores en cuanto a la necesidad de tierra y de agua, así como de las emisiones asociadas de gases de efecto invernadero [63].

La disponibilidad de alimentos considerada a nivel global también se está viendo afectada por el significativo porcentaje de alimentos que se pierden o desperdician a lo largo de la cadena alimentaria. Las estimaciones de la FAO apuntan a que estas **pérdidas y desperdicio de alimentos** suponen un tercio de todos los

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

alimentos producidos para consumo humano, provocando gravísimos costes económicos (cifrados entre 0,75 y 2 billones de dólares, según se incluyan o no las externalidades provocadas), ecológicos (en términos de tierra cultivable utilizada en la producción de estos alimentos, del consumo de agua y de las emisiones de GEI que conllevan) y sociales (por su potencial contribución al aumento de precios de los alimentos, que afecta de forma especialmente grave a las poblaciones más vulnerables).

Por último, el **auge de los agrocombustibles** constituye también un obstáculo a la disponibilidad de alimentos a nivel global desde el lado de la demanda, ya que la mayor parte de la producción de estos combustibles sustitutivos de los derivados del petróleo se realiza en la actualidad con materias primas que son susceptibles de usos alimentarios. Considerando tan solo el caso de Estados Unidos, en las últimas dos décadas se ha ido dedicando progresivamente un mayor porcentaje de la cosecha anual de maíz a producir bioetanol, como

combustible sustitutivo de la gasolina; en la actualidad probablemente casi la mitad de la producción anual de maíz en los Estados Unidos se destina a este fin.

En algunos casos, los agrocombustibles se producen a partir de cultivos no alimentarios, pero también compiten con la alimentación humana y limitan la disponibilidad de alimentos al dedicar importantes extensiones de tierra y considerables volúmenes de agua en su producción. Además de la posibilidad de cuestionar en muchos casos su rendimiento energético y su viabilidad económica, así como su negativo impacto ecológico en determinados contextos, son preocupantes los efectos negativos que han tenido las políticas de promoción de los agrocombustibles utilizadas por algunas de las grandes economías (Unión Europea, Estados Unidos, Japón y China, principalmente) sobre la seguridad alimentaria. Si la producción que se está destinando a usos no alimentarios (alimentación animal o producción de agrocombustibles) se destinara al consumo huma-

no, se estima que la producción agraria actual podría alimentar a 4.000 millones de personas más [64].

b. Desde el punto de vista de la producción (oferta):

Podemos identificar varios factores relacionados con las dos vías señaladas para proveer la disponibilidad de una alimentación adecuada, la producción y el comercio.

Siguiendo las reflexiones de Martín López, la primera cuestión que nos podemos plantear frente a esta doble vía para hacer frente a la disponibilidad de alimentos, es cuál resulta más conforme al DHAA: fomentar y proteger la producción de alimentos en el país o confiar principalmente en el comercio internacional para cubrir esta necesidad [65]. Aunque las propuestas del libre comercio han defendido durante décadas la segunda opción, que fue apoyada por el Banco Mundial desde 1986 [66], la constatación de que casi tres cuartas partes de las personas hambrientas del mundo viven en

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

zonas rurales y dependen de la agricultura, que es el sustento principal del 40% de la población mundial, unida a la exigencia del DHAA de poner el foco en los más vulnerables, parece apuntar a que la prioridad, aunque no sea en exclusiva, debe corresponder a la producción.

Al respecto señalan Wise y Murphy: *"varias décadas de políticas equivocadas han debilitado la producción nacional de alimentos de los países en desarrollo, incluida la liberalización del comercio agrícola, desinversión en la agricultura, y la reducción de los roles y responsabilidades del estado respecto a la agricultura y la alimentación en el marco de programas de ajuste estructural"* [67].

En segundo lugar, podemos considerar si hay **modelos de producción más adecuados** de cara a garantizar, tanto a nivel nacional como global, la disponibilidad de alimentos. Beuchelt y Virchow [41] señalan que, *"a modo de simplificación, existen dos modelos de agricultura contrastantes: el primero es el sugerido por el concepto de soberanía alimentaria, mientras que el*

segundo es el actual modelo neoliberal de libre comercio". Es decir, por un lado, el modelo de agricultura de tipo industrial, con amplia utilización de agroquímicos, prioritariamente orientada a grandes explotaciones para exportación; por otro lado, un modelo basado en la pequeña agricultura, familiar y campesina, que tiene una mayor orientación a la producción para la alimentación local, y que busca incorporar enfoques de sostenibilidad. Se estima que la población campesina, alrededor de 1.200 millones de personas, producen entre el 60 y el 80 % de los alimentos consumidos en todo el mundo [68].

El modelo agroindustrial, que tuvo un gran impulso con la Revolución Verde, consiguió notables incrementos de la producción agrícola a lo largo de cuatro décadas, aprovechando subsidios e investigaciones aplicadas, y combinando la mecanización en grandes plantaciones, un uso intensivo de agroquímicos y la mejora genética de las variedades para el cultivo. Sin embargo, centró su atención en cereales y soja y no

cuidó en la misma medida otros cultivos que son importantes desde un punto de vista nutricional, como son las verduras, las frutas y las legumbres [69]. A pesar del gran incremento de la producción, los problemas de inseguridad alimentaria en el mundo no se han resuelto [44] y, sin embargo, este modelo de producción ha tenido un negativo impacto ecológico, principalmente en cuanto a contaminación de las aguas por el uso excesivo de abonos nitrogenados [46] y ha generado grandes emisiones de GEI, contribuyendo al calentamiento global [70].

Una tercera cuestión tiene que ver con la **estrategia para incrementar en el futuro la disponibilidad de alimentos**, que pasaría por dos opciones principales: (1) dedicar más tierra a la producción o (2) conseguir una mayor producción en la misma tierra [71]. En el momento presente sería difícil dedicar nuevas tierras a la producción agropecuaria en un escenario de competición por este recurso con otras actividades (producción de agrocombustibles, urbanización,

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

usos industriales, etc.); especialmente, si no se quiere afectar la biodiversidad y los servicios ambientales que proveen las áreas bajo protección ambiental [39,64,72].

Por tanto, la mayoría de las opiniones apuntan a la intensificación como alternativa para una mayor disponibilidad de alimentos, buscando cerrar el *yield-gap*, es decir, la diferencia entre el rendimiento alcanzado y el rendimiento potencial [37]. La experiencia de las últimas cinco décadas apunta a que el incremento de la producción agrícola ha sido casi diez veces superior al incremento de la superficie productiva [64]. Sin embargo, muchos de los actuales sistemas de producción de alimentos, como ya ocurrió durante la Revolución Verde, conllevan importantes emisiones de gases de efecto invernadero, provocan agotamiento de recursos naturales, pérdida de biodiversidad y contaminación del medio ambiente [39,73,74,75,76,77].

Frente a ello, se habla de la necesidad de que esa intensificación sea sosteni-

ble. Es decir, la idea sería producir una mayor cantidad de alimentos en la misma superficie de cultivo, al mismo tiempo que se reducen significativamente los impactos medioambientales [72]. Hay un fuerte debate en la literatura especializada sobre cómo se traduce en la práctica esta idea de la inten-

sificación sostenible [78]. La posición mayoritaria apunta a que no puede tratarse simplemente de conseguir algunas reducciones marginales en las externalidades negativas de la producción agropecuaria, sino que tiene que implicar un reenfoque radical en la misma [71].

EL CONTROVERTIDO CONCEPTO DE INTENSIFICACIÓN SOSTENIBLE

En los últimos años, introducido de la mano de la FAO, ha emergido con fuerza un nuevo paradigma de la producción agrícola, la intensificación sostenible, un concepto difícil, sobre el que no hay consenso, que no tiene una aceptación global y que ha generado debate, escepticismo y confusión.

Para unos, intensificación sostenible significa conseguir más rendimiento por hectárea mientras se minimiza el daño ambiental y se mantiene la fertilidad del suelo. Para otros, es un concepto impulsado por la agroindustria que solo sirve para consolidar el poder en manos de los ricos y poderosos; un concepto que ha ganado espacio presentándose como una tercera vía entre la agricultura industrial petrodependiente y la agricultura alternativa, pero que constituye un oxímoron, una contradicción en sí misma, en la medida que la intensificación no puede ser sostenible. Es una forma de presentar como aceptable una práctica que, en el fondo, es insostenible.

Los planteamientos de la intensificación sostenible están abiertos a cualquier forma y técnica de cultivo que permita incrementar la productividad al mismo tiempo que se mejora el impacto medioambiental, sin excluir de entrada ningún modelo productivo. Una interpretación de este concepto se basa en una estrategia "*high-tech*", incluyendo la ingeniería genética. Este planteamiento ha sido criticado en el sentido de que no concilia adecuadamente intensificación y eficiencia, ya que su forma de conseguir un mayor rendimiento por hectárea es incrementar otros inputs.

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

EL CONTROVERTIDO CONCEPTO DE INTENSIFICACIÓN SOSTENIBLE

Frente a esta opción, impulsada principalmente por la agricultura industrial, han surgido otros conceptos que responden más a la realidad de los pequeños agricultores de los países en desarrollo, en el sentido de que buscan hacer a los agricultores menos dependientes de insumos externos y se apoyan más en el conocimiento y en el aprovechamiento de los procesos naturales. Uno de ellos es la intensificación agroecológica, que, además de integrar los principios ecológicos, busca aumentar la capacidad productiva de los componentes bióticos y abióticos del sistema, minimizando los costes ambientales y manteniendo la biodiversidad funcional a través de sistemas de cultivo amigables con la vida silvestre [39,40,76,79].

También en la pesca está cuestionado el modelo industrial. La disponibilidad de pescado para alimentación en el mundo se puede ver amenazada por el agotamiento de los bancos de peces y por el deterioro de los ecosistemas acuáticos. La sobrepesca, la práctica de los descartes, la contaminación, la pesca destructiva y la destrucción de hábitats están amenazando los recursos pesqueros, tanto marinos como en muchos lagos y ríos, en todo el mundo. Se estima que en 2015 un tercio de las poblaciones de peces en el mundo se estaban pescando a niveles insostenibles [80]. El consumo de pescado se ha más que duplicado en los últimos 40 años; en 2017 representó el 17%

de la proteína animal consumida en todo el mundo [81]. Se estima que para 2030 la diferencia entre oferta y demanda de pescado para el consumo será de unos 30 millones de toneladas [82]. A esta realidad se está respondiendo con un crecimiento exponencial de la acuicultura, que en la actualidad ya aporta aproximadamente la mitad del pescado que se consume en el mundo, aunque en muchos casos este crecimiento ha tenido un impacto ambiental negativo [83].

La pesca en pequeña escala supone más del 90 % de los pescadores comerciales (es decir, más de treinta millones de personas) y casi la mitad de la captura mundial [84]. Desde el

punto de vista del DHAA, preocupa la situación de los pescadores artesanales, que dependen de la pesca para su alimentación y que pueden verse afectados por la actividad de las grandes empresas [83].

La **pequeña agricultura, de tipo familiar y campesino**, con capacidad para incorporar enfoques agroecológicos, va recibiendo progresivamente más respaldo como opción adecuada para garantizar de forma sostenible la disponibilidad de alimentos [42,44,66,85,86]. Este planteamiento se ha incorporado en la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que, en el ODS 2 sobre hambre cero, incorpora una meta 2.3 que apunta a *“duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores”*.

Aunque más de la mitad de las tierras cultivables, sobre todo aquellas de mayor calidad, están explotadas

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

por la agricultura industrial, en el mundo hay más de 500 millones de explotaciones agrícolas familiares que producen más de la mitad de los alimentos y que tienen un gran potencial de mejora y de incremento de la productividad de forma económica, social y ambientalmente sostenible [34]. Representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y al bienestar de las comunidades. La agricultura familiar, practicada sobre bases agroecológicas, tiene también mayor capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático. Tiene la virtud de rescatar los alimentos tradicionales y contribuir a una dieta equilibrada, a la protección de la biodiversidad agrícola del mundo y al uso sostenible de los recursos naturales.

Para que la pequeña agricultura, familiar y campesina, pueda desplegar su potencial y prestar los servicios ecosistémicos que serán valiosos para la humanidad, se requieren medidas

específicas de apoyo, se necesita su recuperación después del abandono que ha sufrido en muchos países. Para ello, se necesitan políticas públicas que apoyen el acceso de los pequeños agricultores a los recursos productivos, que mejoren la vida de las comunidades rurales, a través de la mejora de servicios básicos e infraestructuras, que apoyen su acceso a mercados en buenas condiciones, que impulsen innovación y remuneren los servicios que prestan para la conservación y mejora del medio ambiente y que busquen respuestas adecuadas a la necesidad de relevo generacional [12,85].

También esta preocupación ha encontrado eco en la Agenda 2030, que recoge en el ODS 2 una meta 2.a que propone *“Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente*

en los países menos adelantados”.

Otro desafío que enfrentará la disponibilidad de alimentos es la necesidad de que los diferentes modelos de agricultura sean capaces de mantener o incluso incrementar su producción a pesar de las limitaciones que le imponga el **cambio climático**, que podrá provocar una mayor inseguridad alimentaria a causa de la posible reducción de la producción debida a su impacto. La agricultura es, al mismo tiempo, uno de los sectores económicos que generan más emisiones de GEI pero también uno de los que más se ven afectados por el fenómeno del cambio climático. Por ello, se requiere un doble esfuerzo tanto de adaptación como de mitigación, adaptándose a producir en las nuevas condiciones pero, además, colaborando en la mitigación a través del tránsito hacia modelos de producción que sean bajas en emisiones de GEI y que contribuyan a una conservación adecuada de los recursos naturales.

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

Para compatibilizar la adaptación al cambio climático con incrementos de producción, al mismo tiempo que se obtienen otros beneficios (mejora de fertilidad, menor dependencia de insumos externos, mayor generación de empleo rural, mejora de ingresos, conservación de los recursos naturales), la utilización de prácticas agroecológicas puede ser una opción muy adecuada. Para ello, se requiere que los agricultores familiares y campesinos tengan acceso a servicios de extensión agraria, a créditos y seguros agrarios, a instalaciones adecuadas de almacenamiento, a mejores infraestructuras rurales (suministro eléctrico, caminos adecuados, acceso a comunicaciones telefónicas y a servicios de Internet), a servicios educativos, a actividades de i+D orientadas específicamente a sus explotaciones, así como un adecuado acceso a los mercados, tanto locales como regionales [85].

Por tanto, según lo expuesto, la disponibilidad de alimentos adecuados y en cantidad suficiente, que se necesita para realizar el DHAA, podría

requerir en el futuro potenciar la agricultura familiar y campesina con un enfoque agroecológico, para incrementar su capacidad de producción sostenible, reduciendo la dependencia del mercado internacional como opción principal para garantizar la disponibilidad de alimentos, especialmente en países de bajos ingresos que son importadores netos de alimentos.

3.2. Accesibilidad.

La teoría de las titularidades de Amartya Sen potenció el peso de la dimensión del acceso a los alimentos como centro de las reflexiones sobre la seguridad alimentaria. El CDESC explica más detalladamente esta dimensión del DHAA en el párrafo 13 de la OG 12:

“La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado”.

Señalan Beuchelt y Virchow [41] que *“el acceso puede lograrse mediante la producción de alimentos por parte de las personas, mediante actividades generadoras de ingresos (dentro o fuera de la agricultura) o mediante una combinación de ambos, pero debe lograrse de manera sostenible y digna”.* A estas vías podemos agregarle la posibilidad de acceso a través de sistemas de protección social.

El **acceso a los alimentos a través de producción propia** se puede ver afectado por los mismos factores que hemos señalado respecto a la disponibilidad de alimentos.

El **acceso a los alimentos mediante compra** está condicionado por los factores que inciden en el poder adquisitivo de la población y por aquellos que afectan a la volatilidad de precios de los alimentos.

a. Factores que inciden en la formación de precios de los alimentos:

La crisis alimentaria de 2008 se manifestó precisamente a través de la volatilidad de precios de alimentos básicos. Esto afectó especialmente a las poblaciones vulnerables de países en desarrollo, para las cuales la alimentación representa entre el 60 y el 80 % de su gasto, frente al 10 o 20 % que representa en países desarrollados [87], de manera que el impacto de las subidas de precios resultó desestabilizante para estas poblaciones. Esto se debe a que, cuanto

menor sea el ingreso de un hogar, mayor será el porcentaje de ese ingreso que se gastará en alimentos. Esto significa que los pobres en los países menos desarrollados sienten los más mínimos cambios en los precios de los alimentos y/o los insumos que requieren para producir sus propios alimentos [28].

Uno de los factores que han sido reconocidos como de gran importancia en la crisis alimentaria, aunque de difícil valoración ya que operó en asociación con otros factores, fue el gran **incremento de la producción de agrocombustibles**. Aunque es difícil asignarle un peso en la generación de la crisis, para algunos fue, individualmente considerado, el factor más determinante en el incremento de los precios de los alimentos [88].

Es interesante señalar que en 2008 se produjo la filtración de un informe interno del Banco Mundial, elaborado por uno de sus economistas, Don Mitchell, que atribuía a la producción de agrocombustibles un 75% de la

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

responsabilidad en el incremento de precios de los alimentos, contradiciendo la postura del Gobierno de Estados Unidos que solo le atribuía un 3%. Quizás por eso el informe fue retirado y no se volvió a saber de él. Las políticas de apoyo a la producción y consumo de agrocombustibles establecidas por algunas de las principales potencias económicas mundiales, influyeron en la subida de precios de los alimentos [89].

Desde el punto de vista de la limitación del acceso a alimentos, también es relevante el **cambio climático**, al que se le reconoce una capacidad potencial de reducir la producción de alimentos en un 3% a nivel mundial (promedio), aunque en algunas zonas ese porcentaje puede subir hasta el 28% en los peores escenarios, como es el caso de África subsahariana. Esto se traducirá en aumentos de precios de los alimentos que pueden ser muy significativos y que afectarán al acceso a alimentos de millones de personas, sobre todo población vulnerable de países en desarrollo, que son los que menos

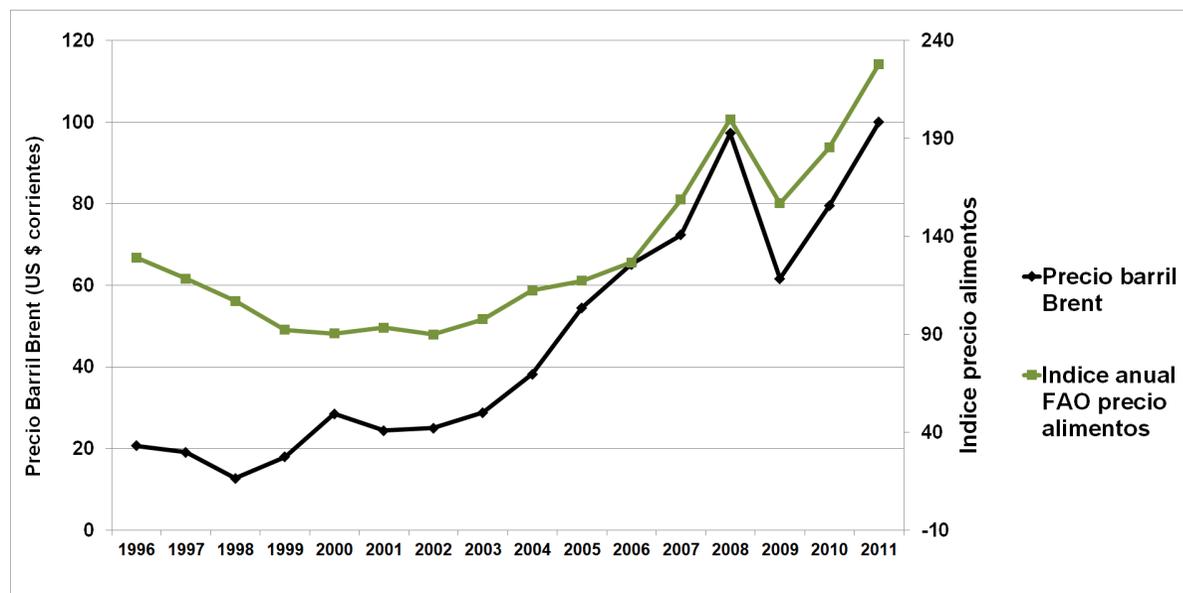
han contribuido a la generación del problema del cambio climático pero que soportarán alrededor del 80% de sus impactos negativos [90].

La **subida del precio del petróleo** también se relacionó con el incremento de precios de los alimentos en la crisis de 2008, en cuyo pico el

precio del barril de Brent se multiplicó por cuatro, llegando a los 145 dólares.

Una comparación entre la evolución del índice de precios de los alimentos elaborado por la FAO y la del precio del petróleo nos muestra un enorme paralelismo.

Evolución de los precios de los alimentos y del petróleo entre 1996 y 2011



Fuente: *Agrocombustibles y seguridad alimentaria* [91]

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

El índice de precios de los alimentos de la FAO se viene calculando desde 1990 a partir de la media de los índices de los grupos principales de productos básicos (cereales, lácteos, carnes, azúcar, grasas y aceites), haciendo ponderación de acuerdo a las cuotas medias de exportación de cada grupo para 2002-2004; esto supone que, en el índice general que ofrece la FAO, se utilizan los precios de 55 alimentos considerados básicos, que los especialistas de la FAO estiman como representativos de los precios de los productos alimenticios a nivel internacional.

Se pueden identificar diversos vínculos entre los precios de los alimentos y el precio del petróleo [91]. Por un lado, la especialización productiva a la que se ha ido empujando a los países los ha llevado a producir los productos para los que tienen ventaja comparativa; esto implica, entre otras cosas, desplazamientos de miles de kilómetros, con un incremento de los costes de distribución de los alimentos, muy

vinculados al precio de los combustibles utilizados para el transporte. En segundo lugar, encontramos el vínculo que deriva de que entre el 60% y el 80% de la energía utilizada para la agricultura depende del petróleo. Y, por último, el hecho de que el modelo de agricultura industrial utiliza gran cantidad de agroquímicos que, en algunos casos, derivan del gas natural o del petróleo. Por estas tres vías, las subidas de precios del petróleo se trasladan a los precios de los alimentos.

A este respecto, Headey y Fan [92], al analizar el impacto que tuvo el precio del petróleo en los incrementos de precios de los alimentos en Estados Unidos entre 2002 y 2007, señalaron que el peso relativo estuvo entre el 30% y el 40%. Tras la crisis, las bajadas de precios del crudo llevaron también a una reducción de precios de los alimentos, pero en menor proporción. En las previsiones publicadas en 2016, el Banco Mundial apuntaba que en los próximos diez años se pueden producir subidas del

precio del petróleo de más del 50%, lo que seguramente se traducirá en subidas de precios de los alimentos [93].

Otro de los factores identificados como causantes de la crisis alimentaria de 2008 fue la **especulación financiera con materias primas alimentarias**, especialmente con cereales. Los mercados de futuros de cereales vieron en cinco años multiplicados por veinte los capitales invertidos, desde 13.000 hasta 260.000 millones de dólares. Esto se vió favorecido por el proceso de desregulación de los mercados de materias primas que se produjo en los 90 y que culminó con la aprobación de la Commodity Futures Modernization Act por parte del Congreso de Estados Unidos, que dejó sin control los mercados de petróleo y cereales [94]. El IFPRI publicó un informe a comienzos de 2009 en el que, analizando los movimientos en la Bolsa de Chicago, concluía que las operaciones especulativas tuvieron influencia en

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

los incrementos de precios de los alimentos, en sinergia con otros factores causales [95].

Solo el 15% de los alimentos son objeto de comercio internacional, pero los precios que se fijan en éste condicionan la formación de los precios nacionales, que tienden a converger con los internacionales, con el consiguiente impacto en las poblaciones vulnerables a la inseguridad alimentaria [96].

La Agenda 2030 ha incorporado también esta preocupación sobre el impacto de los movimientos especulativos y de los precios internacionales de los productos alimentarios, incorporando en el ODS 2 dos metas sobre estas cuestiones:

“2.b. Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.”

b. Dificultades de acceso a alimentos debidas a pérdida de poder adquisitivo:

Si bien los Estados deben tomar las medidas necesarias para crear el entorno propicio que permita que las personas tengan los medios para adquirir sus alimentos y para poder satisfacer sus demás necesidades básicas, para hacer frente a situaciones de crisis, como las vividas en los últimos años en muchos países, los hogares en situación vulnerable encuentran dificultades en su acceso a alimentos suficientes y adecuados, por causa de la disminución de su poder adquisitivo.

En principio, el mayor impacto de estas situaciones se suele producir en

hogares pobres urbanos, cuyo acceso a la alimentación depende casi en su totalidad de su capacidad de compra [97]. Sin embargo, muchos hogares rurales son también compradores netos de alimentos, especialmente en países en desarrollo y, por tanto, deben destinar una parte significativa de sus ingresos a la compra de los alimentos necesarios para una alimentación básica, por lo que están expuestos a un similar riesgo [98]. Con todo, esta población puede encontrar otras alternativas en el medio rural, por ejemplo, recurriendo a la silvicultura y a la pesca para obtener ingresos alternativos o alimentos sin coste [99,100]. Hablamos en estos casos de población en situación de vulnerabilidad alimentaria, es decir, hogares que tienen dificultad de hacer frente a las situaciones de shock debido a su situación de pobreza [101] y que, por tanto, en muchas ocasiones recurren a **estrategias de afrontamiento negativas**, entre las que podemos señalar [62,97,98,102,103, 104]:

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

- Cambios en la dieta, utilizando alimentos más baratos o reduciendo la calidad y diversidad.
- Racionamiento, a través de la reducción del número de comidas que se hacen cada día, o de comer solamente en días alternos, o de optar por raciones más pequeñas, o incluso estrategias de concentración de la alimentación disponible en algunos miembros de la unidad familiar, etc.
- Otras alternativas para tener acceso a alimentos a corto plazo, ya sea pidiendo dinero a crédito o pidiendo comida; también utilizando para el consumo las semillas reservadas para sembrar, o liquidando algunos de los bienes de producción (tierras, animales, aperos, ...), así como limitando otros gastos esenciales (de educación, suministro de energía, abastecimiento de agua, atención de salud), o incluso implicando a algún miembro de la familia en la producción o el comercio de productos ilícitos o en la prostitución.

Otra opción para tener acceso a una alimentación adecuada, especialmente en las situaciones de vulnerabilidad descritas, son las medidas y programas de **protección social**.

Para que la población que vive en situación de inseguridad alimentaria o vulnerabilidad pueda tener acceso a alimentos, en muchos casos los Estados ponen en marcha medidas de protección social [11].

En sentido amplio, se pueden entender incluidas dentro de estas medidas de protección social un conjunto de intervenciones públicas muy diversas, tanto por su naturaleza, como por su alcance e instrumentación, que buscan ayudar a la población en situación de vulnerabilidad a hacer frente a la falta de ingresos suficientes, en situaciones de enfermedad, maternidad, discapacidad, accidente de trabajo, vejez, desempleo o fallecimiento, así como a otras situaciones que, por causa de su situación de pobreza, los puede llevar a la exclusión social.

Podemos organizar las medidas de protección social en **tres tipos** [98,105], con algunas variantes en cada caso:

- En primer lugar, los seguros sociales, que se basan en aportaciones de los trabajadores y de sus empleadores para que el Estado pueda financiar algunas coberturas en caso de desempleo, enfermedad, accidente, etc.
- En segundo lugar, podemos señalar los programas de asistencia social, con los que el Estado da respuesta a quienes no tienen acceso a determinadas necesidades básicas, incluida la alimentación. Se trata de otorgarles protección ante situaciones de crisis y prestarles apoyo para su recuperación.
- En tercer lugar encontramos las "safety nets" o redes de seguridad. Se trata de una terminología utilizada por diversos organismos y agencias internacionales, incluyendo el Banco Mundial, para designar programas focalizados

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

en reducir la pobreza en países en desarrollo, principalmente en situaciones de emergencia o crisis humanitaria, con una aproximación más amplia que los programas de asistencia social; se suelen incluir en las "safety nets" a los bancos de alimentos, cocinas comunitarias, comedores escolares, distribución de alimentos subsidiados, etc.

Por último, es necesario señalar otros dos factores que afectan al acceso a los alimentos: la discriminación de género y las situaciones de conflicto.

En uno de sus primeros informes, el primer relator sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, identificaba la **discriminación de género** como uno de los principales obstáculos para la realización del DHAA. En muchos lugares, las niñas y las mujeres son las primeras víctimas de las situaciones de hambre, debido a diferentes discriminaciones económicas, sociales y políticas [17].

En este sentido, se calcula que el 70% de las personas en situación de hambre son mujeres y niñas, hasta el punto de que se habla de "feminización del hambre", ya que, con frecuencia, son las últimas en el acceso a los alimentos dentro de la unidad familiar. En algunos contextos, cuando se dan situaciones de limitación en el acceso a una alimentación suficiente –ya sea por malas cosechas o por subidas de precios o por disminución de ingresos–, existen patrones culturales que discriminan a las mujeres y niñas y dan prioridad a la alimentación de los hombres y los niños [11,106].

Aunque las mujeres suponen el 43% de la mano de obra en la agricultura de los países en desarrollo y a pesar de que se estima que de ellas proviene la producción del 60% de los alimentos, también experimentan situaciones de discriminación para tener acceso a recursos productivos. Solo un residual 5% de los servicios de extensión agraria se dirigen a las mujeres y tan solo el

15% de los extensionistas son mujeres. También tienen limitado el acceso a la propiedad de la tierra; en algunos países la tienen prohibida por ley. A nivel mundial, solo el 20% de las tierras son propiedad de mujeres. Esto también dificulta su acceso a crédito agrícola (solo acceden al 10%) y a financiación. Se estima que si las mujeres tuvieran un acceso equitativo a los recursos productivos, a la tierra y al crédito, podrían aumentar su producción en un 20% o 30% en poco tiempo.

Por último, las **situaciones de conflicto** también pueden afectar el acceso a alimentos; en algunas situaciones de guerra, el hambre ha producido más muertes que el mismo enfrentamiento armado [17,107]. Las situaciones de conflicto, al afectar tanto a la disponibilidad como al acceso a los alimentos, constituyen un obstáculo importante para el derecho a la alimentación ya que, por un lado, la producción se reduce debido a la destrucción de recursos productivos y de cosechas, y

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

por otro lado, algunos recursos que deberían utilizarse para cubrir necesidades básicas y servicios públicos se utilizan para operaciones militares. Incluso, en ocasiones, se utiliza el hambre como arma, a pesar de que esto está prohibido [17,107,108] por el derecho internacional humanitario.

3.2. Adecuación.

Durante los años 90 se dieron una serie de circunstancias que reforzaron la importancia del enfoque nutricional y del componente de la adecuación para una alimentación saludable. A ello contribuyeron la celebración de la I Conferencia Internacional de Nutrición en 1992 y los trabajos realizados por el *Standing Committee on Nutrition* de Naciones Unidas.

El CDESC, en su OG 12, señala tanto la importancia como la complejidad de esta dimensión, en la que hay que considerar integrados varios aspectos complementarios: suficiencia, adecuación a las necesidades personales, aceptabilidad cultural e inocuidad.

Así, hablamos de **suficiencia** para expresar que el régimen alimentario debe satisfacer las necesidades alimentarias; según el CDESC [16], esto se cumple si *"el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el*

crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos".

Respecto a la **inocuidad**, el CDESC señala que se debe *"evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente"*[16].

La **aceptabilidad** significa que los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, lo que implica que *"hay que tener también en cuenta, en la*

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y su consumo, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles" [16].

Puesto que el estado de salud condiciona el estado nutricional, también habría que entender integrada, en este componente de la adecuación, la dimensión de la **utilización biológica**, es decir, que el estado de salud de la persona le permita una asimilación correcta de los alimentos [1,69,97,99]; para algunos es también relevante la educación nutricional [109].

Gracias a una alimentación equilibrada y variada, las personas pueden tener un equilibrio en su nutrición, con los aportes necesarios de proteínas, grasas e hidratos de carbono - macronutrientes- así como de las vitaminas y minerales que el organismo humano necesita -micronutrientes-. Sin embargo, los sistemas alimentarios en la actualidad, en lugar de facilitar dietas sanas, están

dificultando una alimentación saludable, lo que se traduce en impactos en salud muy negativos [69]. Se estima que las dietas de mala calidad causan once millones de muertes al año, es decir, el 20 % de la mortalidad prematura (por enfermedades) en todo el mundo [110].

Para entender esta situación, debemos considerar cómo han evolucionado los **sistemas alimentarios** en las últimas cuatro décadas. Para conseguir destacados aumentos de la producción agrícola se ha utilizado una combinación de mayor mecanización, incorporación de mejoras genéticas, uso intensivo de fertilizantes así como investigación y desarrollo orientados a la productividad; el incremento de ésta se ha conseguido sin equilibrio.

Como ya hemos señalado, las importantes ayudas dirigidas a la agricultura pusieron la atención principalmente en el incremento de la producción de cereales; no se ha prestado la misma atención a la mejora de la disponibilidad y el

acceso a otros alimentos que podrían ser más importantes desde un punto de vista nutricional (por ejemplo, frutas, verduras y legumbres). Esto provocó que se fuera generalizando la disponibilidad de alimentos procesados, basados en cereales refinados, con adición de cantidades significativas de sal, grasas y azúcar, ofertados a bajo precio, fáciles de conservar y con mínima necesidad de preparación. Sin embargo, los alimentos frescos se fueron haciendo menos asequibles [55,69,97,111].

Con el apoyo de los subsidios públicos, los países industrializados han podido exportar alimentos procesados a muy bajo costo, contribuyendo a una transición nutricional en los países en desarrollo, con la contradicción de que algunos de estos países venden en el mercado internacional alimentos nutricionalmente muy valiosos, como son las frutas y verduras, y compran a bajo precio los alimentos procesados. De esta manera, la población más pobre en los países en desarrollo, especialmente las economías emergentes,

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

han ido transitando hacia una alimentación poco variada, con predominio de alimentos procesados, ricos en grasas y azúcares [69].

Esta transición ha llevado a que los sistemas alimentarios a nivel global tiendan a generar obesidad, con la ayuda de formas de vida que promueven menos la actividad física. En muchos países el sobrepeso y la obesidad están llegando a una escala tal, que constituyen problemas de primera línea en la agenda de salud pública e implican un importante gasto sanitario asociado [112]; la revista *The Lancet* ha publicado en los años 2011 y 2015 dos series de investigaciones dedicadas a esta cuestión. Según los datos disponibles⁸, la cifra de personas con un índice de masa corporal ≥ 25 kg/mt² (sobrepeso) en la actualidad supera los 2,2 millardos de personas, de las cuales el 40% alcanzaría el nivel de obesidad (índice de masa corporal ≥ 30 kg/mt²).

⁸ Disponibles en la página web de World Obesity: <http://www.worldobesity.org>

La problemática del sobrepeso y la obesidad afecta tanto a países desarrollados como en desarrollo, y, dentro de ambos, afecta en mayor medida a las poblaciones más pobres, ya que en la actualidad, una dieta sana, con productos frescos, resulta más costosa que una dieta a base de productos procesados, que suelen tener un alto contenido de sal, azúcar y grasas añadidas [69].

Los sistemas alimentarios deberían facilitar que todas las personas pudieran acceder a **dietas sostenibles**, entendidas como *“dietas con bajo impacto ambiental que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras. Las dietas sostenibles concurren a la protección y respeto de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y permiten la optimización de los recursos naturales y humanos”* [69]. Pero las decisiones que dan forma a los sistemas alimentarios no se orientan principalmente por criterios nutricionales.

En opinión del investigador brasileño Fabio da Silva [113], los cambios globales en los sistemas alimentarios han sido impuestos por grandes corporaciones transnacionales. En una investigación publicada en 2015, señala que esos cambios inciden sobre los modos de producción, distribución, preparación e ingesta de alimentos con el objetivo final de generar riqueza para esas empresas y aumentar su participación en los mercados de forma concentrada.

Según Da Silva, las grandes corporaciones del sector alimentario hacen grandes inversiones para invisibilizar los conflictos de interés o para presentarlos como naturales, pero su investigación presenta ejemplos que demuestran que las diez mayores empresas transnacionales, miembros de la *International Food & Beverage Alliance*, venden productos y promueven prácticas que no son recomendables para dietas saludables y sostenibles, y adoptan políticas que refuerzan la expansión de tales productos y prácticas.

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

Desde el punto de vista del Ipes-FOOD (Panel Internacional de Expertos en sistemas alimentarios sostenibles), para reformar los sistemas alimentarios es necesario tener presentes los impactos que producen en la salud de las personas, en el estado nutricional, en el medio ambiente, así como los impactos en la vida de la población campesina [114].

Todo lo señalado desde el punto de vista de la adecuación, refuerza la urgencia de una revisión profunda de los sistemas alimentarios desde parámetros y criterios acordes con el DHAA.

3.4. Sostenibilidad.

El CDESC explica cómo entiende el componente de sostenibilidad del DHAA en el párrafo 7 de la OG 12:

“El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al 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. [...] el [significado] de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo”.

Se puede entender que en este planteamiento sobre la sostenibilidad se engloban dos dimensiones [1,4,99], una de carácter intrageneracional (la estabilidad) y otra de carácter intergeneracional (la sostenibilidad).

Siguiendo la definición de DHAA que da el CDESC en la OG 12, las personas deben tener acceso a la alimentación “en todo momento”, de forma estable, sin verse perturbados por períodos de carencia, ya sea puntual o cíclica.

Y además, la forma en que se garantiza la alimentación de la Población en el presente debería hacerse desde criterios de sostenibilidad de los recursos productivos para no poner en riesgo la posibilidad de alimentación de las poblaciones futuras.

La existencia de una estrecha relación entre la situación del medio ambiente y las posibilidades de disfrute de los derechos humanos no es nueva. A lo largo de más de cuatro décadas, diferentes organismos del sistema de Naciones Unidas han evidenciado esos vínculos, apareciendo la adecuada conservación del medio ambiente como una condición necesaria para la realización de algunos derechos, entre los cuales está el DHAA.

La producción de alimentos a través de actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras es una condición necesaria para poder garantizar el DHAA. Sin embargo, la forma en que se viene realizando esta producción pone en peligro la sostenibilidad de

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

este derecho, ya que está contribuyendo a la pérdida de fertilidad de los suelos, a la disminución de la biodiversidad (en el siglo XX se perdieron el 75% de las variedades agrícolas locales), contaminación de las aguas, etc. La agricultura se ve afectada por el fenómeno del cambio climático, que limita sus posibilidades de producción, pero, al mismo tiempo, produce más de la cuarta parte de las emisiones de GEI, que se podrían ver incrementadas al ritmo de crecimiento de la demanda y de los cambios en los patrones alimentarios.

El **desafío** que se presenta a los sistemas alimentarios es **ser capaces de cubrir las demandas alimentarias de la humanidad sin deteriorar el medio ambiente**, especialmente reduciendo las emisiones de GEI [111]. Para ello, se requieren cambios radicales en los sistemas de producción y consumo de alimentos [104].

Señala Olivier De Schutter que, si se quiere evitar que se produzca en el futuro próximo un declive significativo en la producción de alimentos,

la actividad agrícola debe dejar de ser uno de los principales focos de emisiones de GEI y contribuir a la mitigación a través de prácticas adecuadas [47].

Esta idea ha sido recogida en la Agenda 2030, concretamente en dos metas del ODS 2:

“2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y 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 de la tierra y el suelo.

2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de

los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente”.

Aunque hay bastante acuerdo en este diagnóstico, todavía no hay consensos claros en cómo hacer esa transición [55]. Alimentar a una humanidad creciente de una forma que sea sostenible requerirá cambios radicales tanto en la forma en que se producen los alimentos como en el consumo, conjugando medidas de muy diverso tipo y calado, y promoviendo una coordinación entre diferentes sectores y entre los diferentes eslabones de la cadena alimentaria para evitar retrocesos.

La **producción agrícola** debería replantearse desde criterios de sostenibilidad, de generación de incentivos para conservar adecuadamente los recursos productivos (tierra, agua, semillas, biodiversidad). A la vista del impacto de la agricultura industrial, va ganando valor en los últimos años la opción de la

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

agricultura familiar y campesina, a la que se le reconoce un mayor potencial de sostenibilidad, especialmente cuando se practica desde enfoques agroecológicos, con mayor capacidad de adaptación al cambio climático y de generación de servicios ambientales [85,115].

Es también relevante la **producción ganadera**, en la medida que se dedica el doble de extensión productiva a pasturas que a cultivos alimentarios y que, además, alrededor del 30% de dichos cultivos se utilizan para alimentar al ganado, por lo que habrá que analizar en qué medida esta organización del uso de los recursos productivos es adecuada para responder a las necesidades globales de seguridad alimentaria [116,117, 118]. Como señala la Comisión Europea [119], las decisiones sobre a qué finalidad se destina el uso de la tierra no siempre se toman partiendo de un análisis de sus potenciales impactos económicos, sociales y ecológicos. Los planteamientos sobre aumento de la producción ganadera deben, por todo esto, analizarse

desde la óptica de sus impactos ambientales, teniendo presente que también caben acciones de gestión de la demanda [118].

Tanto por sus aportes de vitaminas y minerales como por representar más del 7% de todas las proteínas consumidas en el mundo, la **pescas** es muy importante para la realización del DHAA. El consumo de pescado per cápita ha ido creciendo en las últimas décadas y se sitúa ya por encima de los 20 kg por persona al año. Las llamadas de atención sobre la insostenibilidad de algunas prácticas y métodos de pesca se vienen sucediendo y plasmando en acuerdos internacionales y códigos de buenas prácticas. La pesca industrial recibe el 80% de los subsidios destinados al sector; algunos de sus métodos (descartes, sobrepesca, arrastre...) tienen un negativo impacto y provocan que un alto porcentaje de las especies se estén explotando a niveles insostenibles. Sin embargo, la pesca a pequeña escala, que proporciona la mitad del pescado para consumo

humano, genera más empleo –hasta diez veces más por tonelada capturada–, al mismo tiempo que consume cuatro veces menos combustible, por lo que puede resultar más sostenible. Las mismas preocupaciones sobre la sostenibilidad deben aplicarse al sector de la acuicultura, que ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos años [83].

Aunque avanzar en medidas de sostenibilidad dirigidas a la producción alimentaria es muy relevante, es imprescindible conjugarlas con **medidas orientadas a la sostenibilidad del consumo**, ya que las tendencias del consumo van a ser claves para avanzar en la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Hay dos aspectos que resultan especialmente relevantes en este sentido, reducir las pérdidas y desperdicio de alimentos y conseguir transformaciones en los patrones alimentarios y en las dietas.

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

Aunque los datos de que se disponen y las cálculos que hasta el momento se han podido hacer tienen un carácter aproximativo, nos alertan del grave problema de ineficiencia que constituye el **desperdicio alimentario**, ya que se apunta a que alrededor de un tercio de los alimentos producidos para consumo humano se pierden o desperdician a lo largo de la cadena alimentaria; existen significativas diferencias entre países desarrollados y en desarrollo respecto a los eslabones de la cadena en los que se produce el desperdicio [120]. Este fenómeno del desperdicio alimentario tiene negativos impactos tanto económicos (por el valor de los alimentos desperdiciados) como ecológicos (por las emisiones de GEI que conlleva y el consumo innecesario de recursos destinados a la producción) y sociales (por el impacto en la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos para grupos vulnerables) [121]. Conseguir reducciones sustanciales del desperdicio alimentario sería un aporte importante para avanzar hacia sistemas alimentarios más sostenibles [116,122].

Los cálculos sobre el desperdicio alimentario no incluyen hasta ahora otro fenómeno que, de alguna manera, supone una forma de desperdicio: el **consumo excesivo de alimentos**, que además de tener efectos negativos en la salud (sobrepeso, obesidad y enfermedades relacionadas), supone en la actualidad un volumen de desperdicio similar al que se cuantifica en el eslabón del consumo, de acuerdo a algunas investigaciones preliminares. En este sentido, avanzar hacia dietas más saludables implicaría también un aporte significativo en clave de sostenibilidad [123].

Por tanto, hay un conjunto de tendencias en los patrones de la alimentación actual que podrían ser revisadas y, de esta forma, hacer aportes importantes en la sostenibilidad de los sistemas alimentarios: el abastecimiento a través de cadenas cortas, el consumo de productos de temporada, la moderación en el consumo de carne (principalmente de rumiantes), entre otras [111,116,118, 123].

Hay propuestas que podrían implicar mayores mejoras en la sostenibilidad pero que aún chocan con importantes resistencias culturales, como puede ser el consumo de insectos (o productos basados en insectos) como aporte proteínico, productos vegetales que imitan la carne o incluso se apunta la posibilidad de que se avance en el cultivo de carne in vitro [116,122].

Por tanto, los sistemas alimentarios suponen un peligro para la sostenibilidad del planeta y, al mismo tiempo, el deterioro medioambiental pone en peligro la capacidad de los sistemas alimentarios de garantizar el DHAA. En este sentido, el cambio climático y los fenómenos extremos que lo acompañan (alteraciones de las temperaturas y de los patrones de precipitación, sequías, huracanes, etc.) están incrementando tanto su intensidad como su frecuencia; esto está teniendo un impacto geográfico diferenciado, con efectos más intensos y negativos en países en desarrollo, especialmente en África [99,111,118].

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

En el cambio climático se ponen de manifiesto las graves inequidades que afectan al mundo: los países que más han contribuido a provocarlo sufren en menor medida sus efectos, mientras quienes menos hicieron por su generación son afectados con más intensidad. Por ello, los esfuerzos de mitigación y la financiación de la adaptación al cambio climático debería recaer sobre los países que más han contribuido a su generación [70].

Los desafíos de sostenibilidad de los sistemas alimentarios requieren que se aborden problemas como la incorporación de los costes sociales y ambientales asociados a su funcionamiento, los sistemas de fijación de precios que están estimulando dietas poco saludables y están perjudicando a los pequeños productores o la selección de estrategias de producción en función no solo de sus rendimientos sino también de sus impactos en el medioambiente [119,124].

3.5. Principios PANTHER.

Tomando como referencia los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, la OG 12 y el *UN Statement of Common Understanding on Human Rights-Based Approaches*, el Equipo de DHAA de la FAO identificó los principios de derechos humanos que resultan claves en la realización del DHAA, identificándolos con el acrónimo PANTHER⁹. El planteamiento del Equipo de DHAA da por supuesto que al DHAA le resultan de aplicación todos los principios de derechos humanos, tal como han sido identificados en el DIDH, y centra su atención en aquellos que operativamente considera más relevantes.

Estos principios, que deben enmarcar todas las etapas de implementación del DHAA dentro de un enfoque basado en los derechos humanos, ofrecen un marco de trabajo coherente para afrontar dimensiones

⁹ PANTHER hace referencia a los principios de participation, accountability, no discrimination, transparency, human dignity, empowerment y rule of law.

críticas de la gobernanza y orientar los programas y las políticas de seguridad alimentaria [19,23]. La aplicación de estos principios en los procesos de realización del DHAA es una de las principales distinciones respecto al concepto de seguridad alimentaria [22].

a. Participación:

El derecho a participar en los asuntos públicos ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos [1], en concreto, en el PIDCP, que establece en su art. 25.a) el derecho de todas las personas *“a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”*.

La participación admite gradaciones, escalas, de menor a mayor intensidad, desde la entrega y recepción de información, la consulta, el tomar parte en la adopción de decisiones e incluso en

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

su ejecución, monitoreo y evaluación. Las diferentes formas de participación expresan el grado en que la opinión de las personas que se ven afectadas por las políticas y programas es tenida en cuenta en la toma de decisiones que les van a afectar. Debe implicar la posibilidad tanto de converger con una posición, convalidar una decisión y sumarse a una propuesta, como discrepar y protestar [125,126]. En todo caso, la participación debe ser plena, activa, libre y significativa [1,20,127], no meramente una formalidad [128].

La participación de las personas y grupos que están en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad en la elaboración y ejecución de las políticas que afectan a la realización de su DHAA es una dimensión esencial de este derecho [85] y requiere el *“consentimiento libre, previo e informado de quienes se van a ver afectados”* [129].

La participación social en los procesos de toma de decisión relativos a políticas y programas sobre el DHAA permite [1,25,69,85,126]:

- dar credibilidad y legitimidad a las decisiones gubernamentales;
- garantizar que las políticas se fundamenten en las verdaderas necesidades y demandas de la población, especialmente de los grupos vulnerables;
- encontrar soluciones alternativas basadas en las condiciones y los conocimientos locales;
- ejercer el control social sobre las autoridades públicas;
- incrementar la toma de conciencia de los titulares de derechos sobre su DHAA.

La posibilidad de participación tiene unos condicionantes objetivos, propios del contexto sociopolítico, que favorecen o no dicha participación – actitud de las autoridades públicas, clima social y cultural, existencia de canales e instrumentos para su ejercicio, densidad del tejido social– y unos condicionantes subjetivos –motivaciones de las personas y de los grupos, información disponible, experiencia, capacidades, poder, recursos– [1,126].

b. Rendición de cuentas:

El principio de rendición de cuentas implica que los titulares de obligaciones respecto al DHAA (el Estado y las autoridades que lo representan) deben rendir cuentas de sus actuaciones y omisiones no solo ante sus superiores jerárquicos sino también ante la población que es titular de los derechos. Deben explicar y justificar sus decisiones, sus acciones u omisiones, así como las consecuencias derivadas, a las personas cuyo DHAA se ve afectado por las mismas [20,125].

Para que la rendición de cuentas se produzca de una forma adecuada, deben darse una serie de condiciones [1,19,20,23,25,125,130]:

- Debe haber una clara asignación de funciones y responsabilidades de las autoridades públicas respecto al DHAA.
- Las autoridades deben entender claramente cuáles son sus obligaciones.

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

- Las autoridades deben asumir compromisos respecto a la realización progresiva del DHAA y se deben fijar metas concretas, con plazos, así como con la necesaria dotación de recursos.
- La población debe tener acceso libre a información oportuna y fidedigna sobre las medidas adoptadas.
- Se deben establecer mecanismos y canales para que los titulares de derechos puedan hacer seguimiento, pedir cuentas y dar feedback a los responsables o incluso impugnar tanto el proceso como el contenido de las decisiones que afectan a sus medios de vida.
- Debe haber recursos judiciales, cuasi-judiciales o administrativos adecuados a disposición de las personas que hayan sido víctimas de una violación de su DHAA.

La existencia de mecanismos de control que sean independientes del Gobierno y que supervisen la aplicación de las políticas y programas

correspondientes puede ser una garantía importante para que se realice la rendición de cuentas. En este sentido, puede ser muy importante la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos o el papel de control ejercido por los parlamentos [30].

c. No discriminación:

La no discriminación es un principio fundamental del DIDH, derivado del carácter universal de estos derechos. Además, establece una obligación de carácter inmediato sobre los Estados, de manera que las discriminaciones en este campo constituyen violaciones de derechos humanos.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su tarea de velar por la adecuada comprensión y aplicación del PIDCP, dedicó su Observación General 18, en 1989, a la no discriminación. En ella define la discriminación como *"toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos,*

como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas" (párrafo 7).

La discriminación puede darse de forma **directa** –cuando una persona es tratada de forma menos favorable que otra por alguno de los motivos prohibidos, en situaciones que puedan ser comparables,– o de forma **indirecta** –cuando una norma, resolución o comportamiento de una autoridad pública, que tiene una apariencia de imparcialidad, coloca a una persona en una situación de desventaja frente a los demás por alguno de los motivos prohibidos–, y ambas deben evitarse [1].

La prohibición de la discriminación no excluye la posibilidad de esta-

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

blecer discriminaciones positivas, que sí son permitidas por el DIDH. En estas situaciones puede darse, por parte de las autoridades públicas, un trato diferenciado a algunas personas o grupos de población para subsanar actos discriminatorios cometidos en el pasado y para promover la igualdad de oportunidades con respecto al DHAA. Esto significa que hay que tener especialmente en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables y adoptar medidas específicas dirigidas especialmente a aquellas personas o grupos que son objeto de discriminación más frecuentemente: mujeres, pueblos indígenas y minorías, niños, inmigrantes, trabajadores migrantes y refugiados [1,20,69,125].

Además del principio general de no discriminación, tanto el PIDCP como el PIDESC establecen, en su art. 3, común a ambos pactos, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y, por tanto, de forma implícita, la **prohibición de discriminación contra la mujer**, que fue desarrollada con posterioridad en la Convención para

la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

A pesar de ello, la discriminación contra la mujer sigue siendo una realidad en todas las sociedades, como resultado tanto de normas (leyes) como de tradiciones culturales y usos sociales que provocan desigualdad en el acceso a los recursos productivos (especialmente, tierra, crédito, servicios de extensión, etc.), limitada capacidad para participar en la toma de decisiones que afectan a la familia, desequilibrios y desigualdades en la distribución de tareas en el hogar, lo que lleva a una menor disponibilidad de tiempo para las mujeres y niveles de formación más bajos [131].

Señala Olivier de Schutter que, para hacer frente a la discriminación de las mujeres desde un enfoque de derechos humanos, hay que reducir su carga de trabajo en el hogar, cuestionando la división de roles por sexos, incrementar su autonomía y tener en cuenta el enfoque de género en la seguridad alimentaria [131].

d. Transparencia:

El principio de transparencia implica que los titulares de derechos, especialmente los grupos vulnerables, tienen derecho a recibir de los titulares de obligaciones la información relevante sobre los procesos de toma de decisión que puedan tener un impacto positivo o negativo en la realización de su DHAA, en un formato y por un canal que les resulte accesible y comprensible [19,20,127,129].

Los titulares de derechos no solo deben tener acceso libre a la información pertinente sino también deben tener la posibilidad de exigirla cuando no le sea entregada [1,130]. Los titulares de obligaciones deben adoptar una estrategia de comunicación clara, de doble vía, con los grupos y comunidades afectados [19].

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

e. Dignidad humana:

La dignidad de la persona humana es una referencia ineludible de las grandes declaraciones y pactos de derechos humanos, que ha ido adquiriendo una relevancia cada vez mayor en relación con los límites del poder sobre la vida de las personas, llegando a convertirse –primero implícita y luego explícitamente– en la base infranqueable del derecho. La afirmación de la dignidad de cada persona concreta fue el motor que hizo posible la extensión universal de los derechos humanos, más allá de las situaciones y circunstancias históricas concretas, y por ello, su inclusión como referente primordial para el reconocimiento de los derechos y como fuente de la que brotan los derechos humanos, reviste una importancia excepcional. Por tanto, existe una ineludible vinculación entre dignidad y derechos humanos; señala Caamaño [132] que los derechos no solo son la garantía del reconocimiento de la dignidad de cada ser humano en cada contexto, sino también su expresión más visible.

Este principio implica que las personas deben ser tratadas como un fin en sí mismas, nunca como un medio, y por tanto, supone que ninguna persona debe ser tratada u obligada a actuar de una manera que afecte a su autoestima, a su reconocimiento social, al respeto de las otras personas o a su propio sentido de dignidad [20,125].

Las autoridades públicas están obligadas a garantizar que las medidas que afecten a la capacidad de las personas de ejercer su DHAA sean adoptadas de manera tal que se respete su dignidad. Esto requiere comprensión respecto a la cultura local, la religión, la sociedad, la política u otros aspectos relacionados que puedan afectar a la dignidad de las personas [1,19].

f. Empoderamiento:

Explica el ex relator especial sobre el derecho a la alimentación, De Schutter, que la falta de poder es una fuente de pobreza, porque las personas en situación de marginación suelen recibir menos apoyo que los grupos que están mejor relacionados con el gobierno; y, al mismo tiempo, la pobreza agrava la falta de poder, generando un **círculo vicioso de desempoderamiento** [85].

Frente a ello, este principio, íntimamente relacionado con el de participación, busca promover las facultades, la habilidad y la capacidad de los titulares de derechos, especialmente los más vulnerables, para cambiar sus propias vidas, para exigir y ejercer sus derechos de manera eficaz y hacer responsables a los titulares de obligaciones, incluida la facultad de exigir al Estado reparaciones en caso de violación del derecho a la alimentación [1,126, 127].

3. Elementos que lo forman y principios que lo informan.

Las autoridades deben facilitar a las personas los espacios y medios para elegir y para ejercer influencia y control sobre las decisiones que afectan a sus medios de vida; ello requiere estrategias inclusivas y participativas de fortalecimiento de capacidades [19].

g. Estado de Derecho:

Todos los miembros de la sociedad están sometidos al **imperio de la ley**, incluyendo a las autoridades públicas, que deben ajustar su comportamiento a la misma, de manera que la autoridad se ejerce de manera legítima cuando se hace según las leyes aprobadas y publicadas, respetando los procedimientos establecidos para su aplicación. Este principio actúa como **salvaguarda contra** el uso arbitrario de autoridad y **el abuso de poder**.

Las actuaciones en contra de los derechos humanos consagrados en el ordenamiento jurídico no pueden quedar impunes. Por tanto, este

principio de estado de Derecho implica disponer de acceso a la justicia y a recursos efectivos –judiciales, cuasijudiciales y administrativos– para todas las personas cuyo DHAA haya sido violado [1,8,127,129].

Los principios de derechos humanos marcan pautas claras a los titulares de obligaciones – los Estados– no sobre lo que tienen que garantizar –la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad de la alimentación–, sino sobre cómo deben hacerlo, qué condiciones deben cumplir los procesos encaminados a ello.

4. Obligaciones de los Estados. Naturaleza e implicaciones.

En el DIDH, los Estados son los titulares de las obligaciones jurídicamente vinculantes que se derivan de los tratados de derechos humanos. Los diferentes poderes del Estado y niveles de organización territorial están afectados por estas obligaciones derivadas del DIDH, que constituyen un estándar mínimo frente al cual el ordenamiento jurídico de cada Estado puede hacer ampliaciones pero no disminuciones [1,6,9, 11,133].

El DHAA se consagra en el PIDESC, por lo que le afectan las obligaciones que este tratado establece para los derechos económicos, sociales y culturales: adoptar medidas adecuadas que permitan progresar en la garantía del derecho; hacerlo sin discriminaciones; respetar el DHAA, protegerlo y hacerlo efectivo; así como cooperar para ello con otros Estados [134].

No está claro si el principio de efectividad progresiva consagrado en el art. 2 del PIDESC afecta a todas estas obligaciones o si algunas de ellas pueden considerarse de carácter inmediato.

4.1. Obligación de adoptar medidas de forma progresiva.

De acuerdo con el art. 2.1 del PIDESC, los Estados que son parte en este tratado se comprometen a *“adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*.

Según el CDESC, los Estados tienen libertad de decisión para establecer los diferentes tipos de medidas, que pueden ser muy diversas: legislativas, de regulación administrativa, financieras, sociales, educativas, entre otras. Lo que sí señala es que los Estados deben adoptar medidas, buscando expresamente cumplir con sus obligaciones derivadas del PIDESC.

Los Estados parte en el PIDESC están obligados a adoptar medidas para progresar en el cumplimiento y garantía del DHAA de acuerdo al ritmo que le marquen sus condiciones y situación, pero asumiendo que existe un **principio de no regresión** en virtud del cual, si bien no se impone un determinado ritmo de avance, sí se exige que no haya retrocesos injustificados, que se considerarían violaciones del derecho a la alimentación [1,6,8,11,135].

Tomando como referencia algunas aclaraciones realizadas por el CDESC en sus observaciones generales 3 y 12, los Estados deben destinar recursos a la garantía de estos derechos, hasta el límite de sus posibilidades, dándoles preferencia respecto a otras prioridades que no constituyan derechos humanos. El CDESC utiliza diversos parámetros para verificarlo, comparando diferentes tipos de gastos del Estado, o comparando Estados del mismo nivel económico, o comparando tendencias entre la economía del país y la inversión en los DESC [1,6,8,11,19,25,136,137].

4. Obligaciones de los Estados. Naturaleza e implicaciones.

Cabe entender que no todas las obligaciones estatales se rigen por el principio de efectividad progresiva. Algunas se pueden considerar como absolutas e inmediatas, como puede ser la obligación de que cualquier persona bajo la jurisdicción del Estado esté protegida contra el hambre.

En este caso, el Estado no puede argumentar que no dispone de recursos suficientes; si lo hiciera, debería demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles, incluso a través del recurso a la cooperación internacional [1,6,19,24,133,135,136,137].

4.2. Obligación de no discriminación.

El art. 2.2 del PIDESC establece que *“los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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”*.

Los Estados tienen una **obligación inmediata de no discriminar** por ninguno de los motivos prohibidos por el DIDH. El DHAA debe garantizarse a todas las personas por igual. Esta obligación no es progresiva sino absoluta e inmediata [1,8,11,19,24,136].

Sí se permite la adopción de medidas de **discriminación positiva** para contrarrestar discriminaciones previas o condiciones de partida que generan discriminación [1].

4.3. Obligación de respetar.

Esta obligación limita la acción estatal en el sentido de que debe evitar que cualquier tipo de acción – ya sea legislativa, política, administrativa o de cualquier clase– se haga de tal manera que impida o condicione el ejercicio del DHAA de cualquier persona o grupo en su jurisdicción. Es una obligación de abstención o negativa. Entendiendo que la forma principal de realización del DHAA será a través de actuaciones de los titulares de este derecho, el Estado

no debe impedirlo, por ejemplo, limitando su disponibilidad de recursos para producirlos [1,4,6,8,11,21,24,83,96,133,138,139,140,141,142,143].

Al ser una obligación de no hacer, podemos considerar que es una obligación inmediata, que no está afectada por el principio de efectividad progresiva. Por tanto, el Estado no puede argumentar que su incumplimiento se produzca por limitación de recursos. Hay bastante acuerdo en el hecho de que esta obligación tiene una dimensión internacional, es decir, que la obligación de los Estados de no interferir en el derecho a la alimentación también debe afectar a actos que repercutan negativamente en la realización del DHAA en terceros países [1,144].

4.4. Obligación de proteger.

Los Estados no solo deben evitar que sus propios actos limiten el DHAA de las personas bajo su jurisdicción, sino que también deben evitar que

4. Obligaciones de los Estados. Naturaleza e implicaciones.

actores privados, ya sean personas individuales o jurídicas (empresas), puedan afectar negativamente con sus acciones en la realización del DHAA de cualquier persona.

El Estado deberá regular adecuadamente -mediante leyes, reglamentos y regulaciones administrativas y revisiones periódicas y regulares de su cumplimiento- estas situaciones para evitar que se perjudique la realización del DHAA [1,4,5,8,11,15,19,21,22,23,24,69,83,96,104,133,141,142,143,145].

Las Directrices de Maastricht¹⁰ señalan que *“los Estados son responsables de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales cuando no controlan con la debida diligencia la conducta de los actores no estatales”*.

¹⁰ Directrices elaboradas en 1997 por un conjunto de expertos para ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del PIDESC, con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los DESC y las respuestas y recursos adecuados a los mismos

Se entiende que esta obligación es de carácter positivo, es decir, demanda del Estado que actúe regulando el comportamiento de terceros. Por este motivo, hay interpretaciones que le asignan un carácter progresivo. Pero si se considera que la efectividad progresiva de los DESC proviene de considerarlos derechos costosos, es decir, que requieren muchos recursos para su realización, esta obligación no parece responder a ese carácter, ya que no requiere destinar gran cantidad de recursos sino ejercer adecuadamente la potestad regulatoria.

Algunos ejemplos de situaciones que requerirían esta protección podrían ser: evitar que se comercialicen alimentos que no cumplan criterios de inocuidad [11,142]; regulación de la especulación financiera con alimentos [47,146]; establecimiento de patentes comerciales sobre semillas [140]; garantía de un salario mínimo que permita cubrir las necesidades básicas; regulación de campañas de publicidad de alimentos dirigidas a menores [69]; establecimiento de

reglas al comercio de sustitutos de la lactancia materna [69,142]; regulación de productos que pueden ser nocivos para la salud de las personas o del medioambiente [69,70,112]; regulaciones pesqueras que protejan los derechos e intereses de la pesca artesanal [83]; regulación de la contaminación de recursos productivos, especialmente tierras y aguas [6]; regulación de los biocombustibles y su impacto en el DHAA [15]; regulación de las operaciones de landgrabbing [147].

Aunque cada vez hay más acuerdo en la importancia y necesidad de que esta obligación de proteger implique que los Estados controlen y regulen la actividad de actores no estatales bajo su jurisdicción, cuyas actuaciones puedan repercutir en el DHAA de la población de otros países, esto resulta difícil de llevar a la práctica, dada la libertad de acción de las empresas que trabajan de forma transnacional [1,6,29,96,144,147].

4. Obligaciones de los Estados. Naturaleza e implicaciones.

4.5. Obligación de garantizar.

La obligación de garantizar el DHAA está integrada por varios aspectos que se complementan:

- Por un lado, el Estado debe contribuir a la realización del DHAA generando un entorno facilitador para que las personas, por sus propios medios, realicen su DHAA. Para ello se requerirán políticas que faciliten que los colectivos vulnerables mejoren su capacidad de conseguir alimentos.
- Por otro lado, para aquellos grupos de población que no tienen capacidad de realizar su DHAA por sí mismos, el Estado debe hacerlo efectivo, de forma que ninguna persona se encuentre en situación de hambre. Para ello, el Estado deberá proveer alimentos a través de sistemas de protección social. Esto es especialmente visible en emergencias y desastres. Los Estados deben dotarse de sistemas de prevención de riesgos de hambruna y de detección temprana de estas situaciones.

- Por último, se puede considerar también incluido el significado de promover, es decir, dar a conocer la existencia del DHAA entre los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades.

Debido a los recursos que los Estados deben destinar para cumplir con esta obligación de garantizar, se entiende que es una obligación sometida al principio de efectividad progresiva, salvo en aquellas situaciones en que hay grupos de población en situación de hambre, ya que la protección debida en estas situaciones es inmediata [4,8,66].

4.6. Obligación de cooperar con otros Estados.

Cuando los Estados no cuenten con recursos suficientes para garantizar el DHAA, deben recurrir a la cooperación internacional, al menos para poder garantizar que toda la población esté protegida contra el hambre. Desde el punto de vista contrario, y a pesar de que se entiende que los Estados están obligados a garantizar el DHAA a la población sometida a su jurisdicción [15], cada vez se habla más de obligaciones extraterritoriales, basadas en el deber de cooperar establecido en la Carta de San Francisco, de manera que las obligaciones de los Estados respecto al DHAA también tiene una dimensión internacional, procurando que el respeto, protección y garantía del DHAA alcance al conjunto de los Estados, cooperando especialmente con aquellos que sufren peores situaciones de inseguridad alimentaria.

4. Obligaciones de los Estados. Naturaleza e implicaciones.

El CDESC también señala la importancia de la cooperación internacional para realizar el DHAA, llamando la atención de los Estados sobre las repercusiones que sus decisiones puedan tener sobre el DHAA de la población de terceros Estados, así como colaborar en la realización del DHAA en otros países de acuerdo al DIDH y a las regulaciones de la ayuda humanitaria. Sin embargo, las obligaciones extraterritoriales siguen estando poco desarrolladas, poco definidas y con un gran margen de discrecionalidad [29,141,148].

Las obligaciones de los Estados que han ratificado el PIDESC respecto a la realización del DHAA pueden tener diferente naturaleza, siendo inmediatas en unos casos y progresivas en otros. Aunque, tratándose de un DESC, pudiera pensarse en inicio que la mayor parte de las obligaciones estatales están afectadas por el principio de efectividad progresiva expresado por el art. 2 del PIDESC, hemos podido ver que hay bastantes obligaciones estatales relacionadas con el DHAA que tienen un carácter inmediato.

2ª PARTE. CONSAGRACIÓN DEL DHAA EN EL ÁMBITO NACIONAL

De acuerdo con lo que establece el art. 2.1 del PIDESC, los Estados Parte deben adoptar medidas legislativas y de otro tipo apropiadas para poner en práctica el derecho a la alimentación a nivel nacional. Con este fin, deben constitucionalizar el derecho a la alimentación, promulgar una ley marco sobre el derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria e implementar políticas públicas de seguridad alimentaria y nutrición que faciliten la realización progresiva del derecho a la alimentación en sus jurisdicciones [149,150].

En muchos casos, el poder judicial podría tener un papel importante en la protección del DHAA en el contexto nacional a través de la aplicación de las protecciones de derechos humanos articuladas en el derecho internacional. Sin embargo, sigue siendo habitual que el poder judicial tenga una percepción poco clara sobre el DHAA y sobre lo que constituyen violaciones del mismo. Además, la falta de mecanismos para las denuncias individuales o grupales

ha impedido que el poder judicial otorgue un contenido significativo al derecho a la alimentación [151]. Esto refuerza la necesidad del reconocimiento de este derecho en los ordenamientos jurídicos nacionales, de cara a su adecuada protección.

La creación de instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto instrumentos convenciones como de *soft law*, puede ayudar a la evolución de los ordenamientos jurídicos nacionales, al proporcionar modelos fácilmente disponibles y adaptables para constituciones y leyes [152].

Este ha sido el caso del DHAA; su consagración en la DUDH y en el PIDESC, su explicación e interpretación a través de la Observación General 12 del CDESC, la elaboración por parte de la FAO de las Directrices voluntarias para la realización progresiva de este derecho (DVDHAA) y el arsenal de recursos, guías, metodologías, manuales y cursos elaborados y ofrecidos por el equipo de derecho a la alimentación de la FAO, han servido

para facilitar este tránsito del DHAA desde el ámbito del derecho internacional, en el que nació, hasta su consagración en los ámbitos nacionales a través de su constitucionalización, de la aprobación de leyes y de la implementación de políticas públicas.

5. El DHAA en las constituciones.

5.1. Constitucionalización de los DESC.

El verdadero carácter de derechos humanos de los DESC viene suscitando discrepancias entre los académicos. En el caso concreto del DHAA, para unos la dificultad estriba en poder determinar qué acciones se requieren para el cumplimiento de este derecho; para posiciones positivistas, no pueden considerarse verdaderos derechos hasta que sean regulados en una ley que los haga exigibles ante los tribunales; para la teoría libertaria, el deber de alimentar a los hambrientos es una cuestión de caridad, es algo voluntario, no un requisito de justicia que deba hacerse cumplir legalmente [153]. Esta última consideración, que la falta involuntaria de acceso a los alimentos no es una cuestión política, sino que debe resolverse con caridad [154], es una percepción muy común en Estados Unidos [155]; también en Canadá la proliferación de "soluciones" caritativas frente a la inseguridad alimentaria ha trasladado el debate político des-

de el ámbito de los derechos al de la benevolencia [156].

Según Jung et al. [157], aunque la constitucionalización de los DESC se ha ido haciendo más habitual en las constituciones nacionales en las últimas dos décadas, no todos los DESC están igualmente plasmados y protegidos; en unos casos son consagrados como derechos justiciables, mientras que en otros tienen un carácter más aspiracional. Desde su análisis, esta distinción suele ser normalmente bastante clara y se puede identificar a través del cumplimiento de tres criterios principales:

- Primero, para que un determinado derecho se considere codificado como justiciable, la constitución debe incluir un mecanismo de revisión judicial, por ejemplo, un recurso de amparo o una acción de tutela.
- Segundo, una constitución debe declarar, implícita o explícitamente, que los individuos tienen el poder de iniciar una acción de revisión o protección judicial.

- Finalmente, una constitución puede hacer una distinción entre derechos justiciables y aspiracionales, dependiendo de en qué parte de la constitución se encuentren consagrados.

El hecho de que un estado que sea parte en el PIDESC incorpore en su constitución determinados DESC, consagrándolos como justiciables - denominados habitualmente en la doctrina, derechos fundamentales-, implica que asume obligaciones vinculantes, tanto bajo los instrumentos nacionales como internacionales [158].

En otros casos, la consagración de algunos DESC en la constitución no se produce con ese carácter de derechos fundamentales, sino con un carácter aspiracional, como principios orientadores de las políticas del Estado. Esta forma de consagración de los DESC en la constitución obedece a la idea de que son derechos que involucran gastos estatales sustanciales, por lo que deben realizarse solo en la medida en que el gobierno electo lo considere factible fiscalmente [159].

5. El DHAA en las constituciones.

Aunque muchas posiciones académicas asumen que un derecho, para ser tal, debe estar constitucionalmente consagrado y ser judicialmente ejecutable, este es solo un significado limitado del término "derecho"; los derechos que se consagran con carácter aspiracional, como principios orientadores de las políticas del Estado, en la medida que se plasman en programas concretos, también generan derechos a determinados individuos, al menos mientras el programa esté vigente [160].

También señalan Jung et al. [157] la distinción de **cuatro categorías de DESC** en función de su contenido y de la amplitud de su reconocimiento:

- Por un lado, derechos económicos, que se otorgan a las personas en función de su situación laboral y persisten solo mientras permanezcan empleados o en alguna relación con el trabajo. Señalan seis derechos de este tipo: derecho a formar o afiliarse a un sindicato, huelga, ocio, un salario justo, un ambiente de trabajo

saludable y seguridad social derivada del empleo. La mitad de las constituciones del mundo contienen tres o más de estos derechos y, en más de dos tercios de los países, al menos uno de esos derechos está consagrado como derecho justiciable.

- En segundo lugar, los que denominan derechos sociales estándar, por ser, entre los derechos sociales, los menos controvertidos y más ampliamente consagrados: educación, atención médica, seguridad social y protección infantil.
- En tercer lugar, los derechos ambientales, caracterizados porque solo se pueden disfrutar de manera colectiva, ya que tienen relación con bienes públicos: derecho a un medio ambiente saludable y a la protección del medio ambiente.
- Y, por último, los que denominan derechos sociales no estándar, porque son los menos propensos a estar consagrados en las consti-

tuciones (la mitad de todas las constituciones contemporáneas no contienen derechos de este tipo) y los menos propensos a ser justiciables: derecho a la vivienda, al agua, a la alimentación y al desarrollo.

A partir de su análisis, establecen que América Latina y los estados post-comunistas son las regiones en cuyas constituciones nacionales se consagran con mayor amplitud estos cuatro tipos de DESC y, además, mayoritariamente con carácter justiciable.

5. El DHAA en las constituciones.

5.2. Importancia de la consagración constitucional del DHAA.

Como pieza central y fundamento del ordenamiento jurídico del país, las constituciones nacionales son vehículos importantes para el reconocimiento formal del DHAA, ya que crean la base necesaria para el desarrollo o la reforma de las leyes y políticas nacionales para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional [161]. De hecho, se considera que la consagración constitucional del DHAA es la base más sólida posible que puede tener, ya que todas las leyes deben ajustarse a las disposiciones constitucionales [28], debido a la superioridad normativa de la constitución en la jerarquía de fuentes del ordenamiento jurídico; sus disposiciones no solo son vinculantes para todas las autoridades públicas - políticas, administrativas y judiciales - en el desempeño de sus funciones, sino que además ofrecen a los ciudadanos el derecho de apelar para obtener justicia y reparación frente a aquellos actos que, en conflicto con la

constitución, sean perjudiciales para la realización de sus derechos fundamentales [150].

Al establecer los derechos y libertades de los ciudadanos (titulares de derechos), la constitución implica un límite y una orientación para la actuación del Estado (titular de obligaciones).

Si el DHAA está reconocido como derecho fundamental en la constitución, tiene la posibilidad de alcanzar el mayor nivel de protección, al mismo tiempo que gozará de una estabilidad significativa, más allá de los cambios políticos.

La garantía que puede suponer para la realización del DHAA el hecho de estar reflejado en la constitución, va a depender de la manera en que esté consagrado el derecho, de la manera en que esté expresado en el texto constitucional, del conocimiento que tengan sobre este derecho las diferentes autoridades del Estado, incluyendo los tribunales, de los recursos administrativos y judiciales

que existan en el ordenamiento jurídico para defender este derecho y del conocimiento que tengan los propios titulares del derecho [134].

Como hemos señalado, el DHAA es un derecho de carácter multisectorial, que se puede ver afectado por políticas de muy diferentes sectores, por lo que se requeriría una adecuada coordinación de diferentes departamentos o áreas de gobierno y que exista coherencia de políticas al respecto. Se debe garantizar que ninguna norma legal o regulación administrativa o decisión política tengan una incidencia negativa para el cumplimiento de este derecho. La forma más adecuada de garantizar esta coherencia es a través de la consagración constitucional entre los derechos fundamentales que obligan al conjunto de los poderes públicos, que requieren un desarrollo legal a partir del contenido mínimo reflejado en la constitución, así como una protección judicial.

5. El DHAA en las constituciones.

5.3. Análisis actualizado de las experiencias de constitucionalización.

Se suelen considerar cuatro posibles formas de constitucionalización del DHAA [150,162]:

- i. El reconocimiento directo y explícito del derecho a la alimentación entre los derechos proclamados en la constitución como fundamentales.
- ii. El reconocimiento implícito del DHAA como parte de otros derechos más amplios, en los que el derecho a la alimentación está implícito, según su significado normal en el derecho internacional, como son el derecho a condiciones de vida adecuadas, a una vida compatible con la dignidad humana, un nivel de vida adecuado o decente, al bienestar, a los medios necesarios para vivir una vida digna, al desarrollo, a un nivel de vida que no esté por debajo del nivel de subsistencia o el derecho a la asistencia social.
- iii. El reconocimiento explícito del derecho a la alimentación, no como derecho fundamental, sino como principio orientador de las políticas del Estado; estas disposiciones constitucionales sirven para guiar la acción gubernamental, particularmente en el campo socioeconómico, pero no se considera que brinden derechos individuales o justiciables.
- iv. El reconocimiento indirecto, mediante la interpretación, por parte del poder judicial, de otros derechos humanos en los que el derecho a la alimentación no está necesariamente implícito, como puede ser el derecho a la vida o el derecho a no ser sometido a torturas ni tratos degradantes. Este fue el caso, por ejemplo, de la campaña desarrollada por organizaciones de la sociedad civil en la India para reclamar la protección del derecho a la alimentación -no consagrado en aquel momento en la constitución- como derecho

conexo al derecho a la vida, a través de un litigio de interés público ante la Corte Suprema de la India, que llevó a ésta a considerar el DHAA como parte del derecho a la vida y emitió órdenes para que el poder ejecutivo utilizara las reservas públicas de granos que tenían almacenadas para satisfacer la necesidad de alimentación de algunos sectores de población especialmente pobres [159,163, 164,165]. Sin embargo, no parece que este reconocimiento indirecto pueda considerarse una forma de constitucionalización del DHAA en sentido estricto, ya que no depende de la voluntad del poder legislativo, sino de la actuación del poder judicial.

Teniendo en cuenta estas diferentes formas, algunos académicos consideran que la constitucionalización del DHAA está bastante extendida, que son muchos los Estados que han incorporado este derecho en sus constituciones [150,153].

5. El DHAA en las constituciones.

Esto es cierto respecto a la región de América Latina y el Caribe, que, con una prolífica producción legislativa sobre este derecho en los últimos años, está a la vanguardia mundial en cuanto al reconocimiento y a la incorporación del derecho a la alimentación en los marcos jurídicos y constitucionales [166,167].

Sin embargo, en el detallado análisis constitucional de los DESC realizado por Jung et al. [157], el DHAA aparece como uno de los derechos sociales no estándar, que muy raramente aparecen constitucionalizados, especialmente como derechos fundamentales, frente a otros DESC, por ejemplo el derecho a la educación, cuyo reconocimiento es prácticamente universal.

Tomando como referencia las tres formas señaladas de constitucionalización del DHAA -explícita, implícita y como principio orientador de las políticas-, hemos realizado un análisis actualizado y amplio de las constituciones del mundo, de acuerdo a las versiones en inglés recogidas en *The*

*Constitute Project*¹¹:

- Se han clasificado como constituciones que consagran de forma explícita el DHAA solamente aquellas que consagran este derecho expresamente en el bloque constitucional de derechos y libertades.
- Se han clasificado como constituciones que consagran el DHAA de forma implícita aquellas que, aunque no mencionan expresamente la alimentación como derecho, consagran otros derechos que se puede entender que la engloban.
- Y se han clasificado como constituciones que incorporan el DHAA como principio orientador de las políticas del Estado, aquellas que expresamente mencionan el DHAA en dicho bloque constitucional.

En unos casos, la consagración del DHAA se realiza de forma general, para toda la población; en otros casos, se reconoce para determinados grupos de población.

De acuerdo a este análisis:

- 29 países consagran de forma explícita el DHAA en su constitución;
- en otros 72 países se puede entender que está consagrado de forma implícita en otros derechos más amplios (derecho a un nivel de vida digno, derecho a la asistencia social, etc.);
- en 11 constituciones el DHAA no aparece consagrado como derecho, pero sí como principio orientador de las políticas del Estado;
- en 82 casos no hay ningún tipo de reconocimiento o consagración del derecho a la alimentación.

¹¹ Se han analizado las constituciones de 194 países, recogidas en la base de datos www.constituteproject.org descargadas en fecha 09/07/2019

5. El DHAA en las constituciones.

A **nivel regional**, clasificando los países de acuerdo a los grupos regionales establecidos por el Banco Mundial, podemos observar que la consagración explícita del DHAA en la constitución ha sido más generalizada en América Latina y Caribe (el 45% de los países de la región); a nivel mundial, más de la mitad de los países que consagran explícitamente el DHAA en la constitución son latinoamericanos. La consagración implícita, a través de otros derechos, está más presente en Europa y Asia central (dos tercios de los países). Los menores porcentajes de reconocimiento del DHAA se dan en Norte de África y Oriente medio y en Asia oriental y Pacífico.

Desde el punto de vista de los **grupos de población** a los que se garantiza este derecho, en el caso de los países que reconocen de forma explícita el DHAA, lo mayoritario es que se reconozca de forma general para toda la población (23 países) y en seis casos se reconoce para determinados grupos de población (infancia, tercera

Tipo de consagración del DHAA, resumen por regiones

	TIPO DE CONGRACIÓN DEL DHAA			
	Explícita	Implícita	Principios de política	No consagración
África subsahariana	6	14	5	22
Norte de África-Oriente medio	1	9	1	10
Asia oriental y Pacífico	1	9	1	20
Asia meridional	2	0	4	2
Europa y Asia central	4	35	0	13
América del Norte	0	0	0	2
América Latina y Caribe	15	5	0	13
TOTAL	29	72	11	82

Fuente: elaboración propia

edad y mujeres gestantes y lactantes). En el caso de los países que tienen un reconocimiento implícito, en un 47% de los casos el reconocimiento es solo para determinados grupos de población, siendo los más habituales tercera edad, infancia y personas con discapacidad. En aquellos países que consagran el

DHAA como principio orientador de las políticas estatales, en el 91% de los casos se trata de un reconocimiento general

5. El DHAA en las constituciones.

Reconocimiento del DHAA por tipo de consagración constitucional y grupos de población a los que se reconoce

	TIPO DE CONGRACIÓN DEL DHAA		
	Explícita	Implícita	Principios de política
General	23	38	10
Grupos específicos	6	34	1
Tercera edad	3	20	
Infancia	6	20	
Mujeres gestantes y lactantes	2	8	
Indigentes/Personas necesitadas		9	
Personas con discapacidad		20	
Huérfanos/as		3	
Viudas		3	
Personas desempleadas		4	
Enfermos/as		9	
Veteranos/mártires/víctimas de guerra/Sus familias		5	
Personas afectadas por una emergencia		1	
Trabajadores/as			1

Fuente: elaboración propia

¹² Anteriormente estos informes se titulaban “El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, conocidos como SOFI, por sus siglas en inglés. Es importante tener presente que los datos que se ofrecen en el informe de cada año no corresponden a ese año, sino a los anteriores. Así, por ejemplo, los datos que se ofrecen en el informe de 2011 corresponden a los años 2006 a 2008, es decir, son previos a la gran crisis mundial de precios de los alimentos. Normalmente, el informe de un año ofrece datos que han sido recogidos en los dos años anteriores.

En cuanto a los 29 países que recogen de forma explícita en su constitución el DHAA, podemos observar diferencias en cuanto al apartado constitucional en el que lo incluyen, respecto al grupo o grupos de población a los que se garantiza este derecho, respecto a la justiciabilidad o sistema de protección del mismo, entre otras cuestiones.

En lo que respecta a la evolución de la situación de hambre en aquellos países que han hecho una consagración explícita del DHAA en la constitución, tomando como referencia los datos publicados en los informes anuales sobre “El Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo”¹² entre 2011 y 2020, podemos ver que hay algunos casos en los que se ha producido una evolución positiva en esta última década: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Surinam y Nepal, en los que, con una trayectoria bastante estable, se ha producido una reducción de la prevalencia de hambre en la mitad o más.

5. El DHAA en las constituciones.

Algunos otros países, aunque han tenido altibajos a lo largo del período, tienen un balance positivo entre el comienzo y el final, como es el caso de Bolivia, Guyana, Kenia, Malawi, Nicaragua y Panamá. Varios países no presentaban problemas sensibles de hambre y se han mantenido en esta misma tónica (Sudáfrica, Cuba, Fiji, Bielorrusia, Hungría y Ucrania).

Hay un par de casos (República Democrática del Congo y Moldavia) en los que, por falta de datos, no podemos valorar la evolución.

Y por último, hay varios países que han tenido una tendencia más bien de empeoramiento: Níger, Zimbabue, Haití, Honduras, México y Maldivas.

Por tanto, del análisis constitucional realizado no se puede establecer una relación directa entre reconocimiento constitucional explícito del DHAA y menores niveles de hambre en la población. La constitucionalización no parece ser suficiente para hacer efectivo el goce del derecho a la

alimentación, al menos en algunos países; la protección efectiva de este derecho no puede garantizarse únicamente mediante la disposición constitucional, sino que son necesarias una serie de acciones políticas nacionales e internacionales y un conjunto de reformas del sistema alimentario mundial que sólo pueden abordarse seriamente desde una perspectiva más amplia [150].

Lo que sí observamos es que, a nivel regional, América Latina y Caribe es la región en la que se ha producido un mayor número de casos de reconocimiento explícito del DHAA en las constituciones y es una de las pocas regiones en desarrollo que alcanzó la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el porcentaje de población en situación de hambre y probablemente la única que alcanzó la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad el número de personas en situación de hambre [168]. De hecho, la región ha sido ampliamente reconocida como uno

de las líderes mundiales en la lucha contra el hambre durante el período de 1990 a 2014 [169].

No se puede establecer una relación directa entre reconocimiento constitucional explícito del DHAA y menores niveles de hambre en la población

6. El DHAA en las leyes.

6.1. Leyes específicas de DHAA.

En muchos países, los tratados internacionales de derechos humanos, aun habiendo sido ratificados por los Estados, no tienen una aplicación directa, sino que requieren su incorporación a la legislación nacional [170]. En este sentido, la legislación nacional es fundamental para la aplicación interna del derecho internacional. El cumplimiento de los DESC, incluido el DHAA, sobre el que se suele señalar la necesidad de significativos recursos, no solo depende de estos, sino también de leyes favorables [171].

En consecuencia, la protección de la seguridad alimentaria y nutricional basada en los derechos humanos, requiere que los estados armonicen, a través de sus leyes nacionales, las normas y estándares internacionales de DHAA con su propio contexto interno. Plantear las leyes de seguridad alimentaria desde un enfoque basado en derechos humanos implica, entre otras cosas, abordar las amenazas a la seguridad alimentaria como potenciales violaciones de

derechos, trasladando el debate de la mera aspiración política a la obligación legal [161].

Tanto si el DHAA está reconocido en la constitución como si no lo está, la posibilidad de disponer de una ley específica que lo desarrolle permitirá caracterizar este derecho de manera más precisa, orientar de forma adecuada las políticas públicas necesarias para su realización, prever la dotación de las asignaciones presupuestarias necesarias y podrá también establecer recursos tanto administrativos como judiciales para garantizar su cumplimiento.

Por ello, el CDESC, en su OG 12, dedicada al DHAA, señala en el párrafo 29 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. 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. Los Estados Parte al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil.”[16]

El concepto de ley marco hace referencia a aquella ley *“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”* [172].

Por tanto, esta tipología legal que hemos denominado ley marco (en cada país puede recibir una denominación diferente, lo relevante es la función que cumple en el ordenamiento jurídico) sería la

6. El DHAA en las leyes.

adecuada para regular materias multisectoriales, como es el caso del DHAA o de la seguridad alimentaria.

En varios países en desarrollo, las leyes marco han facilitado la justiciabilidad del derecho a la alimentación. La ley marco puede empoderar a los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria para reclamar su derecho a la alimentación, alentar la participación pública activa, promover la rendición de cuentas y la transparencia del gobierno, al vincular las políticas con los resultados, y aumentar la legitimidad de sus políticas. También puede ayudar a abordar la vulnerabilidad y a eliminar y prevenir la discriminación de los grupos marginados en los programas de asistencia alimentaria [173].

La inseguridad alimentaria a nivel del hogar, definida como la incapacidad de acceder a alimentos suficientes a través de medios socialmente aceptables debido a limitaciones de ingresos, sigue siendo un problema importante de salud pública y un determi-

nante social de la salud para varios cientos de millones de personas en el mundo [174]. Abordarla desde el enfoque basado en las necesidades supone que las personas que carecen de acceso a los alimentos son receptores pasivos que necesitan asistencia directa. Desde este enfoque, se tiende a proporcionar asistencia sin esperar la acción del receptor, sin obligación y sin protección legal; un enfoque basado en las necesidades no requiere legislación informada, voluntad política y acción coordinada. Pero un enfoque basado en los derechos crea entornos propicios que ayudan a las personas a alimentarse por sí mismas, al tiempo que proporciona una estructura para el recurso legal en caso necesario [155].

Una ley para abordar las cuestiones de la seguridad alimentaria desde el enfoque de los derechos humanos debe incluir una combinación de instrumentos adecuadamente orientados: identificación de beneficiarios, metodologías de focalización y registro, arreglos institucionales, mecanismos de ejecución, sistemas de rendi-

ción de cuentas y un sistema de monitoreo y evaluación sólido, que incluya la vigilancia continua de los niveles de hambre y pobreza, y debería también prever sistemas obligatorios de alerta temprana y planes de contingencia [175].

En el caso de la India, por ejemplo, la Ley de Seguridad Alimentaria tiene como objetivo adoptar medidas para proteger los intereses de los pequeños agricultores, garantizar la seguridad de los medios de vida de los agricultores mediante la asistencia con servicios como préstamos bancarios, seguros de cosechas y subvenciones a los insumos, así como pagar precios remunerativos por sus cultivos y evitar el desvío de tierras agrícolas y agua de la producción de alimentos a otros usos; la ley (*Food Security Act*) subraya la necesidad de incrementar las inversiones en agricultura, incluyendo investigación, servicios de extensión, pequeños proyectos de riego y suministro de energía para lograr las mejoras necesarias en la producción y productividad de granos alimenticios [176].

6. El DHAA en las leyes.

6.2. Leyes sectoriales con potencial impacto en el DHAA.

El énfasis que pone el Artículo 2.1 del PIDESC en la "*adopción de medidas legislativas*" para la plena efectividad de los DESC no dice nada sobre qué áreas se deben legislar y, por lo tanto, queda a una amplia discreción de los Estados [177]. Hay que tener presente que este carácter multisectorial significa que la posibilidad de realización del DHAA se puede ver afectada por normas de varias ramas del derecho al mismo tiempo, que regulen sectores con un relevante impacto potencial sobre la alimentación [178]: tierras, agua, nutrición, protección del consumidor, biodiversidad, regulación laboral, seguridad social, etc. La forma en que estén planteadas estas leyes sectoriales será muy relevante de cara a garantizar que el marco legislativo del país constituye un entorno jurídico favorable para la realización progresiva del DHAA [179]. Es necesario que haya coherencia entre el planteamiento de estas leyes sectoriales y los componentes y principios del DHAA.

Un aspecto que se considera fundamental para promover el derecho humano a la alimentación a nivel mundial es la gobernanza equitativa de la seguridad alimentaria y la nutrición, que sigue siendo una preocupación importante para los responsables de la formulación de políticas en todos los niveles.

Gobernar la seguridad alimentaria es una tarea compleja, ya que está influenciada por una constelación de factores; se refiere a las reglas y procesos formales e informales a través de los cuales se articulan los intereses y se toman, implementan y hacen cumplir las decisiones relevantes para la seguridad alimentaria en un país, y considera todos los impulsores, las actividades de gobierno y los productos y resultados de las políticas involucrados en la alimentación de la población [180].

Los problemas formales de gobernanza estructural son sutiles, porque se refieren a cuestiones amplias de economía política que son difíciles de analizar y que muchas personas

desconocen. La globalización ha cambiado el panorama de la alimentación y la nutrición, al concentrar el poder en las grandes empresas, cambiar el gusto de los consumidores a través del marketing y limitar la eficacia de los mecanismos tradicionales de gobernanza [181].

Las multinacionales del sector agroalimentario han asumido gradualmente un papel central en la gobernanza del sistema alimentario global: actualmente diez grandes corporaciones multinacionales controlan una cuarta parte del mercado global de semillas, pesticidas, distribución y procesamiento de alimentos. Además, su influencia en el sistema va mucho más allá del papel tradicional de cabildeo frente a los gobiernos; las grandes empresas multinacionales han reemplazado a las instituciones democráticas del sector estatal en la investigación científica y en la difusión del conocimiento científico, así como en la definición de las normas y reglamentos que rigen el sector agroalimentario [150].

6. El DHAA en las leyes.

Las dinámicas de producción y consumo del sistema alimentario actual, que plantean el problema de su insostenibilidad ecológica, están condicionadas por las acciones e intereses de la industria. Para hacer frente a este problema y apoyar el bienestar sostenible para todos, son necesarios mecanismos legales de gobernanza que aborden el sistema alimentario en su conjunto [182]. La legislación puede utilizarse para regular la conducta de las empresas; las medidas legislativas son potencialmente poderosas y son consideradas como tales por los actores corporativos [177].

Un aspecto concreto de gobernanza, con especial incidencia en la seguridad alimentaria, especialmente en países en desarrollo, es la **inversión extranjera directa en la agricultura**. A nivel regional e internacional, se distribuyen de manera desigual las obligaciones y responsabilidades entre el estado anfitrión débil, el inversor y el estado de origen del inversor, de tal manera que suele existir una protección excesiva del

inversor. La literatura actual muestra que los estados débiles a menudo carecen de la capacidad y las estructuras de gobierno apropiadas para negociar de manera efectiva antes del establecimiento de la inversión, para obtener los términos más apropiados del inversionista, y no pueden controlar la inversión una vez que se ha realizado. La capacidad del estado anfitrión débil para obligar al inversor a ejecutar su inversión de manera que no viole los derechos de la población local, se ve muy socavada por la baja regulación y la protección excesiva del inversor a nivel internacional. A menudo, la única limitación legalmente vinculante es que el inversionista no puede invertir de una manera que viole las leyes nacionales existentes [183]. Por ello, es especialmente relevante la existencia de legislación nacional que regule estas inversiones y proteja la seguridad alimentaria de la población local.

Otro aspecto relevante es la **inocuidad alimentaria**. Los alimentos puestos en el mercado a disposición de los consumidores tienen que ser seguros y nutritivos. El ACNUDH ha señalado que la obligación que tiene el Estado de proteger el DHAA de sus ciudadanos incluye el garantizar que esto sea así, por lo que deben establecer normas de calidad e inocuidad de los alimentos y hacerlas cumplir [158].

Más allá de aspectos de inocuidad, en los últimos años van creciendo las **preocupaciones éticas, sociales y ambientales** de los consumidores respecto a los alimentos que consumen. El derecho a elegir la dieta implicaría la existencia de normas legales que permitan y/o impongan tener información sobre las cualidades éticas y sociales de los alimentos, así como reglas que aseguren el acceso a los mercados a los productos que posean estas cualidades. Sin embargo, una hipotética norma nacional sobre etiquetado obligatorio de estos aspectos no es compatible con las normas del

6. El DHAA en las leyes.

derecho comercial europeo e internacional [184], es decir, priman los aspectos comerciales y las regulaciones propias de la OMC sobre cuestiones relativas al DHAA o a los derechos de los consumidores, que incluyen el tener información adecuada, libre de influencias corporativas. En este sentido, algunos sectores de la sociedad civil organizada reclaman que se necesitan normas más estrictas en el etiquetado de alimentos, que aborden los riesgos para la salud y que, yendo más allá de los estándares mínimos actuales, prohíban la comercialización de productos ultraprocesados y poco saludables con alto contenido de azúcar, grasa y/o sal, incluidas fórmulas, alimentos para bebés y niños pequeños [185].

En este sentido, el gobierno del Reino Unido, por ejemplo, ha asumido un papel más proactivo en los intentos de cambiar las normas culturales alimentarias a través de la legislación, buscando reducir la exposición de los niños a la publicidad de productos poco saludables en la televisión y otros medios [186].

Sin embargo, en Estados Unidos, los subsidios del gobierno federal para la producción de maíz han colaborado a que el mercado de alimentos se incline fuertemente hacia la venta de más alimentos ricos en calorías y bajos en nutrientes. Frente a ello, a nivel local, varias jurisdicciones han promulgado ordenanzas que buscan limitar la disponibilidad de alimentos obesogénicos, ya sea a través de ordenanzas de zonificación, que prohíben los restaurantes de comida rápida en áreas en las que ya hay una densidad alta de ellos, o prohibiendo que los establecimientos con alimentos que no cumplen con una calidad nutricional mínima puedan obsequiar juguetes con sus menús para atraer al público infantil [160].

Por tanto, aunque el DHAA de los ciudadanos solo está protegido si las leyes y regulaciones oportunas se hacen cumplir y si los propios ciudadanos tienen acceso a mecanismos adecuados de recurso, tener una legislación sólida sobre seguridad alimentaria, con el enfoque del derecho a la alimentación, establece

el marco para la revisión de las políticas y de la legislación sectorial existentes y la implementación de leyes más sensibles a estas cuestiones en el futuro [175].

Un reciente informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria señala que, ante los desafíos que enfrentan los sistemas alimentarios en la actualidad, incluyendo la urgencia generada por la pandemia de la COVID-19, el derecho humano a la alimentación adecuada es el marco jurídico esencial para garantizar la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios sostenibles [187].

La elaboración de leyes no es un fin en sí mismo, sino un paso importante para transformar la realidad en un determinado sentido; de ahí la importancia de generar sistemas de seguimiento que ofrezcan información suficiente y relevante para evaluar el impacto de la aplicación de las leyes y reorientar, en caso necesario, la toma de decisiones.

6. El DHAA en las leyes.

La elaboración y aprobación de leyes necesita después una implementación adecuada a través del desarrollo de políticas públicas bien orientadas y dotadas de suficientes recursos. Las leyes pueden generar el entorno institucional necesario y una gobernanza adecuada de la seguridad alimentaria y la nutrición, pero requieren después una aplicación adecuada y continuada.

LA EXPERIENCIA DE LOS FRENTE PARLAMENTARIOS CONTRA EL HAMBRE

En 2009, en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH), se creó el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe (FPH-ALC) con el objetivo de apoyar a diferentes niveles la realización del DHAA, especialmente promoviendo marcos institucionales adecuados para ello. El FPH-ALC utiliza diversas estrategias para avanzar hacia su objetivo, realizando debates entre diferentes actores sociales, desarrollando campañas de sensibilización, colaborando con la sociedad civil e impulsando la creación de FPH a nivel nacional [188]. Funciona como una plataforma multinivel de legisladores/as de ámbito regional (en el Parlamento Latinoamericano, PARLATINO), sub-regional (en el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y Cuenca del Caribe FOPREL, en el Parlamento Centroamericano PARLACEN y en el Parlamento Andino PARLANDINO) y nacional (hasta 2018 se habían constituido 17 FPH a nivel nacional), que promueven iniciativas legislativas orientadas a la realización del DHAA y apoyan el diseño e implementación de procesos participativos para integrar a la sociedad civil en la lucha contra el hambre.

La opinión expresada por el ex-director general de la FAO, José Graziano da Silva, al prologar la sistematización de la experiencia tenida por los Frentes Parlamentarios contra el Hambre en América Latina y el Caribe entre 2009 y 2016, refuerza la idea de una complementariedad necesaria entre la acción ejecutiva y la legislativa en la lucha contra el hambre y para garantizar la seguridad alimentaria: "El poder legislativo necesitará desarrollar una normativa que fortalezca la gobernanza de la seguridad alimentaria y la nutrición, y consolide las políticas con normas que reflejen el consenso sobre las prioridades de acción y den coherencia y sostenibilidad a los instrumentos de políticas" [189].

El impulso de la IALCSH y de los FPH ha hecho que en la región América Latina y Caribe se hayan aprobado en los últimos años un buen número de leyes de seguridad y/o soberanía alimentaria que reconocen como objetivo principal la realización del DHAA, así como leyes sectoriales que están planteadas desde la óptica de reforzar la realización del DHAA, estos marcos legales se han ido copiando entre los países de la región [169].

7. Políticas públicas para el DHAA.

7.1. Proceso de construcción de políticas públicas.

El término “política” es polisémico. Señala Subirats [190] que puede utilizarse para etiquetar un campo de la actividad pública, para designar una propuesta general, como un medio para alcanzar determinados fines, como sinónimo de las decisiones del gobierno, como conjunto de programas que tiene el gobierno en un determinado campo, como resultado final (producto, *output*) o como impacto real (*outcome*) sobre la realidad, como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos o como proceso o secuencia de hechos y decisiones que implican cierta modificación de la realidad.

Hablamos de políticas públicas para referirnos a intervenciones deliberadas, puestas en marcha por decisiones de los órganos ejecutivos del Estado, para modificar el statu quo relativo a una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público, enmarcadas

en un horizonte temporal razonablemente definido [165]. Cuando una necesidad o problema trasciende la preocupación individual y pasa a ser sentida por el conjunto de la sociedad, se convierte en un objeto potencial de las políticas públicas [191]. La implementación de las políticas públicas no se reduce a una cuestión técnico-administrativa sino que es un problema político relativo a las opciones para avanzar hacia la nueva realidad que se pretende construir [192].

Se trata de una cadena de decisiones realizadas por el poder ejecutivo, aunque pueda recibir incidencia de otros actores: decisión de que existe un problema; decisión de que se debe intentar resolver ese problema; decisión sobre la mejor manera de intentar resolver el problema; decisión sobre la implementación de las acciones conducentes a alcanzar dicha solución.

Siguiendo el análisis de Subirats [190] sobre el proceso de definición de las políticas públicas, destacamos

algunos aspectos relevantes de cada etapa.

La **definición del problema a resolver** podría parecer a priori una cuestión objetiva, que nos vendría dada por los hechos tal como aparecen. Sin embargo, los problemas dependen de la subjetividad del analista que, a partir de una situación planteada, “construye” el problema, lo define, lo clasifica, lo explica y lo evalúa. Los problemas no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen; el problema es una construcción analítica de la cual diferentes partes pueden tener distintas visiones.

La **forma de plantear el problema** debe ser instrumental, es decir, debe hacerse desde una perspectiva que posibilite la intervención y que permita una vía de mejora.

No cualquier **problema** es susceptible de ser **objeto de una política pública**. Solamente los problemas que son suficientemente relevantes para los poderes públicos son susceptibles de formar parte de la agenda de dichos poderes.

7. Políticas públicas para el DHAA.

Habitualmente, la consideración de un problema para su incorporación en la agenda depende de una batalla previa por la definición de dicho problema por parte de diferentes partes interesadas. Un tema puede convertirse en problema público por diferentes causas: si alcanza proporciones críticas de manera que no pueda ser ignorado por el poder público; si ha adquirido características peculiares o significativas; si conmociona la opinión pública y atrae el interés de los medios de comunicación; si adquiere importancia global; si son cuestiones que arrastran una gran carga simbólica y desencadenan cuestiones relacionadas con la legitimidad o el poder; etc.

Por tanto, la **entrada del problema público en la agenda** del gobierno dependerá de muchos factores: número de personas afectadas, grado de agregación de los intereses afectados, nivel y tipo de organización de los afectados, viabilidad de la solución previsible. Una vez alcanzado el nivel de problema

público a resolver y adoptada la decisión de actuar sobre el mismo, resultará complicado hacer desaparecer ese problema del programa de actuación público.

El proceso de definición de la política pública requiere un **análisis del problema** por parte del poder público. En ocasiones el proceso está condicionado por una presionante realidad externa que no deja un margen amplio para este análisis. Cuanto más problemática pueda ser una política, más necesario parece el análisis previo del problema. Cuando existe un significativo consenso político y social sobre el problema, el análisis puede ser menos necesario que cuando no existe tal consenso. Cuantas más incertidumbres existan en torno al tema, o cuantas más personas se vayan a ver afectadas, o cuantas mayores repercusiones o mayores costos pueda tener la política, mayor profundidad puede requerir el análisis previo.

Una vez analizado el problema, se deben plantear las diferentes **alternativas de solución** y las

posibles consecuencias de cada una para poder identificar la que pueda resultar más apropiada. Este análisis de prospectiva tiene el objetivo de entender y controlar el entorno humano y material, estableciendo la mejor vía de acción entre las que aparecen disponibles. En el campo de las políticas públicas, el análisis de prospectiva puede tomar diferentes formas según las fuentes utilizadas y la línea argumental seguida: proyecciones (extrapolar las tendencias históricas y actuales, utilizar series temporales, casos paralelos, comparaciones con políticas seguidas en el pasado); predicciones (explicitación de asunciones teóricas que expresen causas y consecuencias, introduciendo a veces analogías que refuercen los argumentos); conjeturas (tratamiento subjetivo de la prospectiva basado en opiniones sobre la evolución futura del problema, en argumentos intuitivos, en asunciones tácitas o consensos mayoritarios de la élite intelectual o política).

Después de haber analizado el

7. Políticas públicas para el DHAA.

problema y las alternativas, hay que tomar la decisión respecto a la **definición de objetivos de la política pública** y la fijación de las opciones o vías de acción que se van a seguir. El proceso de toma de decisión implica dinámicas que se mueven entre la cooperación y el conflicto entre diferentes grupos o individuos con distintos niveles de poder, recursos, protagonismo y capacidad de influencia. Esta competencia puede asegurar el carácter democrático de la determinación de las opciones. En este proceso de toma de decisión será muy relevante la determinación de quiénes van a ser beneficiados y quienes eventualmente pueden verse perjudicados por la política pública en cuestión.

El establecimiento de los objetivos de la política no solo supone la expresión de lo que se pretende conseguir, sino que también establece los parámetros para poder valorar después si la política tuvo éxito o fracasó. Al establecer la definición de los objetivos hay que tener también presentes las limitaciones de diferente tipo que

pueden afectar a la alternativa de acción elegida: limitaciones físicas, tecnológicas, legales, políticas, sociales, organizativas, presupuestarias, temporales, etc.

7.2. Aspectos generales sobre políticas públicas relacionadas con el DHAA.

Dentro de las políticas públicas, encontramos un grupo que se dirige a proveer determinados bienes o servicios en situaciones sociales de necesidad; son las llamadas **políticas sociales** que, además del fin específico de cada caso, tienen unos fines últimos comunes, orientados a generar y preservar un espacio social de pertenencia a la comunidad socio política, es decir, permitir que la ciudadanía se reconozca como parte de una comunidad socio-política, con un destino colectivo compartido [193].

Uno de los problemas a los que deben hacer frente las políticas sociales es la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

El primer paso deberá ser **mapear** esos problemas para diferentes grupos de población y regiones geográficas dentro del país [155], pero no solo localizando y cuantificando las situaciones de inseguridad alimentaria, sino analizando de forma sistemática sus causas profundas para poder trazar planes coherentes para eliminarla ya que, si no se abordan las **causas estructurales del hambre**, será muy difícil que se reduzca significativamente; esto es lo que ocurre en Estados Unidos, donde los informes federales sobre la inseguridad alimentaria no se traducen en planes de acción adecuados, de manera que su incidencia no se ha reducido desde que se tienen registros consistentes [194].

El mayor impedimento a los enfoques de seguridad alimentaria es la **falta de voluntad política** para abordar las causas estructurales que subyacen al hambre y las barreras de acceso a una alimentación adecuada [195] y para adoptar las medidas necesarias, principalmente a nivel nacional pero también a nivel internacional, en

7. Políticas públicas para el DHAA.

varias áreas de política que están prescritas en el PIDESC, en particular en el art. 11.2 [177].

Una condición clave para mejorar la gobernanza de la seguridad alimentaria es precisamente la **capacidad de medir los problemas de inseguridad alimentaria** de manera directa y confiable para poder responder a ellos [169,180].

Es relevante tener presente en el análisis de las políticas públicas y en el papel que le corresponde al Estado, si éstas deben responder a la garantía de determinados derechos humanos. Las políticas nacionales deben ser una vía de traducción y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el nivel nacional, el camino a través del cual los Estados, como titulares de obligaciones derivadas del DIDH, internalizan dichas obligaciones [161]. Las leyes de derechos humanos establecen unos **estándares mínimos** para el tratamiento de las personas y establecen condiciones por debajo de las cuales cualquier política o programa no es justificable [87].

En muchos casos se puede apreciar un distanciamiento entre el propósito formal de una determinada política - avanzar en la garantía de un derecho humano- y su aplicación real, que suele orientarse a mitigar algunos factores de vulnerabilidad de determinados grupos de población más que a cumplir con las obligaciones de derechos humanos que competen al Estado frente a toda su población [192]. Además, en la medida que las políticas responden a obligaciones de derechos humanos, los gobiernos están obligados a tomar medidas que supongan avances para lograr la plena realización de los derechos y están disuadidos de adoptar políticas regresivas que conduzcan al deterioro de la situación actual de realización de los derechos, ya que esto implica un incumplimiento de sus obligaciones derivadas del DIDH [195].

Chilton y Rose [155] señalan varios **elementos clave de la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos** en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de **las políticas públicas**:

- **Promover la rendición de cuentas del gobierno:** el marco de derechos humanos se basa en el concepto de rendición de cuentas. Esto requiere el establecimiento de objetivos claros con plazos definidos para la implementación de planes de acción para alcanzarlos. La rendición de cuentas implica que el monitoreo debe estar vinculado a la acción y que, en los casos en que el gobierno no cumple con los objetivos de referencia apropiados, existe un recurso legal para los afectados.
- **Aumentar la participación pública:** un enfoque de derechos humanos se basa en la idea de que las personas tienen el derecho y el deber de participar en la vida cívica, incluido el desarrollo, la implementación y la evaluación de políticas y programas. Para facilitar y asegurar la participación, debe haber un compromiso administrativo para establecer y mantener vías abiertas a formas legítimas de participación de personas de todo tipo de contexto.

7. Políticas públicas para el DHAA.

Esta participación se puede facilitar a través de compartir información y fomentar la educación a través de un lenguaje directo y fácil de entender, canales claros para la retroalimentación y la participación pública, y el establecimiento de puntos de referencia y objetivos claros. La transparencia es vital para aumentar esta participación.

- Abordar la vulnerabilidad y la discriminación: ciertos grupos, por la naturaleza de las condiciones socioeconómicas o la discriminación previa, son más vulnerables que otros. Un enfoque de derechos humanos implica centrarse en las personas más vulnerables, comprender qué causa esta vulnerabilidad o susceptibilidad a los resultados adversos y cambiar las condiciones para mejorar su situación. Un enfoque basado en los derechos investigaría cómo las políticas y los programas podrían crear o mantener la vulnerabilidad para algunos grupos y no para otros.

Dicha investigación requeriría que los datos se desglosen siempre que sea posible, destacando las tendencias en las disparidades raciales/étnicas y de género en los conjuntos de datos nacionales, lo cual ayuda a monitorear los cambios en estas disparidades a lo largo del tiempo.

- Vinculación de políticas con resultados: un marco de derechos humanos debe permitir interpretar cómo las políticas afectan a la realización de los derechos, qué resultados se obtienen con dichas políticas en clave de realización de los derechos humanos.

La consideración de la alimentación como un derecho debe orientar las políticas alimentarias, ya que esto permite que todos los seres humanos, y en particular las personas vulnerables a la inseguridad alimentaria, se conviertan en sujetos titulares en lugar de objetos de la asistencia alimentaria [87]; el objetivo de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, al menos para aquellos

Estados que son parte del PIDESC, debe ser la garantía del derecho a la alimentación de toda su población [192].

Según Álvarez-Castaño et al. [193]:

“algunas de las características que dan cuenta de si las políticas y programas alimentarios y nutricionales están inspirados en el derecho a la alimentación son las siguientes: hay una clara definición sobre qué bienes y servicios se garantizan a los titulares del derecho y en qué condiciones; no se establecen mecanismos que limiten el acceso real a ciertos grupos sociales, es decir los criterios de ingreso y permanencia son lo más amplios posibles; las condicionalidades no se convierten en mecanismos velados de exclusión; son progresivos, es decir, no se reducen y, por el contrario, aumentan los recursos y la calidad de los bienes y servicios; aumenta la cobertura; se crean respaldos normativos para garantizar la estabilidad de las políticas y programas y se generan instancias para el control social que permitan exigir el cumplimiento de lo establecido en la normatividad”.

Es también un elemento claramente definitorio la **participación** de los grupos con inseguridad alimentaria

7. Políticas públicas para el DHAA.

en todo el proceso de las políticas, desde el diseño hasta la evaluación de los resultados y la decisión sobre las prioridades [100]. Para ello es muy importante la “alfabetización” de los grupos vulnerables sobre las políticas, ya que, en muchos casos, las políticas sociales son preparadas por los gobiernos en beneficio de estos grupos pero, por una mala comunicación, pueden fracasar, de manera que los destinatarios potenciales no obtienen los beneficios previstos [197].

Los Estados tienen una amplia discreción para elegir sus propias formas de gestionar la disponibilidad y el suministro de alimentos; pero el derecho humano a la alimentación limita las opciones, ya que su realización requiere analizar no solo los resultados sino también los medios. Establece requisitos mínimos que deben cumplirse para hacer una política de derecho a la alimentación a partir de una política de seguridad alimentaria. Así, una política que empodera a los titulares de derechos es más relevante para garantizar sus

derechos, mientras que políticas que favorecen a los comerciantes de alimentos sobre los titulares de derechos pueden implicar un incumplimiento de las obligaciones estatales [170]. Para dar apoyo y orientaciones prácticas a los Estados respecto a las políticas más adecuadas para la realización progresiva del DHAA, el Consejo General de la FAO aprobó en 2004, después de dos años de preparación en un grupo de trabajo intergubernamental, las **Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional** [161].

Como ya hemos explicado al hablar del reconocimiento internacional del DHAA, las Directrices Voluntarias han sido muy importantes para clarificar las medidas concretas que los Estados deberían tomar para la implementación del DHAA [12]. Según la FAO, “*el objetivo de las Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una*

alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” [198]. Para ello, **las directrices abordan muchos ámbitos posibles de las políticas públicas**, tales como desarrollo económico, sistemas de mercado, tierra, agua, mercado laboral, recursos genéticos para la agricultura y la alimentación, sostenibilidad, inocuidad de los alimentos, protección del consumidor, nutrición, educación y sensibilización, grupos vulnerables, redes de seguridad, ayuda alimentaria internacional, catástrofes, vigilancia nutricional, cooperación internacional, comercio internacional, deuda externa, ayuda oficial al desarrollo, entre otras.

Abordar los problemas de nuestro sistema alimentario a través del cambio de políticas exige el pleno reconocimiento de las interrelaciones entre la dieta, la producción de alimentos, los ecosistemas, la salud pública y los derechos humanos [199]. Debido a este **carácter multifactorial**, las políticas de seguridad alimentaria y nutricional requieren la participación y el compromiso de muy

7. Políticas públicas para el DHAA.

diferentes ministerios [200]. Los encargados de formular políticas deben **poner fin a la práctica de compartimentar la cuestión alimentaria** en lo que consideran sectores manejables [195], ya que la separación de las políticas alimentarias, nutricionales, agrícolas y comerciales en muchos países amenaza la seguridad alimentaria en términos de la sostenibilidad del suministro de alimentos, la disponibilidad de alimentos frescos y nutritivos, el equilibrio de poder sobre el suministro de alimentos y el acceso a los alimentos por parte de los grupos vulnerables; la **coordinación entre sectores** es esencial para lidiar efectivamente con la multiplicidad de factores que contribuyen a la seguridad alimentaria [156].

Desde la gran crisis alimentaria de 2008, se viene reconociendo de manera amplia en el sistema de Naciones Unidas (tomando como referencia el Marco Amplio para la Acción elaborado por el *High Level Task Force on Global Food Security Crisis*), que se requiere una **doble vía**

de trabajo (*twin-track*) para hacer frente a los problemas de inseguridad alimentaria, conjugando **acciones a corto plazo** que faciliten el acceso inmediato a alimentos a las poblaciones en situación de hambre que no tienen medios para adquirirlos ni capacidad de producirlos -ayuda alimentaria- y **acciones a largo plazo** frente a las causas de la crisis, orientadas a crear oportunidades para que las personas mejoren de forma permanente sus medios de vida y sus capacidades, aumenten su potencial productivo y obtengan los ingresos necesarios de forma estable -seguridad alimentaria- [201].

7.3. Enfoques de corto plazo en las políticas públicas relacionadas con el DHAA.

Cuando analizamos las políticas de corto plazo, en general estamos ante políticas que tienen un **carácter asistencialista**, ya que intervienen sobre las consecuencias del problema, no sobre las causas [191].

La experiencia latinoamericana nos permite hacer una recopilación y agrupación de las principales políticas públicas de asistencia y protección social relacionadas con la alimentación [201,202]:

- Una primera línea de políticas es la que tiene que ver con la distribución gratuita de alimentos a poblaciones en situación de vulnerabilidad alimentaria o poblaciones que se han visto afectadas por un desastre o emergencia. Se trata de sistemas públicos de distribución, bien bajo la forma de raciones complementarias de acuerdo a grupos de edad o de especial vulnerabilidad (niños, mujeres embarazadas,

7. Políticas públicas para el DHAA.

adultos mayores, etc.) o bajo la modalidad de distribución de cestas de alimentos variados para ser utilizados por unidades familiares en riesgo alimentario. En algunos casos se han utilizado programas de alimentos por trabajo, en los que los alimentos se entregan a cambio de la participación en trabajos de beneficio comunitario, por ejemplo, obras públicas. También cabe la posibilidad de que lo que se distribuya sean comidas ya preparadas de manera que, a través de restaurantes populares, comedores sociales, casas de alimentación o albergues se provea alimentación, al menos una vez al día, a sectores sociales focalizados.

- Una segunda línea de políticas está orientada a proveer a la población vulnerable subsidios para la compra de alimentos. Los programas de transferencias consisten en la entrega de recursos monetarios a las familias en situación de pobreza.

En algunos casos, estas políticas de transferencias están condicionadas al cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de ciertas responsabilidades o metas en diversos ámbitos de políticas públicas, tales como educación, salud y nutrición. En algunos programas, el aporte económico que reciben las familias exclusivamente se puede utilizar para compra de alimentos; esto se puede hacer a través de cupones o de tarjetas de compra que son efectivas en determinados establecimientos.

- Una política pública que tiene una larga trayectoria y una amplia experiencia en la región latinoamericana es la relativa a la alimentación complementaria escolar, que es una política orientada a la realización del DHAA [203]. Se trata de programas que garantizan al menos una comida diaria a la población infantil en edad escolar, conjugando efectos positivos tanto sobre la situación nutricional de los niños y niñas como

sobre su educación, ya que refuerzan la permanencia y mejoran su desarrollo y capacidades.

Junto a estas tres modalidades básicas de políticas sociales alimentarias podemos encontrar **multitud de variantes**, con sus matices propios: programas de nutrición y atención de salud para madres embarazadas y lactantes, programas de promoción de la alimentación con leche materna durante los primeros meses de vida, programas para combatir la desnutrición infantil, programas de protección social para grupos específicos de población (discapacitados, ancianos, indígenas, indigentes), programas de alimentación para enfrentar calamidades y desastres naturales (inundaciones, terremotos, guerras y otros conflictos), etc.

Dada la limitación de los recursos públicos para hacer frente a este tipo de políticas, un aspecto muy importante de su aplicación es la **focalización** en los colectivos que realmente tienen necesidad. Esto

7. Políticas públicas para el DHAA.

implica **identificar a la población objetivo**, lo cual tiene un costo y una complejidad. En el proceso de esta identificación se suelen producir **dos tipos de errores**: los de exclusión, que implican que personas elegibles queden fuera de la aplicación de la política o programa correspondiente, lo cual reduce la eficacia de la política; y los de inclusión, que implican que personas que no son elegibles de acuerdo a los criterios establecidos por la política o programa son incorporados como beneficiarios, aumentando los costos sin incrementar su efectividad. Se debe intentar minimizar ambos tipos de errores, pero no siempre es fácil. La eficacia y eficiencia puede ser un talón de Aquiles de estas políticas.

La **dotación económica** que requieren estas políticas es otro punto crítico. En el caso estadounidense, el problema principal de la asistencia alimentaria proveniente del gobierno federal es que depende de la aprobación del Congreso cada año y de las presiones políticas concomitantes. Como resultado, los programas de

asistencia alimentaria pueden quedarse sin fondos porque el Congreso los considera prescindibles o tiene otras prioridades de gasto, lo que puede provocar que no se asignen fondos suficientes para cada persona necesitada [194]. Es un enfoque político incoherente e incompatible con la consideración de la alimentación como derecho humano.

Sin embargo, en los países de rentas altas quizás el núcleo de preocupación más presente y reiterado en la doctrina está relacionado con la **“privatización”** de esta política. El auge internacional de los bancos de alimentos en las sociedades del primer mundo plantea preguntas importantes no solo sobre la mejor manera de alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población, sino también sobre la dirección actual de la reforma del estado de bienestar y las políticas sociales [170].

Teniendo en cuenta las adversidades que enfrentan las personas vulnerables, es probable que las organiza-

ciones benéficas de alimentos sean uno de los muchos peldaños necesarios para permitir que reconstruyan sus vidas. Sin embargo, la existencia de organizaciones benéficas de alimentos puede verse como un síntoma de una sociedad que no protege la capacidad de las personas para obtener suficientes alimentos seguros, nutritivos y asequibles a través de medios socialmente aceptables; las personas que necesitan confiar en programas de alimentos caritativos no se definen como alimentariamente seguros [204] y, además, el **estigma** asociado con la banca alimentaria benéfica sugiere que no es un canal normal de distribución de alimentos y es una forma socialmente inaceptable de obtener alimentos [170]. Muchas personas en Estados Unidos se resisten a utilizar los programas de asistencia alimentaria disponibles debido al estigma que se les atribuye o a la sensación de que necesitar esta ayuda implica un fracaso personal [194].

7. Políticas públicas para el DHAA.

La institucionalización y la **corporativización del hambre** permiten que la sociedad y los políticos creen que el problema se está resolviendo y contribuyen a difundir la idea de que el hambre es un **asunto de caridad y apolítico**; los bancos de alimentos benéficos permiten a los gobiernos de los países ricos mirar para otro lado, asumiendo falsamente que la ayuda alimentaria caritativa es una respuesta adecuada a la inseguridad alimentaria [154]. Sin embargo, el problema del hambre no se puede solucionar con donaciones de alimentos [205]. Desde un enfoque de derechos, la respuesta es clara: los bancos de alimentos son una respuesta inadecuada a la compleja cuestión de la exclusión social y al fracaso del Estado de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación; las causas estructurales de la pobreza alimentaria no se abordan mediante la redistribución de alimentos excedentes [170].

Para Blay-Palmer [206], los grupos benéficos, como los bancos de alimentos, se han convertido en

vertederos de excedentes de alimentos corporativos, ya que los bancos de alimentos son más baratos y socialmente más aceptables que enviar alimentos no vendibles al vertedero.

Pero, dada la existencia y consolidación de los bancos de alimentos, cabe preguntarse si éstos son más efectivos que otros programas de alimentos basados en la comunidad, como cupones de alimentos, buenas cajas de alimentos, cocinas colectivas o huertos comunitarios para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de las personas hambrientas [170].

Para Riches [154], a pesar de las buenas intenciones, las cocinas gratuitas son sin duda parte del problema del hambre en los países ricos, ya que, si bien ayudan a aliviar el problema a corto plazo, no resuelven la demanda y no aseguran una buena nutrición ni el uso de alimentos adecuados a la cultura. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todas las experiencias son iguales; las

iniciativas que consultan con su grupo de “clientes”, evalúan sus programas, colaboran en todo el sector y priorizan la alimentación saludable, la inclusión social y los servicios dignos, pueden ser los más apropiados desde un enfoque de derechos [203].

Un **compromiso público firme para eliminar el hambre** y reducir la pobreza en los países ricos significaría que los gobiernos concibieran el problema de manera radicalmente diferente y actuaran en consecuencia. El derecho humano a una alimentación adecuada es un marco de referencia alternativo [154].

El contexto de la **pandemia de COVID-19** generó un peligro de posibles interrupciones en el funcionamiento de los sistemas alimentarios, con graves consecuencias para la salud y la nutrición. Las medidas para controlar o mitigar los brotes de COVID-19 afectaron las cadenas de suministro de alimentos en muchos países. Muchos trabajadores temporeros se quedaron sin medios de subsistencia al mismo

7. Políticas públicas para el DHAA.

tiempo que se generaba desperdicio de alimentos como resultado de la interrupción de la cadena de suministro. Naciones Unidas [207] planteó desde el principio de la crisis la necesidad de implementar medidas para salvar vidas y medios de subsistencia, enfocando la atención donde el riesgo es mayor y fortaleciendo los sistemas de protección social para la nutrición, que han sido el pilar principal para cientos de millones de personas durante la crisis. Pero junto a ello, Naciones Unidas señalaba que se requiere inversión para un futuro sostenible, apuntando no solo a un impacto inmediato para mantener y mejorar los medios de vida, sino al mismo tiempo, orientándose a **impulsar un sistema alimentario más inclusivo, sostenible y resiliente.**

En el ámbito latinoamericano, CEPAL y FAO [208] propusieron un **decálogo de medidas** para responder a esta crisis generada por la pandemia:

DECÁLOGO FAO-CEPAL FRENTE A LA CRISIS DEL COVID-19

1. Reforzar el ingreso básico de emergencia propuesto por la CEPAL con un bono contra el hambre.
2. Reforzar los programas de alimentación escolar para garantizar la alimentación de niñas y niños y adolescentes.
3. Apoyar con subsidios monetarios o con donaciones de alimentos provenientes de las empresas y los Gobiernos a las iniciativas de asistencia alimentaria de las organizaciones de la sociedad civil.
4. Otorgar apoyo financiero (crédito y subsidios productivos) a las empresas agropecuarias, orientado principalmente a la agricultura familiar.
5. Ajustar los protocolos de sanidad y salud en la producción, el transporte y los mercados mayoristas y minoristas.
6. Expandir y garantizar el funcionamiento de los programas de apoyo a la producción de autoconsumo.
7. Asegurar el financiamiento, la asistencia técnica y el acceso a insumos y mano de obra a los agricultores y los pescadores artesanales.
8. Establecer o mantener mecanismos ágiles de consulta y coordinación público-privada entre todos los actores del sistema alimentario, abarcando la producción, el abastecimiento, la distribución y el acceso a alimentos.
9. Impedir que los mercados mayoristas y minoristas y las agroindustrias se cierren o disminuyan sus operaciones.
10. Continuar con las políticas que han mantenido abierto el comercio mundial de alimentos, en particular evitando medidas proteccionistas que aumenten el precio de los alimentos.

7. Políticas públicas para el DHAA.

7.4. Enfoques de largo plazo en las políticas públicas relacionadas con el DHAA.

Más compleja es la recopilación y sistematización de aquellas políticas públicas orientadas a incrementar las posibilidades de los sectores más pobres y vulnerables para que mejoren su potencial productivo y aumenten sus capacidades y sus ingresos de forma estable, en el largo plazo. La multisectorialidad que caracteriza a la seguridad alimentaria y nutricional implica que pueden ser **muchas** las **políticas** que **pueden influir a favor y en contra** de este objetivo.

De manera orientativa, podemos señalar algunas áreas de políticas públicas con una relación más directa. Se entiende que las **políticas de desarrollo rural** pueden tener un impacto en la seguridad alimentaria y nutricional siempre que se orienten a la agricultura familiar y campesina y a la población rural en general, en condiciones de alta vulnerabilidad respecto a la alimentación [202].

Y esto porque se considera que no cualquier incremento en la producción de alimentos se traducirá en un progreso significativo en la lucha contra el hambre y la desnutrición, sino que se requiere que haya una focalización en conseguir mayores ingresos y mejores medios de vida precisamente para la población más pobre, en particular los pequeños agricultores en los países en desarrollo [100].

Este enfoque ha quedado consagrado en la actual agenda de desarrollo de Naciones Unidas, la Agenda 2030, que en su ODS 2, dedicado a la erradicación del hambre y la malnutrición, incorpora una meta (2.3) focalizada en los pequeños productores de alimentos:

“Meta 2.3. De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de

producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas”.

Dentro de estas **políticas de largo plazo** podemos encontrar [201,202] unas dedicadas a apoyar la producción agropecuaria de los pequeños productores, a través de transferencias tecnológicas, créditos, subsidios, acceso a la tierra, acceso a los mercados, apoyo a la comercialización, seguros agrarios, etc. También cabe la posibilidad de desarrollar políticas que planteen ese apoyo desde la demanda, por ejemplo, a través de arreglos contractuales entre una administración pública y pequeños productores para la adquisición de determinados productos, destinados a programas públicos de distribución de alimentos o alimentación directa, como por ejemplo desayunos escolares; de esta manera se puede evitar que el pequeño productor enfrente la incertidumbre sobre los volúmenes o sobre los precios. Puede haber políticas de desarrollo rural orientadas a la generación de micro-empre-

7. Políticas públicas para el DHAA.

dimientos y pequeñas empresas así como de inserción en el mercado laboral. Podemos encontrar también políticas concentradas en el desarrollo del capital humano de los sectores más pobres, a través del acceso a una educación primaria y secundaria de calidad, o a la reducción de la deserción escolar, o a la promoción de la educación técnico-profesional, así como a mejoras en la atención de salud.

Probablemente los **tres focos principales de políticas públicas sectoriales que tienen impacto en la realización del DHAA** son agricultura, comercio y salud.

A. Impacto de las políticas agrícolas en el DHAA.

Las cuestiones relativas a la alimentación han concitado una mayor atención, especialmente desde la gran crisis alimentaria de 2008. El crecimiento de la población, unido a la transición nutricional que se está viviendo en las últimas décadas, requiere mayores inversiones en agricultura para satisfacer estas

crecientes necesidades de alimentación. A ello se une el hecho de que el potencial de reducción de la pobreza que tiene el crecimiento agrícola es mayor que el de otros sectores; pero, para que este crecimiento sea efectivo en la reducción de la pobreza, debe hacerse de la manera más efectiva para combatir el hambre, que es aumentar los ingresos de los más pobres.

Por ello, las inversiones en agricultura, al mismo tiempo que busquen mejorar la producción de alimentos, deben hacerse de forma que se reduzca la pobreza rural al aumentar los ingresos de los pequeños agricultores [100,209].

Aproximadamente 500 millones de personas que dependen de la agricultura a pequeña escala tienen hambre. Particularmente en África y América Latina, estos pequeños agricultores todavía producen la mayoría de los cultivos que alimentan a la población. En América Latina, los agricultores con un tamaño de parcela promedio de menos de dos hectáreas producen el 51% del maíz,

el 77% de los frijoles y el 61% de las patatas que se consumen en sus países [210]. El crecimiento agrícola en favor de los pobres requiere mejorar la productividad agrícola de las pequeñas explotaciones, para lo cual deben ampliarse las inversiones en las áreas de I+D, infraestructura rural, instituciones rurales, monitoreo e intercambio de información [211].

Superar la inseguridad alimentaria requiere una estrategia nacional integral, respaldada por políticas habilitantes y un sistema regulatorio eficiente que transforme la economía alimentaria en un motor de rápido crecimiento económico y generador de empleo sostenible [212]. Aunque en muchos casos, en el contexto de las políticas agrícolas, los gobiernos han priorizado políticas que implican ahorro de mano de obra, la creación de empleo en las zonas rurales de los países en desarrollo debería ser una prioridad que puede ayudar a luchar contra el hambre y la pobreza y a frenar la migración rural-urbana en contextos donde los sectores de industria y servicios parecen incapa-

7. Políticas públicas para el DHAA.

ces de absorber el exceso de mano de obra [100]. Pero las iniciativas orientadas al aumento del empleo agrícola y de los ingresos rurales deben hacerse de manera que se traduzcan también en una mejor nutrición [175].

Debido a que los esquemas de desarrollo modernos han promovido un movimiento hacia la producción de monocultivos para la exportación, con uso intensivo de insumos, los pequeños agricultores vienen enfrentando problemas de precios fluctuantes, mayores costos y menor apoyo gubernamental [210]. Sin embargo, un estudio reciente sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza en diez economías africanas muestra que el crecimiento agrícola impulsado por las exportaciones es mucho menos eficaz para reducir la pobreza que un aumento en la producción de cultivos básicos y ganado para la alimentación de la población local [212]. A la luz de la experiencia vivida en la crisis alimentaria de 2008, si se quiere mejorar el derecho de las personas a la alimentación adecuada,

deberían tenerse en cuenta políticas que prioricen la alimentación de la población y que incluyan un énfasis en la autosuficiencia regional; los gobiernos deberán examinar la mejor manera de mitigar los efectos del ajuste en el acceso, la disponibilidad y la producción de alimentos a la luz de la crisis [87].

Al mismo tiempo, **las políticas agrícolas deben tener en cuenta el impacto de este sector sobre el medio ambiente**; la agricultura es uno de los sectores que más contribuyen al cambio climático. Por ello, es preciso tomar medidas que faciliten la transición hacia un tipo de agricultura con baja emisión de carbono y preservación de recursos que beneficie a los agricultores más pobres. La agroecología puede desempeñar un papel central en el logro de este objetivo [100]. Pero hay que tener presente que no todas las políticas pueden conciliar la lucha contra el cambio climático y la lucha contra el hambre; algunas políticas han dado lugar a cambios significativos en el uso de la tierra, pasando

de la producción de alimentos a los cultivos orientados a la producción de biocombustibles y, como consecuencia, existe una creciente preocupación de que una industria promovida como solución al cambio climático pueda contribuir significativamente a la escalada de la crisis alimentaria [213].

Más de dos tercios de las personas con inseguridad alimentaria en el mundo comparten tres características: viven en zonas rurales, dependen de la mano de obra agrícola para sobrevivir y no poseen la tierra que cultivan [173]. Para los pequeños propietarios o trabajadores agrícolas, pastores, pescadores artesanales y comunidades indígenas que viven y producen en las zonas rurales, que dependen en gran medida de la producción agrícola, la ganadería, la pesca y los recursos forestales para su sustento, y que comprenden la mayoría de las personas con inseguridad alimentaria en los países en desarrollo, **el acceso a la tierra es literalmente vital**: es una condición para el logro de un nivel de vida digno y el goce efectivo del derecho a la alimen-

7. Políticas públicas para el DHAA.

tación. Para estas poblaciones, que tienen bajos niveles de ingresos y carecen de otros mecanismos de seguridad social, la tierra, además de proporcionarles sus medios básicos de subsistencia, sirve como red de seguridad social. En tal contexto, la pobreza rural está estrechamente relacionada con el acceso y el control de la tierra y otros recursos productivos [209,210].

La **redistribución de la tierra** es un medio apropiado y poderoso para combatir la pobreza en las zonas rurales, en particular porque las pequeñas granjas suelen ser muy productivas en términos de producción de alimentos, generación de ingresos y empleo; los países que han realizado esfuerzos para lograr un grado de distribución de la tierra más equitativo, tienden a lograr niveles más altos de crecimiento [210,214].

El ex relator especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter es de la opinión que el **acceso a la tierra de los pequeños productores** es uno de los elementos clave necesarios

para erradicar el hambre y la pobreza rural, ya que permitiría a los campesinos ganarse la vida y alimentarse. La **reforma agraria** en los países en desarrollo, como objetivo de política y como estrategia gubernamental para reducir y superar la pobreza, puede contribuir a la justicia social, la equidad y el desarrollo, y puede aumentar la seguridad alimentaria, los ingresos y el bienestar familiar. Apunta a promover el acceso a la tierra para los pobres rurales y la seguridad de la tenencia de los trabajadores agrícolas que cultivan la tierra. No se trata solo de proporcionar acceso físico y económico a la tierra, sino también acceso a insumos agrícolas, mercados, créditos, servicios administrativos y otras formas de asistencia. Esto implica cambiar las estructuras de poder y las relaciones socioeconómicas para garantizar una vida mejor para los campesinos y una sociedad más justa y equitativa. Según un informe del Secretario General de las Naciones Unidas, hay **cuatro áreas de reforma agraria** que podrían considerarse políticamente

factibles y económicamente sostenibles: (a) transformar los derechos de tenencia, ya sea en derechos de propiedad para el inquilino o mediante el derecho de tenencia permanente; (b) redistribución de la propiedad de tierras no cultivadas; (c) dar título a las tierras y cursos de agua propiedad del Estado; y (d) reformas agrarias redistributivas basadas en la comunidad [214].

La política de reforma agraria no debe ser contraria a los derechos colectivos de los grupos indígenas para determinar la forma de propiedad y uso de las tierras ancestrales.

Como parte de sus políticas de tierras, los estados deben abordar explícitamente los problemas de acaparamiento de tierras por parte de élites, estados extranjeros y agronegocios, y tener en cuenta factores ambientales como el cambio climático, la degradación ambiental de la minería y la necesidad de prácticas agrícolas sostenibles [210].

7. Políticas públicas para el DHAA.

B. Impacto de las políticas de salud en el DHAA.

Las desigualdades en salud y nutrición son un problema de salud pública, pero también pueden verse como un problema de derechos humanos, generado por prioridades y políticas inapropiadas, o por la carencia de las mismas. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, el gobierno debe formular y ejecutar políticas adecuadas que proporcionen una distribución equitativa de los recursos y un acceso viable a los alimentos para los más vulnerables; desde el punto de vista nutricional, el **desafío** es encontrar el **equilibrio** adecuado **entre fomentar las dietas saludables y desalentar las no saludables**, basando las orientaciones en evidencia científica actualizada [215].

Los patrones dietéticos han cambiado drásticamente durante las últimas décadas; por ejemplo, en Estados Unidos se han producido aumentos sustanciales en el consumo de refrescos, bocadillos, productos lácteos ricos en grasas y azúcares

agregados y otros alimentos y bebidas densos en energía y deficientes en nutrientes. Al mismo tiempo, la ingesta per cápita de productos animales se ha incrementado y se encuentra entre las más altas del mundo, más del triple del promedio mundial [199].

Debido a los subsidios, estos productos alimenticios procesados a menudo son más baratos para los consumidores que los alimentos más saludables y ricos en nutrientes, que tienen menos probabilidades de causar obesidad [160]. Incluso, los programas federales de asistencia alimentaria, al adquirir alimentos de las fuentes más baratas, apoyan prácticas perjudiciales, en lugar de aportar a los beneficiarios alimentos más saludables provenientes de sistemas alimentarios saludables y sostenibles [194].

El resultado es preocupante. Las tasas de obesidad en los Estados Unidos se han más que duplicado desde la década de 1970, con más de dos tercios de los adultos y una cuarta

parte de los niños actualmente clasificados como con sobrepeso u obesidad. Las enfermedades crónicas relacionadas con la mala alimentación se encuentran entre las principales causas de morbilidad y mortalidad prematura en los Estados Unidos y representan un porcentaje significativo de los costos asociados de atención médica y pérdida de productividad [199].

Esta “epidemia” se está extendiendo globalmente, tanto en países ricos como en países de renta media y baja, en los que es preocupante el **aumento de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad** entre los niños [216].

Como veremos en el apartado dedicado a las políticas comerciales, hay herramientas -por ejemplo, fiscales- que pueden utilizarse para hacer frente a este problema y **estimular dietas más saludables**. También se señala en la literatura la educación de los consumidores como otra forma de reducir el consumo de alimentos obesogénicos, ya sea a través de las escuelas, anuncios u

7. Políticas públicas para el DHAA.

otros medios [160]. Pero no se puede desconocer que **las influencias ambientales juegan un papel importante en la determinación de las opciones dietéticas**. Factores como el marketing, la formulación del producto y los tamaños de las porciones más grandes, así como la disponibilidad inmediata de comidas preparadas, densas en energía, hacen que el consumo excesivo de calorías de alimentos poco saludables sean difíciles de evitar [199].

Como analizaremos más adelante, los **conflictos de interés** que se pueden producir en estos ámbitos de políticas públicas son muy importantes. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de promover entornos más saludables que prevengan enfermedades y promuevan la salud, y deben proteger a los ciudadanos de los daños que puedan producir otros actores -por ejemplo, el sector empresarial de alimentos- mediante el establecimiento de políticas adecuadas para controlar las prácticas nocivas [216].

En Estados Unidos, algunos gobiernos locales y estatales, a menudo con el apoyo de consejos de política alimentaria, han intentado crear políticas para fomentar una alimentación más saludable. La prohibición de las grasas trans en numerosos lugares es una gran historia de éxito de salud pública [199].

Abordar los problemas de nuestro sistema alimentario a través del cambio de políticas exige el pleno **reconocimiento de las interrelaciones entre la dieta, la producción de alimentos, los ecosistemas, la salud pública y los derechos humanos** [199].

C. Impacto de las políticas comerciales en el DHAA.

La gran crisis alimentaria de 2008 empezó a manifestarse ya en 2007, con una escasez de alimentos causada, entre otras cosas, por una combinación de acaparamiento de bienes, controles de precios y rápido crecimiento del consumo.

Según Howard-hassmann [217], los productores de alimentos carecían de incentivos para producir y vender a precios de control inferiores al costo de producción. **El establecimiento de políticas adecuadas en el ámbito alimentario es una cuestión compleja**, especialmente en situaciones de crisis o de emergencia. A la vista de la experiencia de la crisis alimentaria, Von Braun [211] señala que, para evitar una volatilidad extrema del mercado, es esencial garantizar un comercio abierto y, junto a ello, **dos acciones colectivas mundiales para la seguridad alimentaria**: primero, se debe establecer una pequeña reserva física de alimentos independiente, exclusivamente para la respuesta de emergencia y la asistencia humani-

7. Políticas públicas para el DHAA.

taria; y en segundo lugar, debe crearse un mecanismo virtual de reserva e intervención para ayudar a evitar los futuros picos de precios.

Aunque solo el 15% de todos los alimentos que se consumen se comercializan entre países, las normas comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) afectan al suministro nacional de alimentos [177]. La liberalización del comercio agrícola ha sido una prioridad para las negociaciones comerciales y arancelarias desde que la OMC asumió la responsabilidad de la política comercial mundial en 1994. Desde la perspectiva de la OMC, el comercio agrícola liberalizado permite a los países lograr la seguridad alimentaria, al menor costo, aprovechando la ventaja competitiva. La liberalización comercial impulsada por la OMC tiene como objetivo abrir los mercados mundiales a todos y, en el caso de la agricultura, se ha prestado mucha atención a reducir las políticas proteccionistas agrícolas estatales [218]. Sin embargo, **la aplicación de la política de liberalización comercial en la agri-**

cultura ha sido imperfecta. El FMI y el BM han utilizado su financiamiento para inducir a los gobiernos de los países en desarrollo a dismantelar las políticas que apoyan la agricultura local y abrir los mercados nacionales a operadores internacionales [150].

Pero el proteccionismo ha continuado a través de subsidios a la producción agrícola en los países industrializados -por ejemplo, a través del *Farm Bill* en Estados Unidos y de la Política Agraria Común en la Unión Europea-, fomentando el exceso de oferta en los países en los que se establecen este tipo de ayudas, lo que ha llevado a una **concurrencia injusta** entre ellos y los países de bajos ingresos, en los que millones de agricultores han perdido sus medios de subsistencia debido a las importaciones subvencionadas más baratas del norte [218,219].

Las políticas de liberalización comercial aplicadas por la OMC y apoyadas por el BM y el FMI han afectado negativamente a las economías agrícolas de los países más débiles.

El FMI y el BM han utilizado también su financiamiento a los países en desarrollo para promover **políticas de desarrollo agrícola orientado a la exportación**, promoviendo monocultivos de exportación y mecanizando la producción agrícola para intensificarla y promover la exportación a bajo costo [150]. Este tipo de políticas también generan situaciones de vulnerabilidad en las que los agricultores son orientados a cultivar un producto básico que no pueden consumir y que, cuando los precios globales descienden por debajo de los costos de producción, tampoco pueden vender [219]. En última instancia, estas instituciones financieras internacionales han apoyado reformas que han marginado gradualmente las iniciativas económicas de granjas pequeñas o familiares que solían garantizar el acceso de la población local a los alimentos [150]. Con ello, en estos países **crece la dependencia de las importaciones extranjeras de alimentos**, lo que conlleva un mayor riesgo de inseguridad alimentaria cuando los precios

7. Políticas públicas para el DHAA.

mundiales de los alimentos fluctúan [218], como ocurrió en la crisis alimentaria de 2008. La reciente pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto el **riesgo que puede implicar depender del comercio internacional para el abastecimiento alimentario básico**, así como la importancia de contar con una producción de alimentos de cercanía que faciliten cadenas cortas de abastecimiento, especialmente respecto a los productos de alto valor nutritivo (frutas, verduras y pesquería).

Sin embargo, en la **India**, la política agrícola ha tenido desde hace mucho tiempo el objetivo general de garantizar la seguridad alimentaria a través de acuerdos principalmente nacionales. La experiencia ha demostrado que la compra a un precio remunerativo, que aporta beneficios a los productores, es el mejor estimulante para la producción; por tanto, las importaciones se han considerado como último recurso. Las políticas utilizadas para lograr los objetivos de aumentar la producción y mejorar la

disponibilidad de alimentos para los consumidores incluyeron:

- (i) el uso de precios mínimos de apoyo a través de la adquisición regular y garantizada de granos alimenticios específicos;
- (ii) el uso de operaciones de mercado abierto para mantener la estabilidad de precios estacional y anual;
- (iii) el mantenimiento de reservas de granos alimenticios;
- (iv) el aumento de la producción nacional de hortalizas, frutas y legumbres a través de programas específicos de apoyo ("*Misión Nacional de Horticultura*" y "*Aldeas de legumbres*");
- (v) el uso del sistema de distribución pública para hacer que los granos alimenticios estén disponibles a precios asequibles para garantizar un grado de seguridad alimentaria para las personas más pobres en particular.

Además, India ha suspendido en períodos de escasez las operaciones de futuros para determinados cultivos importantes, como el arroz, el trigo, el azúcar, etc. [176,220].

A pesar de la experiencia descrita más arriba, muchos gobiernos africanos dan prioridad a la agricultura de cultivos comerciales para la exportación sobre la producción nacional de alimentos.

Según Trauger [219], estos modelos de desarrollo agrícola orientados a la exportación son parte del "arreglo espacial" neoliberal, la reestructuración transnacional del espacio a través de la transformación capitalista del campo. Sin embargo, los sectores agroalimentarios de los países de bajos ingresos necesitan **políticas para garantizar un cierto nivel de autonomía alimentaria** para los más vulnerables, para lo cual es necesario cambiar los subsidios de las granjas grandes a las pequeñas y crear incentivos para que las granjas sirvan prioritariamente a los mercados locales [194,218].

Feunteun [28] señala que el actual sistema de **comercio multilateral** basado en la OMC causa **tensiones con el DIDH**, y en concreto con el DHAA, en cinco formas clave:

7. Políticas públicas para el DHAA.

- desalentando la intervención estatal, mientras que el marco del DIDH requiere que los Estados, es decir, los titulares de obligaciones, tomen medidas ya sea individual o colectivamente;
- utilizando el comercio como criterio, mientras que el DIDH requiere un enfoque más integral;
- no centrándose en los grupos más vulnerables, mientras que el DIDH requiere que dichos grupos estén en el centro de atención y reciban ayuda específica;
- prescribiendo un modelo económico, mientras que el DIDH es en principio compatible con diferentes modelos;
- y careciendo de participación y transparencia, mientras que estos son principios básicos para el DIDH.

La globalización ha cambiado el panorama de la alimentación y la nutrición al cambiar el gusto de los consumidores a través del marketing y limitar la eficacia de los mecanismos tradicionales de gobernanza [181].

Los subsidios a la producción, establecidos principalmente en Estados Unidos y la Unión Europea, han producido que se incremente y se abarate la **oferta de productos alimenticios procesados**, densos en energía y pobres en nutrientes. Una industria alimenticia multimillonaria se beneficia de la venta de estos alimentos procesados relativamente baratos. Si bien el tamaño de la industria alimentaria sin duda refleja hasta cierto punto la demanda pública de sus productos, la industria también crea demanda a través de costosas campañas publicitarias que a menudo se dirigen a los niños [160].

Una forma de reducir este consumo excesivo y corregir las externalidades es **elevar el precio de ciertos alimentos** mediante impuestos, la retirada de subsidios o algún otro mecanismo. Desde el punto de vista del consumo, **el precio es un factor determinante en la elección** de alimentos. Por eso, la alimentación poco saludable es más frecuente entre las personas con un nivel socioeconómico bajo. Las personas de

bajos ingresos consumen menos frutas y verduras y más cereales refinados. Estas diferencias socioeconómicas en la elección de alimentos se han atribuido en parte al bajo costo de los alimentos ricos en energía y pobres en nutrientes, generalmente altos en sal, grasas y azúcares, en comparación con el alto costo de los alimentos ricos en nutrientes y bajos en energía, como las frutas y las verduras [221].

Algunas propuestas y algunas experiencias que ya se están poniendo en práctica en diferentes países, apuntan a que los alimentos ricos en calorías, con sal, grasas o azúcar añadido, pueden estar sujetos a impuestos específicos. También se pueden establecer subvenciones para abaratar el consumo de alimentos saludables, como frutas y verduras. Un estudio realizado por Darmon et al. [221] analizó la utilización de ambos tipos de medidas y constató que ambos tipos de políticas pudieron mejorar la calidad nutricional de las opciones de alimentos. Sin embargo, encontraron que, si no se utilizan adecuadamente,

7. Políticas públicas para el DHAA.

pueden producir efectos no deseados. Por ejemplo, utilizadas aisladamente ambas políticas indujeron una disminución en la compra de productos neutrales; este es un efecto no deseado, que puede indicar que el aumento de los productos subsidiados no es solo en detrimento de los productos cargados. Las políticas apenas tuvieron ningún efecto sobre grasas saturadas, sal y azúcares añadidos.

Darmon et al. señalan que muchos estudios de simulación que utilizan datos de elasticidad de precios derivados de cálculos econométricos han demostrado que gravar los alimentos no saludables tiene efectos insignificantes en la calidad nutricional de toda la dieta. Sin embargo, los resultados confirman la **efectividad de una política que consista simultáneamente en subsidiar los productos saludables y gravar los no saludables**, que además es un buen método para aliviar la regresividad potencial al permitir a los consumidores cambiar a productos más saludables sin incurrir en costos adicionales.

Además, alertan de otra cuestión: las políticas de precios que intentan alterar los comportamientos individuales de los consumidores respecto a los alimentos no son efectivas para reducir las desigualdades sociales en nutrición. Mejorar la salud de la población en general puede aumentar las disparidades de salud entre los grupos sociales, ya que, aquellos que anteriormente tenían una menor exposición al riesgo, obtienen más beneficios que aquellos que anteriormente tenían una mayor exposición.

Una forma alternativa de enfrentar los impactos negativos de determinadas dietas en la salud sería repercutir parte de los costes económicos sobre la población con sobrepeso y obesidad, por ejemplo, a través de una penalización de los costes de su atención sanitaria. Sin embargo, medidas de este tipo, además de ser políticamente impopulares, obviarían que esta **responsabilidad individual está condicionada por el contexto**. En este sentido, otra forma de reducir el consumo de alimentos obesogénicos es la

prevención de la publicidad dirigida a influir en los niños para que consuman este tipo de productos [160].

7.5. Papel de las empresas agroalimentarias en las políticas de alimentación; conflictos de interés.

La agricultura moderna plantea la **producción de alimentos como un proceso industrial** que conjuga labranza intensiva, monocultivo, riego, aplicación de fertilizantes inorgánicos, control químico de plagas, manipulación genética de plantas y animales domesticados, y cría industrial de animales. Los modelos agroindustriales de desarrollo agrícola parten de la creencia que la superpoblación y la escasez de alimentos causan hambre y que la baja productividad agrícola es la principal razón detrás de la inseguridad alimentaria, por lo que hacen hincapié en la producción global de alimentos y proponen tecnologías uniformes y agroquímicos como solución.

7. Políticas públicas para el DHAA.

A menudo ignoran los **problemas de distribución y acceso** así como las desigualdades a nivel local y regional [222]. El sistema alimentario así planteado es generalmente eficiente en la producción de grandes cantidades de alimentos, minimizando las necesidades de mano de obra humana y disminuyendo los costos económicos de producción, pero está asociado con graves impactos ecológicos y de salud [199]. La cadena de suministro de alimentos, como marco conceptual, se centra en las acciones e intereses de la industria alimentaria, por lo que no incorpora los costos sociales y ecológicos que conlleva [182].

Según Walter [185], la humanidad está pagando un **alto precio por la industrialización** de sus sistemas agrícolas y alimentarios. Los costos económicos, sociales y ecológicos son tremendos: la población está cada vez más afectada por enfermedades derivadas de una mala alimentación, lo que pone a prueba la sostenibilidad de los sistemas de salud. La biodiversidad está disminuyendo, la estructura del suelo se está destruyendo,

las emisiones de gases de efecto invernadero están afectando el medio ambiente y el clima está cambiando. El acaparamiento de tierras ha adquirido proporciones gigantescas. La floreciente industria de la carne requiere cada vez más tierras para el cultivo de forrajes. Nuestros océanos están sobrepescados. Los alimentos producidos de esta manera no llegan a las personas que los necesitan. Las pérdidas de cultivos son demasiado altas, las distancias de transporte de los cultivos son demasiado largas y los precios de los cultivos son demasiado altos para los pobres.

Una de las causas fundamentales de esta situación es el **poder político desproporcionado de las industrias alimentarias**, que suministran alimentos poco saludables relativamente baratos y crean entornos alimentarios poco saludables caracterizados por un exceso de alimentos procesados -con demasiada sal, azúcar y grasa- en las tiendas y en los restaurantes de comida rápida, y que hacen una publicidad omnipresente de productos alimenticios no saludables [194].

La evidencia acumulada muestra que la comercialización de alimentos y bebidas no saludables dirigida a los niños afecta sus preferencias alimentarias, sus solicitudes de compra y sus patrones de consumo, lo que a su vez afecta su salud y estado nutricional. Influir en las preferencias alimentarias, el poder adquisitivo y los patrones de consumo de los niños a través de técnicas de marketing que aprovechan sus emociones y su capacidad limitada para procesar y evaluar información, y que a su vez conducen a un aumento de las ventas y los ingresos de las empresas de alimentos y bebidas, es posiblemente una forma de explotación económica [216]. Una industria alimentaria multimillonaria se beneficia de la venta de estos alimentos procesados relativamente baratos [160].

Los problemas asociados con nuestro sistema alimentario se perpetúan en gran medida por **políticas alimentarias y agrícolas que apoyan directa o indirectamente el modelo industrial** predominante de producción, procesamiento y comercialización de

7. Políticas públicas para el DHAA.

alimentos, a través de subsidios inapropiados, estructuras comerciales injustas y el poder de la publicidad y el trabajo de cabildeo de las corporaciones multinacionales, todo lo cual fomenta el **consumo excesivo de alimentos pobres en nutrientes** y ayuda a facilitar la concentración continua de los mercados agrícolas y de alimentos [185,199].

Como resultado de su enormidad y rentabilidad, la **industria de alimentos** procesados es políticamente poderosa, capturando el espacio político y ejerciendo una **influencia significativa sobre las decisiones del gobierno** con respecto a la política alimentaria [160,185]. Según Patel [223], las corporaciones de alimentos continúan tratando de dar forma a la política pública nacional e internacional. Considera que **la industria alimentaria está conduciendo el debate público hacia una interpretación del aumento de las enfermedades no transmisibles como un problema fundamentalmente individual**; aceptar esto llevaría a políticas en las cuales las enfermedades no

transmisibles pueden ser remediadas con un mejor comportamiento individual, en vez de ser enfrentadas con **mayor regulación de la industria**.

Shannon et al. [199] señalan que las empresas agroalimentarias se benefician de la **falta de regulaciones orientadas a proteger la salud pública y el medio ambiente**; el sistema alimentario actual en los Estados Unidos está habilitado por políticas que perpetúan el *statu quo* y permiten la externalización de algunos de los verdaderos costos de producción.

Rideout et al. [156] explican que Canadá carece de una política alimentaria integral y conjunta, dirigida a la nutrición óptima de la población; tal política requiere la integración entre diferentes sectores, como la salud, la agricultura, el medio ambiente y la política social, y puede ofrecer opciones de política alimentaria más sostenibles y equitativas. Se consideró este planteamiento de política multidepartamental por un breve período a fines de la década de 1970, después de que Canadá ratificara el PIDESC, pero

fracasó debido a la oposición del Departamento de Agricultura, que fue altamente influenciado por la industria alimentaria.

Según Tramel [224], en algunos lugares, las grandes empresas de la agroindustria han procurado ocultar su imagen codiciosa con una careta de empresas humanitarias, cuyo enfoque responde al mismo tiempo al hambre rural, el desempleo masivo y la crisis climática. Da Silva Gomes [113] considera que los cambios globales en los sistemas alimentarios han sido impuestos por las grandes corporaciones transnacionales, que hacen grandes inversiones para invisibilizar los conflictos de interés o para presentarlos como naturales. En la misma medida en que se ha producido en los últimos años un más amplio reconocimiento de la malnutrición como un problema para las sociedades, que requiere una búsqueda activa de soluciones, las grandes empresas implicadas han trabajado más agresivamente en evitar y posponer la adopción de soluciones que estén enfocadas en las causas estructurales

7. Políticas públicas para el DHAA.

del problema y relacionadas con sus propias prácticas, para lo cual han interferido en los procesos de formulación de políticas, tanto al nivel de las organizaciones internacionales (por ejemplo, la OMS) como en los niveles nacionales. A pesar de las evidencias, algunas agencias de Naciones Unidas y algunos Estados miembros han desarrollado una posición favorable hacia el involucramiento del sector privado en la formulación y desarrollo de políticas de alimentación y nutrición. Por esta razón, se ha tornado aún más crucial establecer una clara distinción de los actores del sector privado que se oponen a unos sistemas alimentarios saludables y sostenibles, y **crear barreras para proteger las políticas de la interferencia de estos actores**. Para abordar la insostenibilidad ecológica del sistema alimentario actual y apoyar el bienestar sostenible para todos, son necesarios mecanismos legales y de gobernanza sofisticados que puedan abordar estas dinámicas de producción y consumo [182].

Desde la perspectiva de los derechos

humanos, **los Estados tienen la obligación de promover entornos más saludables** que prevengan enfermedades y promuevan la salud, y deben proteger a los ciudadanos de los daños de otros actores (por ejemplo, el sector empresarial agroalimentario) mediante el establecimiento de **políticas y leyes que respondan al interés público** y que controlen tales prácticas nocivas [185,216].

7.6. Complejidad de las políticas públicas para el DHAA.

La multisectorialidad que caracteriza a las cuestiones relacionadas con la alimentación humana hace muy complejo el abordaje de las políticas públicas orientadas a garantizar el DHAA. Contar con respaldos normativos para el DHAA puede resultar muy importante para garantizar la estabilidad de las políticas públicas orientadas a su realización. Sin embargo, es importante valorar la distancia que puede haber entre el enunciado

formal del propósito de las leyes e incluso de los documentos de formulación de políticas, respecto a la aplicación real de éstas.

No cualquier política alimentaria está orientada a garantizar este derecho. Será fundamental que las políticas busquen hacer frente a las causas profundas de los problemas de hambre y malnutrición y no solamente a sus consecuencias. Si bien es fundamental abordar los problemas de acceso a la alimentación adecuada de los grupos vulnerables en el corto plazo en coherencia con el derecho humano a estar protegido contra el hambre, **la amplitud y profundidad del DHAA requieren un abordaje de largo plazo mucho más complejo**, a través de diferentes políticas sectoriales que tengan como prioridad la generación de un entorno propicio para la alimentación de la población por delante de otros objetivos (económicos, comerciales, estratégicos); políticas que establezcan objetivos claros y plazos definidos, de manera que sirvan para el monitoreo y para la rendición de

7. Políticas públicas para el DHAA.

cuentas de las administraciones públicas responsables; **políticas públicas que atiendan tanto a los resultados que se deben alcanzar como a la coherencia de los medios utilizados**, incluyendo la participación social y la transparencia.

Los Estados deben tener muy claro que, desde el enfoque de los derechos humanos, la garantía de una alimentación adecuada, saludable y sostenible a toda la población es su responsabilidad y que en el ejercicio de la misma deben estar atentos a regular y controlar eventuales comportamientos de otros actores que puedan dificultar la realización de este derecho, con especial atención a las empresas del sector agroalimentario.

De la literatura revisada y de las experiencias analizadas¹³, podemos extraer algunos elementos relevantes a tener en cuenta a la hora de trabajar con políticas públicas orientadas a garantizar el DHAA.

¹³ En el proceso de investigación de la tesis doctoral se analizaron 23 leyes y 38 políticas, programas y proyectos relacionados con la implementación de las leyes analizadas. En aras de una mayor brevedad y para facilitar la lectura de esta publicación, se ha eliminado este contenido.

7.7. Cinco consideraciones generales sobre las políticas públicas orientadas a la realización del DHAA.

- i. No existe una receta única y universal de política pública en este campo, que sea válida en cualquier caso. Como en tantos otros temas, **las políticas públicas relativas a la alimentación son contexto-específicas**. Tienen que responder a la situación propia de un contexto y a sus condicionantes. Esto implica que el punto de partida de estas políticas debe ser una evaluación de la situación de inseguridad alimentaria y malnutrición en el país, así como de sus causas profundas, estructurales, con la participación de las diferentes partes interesadas. Así lo recomiendan las DVDHAA (Directriz 2.2). Las propuestas de políticas se deben construir en respuesta a ese contexto. Y

solamente si apuntan a abordar las causas podremos hablar de políticas orientadas a la realización progresiva del DHAA.

- ii. La **participación de la sociedad civil** en los procesos de gestación, diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con el DHAA es fundamental. Como vimos, la entrada de una determinada cuestión en la agenda política está condicionada, entre otras cosas, por el hecho de que el problema sea percibido como tal por el conjunto de la sociedad; esto ayuda a que los poderes políticos lo perciban como un objeto potencial de las políticas públicas. Las luchas de la sociedad civil para visibilizar los problemas de inseguridad alimentaria y malnutrición y para demandar respuestas políticas efectivas generan una conciencia pública sobre el tema y refuerzan las posibilidades de su inclusión en la agenda [31]. Además, con su participación contribuyen a que la definición del problema incluya

7. Políticas públicas para el DHAA.

diferentes puntos de vista y sea más completa y profunda.

- iii. Hemos caracterizado el DHAA como un derecho complejo, multi-sectorial. Esto supone que no basta una política pública para su realización, sino que hay que enfocarla desde diferentes políticas que afectan a diferentes aspectos de este derecho: desarrollo rural, comercio, tierra, agua, mercado laboral, recursos genéticos para la agricultura y la alimentación, sostenibilidad, inocuidad de los alimentos, protección del consumidor, nutrición, educación y sensibilización, entre otras. Se requiere, por tanto, que se tenga presente el DHAA a la hora de plantear todas estas políticas de manera que haya una **coherencia de políticas** que colabore en la realización de este derecho. Si se producen contradicciones entre los enfoques de política de diferentes departamentos ministeriales, los avances que se puedan conseguir en la realización del DHAA por un lado serán contra-

restados con retrocesos por otro.

- iv. Los Estados parte del PIDESC tienen obligación de avanzar progresivamente en la garantía de los derechos contenidos en este tratado, incluido el DHAA, para lo cual deben poner en marcha las medidas apropiadas (art. 2.1). Por tanto, **las políticas públicas que respondan a la realización del DHAA deberán generar resultados**. Esto implica, por un lado, tener claro cuál es el punto de partida, haber hecho un diagnóstico que establezca la línea de base respecto a los diferentes componentes de este derecho. Si no sabemos de dónde partimos, será prácticamente imposible evaluar los resultados de la política. Y, por otro lado, implica que las políticas públicas en cuestión se doten de un sistema de monitoreo y evaluación que permita verificar periódicamente esos avances y ayuden a tomar medidas de reorientación y mejora de las mismas políticas. Hemos observado en los diferentes pasos

de análisis que en algunos contextos nacionales la puesta en marcha de políticas frente a los problemas de hambre e inseguridad alimentaria parte de una preocupación inicial pero, al no dotarse de sistemas adecuados de seguimiento, pueden perpetuarse en el tiempo sin generar los cambios que supuestamente debían conseguir, siendo ineficaces e ineficientes.

- v. Además de perseguir resultados, si se quiere que las políticas públicas respondan a un enfoque de DHAA, deben tener en cuenta que no todos los medios son válidos. En este sentido, los **principios de derechos humanos** (en concreto, los principios PANTHER) prestan una orientación clara para: estimular la participación de todas las partes interesadas, especialmente de los colectivos en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad; favorecer el empoderamiento de estos colectivos en los procesos de diseño e implementación de las

7. Políticas públicas para el DHAA.

políticas; garantizar que no se producen situaciones de discriminación por ningún motivo de los prohibidos por el DIDH; procurar que las autoridades públicas responsables de la política rindan cuentas y sean transparentes en cuanto al desarrollo y resultado de las políticas. Algunos ejemplos de los que hemos analizado, en los que no existen –o al menos no se conocen públicamente– informes sobre la evolución de los resultados alcanzados por las políticas o en los que no se ha tenido en cuenta a los diferentes colectivos en los procesos de diseño e implementación, no podemos considerar que estén respondiendo a un enfoque de derechos humanos, en sentido estricto.

7.8. Consideraciones sobre las políticas públicas en relación a los diferentes componentes del DHAA.

El conjunto de políticas que un Estado ponga en marcha para avanzar en la realización del DHAA deben tener en cuenta los diferentes componentes de este derecho: disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad. Será además especialmente interesante poner el foco en políticas que no aborden una de estas dimensiones afectando negativamente a las otras, sino que tengan capacidad de responder adecuadamente a varios de estos componentes al mismo tiempo.

A. Disponibilidad de alimentos:

Durante mucho tiempo, siguiendo el pensamiento del Banco Mundial, se impulsó la idea de que la forma óptima de garantizar la disponibilidad de alimentos era a través del comercio, incluyendo el comercio internacional. Incluso, en algunos países con problemas significativos de

inseguridad alimentaria entre su población, se siguen priorizando los cultivos de exportación –como herramienta para generar divisas– frente a los cultivos orientados a la alimentación de la propia población local.

Las experiencias vividas en torno a la gran crisis alimentaria de 2008 hicieron ver que estos planteamientos no son adecuados. Cada Estado, en función de sus condiciones ecológicas, económicas y sociales, así como de sus capacidades de producción, debe buscar un **punto de equilibrio entre el estímulo de su producción nacional para consumo local y el abastecimiento a través del comercio**. Además, hay determinados tipos de alimentos, como es el caso de las frutas y verduras, que son especialmente importantes desde un punto de vista nutricional, y cuyas condiciones de conservación dificultan y encarecen la logística de transporte y distribución, además de aumentar su huella de carbono, por lo que parece más lógico desarrollar políticas para estimular la producción

7. Políticas públicas para el DHAA.

local, de manera que se pueda garantizar una adecuada disponibilidad a través de **cadena corta** de abastecimiento. Hemos señalado con anterioridad el ejemplo de la India, que ha promovido el aumento de la producción nacional de hortalizas, frutas y legumbres a través de programas específicos de apoyo, como han sido “Misión Nacional de Horticultura” y “Aldeas de legumbres”, o el caso de Argentina que, entre 2016 y 2018, ha conseguido un incremento del 60% del número de huertos familiares.

Dentro de este componente de la disponibilidad de alimentos para un régimen adecuado y saludable de alimentación, se va imponiendo progresivamente la convicción de que es importante **priorizar la disponibilidad de alimentos de producción ecológica**, tanto por sus potenciales efectos beneficiosos sobre la salud y el estado nutricional (relación con el componente de la adecuación) como por su capacidad de conservación de los recursos naturales de cara a poder mantener la producción en el futuro (relación con el componente de la

sostenibilidad). Las políticas públicas orientadas a reforzar la disponibilidad de alimentos adecuados en el contexto nacional deberían poner una especial atención en promover la producción de alimentos desde **enfoques agroecológicos**.

Del mismo modo, en los últimos años se ha ido consolidando la opción preferencial –aunque no exclusiva– que se debe dar al **apoyo a la agricultura familiar y campesina**. Aunque durante décadas se consideró que era una forma de producción con limitadas capacidades y rendimientos, hay varias constataciones que la hacen especialmente interesante desde el punto de vista del DHAA: por un lado, porque más de dos tercios de las personas en situación de inseguridad alimentaria son población rural, pequeños productores campesinos que dependen de su producción para alimentarse, de manera que el apoyo a la producción familiar y campesina tiene mayor capacidad de reducir el problema del hambre, al fortalecer tanto la disponibilidad como el acceso a los alimentos para este sector de

Población, especialmente vulnerable (relación con el componente de la accesibilidad); además, este tipo de agricultura puede reforzar la generación de empleo rural, ya que es más intensiva en mano de obra, ayudando al combate de la pobreza; y por otro lado, porque se considera que la agricultura familiar y campesina tiene mejores condiciones y más experiencia para impulsar la producción desde enfoques agroecológicos, más adecuados para la buena gestión y la conservación de los recursos naturales productivos (suelos, agua, biodiversidad) de cara a garantizar la capacidad futura de producción (relación con el componente de sostenibilidad).

B. Acceso a alimentos:

Especial relevancia tienen las políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a una alimentación adecuada. La crisis alimentaria de 2008 llevó a poner el foco de atención sobre las situaciones de inseguridad alimentaria y sobre los grupos vulnerables y se tradujo en un gran desarrollo de

7. Políticas públicas para el DHAA.

políticas de corto plazo orientadas a dar una respuesta rápida al problema del hambre. Las situaciones de crisis demandan este tipo de respuestas; no en vano, una de las dos dimensiones inseparables del DHAA es el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre. Sin embargo, desde un enfoque de derechos humanos, tomando como principio clave la dignidad de la persona, **las políticas de ayuda alimentaria deben hacerse de tal forma que no socaven la autoestima y la dignidad de sus destinatarios** y deben plantearse como medidas transitorias mientras se puedan desarrollar políticas de medio y largo plazo orientadas a fortalecer la capacidad de esas mismas poblaciones para acceder a una alimentación adecuada por sus propios medios.

La misma crisis del 2008 puso de relieve el negativo impacto que tiene la volatilidad de precios de los alimentos básicos sobre la accesibilidad para las poblaciones más vulnerables. Entre las estrategias de afrontamiento de la crisis por parte

de estas poblaciones, se produjeron en muchos lugares estrategias de reducción de la ingesta, de distanciamiento de la misma o de opción por regímenes alimentarios más baratos, aunque fueran menos saludables. Desde un planteamiento coherente con el DHAA, los Estados deberían diseñar **políticas que garanticen la estabilidad de precios de los alimentos y la asequibilidad de la canasta básica** para tener una alimentación saludable (relación con el componente de adecuación).

Como hemos visto, ha habido ya experiencias de políticas que favorecen el acceso a una alimentación saludable, gravando la comercialización de alimentos nutricionalmente poco recomendables y/o subsidiando el acceso a alimentos más saludables. De los análisis realizados hasta ahora, parece que las medidas de fiscalidad señaladas deben ser aplicadas con cautela, siendo más efectiva la combinación de ambos tipos.

Hasta el momento, es generalizado el hecho de que los precios de los

alimentos de producción ecológica son más altos –menor accesibilidad económica– que aquellos que responden a sistemas convencionales o agroindustriales de producción. Esto se debe principalmente a dos factores: por un lado, a que la producción agroindustrial (especialmente, la de cereales) ha recibido importantes subvenciones públicas en diferentes países (destacando Estados Unidos y la Unión Europea); por otro lado, a que la producción agroindustrial no internaliza los costes ambientales que conlleva.

Una política pública coherente con el DHAA debería **favorecer el acceso a alimentos de producción ecológica**, haciéndolos más asequibles, tanto subsidiando este tipo de producción – en atención a los servicios ambientales y ecosistémicos que puede proveer–, como regulando la producción agroindustrial de manera que tuviera que **internalizar los costes ambientales**, como se hace con otras industrias contaminantes; de esta manera, la competencia entre ambos tipos de producción podría estar más

7. Políticas públicas para el DHAA.

equilibrada (relación con el componente de sostenibilidad). Se trataría, por tanto, de **que los precios reflejen el verdadero coste de los alimentos** [225].

C. Adecuación:

De acuerdo con la caracterización que hicimos de este componente de la adecuación, hay que entenderlo como un componente complejo, que engloba diversas dimensiones, diferentes pero complementarias e interrelacionadas: suficiencia, inocuidad, aceptabilidad y utilización biológica.

El foco principal de atención de las políticas públicas ha estado normalmente centrado en la inocuidad; por el impacto social que suelen tener los casos de intoxicaciones alimentarias, ha sido habitual que todos los países hayan desarrollado marcos normativos y de políticas públicas orientados a garantizar la inocuidad de los alimentos disponibles en el mercado.

Siendo esto fundamental, el progresivo conocimiento que se va generando sobre las estrechas

interrelaciones entre los sistemas de producción y comercialización de alimentos, las dietas y hábitos alimentarios y la salud pública, debería despertar igualmente un análisis profundo del problema desde enfoques de políticas públicas y un despliegue de medidas para hacer frente a la creciente ola de sobrepeso, obesidad y enfermedades relacionadas (diabetes tipo 2, hipertensión, aterosclerosis, determinados tipos de cáncer, etc.) Teniendo en cuenta los enormes costes personales que esto tiene para la población, así como los altos costes económicos para la salud pública, la falta de medidas adecuadas solo se entiende al constatar el **desproporcionado poder político de la industria agroalimentaria**.

Desde un enfoque de DHAA, los Estados, al no regular adecuadamente determinados aspectos de la producción y comercialización de alimentos, están incumpliendo su obligación de proteger este derecho. Algunos países empiezan a desarrollar **regulaciones para limitar las cantidades de grasas, azúcar y sal añadidos**

que la industria puede incorporar en los alimentos procesados; otros están dando pasos en el sentido de dar una **información más clara a los consumidores** a través de la regulación de sistemas de etiquetado que dejen mucho más evidente el potencial impacto nutricional de los alimentos procesados.

Las políticas públicas orientadas desde el DHAA deberían poner en su centro de atención el estado nutricional de su población y la forma en la que influyen en el mismo los patrones alimentarios que se van imponiendo de la mano de las grandes empresas de la alimentación y las bebidas. Invertir recursos en la implementación de políticas públicas para mejorar el estado nutricional de la población –sumando iniciativas de sensibilización y educación nutricional, iniciativas de promoción de una alimentación saludable, iniciativas de regulación de la composición de los alimentos procesados así como de las estrategias de comercialización y publicidad de los mismos, etc.– podría ser, además de más respetuoso del

7. Políticas públicas para el DHAA.

DHAA, sumamente costo-eficiente, ya que el gasto de salud pública en la atención de enfermedades relacionadas con una alimentación inadecuada es cada vez más grande.

Desde 2008, las situaciones de crisis de precios de los alimentos y de crisis económica en general, han provocado **estrategias de afrontamiento negativas** en sectores vulnerables de la población que, en muchos casos, han tenido que optar por un mayor consumo de alimentos ultraprocesados, más baratos, y no han podido incorporar en su dieta una cantidad suficiente de alimentos frescos, nutricionalmente más adecuados pero más caros. Las políticas públicas, desde consideraciones nutricionales y de salud pública, deberían **promover un mayor consumo de alimentos saludables y un consumo limitado de aquellos alimentos que pueden tener un negativo efecto en la salud.**

Como hemos explicado, se viene produciendo en muchos contextos nacionales una estrategia de privatización de las políticas de ayuda alimentaria, que son delegadas de

una forma más o menos intensa en instituciones benéficas, especialmente los Bancos de Alimentos, que resultan bastante funcionales para las necesidades e intereses de la industria agroalimentaria. Hay reiteradas referencias en la literatura a la necesidad de que esta **asistencia alimentaria se preste desde criterios nutricionales y bajo la responsabilidad de las autoridades públicas.** El DHAA debería ser el marco de referencia para la orientación de las políticas de asistencia alimentaria.

D. Sostenibilidad:

La vigente agenda de desarrollo impulsada por Naciones Unidas –la Agenda 2030 y sus ODS– urge a toda la comunidad internacional a trabajar en clave de sostenibilidad en todos los sectores de la economía y la sociedad. **La agricultura y la alimentación tienen por delante enormes desafíos desde el punto de vista de la sostenibilidad.** Como vimos, la forma en la que garanticemos el DHAA de las generaciones presentes no puede poner en peligro la garantía del DHAA

de las generaciones futuras. Por tanto, las políticas públicas de agricultura y alimentación, para ser coherentes con el DHAA, tienen que **incorporar el enfoque de sostenibilidad.**

Durante décadas se ha impulsado un modelo de producción de alimentos basado en un esquema industrial, es decir, en la suma de una serie de inputs, muchos de ellos de origen químico, que consigan el mayor rendimiento posible en el corto plazo. Esto ha tenido resultados manifiestos en cuanto al incremento de productividad de muchos cultivos en muchos lugares, pero se ha hecho sin evaluar los impactos ambientales de largo plazo que dicho modelo podía acarrear. Cada vez es más reconocido que la llamada **Revolución Verde** ha tenido negativos impactos medioambientales y, por tanto, **no debería ser el modelo a seguir en el futuro.**

Las políticas públicas orientadas a satisfacer el DHAA de las generaciones presentes y futuras deberían centrarse en opciones que permitan no solo no provocar más daños ambientales, sino recuperar recursos

7. Políticas públicas para el DHAA.

naturales que son clave para garantizar la alimentación (suelos, agua, biodiversidad, salud de los ecosistemas, etc.)

La **agroecología**, que durante mucho tiempo aparecía como una práctica residual, de grupos reducidos de productores, está emergiendo como una **referencia fundamental**. Se trata de aprender de los propios procesos de la naturaleza para compatibilizar la producción en buenas condiciones con la buena conservación de los recursos naturales y la garantía de los servicios ecosistémicos que cumplen. El G20 ha respaldado recientemente este enfoque agroecológico con la publicación de un informe orientado a promover prácticas agrícolas sostenibles [224]. **Las políticas públicas coherentes con el DHAA deberían dar un mayor respaldo a la producción ecológica de alimentos.**

Igualmente, la agricultura familiar fue considerada durante mucho tiempo como un tipo de producción poco eficiente, con limitada capacidad de generar grandes producciones. Sin embargo, en los últimos años se está

convirtiendo en foco de atención porque, además de tener un mayor componente de mano de obra y tener potencial de generar más empleo rural, tiene en principio más capacidad para adaptarse a modelos de producción más respetuosos del medio ambiente. Muchos de los aprendizajes sobre prácticas agroecológicas provienen de la agricultura familiar y campesina.

Además, ante la amenaza que implica el cambio climático y las dificultades asociadas para seguir produciendo alimentos, a los sistemas de producción agroecológicos, basados en la pequeña agricultura, se les reconoce no solo un aporte en cuanto a mitigación sino una mayor capacidad de adaptación al cambio climático.

El diseño e implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el DHAA debería hacerse desde un claro enfoque de sostenibilidad ambiental, aplicando medidas coherentes de apoyo a aquellos modelos de producción más sostenibles y desincentivo a aquellos otros menos sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

1. Bojic Bultrini, D., Vidar, M., & Knuth, L. (2010). Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i0815s.pdf>
2. Del Toro Huerta, M. I. (2015). La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional. Colección Del Sistema Universal de Protección de Los Derechos Humanos, (Fascículo 2), 182. http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdf/s/fas_CSUPDH2-1aReimpr.pdf
3. Villán Durán, C. (2002). Curso de Derecho internacional de los derechos humanos. Editorial Trotta.
4. Bak, E. (2015). Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/i5287s/i5287s.pdf>
5. Golay, C. & Biglino, I. (2013). Human rights responses to landgrabbing: a right to food perspective. *Third World Quarterly*, 34(09), 1630–1650. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.843853>
6. Gifra Durall, J., & Beltrán García, S. (2013). Derecho humano a la alimentación y al agua. In Seguridad alimentaria y seguridad global. (Cuadernos de Estrategia, 161, pp. 25–65). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_161.html
7. Immink, M. (2014b). The current status of the right to adequate food in food security and nutrition policy designs. Thematic study 1. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/i3890e/i3890e.pdf>
8. Cotula, L., Djiré, M., & Tenga, R. W. (2009). El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/k8093s/k8093s.pdf>
9. Abajo, V., Figueroa, E., Paiva, M., & Oharriz, E. (2010). Derecho a la Alimentación. *Diaeta*, 28(131): 20-26. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/es/lil-562365>
10. Maffii, M. (2016). The impact of gender policy processes on the right to food. The case of Cambodia. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i5877e.pdf>
11. Blyberg, A., Mischler, F., Hofbauer, H., & Ramkumar, V. (2014). Presupuestar para promover el derecho a la alimentación. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/i0717s/i0717s.pdf>
12. De Schutter, O. (2013b). Misión a la FAO. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/HRC/22/50/Add.3.
13. Lambek, N., & Claeys, P. (2016). Institutionalizing a fully realized right to food: progress, limitations, and lessons learned from emerging alternative policy models. *Vermont Law Review*, 40, 743–789.
14. Contreras Peláez, F. J. (1994). Derechos sociales : teoría e ideología. Tecnos.
15. Eide, A. (2008). The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels). Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/ap550e/ap550e.pdf>
16. CDESC. Observación General 12, Pub. L. No. E/C.12/1999/5, Naciones Unidas (1999). <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450>
17. Ziegler, J. (2001). Definición e historia del derecho a la alimentación. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación E/CN.4/2001/53.
18. Vivero-Pol, J. L. (2009a). El hambre en América Latina: desde los derechos humanos hasta la soberanía alimentaria. *Revista Éxodo*, 97(Febrero), 10–17. <http://www.exodo.org/EL-HAMBRE-EN-AMERICA-LATINA-DESDE.html>
19. Alemahu Yeshanew, S. (2014b). The right to adequate food in emergency programmes. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/i4184e/i4184e.pdf>
20. Immink, M. (2014a). Integrating the Right to Adequate Food in National Food and Nutrition Security Policies and Programmes - Practical Approaches to Policy and Programme Analysis. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4258e.pdf>

21. Skonhoft, A., Gobena, A., & Bojic Bultrini, D. (2009). Fisheries and the right to food. Implementing the right to food in national fisheries legislation. Roma: FAO. <http://www.fao.org/docrep/016/ap553e/ap553e.pdf>
22. Vandenberg, A. (2009). The Right to Food in the context of HIV/AIDS. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/ap551e/ap551e.pdf>
23. Golay, C., & Büschi, M. (2012). The right to food and global strategic frameworks: The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA). Roma: FAO. <http://www.fao.org/docrep/016/ap556e/ap556e.pdf>
24. Cruz, L. (2010). Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: factor esencial para la realización del derecho a la alimentación. Roma: FAO. <http://www.fao.org/docrep/012/al382s/al382s00.pdf>
25. De Schutter, O. (2010c). Countries tackling hunger with a right to food approach. Briefing Note 01, (May), 1–17. https://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/Briefing_Note_01_May_2010_EN.pdf
26. Haugen, H. M. (2009). Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food? *Nordic Journal of International Law*, 78(3), 263–292. <https://doi.org/10.1163/090273509X12448190941048>
27. Edelman, M. (2014). Linking the Rights of Peasants to the Right to Food in the United Nations. *Law, Culture and the Humanities*, 10(2), 196–211. <https://doi.org/10.1177/1743872112456669>
28. Feunteun, T. (2015). Cartels and the Right to Food: An Analysis of States' Duties and Options. *J Int Economic Law*, 18(2), 341–382. <https://doi.org/10.1093/jiel/jqv019>
29. Narula, S. (2006). The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law. *Columbia Journal of Transnational Law*, (44), 691–796. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=951582
30. De Schutter, O. (2011b). Una revolución de derechos. la aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América latina y el Caribe. Nota Informativa, 06. <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/note06-septembre2012-es-v2.pdf>
31. Hossain, N., & Te Lintelo, D. (2018). A Common Sense Approach to the Right to Food. *Journal of Human Rights Practice*, 10(3), 367–387. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huy028>
32. Balié, J., Bhattacharjee, L., Clark, M., Dévé, F., Fiorillo, C., Carlos, J., ... Wiegiers, E. (2017). Strengthening sector policies for better food security and nutrition results. Political economy analysis. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/i7212e/i7212e.pdf>
33. Naciones Unidas. (2015). El derecho a la alimentación. Resolución de la Asamblea General A/C.3/70/L.36/Rev.1.
34. FAO. (2015). Construyendo una visión común para la agricultura y alimentación sostenibles. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/i3940s/i3940s.pdf>
35. FAO. (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>
36. Berry, E. M., Dernini, S., Burlingame, B., Meybeck, A., & Conforti, P. (2015). Food security and sustainability: Can one exist without the other? *Public Health Nutrition*, 18(13), 2293–2302. <https://doi.org/10.1017/S136898001500021X>
37. Cunningham, S. A., Attwood, S. J., Bawa, K. S., Benton, T. G., Broadhurst, L. M., Didham, R. K., ... Lindenmayer, D. B. (2013). To close the yield-gap while saving biodiversity will require multiple locally relevant strategies. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 173, 20–27. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2013.04.007>
38. Nelson, M. E., Hamm, M. W., Hu, F. B., Abrams, S. A., & Griffin, T. S. (2016). Alignment of Healthy Dietary Patterns and Environmental Sustainability: Advances in Nutrition, 7(3), 1005–1025. <https://doi.org/10.3945/an.116.012567>
39. Priefer, C., Jörissen, J., & Frör, O. (2017). Pathways to Shape the Bioeconomy. *Resources*, 6(1), 10. <https://doi.org/10.3390/resources6010010>
40. Wezel, A., Soboksa, G., McClelland, S., Delespesse, F., & Boissau, A. (2015). The blurred boundaries of ecological, sustainable, and agroecological intensification: a review. *Agronomy for Sustainable Development*, 35(4), 1283–1295. <https://doi.org/10.1007/s13593-015-0333-y>

41. Beuchelt, T. D., & Virchow, D. (2012). Food sovereignty or the human right to adequate food: Which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? *Agriculture and Human Values*, 29(2), 259–273. <https://doi.org/10.1007/s10460-012-9355-0>
42. Dominguez, D. (2015). La Soberanía Alimentaria como enfoque crítico y orientación alternativa del sistema agroalimentario global. *Pensamiento Americano*, 8(15), 146–175. <https://doi.org/10.21803/pensam.v8i15.85>
43. Patel, R. (2012). Food sovereignty: Power, gender, and the right to food. *PLoS Medicine*, 9(6), 2. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001223>
44. Milla, P. J. (2014). Las contradicciones de un mundo globalizado: grandes políticas agrícolas y derecho a la soberanía alimentaria. *Revista Digital GeoGraphos*, 5(66), 266–282. <https://doi.org/10.14198/GEOGRA2014.5.66>
45. Burchi, F., & De Muro, P. (2016). From food availability to nutritional capabilities: Advancing food security analysis. *Food Policy*, 60, 10–19. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.03.008>
46. Rieff, D. (2015). *El oprobio del hambre: Alimentos, justicia y dinero en el siglo XXI*. (Penguin Random House, Ed.). Madrid: Taurus.
47. De Schutter, O. (2009a). Hacer de la crisis una oportunidad: fortalecer el multilateralismo. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/HRC/12/31.
48. Ziegler, J. (2006b). La desertificación, la degradación de la tierra y el derecho a la alimentación. Informe A/61/306.
49. Saura Estapà, J. (2013). El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica. *Lex Social: Revista de Los Derechos Sociales*, (1), 4–24. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4110305&info=resumen&idioma=ENG>
50. Vivero-Pol, J. L. (2013). Food as a Commons: Reframing the Narrative of the Food System. *SSRN Electronic Journal*, 1–28. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2255447>
51. Vivero-Pol, J. L. (2014a). The commons-based international Food Treaty: A legal architecture to sustain a fair and sustainable food transition. *INIDA. Penser Une Démocratie Alimentaire Volume II*, pp. 177–206. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01185802/>
52. Vivero-Pol, J. L. (2014b). The Food Commons Transition: Collective actions for food and nutrition security. Conference Food Sovereignty: A Critical Dialogue, At: International Institute of Social Studies (ISS), The Hague, The Netherlands <https://doi.org/10.13140/2.1.4140.3203>
53. Vivero-Pol, J. L. (2015). Can we end hunger in the post-2015 frame with food as a commodity? Towards a paradigm shift: food as a commons and nutrition as a public good. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.5100.7608>
54. Vivero-Pol, J. L. (2016). The value-based narrative of food as a commons. A content analysis of academic papers with historical insights. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2865837>
55. Vivero-Pol, J. L. (2017a). Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition, *Sustainability*, 9, 442. <https://doi.org/10.3390/su9030442>
56. Vivero-Pol, J. L. (2017b). The Food Commons in Europe: Relevance, challenges and proposals to support them. European Commons Assembly. http://wiki.commonstransition.org/wiki/ECA:_The_food_commons_in_Europe:_Relevance,_challenges_and_proposals_to_support_them
57. Vivero-Pol, J. L. (2017c). The idea of food as commons or commodity in academia. A systematic review of English scholarly texts. *Journal of Rural Studies*, 53, 182–201. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.05.015>
58. Senent De Frutos, J. A. (2014). ¿Derecho a la alimentación o soberanía alimentaria? Una lectura intercultural de la sostenibilidad de los sistemas jurídicos. In Congreso Universal sobre Derechos Humanos Emergentes y Medios de Comunicación (pp. 799–815). Sevilla.
59. Dijk, M. Van, & Meijerink, G. W. (2014). A review of global food security scenario and assessment studies: Results, gaps and research priorities. *Global Food Security*, 3(3–4), 227–238. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2014.09.004>
60. Tomlinson, I. (2013). Doubling food production to feed the 9 billion: A critical perspective on a key discourse of food security in the UK. *Journal of Rural Studies*, 29, 81–90. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2011.09.001>
61. Brown, L. (2011). The Great Food Crisis of 2011. *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2011/01/10/the-great-food-crisis-of-2011/>

62. Regmi, A., & Meade, B. (2013). Demand side drivers of global food security. *Global Food Security*, 2(3), 166–171.
<https://doi.org/10.1016/j.gfs.2013.08.001>
63. Bailey, R. (2011). Cultivar Un Futuro Mejor: Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados.
https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf
64. Acevedo, M. F., Harvey, D. R., & Palis, F. G. (2018). Food security and the environment : Interdisciplinary research to increase productivity while exercising environmental conservation. *Global Food Security*, 16(March 2017), 127–132.
<https://doi.org/10.1016/j.gfs.2018.01.001>
65. Martín López, M. Á. (2010). La relación entre el derecho a la alimentación y el comercio de productos agrícolas. Reflexiones a partir de la crisis alimentaria. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (19), 1–13.
<http://www.reei.org/index.php/revista/num19/notas/relacion-entre-derecho-alimentacion-comercio-productos-agricolas-reflexiones-partir-crisis-alimentaria>
66. Alemahu Yeshanew, S. (2014a). International dimensions of the right to adequate food. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3896e.pdf>
67. Wise, T. A., & Murphy, S. (2012). Resolving the Food Crisis. Assessing Global Policy Reforms Since 2007. Medford: IATP & GDAE at Tufts University.
https://www.iatp.org/sites/default/files/2012_01_17_ResolvingFoodCrisis_SM_TW.pdf
68. González Núñez, D. (2014). Peasants' right to land: Addressing the existing implementation and normative gaps in international human rights law. *Human Rights Law Review*, 14(4), 589–609.
<https://doi.org/10.1093/hrlr/ngu027>
69. De Schutter, O. (2011a). Relación entre salud y malnutrición. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/HRC/19/5.
70. Martín López, M. Á. (2016). El derecho a la alimentación ante los riesgos del futuro. *Araucaria*, 1(36), 295–314.
<https://doi.org/10.12795/araucaria.2016.i36.13>
71. Godfray, H. C. J., & Garnett, T. (2014). Food security and sustainable intensification. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 369(1639), 20120273.
<https://doi.org/10.1098/rstb.2012.0273>
72. Godfray, H. C. J., Beddington, J. R., Crute, I. R., Haddad, L., Lawrence, D., Muir, J. F., ... Toulmin, C. (2010). Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People. *Science*, 327(5967), 812–818.
<https://doi.org/10.1126/science.1185383>
73. Jacobsen, S. E., Sørensen, M., Pedersen, S. M., & Weiner, J. (2015). Using our agrobiodiversity: plant-based solutions to feed the world. *Agronomy for Sustainable Development*, 35(4), 1217–1235.
<https://doi.org/10.1007/s13593-015-0325-y>
74. Laurentiis, V. De, Hunt, D. V. L., & Rogers, C. D. F. (2016). Overcoming Food Security Challenges within an Energy / Water / Food Nexus (EWFN) Approach. *Sustainability*.
<https://doi.org/10.3390/su8010095>
75. Østergård, H., Finckh, M. R., Fontaine, L., Goldringer, I., Hoad, S. P., Kristensen, K., ... Wolfe, M. S. (2009). Time for a shift in crop production: Embracing complexity through diversity at all levels. *Journal of the Science of Food and Agriculture*, 89(9), 1439–1445.
<https://doi.org/10.1002/jsfa.3615>
76. Struik, P. C., & Kuyper, T. W. (2017). Sustainable intensification in agriculture: the richer shade of green. *A review. Agronomy for Sustainable Development*, 37(5).
<https://doi.org/10.1007/s13593-017-0445-7>
77. Tansey, G. (2013). Food and thriving people: Paradigm shifts for fair and sustainable food systems. *Food and Energy Security*, 2(1), 1–11.
<https://doi.org/10.1002/fes3.22>
78. Fan, S., & Brzeska, J. (2016). Sustainable food security and nutrition : Demystifying conventional beliefs. *Global Food Security*, 11, 11–16.
<https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.03.005>
79. Mahon, N., Crute, I., Simmons, E., Islam, M.M., 2017. Sustainable intensification – “oxymoron” or “third-way”? A systematic review. *Ecol. Indic.* 74, 73–97. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2016.11.001>
80. FAO (2019). The state of the world's biodiversity for food and agriculture. Roma: FAO.
<http://www.fao.org/3/CA3129EN/ca3129en.pdf>
81. FAO (2020). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. Roma: FAO.
<http://www.fao.org/3/ca9229es/ca9229es.pdf>
82. Pitcher, T. J., & Lam, M. E. (2010). Fishful Thinking : Rhetoric , Reality , and the Sea Before Us. *Ecology and Society*, 15(2). Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/26268147>

83. De Schutter, O. (2012b). Contribución de la pesca al derecho a la alimentación. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/67/268.
84. IPBES (2019). Informe de la evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Resumen para los encargados de la formulación de políticas. Bonn. https://www.ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_es.pdf
85. De Schutter, O. (2010b). Agroecología y derecho a la alimentación. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/HRC/16/49.
86. Dorward, A. (2013). Agricultural labour productivity, food prices and sustainable development impacts and indicators. *Food Policy*, 39, 40–50. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2012.12.003>
87. Mapulanga-Hulston, J. K. (2009). Adopting a human rights approach to food policy in an era of global financial crisis. *South African Journal on Human Rights*, 25(2), 306–329. <https://doi.org/10.1080/19962126.2009.11865204>
88. Evans, A. (2009). *The Feeding of the Nine Billion. Global Food Security for the 21st Century*. Londres: Chatham House. www.chathamhouse.org.uk
89. Araujo Enciso, S. R., Fellmann, T., Pérez Domínguez, I., & Santini, F. (2016). Abolishing biofuel policies: Possible impacts on agricultural price levels, price variability and global food security. *Food Policy*, 61, 9–26. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.01.007>
90. Durán, G.; Sánchez, A. (2012). Cambio climático y derecho a la alimentación. (Medina Rey, J.M. Ed.) (Prosalus). Madrid: Campaña “Derecho a la Alimentación. URGENTE.” <https://enraizaderechos.org/publicacion/cambio-climatico-y-derecho-a-la-alimentacion/>
91. Medina Rey, J.M. (2012b). Agrocombustibles y seguridad alimentaria. In *Seguridad alimentaria y seguridad global*. (Cuadernos de Estrategia, 161, pp. 217-251). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_161.html
92. Headey, D.; & Fan, S. (2010). *Reflections on the global food crisis: How Did It Happen? How Has It Hurt? And How Can We Prevent the Next One?* Washington: International Food Policy Research Institute. <https://doi.org/10.2499/9780896291782RM165>
93. World Bank. (2016). *Commodity Markets Outlook*. Washington. <https://pubdocs.worldbank.org/en/143081476804664222/CMO-October-2016-Full-Report.pdf>
94. Cascante, K.; Medina Rey, J. M. (2011). *Especulación financiera y crisis alimentaria*. (De Febrer, M. Teresa; Medina Rey, J.M. Ed.) (Prosalus). Madrid: Campaña “Derecho a la Alimentación. URGENTE.” https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/documentos/Especulacion_financiera_y_crisis_alimentaria.pdf
95. Robles, M., Torero, M., & Von Braun, J. (2009). *When Speculation matters*. Washington: IFPRI. https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@swaps/documents/file/plstudy_40_ifpri.pdf
96. De Schutter, O. (2009e). *Mission to the WTO*. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/HRC/10/5/Add.2.
97. Bloem, S., & de Pee, S. (2016). Developing approaches to achieve adequate nutrition among urban populations requires an understanding of urban development. *Global Food Security*, 12(September 2016), 80–88. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.09.001>
98. Nehring, R., Miranda, A., & Howe, A. (2016). Making the case for Institutional Demand: Supporting smallholders through procurement and food assistance programmes. *Global Food Security*, 12(March), 0–1. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.09.003>
99. Alfani, F., Arslan, A., Avagyan, A., Baas, S., Bahri, T., Bernoux, M., ... Norman, M. (2017). *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results*. Climate change. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i7217e.pdf>
100. De Schutter, O. (2012a). *Agroecology, a Tool for the Realization of the Right to Food*. In E. Lichtfouse (Ed.), *Agroecology and Strategies for Climate Change* (pp. 1–16). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-1905-7_1

101. Holden, S. T., & Ghebru, H. (2016). Land tenure reforms, tenure security and food security in poor agrarian economies: Causal linkages and research gaps. *Global Food Security*, 10, 21–28. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.07.002>
102. Antentas, J. M., & Vivas, E. (2014). Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable. Informe SESPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, 28(S1), 58–61. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2014.04.006>
103. De Loma-Ossorio, E., Lahoz, C., & Portillo, L. F. (2014). Assessment on the Right to Food in the ECOWAS region. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4183e.pdf>
104. De Schutter, O. (2008). Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/HRC/9/23.
105. Barrientos, A. (2016). Design and rural context in antipoverty transfers: Implications for programme outcomes. *Global Food Security*, 12(September), 0–1. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.09.002>
107. Elver, H. (2017a). El derecho a la alimentación en situaciones de conflicto. Informe de la relatora especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/72/188.
108. Vivero-Pol, J. L., & Porras, C. (2008). ¿Es posible una América sin hambre en 2025?, https://www.researchgate.net/publication/228457689_Es_posible_una_America_Latina_sin_hambre_en_2025
109. Molina-Saldarriaga, C.A., Restrepo-Yepes, O.C., & Giraldo-Ramírez, D. P. (2014). Desiertos de alimentos. Aproximaciones conceptuales al estudio jurídico del problema del hambre. *Revista Ratio Juris*, 9(19), 77–95. <https://biblat.unam.mx/hevila/Ratiojuris/2014/vol9/no19/3.pdf>
110. GLOPAN, Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition (2020). *Future Food Systems: For people, our planet, and prosperity*. Londres. <https://foresight.glopan.org/>
111. De Schutter, O. (2009c). Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos. Informe A/HRC/13/33/Add.2.
112. Härkänen, T., Kotakorpi, K., Pietinen, P., Pirttilä, J., Reinivuo, H., & Suoniemi, I. (2014). The welfare effects of health-based food tax policy. *Food Policy*, 49(P1), 196–206. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.07.001>
113. Da Silva Gomes, F. (2015). Conflicts of interest in food and nutrition. *Cadernos de Saúde Pública*, 31(10), 1–8. <https://doi.org/10.1590/0102-311XPE011015>
114. IPES FOOD. (2015). The new science of sustainable food systems. Overcoming Barriers to Food Systems Reform. http://www.ipes-food.org/images/Reports/IPES_report01_1505_web_br_pages.pdf
115. De Schutter, O. (2010a). Acceso a la tierra y derecho a la alimentación. Informe A/65/281.
116. Alexander, P., Brown, C., Arneith, A., Dias, C., Finnigan, J., Moran, D., & Rounsevell, M. D. A. (2017). Could consumption of insects, cultured meat or imitation meat reduce global agricultural land use? *Global Food Security*, (March), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2017.04.001>
117. Smith, A., Thorne, P. W., Snapp, S. S., Thamaga-Chitja, J. M., Hendriks, S., Ortmann, G., ... Brandt, K. (2010). Measuring sustainable intensification in smallholder agroecosystems: A review. *Journal of Family Ecology and Consumer Sciences*, 130(March), 95–109. <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2010.02.014>
118. Tekola, B., Steinfeld, H., Otte, J., Acosta, A., McGuire, M., & Wiegers, E. (2017). Strengthening sector policies for better food security and nutrition results. *Livestock*. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i7213e.pdf>
119. Comisión Europea. (2011). Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos. COM (2011) 571 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:ES:PDF>
120. Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., Van Otterdijk, R., & Meybeck, A. (2011). *Global food losses and food waste*. Rome: FAO. <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>
121. HLPE CFS. (2014). *Las pérdidas y desperdicios de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*. Roma. <http://www.fao.org/3/a-i3901s.pdf>

122. Kahiluoto, H., Kuisma, M., Kuokkanen, A., Mikkilä, M., & Linnanen, L. (2014). Taking planetary nutrient boundaries seriously: Can we feed the people? *Global Food Security*, 3(1), 16–21. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2013.11.002>
123. Alexander, P., Brown, C., Arneith, A., Finnigan, J., Moran, D., & Rounsevell, M. D. A. (2016). Losses, inefficiencies and waste in the global food system. *Agricultural Systems*, In review, 190–200. <https://doi.org/10.1016/j.agry.2017.01.014>
124. Campbell, B. M., Vermeulen, S. J., Aggarwal, P. K., Corner-Dolloff, C., Girvetz, E., Loboguerrero, A. M., ... Wollenberg, E. (2016). Reducing risks to food security from climate change. *Global Food Security*, 11, 0–1. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.06.002>
125. Gauster, S. (2014). Los Derechos Humanos en el Diseño y la Implementación de las Acciones Territoriales de los PESA en Guatemala, Honduras y Nicaragua – Un Análisis Comparativo. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3670s.pdf>
126. Kopp Valdivia, C. (2015). Espacios de diálogo como estrategia para integrar el derecho a la alimentación en municipios rurales de América Latina. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4563s.pdf>
127. Lahoz, C., & De Loma-Ossorio, E. (2013). Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional. Roma: FAO. <http://www.fao.org/docrep/019/i3154s/i3154s.pdf>
128. Knuth, L. (2009). The right to adequate food and indigenous peoples. How can the right to food benefit indigenous peoples? Roma: FAO. <http://www.fao.org/docrep/016/ap552e/ap552e.pdf>
129. García Juanatey, A. (2016). Un enfoque integrado del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en el marco del desarrollo sostenible. Universidad Pompeu Fabra. <http://hdl.handle.net/10803/385920>
130. Ekwall, B.; Vidar, M.; Rosales, M.; Mischler, F.; Rae, I. (2013). El derecho a la alimentación. Cómo hacerlo realidad. Progresos y lecciones aprendidas en la práctica. (FAO, Ed.). Rome: FAO. <http://www.fao.org/docrep/019/i2250s/i2250s.pdf>
131. De Schutter, O. (2012c). Los derechos de la mujer y el derecho a la alimentación. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación A/HRC/22/50.
132. Caamaño López, J. M. (2014). Dignidad y derechos humanos. In *Pensamiento social cristiano abierto al siglo XXI* (pp. 99–104). Sal Terrae. Colección Presencia Social.
133. Carbonell, M., & Rodríguez Padilla, P. (2012). ¿Qué Significa El Derecho a La Alimentación? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (135), 1063–1078. <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v45n135/v45n135a5.pdf>
134. Bojic Bultrini, D., Vidar, M., Knuth, L., Medina-Rey, J.-M., & De Febrer, M. T. (2013a). Cuaderno 1. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3448s.pdf>
135. Golay, C. (2009). Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/k7286s/k7286s.pdf>
136. Rae, I. (2008). *Women and the Right to Food*. International Law and State Practice. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/ap549e/ap549e.pdf>
137. Sherry Ajemian, S. (2014). *Social protection and an enabling environment for the right to adequate food*. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3894e.pdf>
138. Ziegler, J. (2002). Justiciabilidad del derecho a la alimentación. E/CN.4/2002/58.
139. Ziegler, J. (2003b). Género, transnacionales y derecho a la alimentación. Informe A/58/330.
140. De Schutter, O. (2009d). Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación. Informe A/64/170.
141. De Schutter, O. (2013a). Informe provisional A/68/288.
142. Vivero-Pol, J. L. (2010). El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria. In *Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública* (pp.163-188) (Erazo, X., Pautassi, L., Santos, A. Ed) Santiago de Chile: LOM Ediciones. https://www.researchgate.net/publication/281436324_El_enfoque_legal_contra_el_hambre_el_derecho_a_la_alimentacion_y_las_leyes_de_seguridad_alimentaria
143. Bonet de Viola, A. M. (2016). Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales. *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas-UPB*, 46(124), 17–32. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v46n124.a02>

144. Ziegler, J. (2003a). El agua y el derecho a la alimentación. Informe E/CN.4/2003/54.
145. Equipo de derecho a la alimentación de la FAO. (2014a). El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4145s.pdf>
146. Martín López, M. A. (2011). El sometimiento de la especulación al derecho a la alimentación. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (22), 1–23. <http://www.reei.org/index.php/revista/num22/notas/sometimiento-especulacion-al-derecho-alimentacion>
147. Equipo del Derecho a la alimentación de la FAO. (2014b). The Right to food and the responsible governance of tenure a dialogue towards implementation. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3170e.pdf>
148. La Chimia, A. (2016). Food Security and the Right To Food: Finding Balance in the 2012 Food Assistance Convention, 65(April 2012), 99–137. <https://doi.org/10.1017/S0020589315000500>
150. Rinella, A., & Okoronko, H. (2015). Food Sovereignty : Processes of Democratisation of the. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 17(October). <https://ssrn.com/abstract=2656610>
151. Ramanujam, N., & Richardson, S. B. (2018). Ending Child Malnutrition under SDG 2: The Moral Imperative for Global Solidarity and Local Action. *Social Alternatives*, 37(1), 18. <https://www.mcgill.ca/roled/files/roled/2018-ramanujam-soc.alt.vol.37.1.small2.pdf>
152. Edelman, M. & James, C. (2011). Peasants' rights and the UN system: Quixotic struggle? Or emancipatory idea whose time has come? *Journal of Peasant Studies*, 38(1), 81–108. <https://doi.org/10.1080/03066150.2010.538583>
153. Raponi, S. (2017). A Defense of the Human Right to Adequate Food. *Res Publica*, 23(1), 99–115. <https://doi.org/10.1007/s11158-015-9315-9>
154. Riches, G. (2011). Thinking and acting outside the charitable food box: hunger and the right to food in rich societies. *Development in Practice*, 21(4–5), 768–775. <https://doi.org/10.1080/09614524.2011.561295>
155. Chilton, M., & Rose, D. (2009). A rights-based approach to food insecurity in the United States. *American Journal of Public Health*, 99(7), 1203–1211. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2007.130229>
156. Rideout, K., Riches, G., Ostry, A., Buckingham, D., & MacRae, R. (2007). Bringing home the right to food in Canada: Challenges and possibilities for achieving food security. *Public Health Nutrition*, 10(6), 566–573. <https://doi.org/10.1017/S1368980007246622>
157. Jung, C., Hirschl, R., & Rosevear, E. (2014). Economic and social rights in national constitutions. *American Journal of Comparative Law*, 62(4), 1043–1094. <https://doi.org/10.5131/AJCL.2014.0030>
158. Solaiman, S. M., & Ali, A. N. M. A. (2014). Extensive Food Adulteration in Bangladesh: A Violation of Fundamental Human Rights and the State's Binding Obligations. *Journal of Asian and African Studies*, 49(5), 617–629. <https://doi.org/10.1177/0021909614523547>
159. Mander, H. (2012). Food from the Courts: The Indian Experience. *IDS Bulletin*, 43(SUPPL. 1), 15–24. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2012.00342.x>
160. Diller, P. A. (2013). Combating obesity with a right to nutrition. *Georgetown Law Journal*, 101(4), 969–1021. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2056571>
161. Ayala, A., & Meier, B. M. (2017). A human rights approach to the health implications of food and nutrition insecurity. *Public Health Reviews*, 38(1), 1–22. <https://doi.org/10.1186/s40985-017-0056-5>
162. Knuth, L., & Vidar, M. (2011). Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World. <http://www.fao.org/docrep/016/ap554e/ap554e.pdf>
163. Hertel, S. (2015). Hungry for Justice: Social Mobilization on the Right to Food in India. *Development and Change*, 46(1), 72–94. <https://doi.org/10.1111/dech.12144>
164. Hertel, S. (2016). A new route to norms evolution: insights from India's right to food campaign. *Social Movement Studies*, 15(6), 610–621. <https://doi.org/10.1080/14742837.2016.1213161>
165. Rutledge, J. G. (2012). Courts as Entrepreneurs: The Case of the Indian Mid-Day Meals Programme. *Asian Politics and Policy*, 4(4), 527–547. <https://doi.org/10.1111/j.1943-0787.2012.01363.x>

166. Cofre Cachago, E., Yagüe Blanco, J., & Moncayo Miño, M. (2015). Seguridad y Soberanía alimentaria: análisis comparativo de las leyes en siete países de América Latina. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 2015(242), 49–88.
https://www.mapa.gob.es/app/publicaciones/art_da_tos_art.asp?articuloid=1406&codrevista=REEAP
167. Pautassi, L. C. (2016). La complejidad de articular derechos: Alimentación y cuidado. *Salud Colectiva*, 12(4), 621–634.
<https://doi.org/10.18294/sc.2016.941>
168. Sanches, A., Rapallo, R., Santivañez, T., Caprile, S., Carrasco, G., Granados, S., ... Zamorano, G. (2015). Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe 2015.
<http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>
169. Rezende Machado de Sousa, L., Saint-Ville, A., Samayoa-Figueroa, L., & Melgar-Quiñonez, H. (2019). Changes in food security in Latin America from 2014 to 2017. *Food Security*, 11(3), 503–513.
<https://doi.org/10.1007/s12571-019-00931-0>
170. Riches, G. (2002). Food banks and food security: Welfare reform, human rights and social policy. Lessons from Canada? *Social Policy and Administration*, 36(6), 648–663.
<https://doi.org/10.1111/1467-9515.00309>
171. Hadiprayitno, I. I. (2010). Food security and human rights in Indonesia. *Development in Practice*, 20(1), 122–130.
<https://doi.org/10.1080/09614520903447437>
172. Bojic Bultrini, D., Vidar, M., Knuth, L., Medina-Rey, J.-M., & De Febrer, M. T. (2013b). Cuaderno 2. Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3449s.pdf>
173. Tura, H. A. (2017). Linking Land Rights and the Right to Adequate Food in Ethiopia : Normative and Implementation Gaps. *Nordic Journal of Human Rights*, 35(2).
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/18918131.2017.1312860>
174. Mah, C. L., Hamill, C., Rondeau, K., & McIntyre, L. (2014). A frame-critical policy analysis of Canada's response to the World Food Summit 1998 – 2008. *Archives of Public Health*, 72(41), 1–7.
<http://www.archpublichealth.com/content/72/1/41>
175. Hendriks, S. L., & Olivier, N. J. J. (2015). Review of the South African Agricultural Legislative Framework: Food security implications. *Development Southern Africa*, 32(5), 555–576.
<https://doi.org/10.1080/0376835X.2015.1044075>
176. Chatterjee, S. (2016). India's Evolving Food and Nutrition Scenario: An Overview. In S. Venkateswar & S. Bandyopadhyay (Eds.), *Beyond Basmati: Two Approaches to the Challenge of Agricultural Development in the "New India"* (p. 272). Springer Science+Business Media Singapore.
<https://doi.org/10.1007/978-981-10-0454-4>
177. Haugen, H. M. (2012). International Obligations and the Right to Food: Clarifying the Potentials and Limitations in Applying a Human Rights Approach When Facing Biofuels Expansion. *Journal of Human Rights*, 11(3), 405–429.
<https://doi.org/10.1080/14754835.2012.702472>
178. Mokhov, A. (2019). Ensuring Everyone's Right to Food : Humanitarian , Environmental, Legal and Organizational Aspects. *Amazonia Investiga*, 8(21), 96–103.
<https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/51>
179. Bojic Bultrini, D., Vidar, M., Knuth, L., Medina-Rey, J.-M., & De Febrer, M. T. (2013c). Cuaderno 3. Revisión de la compatibilidad de leyes sectoriales con el derecho a la alimentación. Roma: FAO.
<http://www.fao.org/3/a-i3450s.pdf>
180. Pérez-Escamilla, R., Shamah-Levy, T., & Candel, J. (2017). Food security governance in Latin America: Principles and the way forward. *Global Food Security*, 14(January), 68–72.
<https://doi.org/10.1016/j.gfs.2017.07.001>
181. Bump, J. B. (2018). Undernutrition, obesity and governance: A unified framework for upholding the right to food. *BMJ Global Health*, 3.
<https://doi.org/10.1136/bmjgh-2018-000886>
182. Parker, C., & Johnson, H. (2019). From Food Chains to Food Webs: Regulating Capitalist Production and Consumption in the Food System. *Annual Review of Law and Social Science*, 15, 205–225. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-101518-042908>
183. Häberli, C., & Smith, F. (2014). Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid "Land Grab." *Modern Law Review*, 77(2), 189–222.
<https://doi.org/10.1111/1468-2230.12062>

184. Cont, C. Del. (2016). Non solo cibo , not just food : which compatibility between consumers ' ethical and social preoccupatio ns and trade and commercial law ? In Food for Sustainability and not just food: Florence Sustainability of Well-Being International Forum 2015 (Vol. 8, pp. 270–275). Florence: Elsevier Srl.
<https://doi.org/10.1016/j.aaspro.2016.02.103>
185. Walter, B. (2016). What Political Framework Is Necessary to Reduce Malnutrition? A Civil Society Perspective. *World Review of Nutrition and Dietetics*, 115, 203–210.
<https://doi.org/10.1159/000442106>
186. Dowler, E., & O'Connor, D. (2012). Rights based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK. *Social Science & Medicine*, 74(1).
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.08.036>
187. HLPE CFS. (2020). Seguridad alimentaria y nutrición. Elaborar una descripción global de cara a 2030. Roma.
<http://www.fao.org/3/ca9731es/ca9731es.pdf>
188. Blondeau, S. (2014). Institutional framework for the right to adequate food. Thematic study 2. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3891e.pdf>
189. FAO. (2017a). Frentes Parlamentarios contra el Hambre e iniciativas legislativas para el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. La experiencia de América Latina y el Caribe 2009-2016. Roma: FAO.
<http://www.fao.org/3/i7872s/i7872s.pdf>
190. Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
191. García-Navarro, R. M., & García-Gómez, M. J. (2018). Estudio sobre el Programa Operativo de Reparto de Alimentos de la Unión Europea en la Región de Murcia (España). *Revista Colombiana de Sociología*, 41(2), 147–166.
<https://doi.org/https://doi.org/10.15446/rcs.v41n2.70126>
192. Franco Patiño, S. M. (2012). La seguridad alimentaria en Caldas, Colombia. Un ejercicio de implementación de política pública. *Cultura - Hombre - Sociedad CUHSO*, 20(1), 49–65.
<https://doi.org/10.7770/cuhso-v20n1-art320>
193. Álvarez-Castaño, L. S., Goez-Rueda, J. D., Díaz-García, J., & Quintero-Morales, M. T. (2015). Metodología para la evaluación alimentaria y nutricional desde una perspectiva de equidad. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1(5), 35.
<https://doi.org/10.5944/reppp.5.2015.13957>
194. Anderson, M. D. (2013). Beyond food security to realizing food rights in the US. *Journal of Rural Studies*, 29, 113–122.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.09.004>
195. Carney, M. (2012). “Food Security” and “Food Sovereignty”: What Frameworks Are Best Suited for Social Equity in Food Systems? *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 2(2), 71–87.
<https://doi.org/10.5304/jafscd.2012.022.004>
196. Young, H., Taylor, A., Way, S. A., & Leaning, J. (2004). Linking rights and standards: The process of developing “rights-based” minimum standards on food security, nutrition and food aid. *Disasters*, 28(2), 142–159. <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2004.00249.x>
197. Jain, V., & Saraf, S. (2013). Empowering the poor with right to information and library services. *Library Review*, 62(1/2), 47–52.
<https://doi.org/10.1108/00242531311328159>
198. FAO. (2005). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: FAO.
<http://www.fao.org/3/y7937s/y7937s00.pdf>
199. Shannon, K. L., Kim, B. F., McKenzie, S. E., & Lawrence, R. S. (2015). Food system policy, public health, and human rights in the United States. *Annual Review of Public Health*, 36, 151–173.
<https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-031914-122621>
200. Prieto Suárez, J. M., & Restrepo Hernández, N. (2010). Seguridad alimentaria y nutricional desde la óptica de los cinco ejes de la política nacional. *CES SALUD PÚBLICA*, 1(1).
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3582445>
201. Millán Smitmans, P. (2014). Terminar con el hambre: seis políticas públicas claves. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica de Argentina.
<https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/2360>

202. Graziano da Silva, J. (2008). Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. In *Diálogo rural iberoamericano: Crisis alimentaria y territorios rurales*. San Salvador: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. http://rimisp.org/wp-content/uploads/2013/05/Estrategias_politicas_seguridad_alimentaria_ALatina_GrazianoDaSilva1.pdf
203. Tribaldos, T., Jacobi, J., & Rist, S. (2018). Linking sustainable diets to the concept of food system sustainability. *Future of Food : Journal on Food, Agriculture and Society*, 6(1), 71–84.
204. Lindberg, R., Lawrence, M., & Caraher, M. (2017). Kitchens and Pantries—Helping or Hindering? The Perspectives of Emergency Food Users in Victoria, Australia. *Journal of Hunger and Environmental Nutrition*, 12(1), 26–45. <https://doi.org/10.1080/19320248.2016.1175397>
205. Galli, F., Cavicchi, A., & Brunori, G. (2019). Food waste reduction and food poverty alleviation : a system dynamics conceptual model Fund for European Aid to the most Deprived. *Agriculture and Human Values*. <https://doi.org/10.1007/s10460-019-09919-0>
206. Blay-Palmer, A. (2016). Power Imbalances, Food Insecurity, and Children’s Rights in Canada. *Frontiers in Public Health*, 4(August), 1–14. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2016.00117>
207. Naciones Unidas. (2020). Impact of COVID-19 on food security and nutrition. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf
208. CEPAL-FAO. (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. 1–33. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf
209. Moreda, T. (2018). The right to food in the context of large-scale land investment in Ethiopia. *Third World Quarterly*, 39(7), 1326–1347. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1460199>
210. De Schutter, O. (2010d). The emerging human right to land. *International Community Law Review*, 12(3), 303–334. <https://doi.org/10.1163/187197310X513725>
211. von Braun, J. (2010). Food insecurity, hunger and malnutrition: Necessary policy and technology changes. *New Biotechnology*, 27(5), 449–452. <https://doi.org/10.1016/j.nbt.2010.08.006>
212. Hendriks, S. L. (2013). South Africa’s National Development Plan and New Growth Path: reflections on policy contradictions and implications for food security. *Agrekon*, 52, 1–17. <https://doi.org/10.1080/03031853.2013.821741>
213. McPhail, K., & Maimunah, T. F. (2012). Regulating for rights and sustainability: Biofuel in Malaysia. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 3(2), 252–261. <https://doi.org/10.1108/20408021211282359>
214. Coomans, F. (2006). Agrarian reform as a human rights issue in the activities of United Nations human rights bodies and specialised agencies. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 24(1), 7–31. <https://doi.org/10.1177/016934410602400102>
215. Damman, S., Eide, W. B., & Kuhnlein, H. V. (2008). Indigenous peoples’ nutrition transition in a right to food perspective. *Food Policy*, 33(2), 135–155. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2007.08.002>
216. Granheim, S. I., Vandevijvere, S., & Torheim, L. E. (2019). The potential of a human rights approach for accelerating the implementation of comprehensive restrictions on the marketing of unhealthy foods and non-alcoholic beverages to children. *Health Promotion International*, 34(3), 591–600. <https://doi.org/10.1093/heapro/dax100>
217. Howard-hassmann, R. E. (2015). The Right to Food Under Hugo Chávez. *Human Rights Quarterly*, 37(4), 1024–1045. <https://doi.org/10.1353/hrq.2015.0055>
218. Pirkle, C. M., Poliquin, H., Sia, D., Kouakou, K. J., & Sagna, T. (2015). Re-envisioning global agricultural trade: time for a paradigm shift to ensure food security and population health in low-income countries. *Global Health Promotion*, 22(1), 60–63. <https://doi.org/10.1177/1757975914531029>
219. Trauger, A. (2014). Toward a political geography of food sovereignty: transforming territory, exchange and power in the liberal sovereign state. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1131–1152. <https://doi.org/10.1080/03066150.2014.937339>
220. Swaminathan, M. S., & Vepa, S. S. (2012). How Can India Help Prevent Food Price Volatility? *IDS Bulletin*, 43(SUPPL. 1), 84–91. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2012.00350.x>

221. Darmon, N., Lacroix, A., Muller, L., & Ruffieux, B. (2016). Food Price Policies May Improve Diet but Increase Socioeconomic Inequalities in Nutrition. *World Review of Nutrition and Dietetics*, 115, 36–45. <https://doi.org/10.1159/000442069>
222. Sahu, S. K. (2011). Localized food systems: the way towards sustainable livelihoods and ecological security –A review. *The Journal of Animal and Plant Sciences*, 21(2), 388–395. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.465.7861&rep=rep1&type=pdf>
223. Patel, R. (2014). El papel del poder, el género y el derecho a la alimentación en la soberanía alimentaria. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD)*, 1(0), 122–131. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4981132>
224. Tramel, S. (2019). The Tenure Guidelines in policy and practice: Democratizing land control in Guatemala. *Land*, 8(11), 1–22. <https://doi.org/10.3390/land8110168>
225. Laborde, D., Parent, M., & Piñeiro, V. (2020). Policy brief The true cost of food. <https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/6247>
226. Chicoma, J. L., & Delalande, L. (2020). Policy Brief Scaling Sustainable Agricultural Practices. https://www.q20-insights.org/wp-content/uploads/2020/11/T20_TF10_PB5.pdf

ACRÓNIMOS

CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CMA: Cumbre Mundial de la Alimentación

CSA: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

DESC: Derechos económicos, sociales y culturales

DHAA: Derecho humano a la alimentación adecuada

DIDH: Derecho internacional de los derechos humanos

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

DVDHAA: Directrices Voluntarias para la realización progresiva del derecho humano a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

GEI: Gases de efecto invernadero

GTIG: Grupo de trabajo intergubernamental

IFPRI: International Food Policies Research Institute

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OG: Observación general

OMC: Organización Mundial de Comercio

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PANTHER: Principios de derechos humanos aplicables especialmente al DHAA (por sus siglas en inglés: participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento, estado de derecho).

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

REDHAA: Relatoría especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación

SAN: Seguridad alimentaria y nutricional



enraíza
DERECHOS