

Un fenómeno de transición en los derechos económicos y sociales: del derecho al alimento al derecho a la alimentación

Dra. Sandra Geraldine Huezó Alférez*

Introducción

Las crisis alimentarias son un peligroso síntoma de que muchos de los compromisos al desarrollo aún están en fase de germinación. El inicio del problema es un desconocimiento estatal en la justa dimensión de prestación-progresiva¹ de los derechos humanos de segunda generación², que, con medidas mínimas y amparados en la poca o limitada capacidad para hacerlos efectivos, se complementa con una idea lejana de pertenencia, “al” y “por” el ciudadano, para exigir la concreción normativa- fáctica de un importante derecho: a la ingesta alimenticia.

* Doctora y Master en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, con especialidad en Bioseguridad Legal; Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Dr. José Matías Delgado; Coordinadora del Área de Derecho Internacional e Integración, y Docente Tiempo Completo de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Dr. José Matías Delgado; Miembro del Concejo Académico de la Academia Nacional de Seguridad Pública; Egresada de la Maestría en Relaciones Internacionales con enfoque en Integración, Cooperación y Desarrollo de la Universidad de El Salvador.

1 Sobre el particular, no debe olvidarse que la justificación para detener el avance en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, en cuanto a capacidades estatales, está sujeta a lo dispuesto en los Principios de Limburgo para la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, adoptado en Maastricht, Países Bajos en 1996. La naturaleza de dichos principios obedece a que la progresividad no signifique un retraso injustificado en el efectivo cumplimiento de los derechos; así, se considera que los esfuerzos de los Estados no deben limitarse por considerar que es necesario contar con más, por el contrario, el manejo adecuado de los mismos es vital para demostrar que existen esfuerzos inmediatos, es decir, que hay derechos de sociales, económicos y culturales que pueden ser justiciables de forma inmediata. Los Estados se vuelven responsables de mostrar los esfuerzos para su consecución frente a la comunidad internacional, sobre todo en el tema de la protección a los sectores más desfavorecidos, garantizando el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sin importar el nivel de desarrollo económico.

2 Para un mejor desarrollo verificarse en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, y a nivel regional el Protocolo de San Salvador a nivel interamericano.

Definir el origen de su existencia como un derecho, es reconocer y mantener, sin discusión alguna, que la necesidad de consumo es una condición de subsistencia; misma que posiciona a la persona humana como el principal implicado en: la obtención de recursos, la decisión de lo que ingiere y la seguridad demandada al Estado ante la puesta en el mercado de productos de tal destino. El objeto de tal implicación es responder a la dualidad de los alimentos en cuanto a la suficiencia (cuántica y nutricional), así como la inocuidad de su contenido para no atentar contra la salud de forma temporal o irreversible en el tiempo.

Desde tiempos memorables, los ocasos producidos por desastres alimenticios, entiéndase las dificultades de producción ambientales o económicas y el acceso inequitativo ante la escasez, han invadido la esfera político social de los Estados, y han minado las posibilidades para que éste desista de asumir su rol de director agroalimentario, es decir, de la definición de líneas de acción tendientes a asegurar a sus habitantes una vida digna y saludable con una alimentación balanceada, accesible, suficiente y culturalmente reconocida.

Al Gore³, ex- vicepresidente de los Estados Unidos en su libro "La Tierra en Juego", hace mención de situaciones de riesgo y alteración del orden público como las acontecidas en etapas previas a la Revolución Francesa con cosechas pobres de cultivos, situaciones ambientales impredecibles y una notable ausencia de interés por manejar las crisis a favor de las mayorías. La incertidumbre y el hambre persiguieron también a pueblos en Asia, donde civilizaciones milenarias se enfrentaron con los resultados de la imprevisión y la calamidad por no asumir la responsabilidad social de trabajar para determinar condiciones de riesgo, y ello, es también, parte de una política de consumo básico de alimentos.

Jurídicamente ha preocupado la relación consumo y producción alimenticia, desde una óptica multidisciplinaria pero en principio deficiente en la mayoría de legislaciones. No obstante, se habla de normas de derecho agroalimentario y derecho alimentario. Una referida al medio, acceso y control de los recursos; y, la segunda, con el resultado del proceso productivo hasta la incorporación de los alimentos en mercados locales o foráneos,

3 GORE. A., *La tierra en Juego*, (Earth in the balance) Emece Editores, s.e., Argentina, 1993, pp. 67 y 68.

implicando una serie de medidas de control y seguimiento, preventivas y de reacción en la cadena alimenticia⁴.

Ha sido en tales circunstancias que se ha obtenido una idea primaria de que las normas anteriores responden a un *derecho*, que además de ser objeto del comercio, bordea en la salud pública y los intereses de los consumidores. He aquí el primer problema: el derecho al alimento era en principio una salida más de consumo que de acceso. Las preocupaciones de regulación eran en cuanto a la salud posterior o durante la ingesta; tanto que el tema de política de Estado para lograr una alimentación sana en términos de suficiencia era ampliamente discutida porque la verdadera intención con tal denominación era lograr que la compraventa llevase a una satisfacción de calidad del consumidor frente a los intereses del productor.

Las argumentaciones anteriores hacen necesario el esclarecer las implicaciones jurídicas y sociales de la diferenciación entre las ramas del derecho que mencionamos, a manera de sistemas de regulación no emergentes pero poco desarrollados, con el derecho al alimento, transformado posteriormente (al menos es el intento) en un derecho humano y fundamental que es garante no de un producto final a adquirir, sino de un proceso complejo de supervivencia donde se asume la responsabilidad de crear condiciones a nivel de política estatal, es decir, el Derecho a la Alimentación.

Los Derechos Humanos a lo largo de la historia han pasado a formar parte de una agenda de Estado, pero por sobre todo de reconocimiento; la necesidad de ajustar su existencia a los avances del mundo actual (sobre todo con el tema de las generaciones) ha visto que luego de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ se intente conminar a que la democracia y el auténtico Estado de Derecho no prescindan de velar por un cumplimiento, al menos sino total, que refleje la preocupación por ajustarse a la naturaleza de su fundamento: la dignificación de la persona humana.

4 RODRIGUEZ FUENTES, V., *et al*, *El Derecho Agroalimentario*, s.Ed., s.c., Barcelona, 2004, pp. 45 – 55. El autor estudia el por qué de las excepciones a la libre circulación de los alimentos, se ampara el análisis en la protección de la salud y el interés de los consumidores en cuanto a la calidad de los productos alimenticios. Incluye esta reflexión el compromiso europeo de seguridad alimentaria a nivel de política con el *slogan* “de la granja a la mesa” como una referencia a la necesidad de garantía, supervisión y manejo de producción, distribución y consumo de los alimentos.

1. La alimentación como preocupación internacional

Tras los acontecimientos marcados como indicadores de pobreza, desnutrición y subdesarrollo, entiéndase el de mayor envergadura relacionado con la producción alimenticia, los precios y las alzas, así como las desigualdades en el acceso, suscitaron una suerte de manejo e identificación de un presupuesto necesario para hacer que los Estados no sólo recurran a medidas internas, sino que trasladen esfuerzos de cooperación a escala global para poder retomar el problema. Tal tratamiento pende de la llamada Seguridad Alimentaria y su gestión.

Para comprender los alcances de la Seguridad Alimentaria conviene mencionar su carácter multidisciplinario, es decir, la composición de diversas medidas, esfuerzos y enfoques que eviten las crisis en el acceso, contenido y distribución de los alimentos. Naciones Unidas sostiene que uno de los retos para erradicar la desnutrición ante las hambrunas y la necesidad de un bienestar en las comunidades rurales (sobre todo por su dependencia directa con el agro a un nivel de subsistencia mínima), es poner en marcha el Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la FAO⁶ donde son tomados en cuenta factores tales como: el aumento a la producción de alimentos, la distribución equitativa de los mismos en función de los intereses de la familia, la generación de empleos y la disposición de más alternativas alimenticias en la esfera productiva. Estas consideraciones hacen que la Seguridad Alimentaria sea una realidad, cuyo resultado inmediato sea una vida sana y activa a partir de una buena nutrición⁷.

Sin embargo, la naturaleza de las medidas responde a los cambios y necesidades latentes hoy en día, y ello, no debe suponer la explotación abusiva de los recursos en el agro; es la sostenibilidad la clave de supervivencia en un sentido genérico para la obtención de más y mejores alimentos. La Seguridad Alimentaria tiene un importante elemento de acceso y adquisición suficiente

5 Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 217 de 10 de diciembre de 1948.

6 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

7 Retomado de la Revista *Tele food: alimentos para todos*, publicación de difusión popular por parte de la FAO, 1997, p. 1

para el normal desarrollo individual y colectivo⁸, así como para la estabilidad social y la oportunidad general de equilibrar los intereses de consumidores frente a los de los productores. Tal orientación es favorecedora para mejores procesos y mejores productos.

Pero estos intentos inter-institucionales a nivel local e internacional han partido de la convicción firme de atender nuevos requerimientos en donde la sociedad moderna se ve amenazada, como el caso de la alimentación (acceso, control, distribución), pudiendo suscitarse conflictos generales y expansivos. Los ciudadanos son conscientes que más que atender las demandas de armamento a gran escala, y como mecanismo de defensa nacional, los gobernantes no deben perder de vista las confrontaciones internas del desarrollo económico, social, político, y con muchos efectos, el de carácter personal directo.

Los resultados a largo plazo son sociedades violentas, herencia de largos trechos bélicos cuyo origen se encuentra, en la mayoría de casos, en la imposibilidad de acceder a derechos fundamentales.

2. La naturaleza de la alimentación como derecho humano fundamental

Ser alimentado, o determinar en principio el derecho subjetivo, significa para el Estado, tal como se ha sostenido a lo largo de este análisis, no sólo la obligación de proveer condiciones para el acceso en medida alguna;

8 LOSADA MANOSALVAS, S., *La Gestión de la Seguridad Alimentaria*, Ed. Ariel, s.e., Barcelona, 2001, pp. 26 -31. El autor hace una cronología de lo que puede sostenerse ha sido el tránsito de la Seguridad Alimentaria variable según la preocupación y visión de consumo seguro en el devenir de las civilizaciones. Por ejemplo, se hace notar desde un principio que los riesgos a la salud han sido tema de discusión y descubrimiento desde la primera ingesta; los controles alimenticios pasaron de ser resultados intuitivos tras la experiencia de buscar una explicación religiosa a su aceptación e inclusión en la dieta. Procedió a este fenómeno la búsqueda de medidas higiénicas para la manipulación o preparación de los alimentos, esto obedeciendo a que hay factores externos que pueden acrecentar el riesgo en el consumo. Luego, los descubrimientos científicos hacen suponer que existe un nexo causal entre las enfermedades del hombre y las de los animales, los alimentos pueden volverse agentes de enfermedades. Cuando ha trascendido el tema del control institucional la suerte de los productores se centra en mejorar las técnicas para la conservación de los alimentos, alargando la vida útil de los mismos y significando un beneficio económico y acorde a las nuevas condiciones de consumo en cuanto a tiempo y variedad de la oferta.

es necesaria una política de mínimos normativos como garantía de los derechos y su pleno ejercicio. La Administración Pública debe conocer, decidir y someter a ciertos controles el proceso productivo alimenticio, debe vigilar el consumo y estar atenta a cualquier efecto posible y a la posibilidad de reversión - reacción en casos de efectos negativos predecibles e impredecibles.

Esta obligación proviene, además de las disposiciones nacionales al efecto, y de carácter eminentemente sanitario, de elevar a una condición jurídica próxima la ingesta alimenticia, o lo que se conoce como el derecho a una alimentación sana, suficiente y nutritiva. Los requerimientos que se mencionan como presupuesto de la existencia de un derecho humano pleno en cuanto a su exigibilidad hacen construir una relación de interdependencia entre la seguridad alimentaria, las condiciones económicas, y la responsabilidad institucional compartida en los esfuerzos nacionales e internacionales, dado que el comercio internacional y los precios que se generan inciden directamente en la toma de decisiones.

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar, y en especial, a la alimentación...”*. La referencia a los alimentos ya no es como una necesidad ordinaria eventual, sino un proceso nutritivo y constante que vincula el mismo derecho a la vida digna mediante el acceso a niveles saludables y óptimos en pleno siglo XXI a través de la ingesta.

Otros cuerpos normativos que dan luces sobre su exigencia y existencia básica como norma jurídica, cuyo contenido es la inherencia a la condición de ser humano, son para el caso el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹; artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer¹⁰;

9 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Ratificado por El Salvador en Decreto Legislativo N.º 27 del 23 de noviembre de 1979. Artículo 11: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación”*.

10 Adoptada y abierta a firma y ratificación, o adhesión por la Asamblea General en su resolución 34/280 de 18 de diciembre de 1979. Artículo 12 (2): *“...Los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y lactancia.”*

artículos 24 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹¹; artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador)¹².

Por ello, instituciones como la FAO hacen eco de establecer como un reto el reconocimiento de la alimentación, distando de una primera aproximación simplista de hablar del derecho al “alimento”, puesto que *per se* todos los individuos en su naturaleza de consumidores natos para la subsistencia no precisan tener condiciones especiales para poder alimentarse; la variación en la dieta es sólo después de un mínimo básico, lo que en suma es el proceso alimenticio. Tal discusión puede parecer en medida alguna sin novedad o pleno efecto jurídico, mas sin embargo, la última de las argumentaciones al respecto, es decir, la de una categoría de derecho respecto de la certeza en el acceso a los alimentos como responsabilidad del Estado en medida progresiva, ha ganado auge en los últimos tiempos.

Definir el alcance del Derecho a la Alimentación ha sido el primer paso, encontrar las diferencias con la referencia simple a los alimentos, y adjudicarle una serie de elementos para su consecución, es la lucha diaria en las medidas exigidas a los Estados para su plena garantía. La FAO considera que en la tarea de conocer y reconocer tal derecho, el marco regulatorio de su existencia debe entenderse según la concepción siguiente:

“Un derecho inalienable, de todo ser humano, para contar con acceso regular a una cantidad de alimentos adecuados desde el punto de vista nutricional, y culturalmente aceptables, para desarrollar una vida sana y

-
- 11 Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Ratificada según Decreto Legislativo N.º 487 de 27 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial N.º 108, Tomo 307, del 9 de octubre de 1990. Artículos 24 2(c) : “*Los Estados asegurarán la plena aplicación de este derecho (salud y su disfrute), y, en particular, adoptarán medidas apropiadas para: C) Combatir las enfermedades y mal nutrición en el marco de atención primaria de salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados...*”; 27 (3) : “*Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a dar efectividad a este derecho (vida adecuada para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social) y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda*”.
- 12 Adoptado en San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988; entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999, de conformidad con el artículo 21. Ratificado por El Salvador mediante Decreto Legislativo N.º 320 del 30 de marzo de 1995, y publicado en el Diario Oficial N.º 82 del 5 de mayo de 1995.

activa. Es el derecho a poder alimentarse uno mismo de forma digna, autónoma, más que el derecho a ser alimentado..."¹³.

El Derecho a la Alimentación ha sido considerado un Derecho de Segunda Generación, es decir, económico y social, debido a que su contenido es prestacional¹⁴, tal como se apunta en las primeras líneas del artículo que se lee. Los gobiernos se encuentran en la obligación de discutir y aprobar políticas pertinentes para propiciar la producción, o en caso de carencia, de mantener un sistema de manejo de crisis a través de la compra a nivel de importación, o distribución según existencias, igualmente la atención a sectores vulnerables como la infancia, para así lograr una alimentación adecuada¹⁵. La progresividad en la concreción y exigencia del derecho, no es sinónimo, de crecimiento económico. Convergen factores reales de toma de decisiones que, en ciertos casos, crean barreras físicas y sociales que impiden alimentarse en la forma debida y preceptuada.

Cabe mencionar que el Derecho a la Alimentación requiere de algunos presupuestos para ser exigido al Estado en la medida de su contenido. Tales consideraciones, debe aclararse, distan de ser mecanismos discriminatorios o disuasivos de hacer efectivo el derecho; más bien son efectos colaterales que el Estado debe atender, de tal modo que no se confundan los mecanismos jurídicos de adopción con los instrumentos técnicos de ejecución de las medidas adoptadas. Las exigencias condicionantes son:

-
- 13 Esta definición es parte de una campaña de difusión de la FAO para el reconocimiento expreso del Derecho a la Alimentación. La información es proporcionada a diferentes actores sociales, con énfasis en la población, con motivo de la celebración del Día Mundial de la Alimentación con fecha 16 de octubre.
 - 14 ALBANESE, S., "Indivisibilidad e Interdependencia de los Derechos"; en BIDART CAMPOS, Germán, (Coordinador), "*Economía, Constitución y Derechos Sociales*", Ed. Ediar, s.e., Buenos Aires, 1997, pp. 27 y 28. La autora señala que en cuanto a las obligaciones asumidas por los Estados en el marco de los Derechos Económicos y Sociales, existe un compromiso marcado por la pluralidad de acciones: medidas concretas, políticas públicas, normativa en diversas áreas, etc. Pero la efectiva asunción de responsabilidad inicia con la inmediatez de tales medidas, esto es, la adopción, aún y cuando los resultados sean progresivos, a mediano o largo plazo. Además, la prestación supondría que los recursos del Estado han sido orientados al máximo hacia la priorización y reconocimiento del derecho.
 - 15 El promedio mundial de calorías disponibles en los alimentos por persona y días es de unas 2,700, suficientes para satisfacer las necesidades de energía de toda la población. Para el año 2015 la FAO estima que la población mundial será de 8,300 millones de habitantes. Este incremento hace necesario duplicar la producción alimenticia, por ende, el comercio internacional puede convertirse en una forma indirecta de reducir la pobreza, a través del crecimiento económico y la creación de conciencia sobre la provisión necesaria del sustento biológico para el mantenimiento de la vida. Los datos anteriores son retomados de la Revista *Alimentos para todos*, Serie Tele Food, Proyecto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1997.

- a) El Estado es el responsable directo del Derecho a la Alimentación, por tanto, la violación al mismo es una constante imputable no sólo por la omisión en la toma de decisiones que pueden negar o limitar la prestación, sino también por las acciones multidisciplinarias en la esfera de la gestión pública que vía indirecta pueden encaminarse con iguales resultados. Por ejemplo, las medidas institucionales para salvaguardar la Seguridad Alimentaria, las relaciones comerciales y el tema de la propiedad intelectual en la esfera agroalimentaria, el respeto a la sostenibilidad de los recursos en el tema medioambiental, etc.
- b) El Estado tiene además, la obligación de protección a los ciudadanos para que su Derecho no sea violentado por terceros, para lo cual debe crearse todo un sistema normativo e institucional al efecto;
- c) Se deben facilitar progresivamente las actividades para lograr el pleno goce de los derechos. Esto es, procurar la comida o alimentos en cuanto a su existencia, determinar que los ciudadanos puedan adquirirlos por sus medios bajo supuestos de igualdad y de creación de oportunidades para el desarrollo económico y social. La alimentación no debe confundirse con un mero asistencialismo, la diferencia estriba en que es necesario considerar que el pleno goce del derecho lleva incita la posibilidad propia de alimentarse, por sí, bajo condiciones favorables para el acceso del mismo¹⁶.

La configuración del Derecho a la Alimentación contribuiría al desarrollo de los *Objetivos del Milenio*¹⁷, donde de forma directa al reducir la mitad de la pobreza y el hambre para el año 2015, sea una realidad el acceso a la alimentación en términos de autonomía y suficiencia que ya se han mencionado. Existen instrumentos en marcha para ello, falta verificar su eficacia y exponer los beneficios de su adopción.

16 KNEEN, B., *El Derecho a la Alimentación*. Revista Electrónica "Biodiversidad", enero 2006. Disponible en <http://www.grain.org/biodiversidad/?id=310>

3. El *codex alimentarius*: normativa potestativa sobre alimentación

Dentro de las normas con especialidad para establecer los requerimientos mínimos en el tema de alimentación, y, con un carácter técnico universal, se encuentra el *codex alimentarius*. Su naturaleza y función definen líneas de acción de la mano de entidades con responsabilidad en el ámbito alimenticio, por consiguiente, coordinan que la ejecución se lleve a cabo junto a la capacidad de gobierno y de gestión pública del Estado¹⁸.

Debe agregarse que, la armonización de las normas sobre inocuidad alimentaria (término que se refiere a un nivel de salubridad, composición y nutrición de los alimentos), y, que es necesaria para la libre circulación de los productos a consumir, debe ser una realidad a nivel internacional; quizá unos parámetros de carácter más general permitirían alcanzar niveles concretos de seguridad en la ingesta. Ello crearía una conciencia global respecto a la preocupación por los intereses de las mayorías, y la necesidad de disminuir esa brecha de subdesarrollo cuando hace que el hambre desencadene desigualdades de oportunidades y violente derechos conexos como la vida digna y la calidad de la misma¹⁹, según los cambios a la nueva identidad social, económica y política.

Como respuesta a lo anterior, surge la denominación de *Codex Alimentarius* para designar todo un sistema conformado institucionalmente por la Comisión, los Comités, así como el trabajo de investigación y difusión

17 Según datos del Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas 2009, el primero de ellos está relacionado con la erradicación del hambre, y en la cual se sufrió un duro revés entre los dos últimos años, la razón: la crisis económica y la elevación en el precio de los alimentos, motivos que agudizan el cumplimiento de las metas. La situación se agrava cuando la crisis se torna en estricto sentido alimentaria, y los Estados no toman las medidas pertinentes para superarlas, puesto que se hace imposible en estos casos el acceder a los alimentos, y no por escasez como motivo principal, sino por el precio. Adicionalmente, en materia laboral, la inestabilidad genera un grado de incertidumbre en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas en el entorno familiar; la baja productividad es una cadena de pérdidas hasta el punto de tocar el bolsillo del ciudadano con altos niveles de pobreza y hambruna de forma creciente. El ejemplo más caótico de tales sucesos es África Subsahariana, pese a los esfuerzos los mecanismos de respuesta en tiempos de crisis son débiles e inconsecuentes, así como la capacidad de auto-sostenibilidad dado el mal manejo en cuanto a los recursos naturales. Más en http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_SP_r3.pdf

18 La creación del *Codex Alimentarius* se remonta a noviembre de 1961, en la conferencia de la FAO, en su 11° período de sesiones, creándose la comisión del mismo nombre. Para 1962 se celebra una conferencia mixta FAO/OMS sobre normas alimentarias. En 1963 la Asamblea Mundial aprueba el establecimiento del Programa Conjunto sobre Normas Alimentarias, así como los Estatutos de la Comisión y el Reglamento del *Codex Alimentarius*.

sobre la materia. Su fundamento jurídico son los Estatutos, los cuales definen los objetivos de su creación:

- a) La protección de la salud de los consumidores;
- b) El aseguramiento de Estados, organizaciones no gubernamentales y entidades internacionales que se interesan por el tema de la normativa alimentaria homogénea²⁰.

El *Codex* ha elaborado más de 237 normas para productos alimenticios, y ha establecido casi medio centenar de Directrices y Códigos para la producción y elaboración de alimentos. Dentro de los temas prioritarios para el *Codex* se encuentran: la composición y calidad de los alimentos, la higiene, inocuidad, aditivos, contaminantes, etiquetado, análisis, muestreo, y composición de nuevos alimentos.

En los últimos días, la orientación normativa se encamina también a los avances tecnológicos en la industria alimenticia. Dado que la agricultura tradicional u orgánica no ha podido, según algunas argumentaciones, dar el rendimiento justo para enfrentar las crisis alimentarias (con sus grandes efectos: descensos en niveles de nutrición y efectos colaterales al desarrollo), ha merecido atención la regulación o pronunciación sobre los controles en la elaboración de alimentos transgénicos²¹.

Tales avances parecen indicar que el camino es lograr que la Seguridad Alimentaria, como política multidisciplinaria, sea una poderosa herramienta que demuestre el progreso en el reconocimiento y efectividad del derecho a la alimentación.

Pero existe un problema: la naturaleza jurídica de sus normas y las directrices. En un principio las disposiciones estaban configuradas a partir del verbo “deberá”, lo que trae como consecuencia toda una serie de

-
- 19 PEREZ LUÑO, A., *La tercera Generación de los Derechos Humanos*, Ed. Thomson Aranzadi, s.e., Madrid, 2006, pp. 29 y 30. Este autor es de los pocos que suelen otorgar a la Calidad de Vida la categoría de Derecho Humano; en tal sentido se cita que pertenece a los de Tercera Generación. El contenido, según se explica, atiende a las condiciones de existencia de los sujetos, el entorno y la suficiente posibilidad de acceso a la plenitud de los derechos reconocidos; es el mínimo de satisfacción general en relación con la importancia de la dignidad humana.
 - 20 LOSADA MANOSALVAS, S., *Op. cit.* Pp. 51 y 52. La trascendencia de la homogeneidad es la participación de actores tales como, la Organización Mundial de la Salud y la FAO en una tarea de complementariedad donde la base científica y de orientación práctica sobre la situación alimenticia mundial definen, en su mayoría el estado o calidad e inocuidad alimenticia a nivel mundial.
 - 21 Producidos a partir de la manipulación de material genético o Acido Desoxirribonucleico o ADN recombinante, en el cual se encuentran contenidos los caracteres esenciales de la herencia.

controversias entre los miembros²², principalmente por considerar que el cumplimiento de una Directriz es de carácter voluntario; de ahí que la expresión cambió a “debería”²³ en algunas disposiciones, es margen de actuación amplio, donde la voluntad política debiese ser la regla.

En su mayoría, las normas aplicables a los alimentos pueden obedecer a diversos enfoques de protección, o seguridad de los alimentos (que es parte de la seguridad alimentaria). Es una visión de previsión en la ingesta y una procura de su acceso, la cual debe partir de la prioridad indiscutible de las políticas públicas a destinar esfuerzos nacionales o internacionales para fomentar una cultura de “auto-sostenibilidad”, aún a pesar de las relaciones globales; los problemas o la condición de exigencia de la alimentación como derecho son en esencia de carácter interno, reflejo de las condiciones de vida, prácticas agrícolas milenarias, escenarios de rentabilidad tras el aumento de la población y la limitación de los recursos inclusive por la degradación de los mismos medioambientalmente, y la poca o nula acción para su reversión.

Las alternativas de fuera deben ser un complemento, aunque en medida alguna conminan los esfuerzos para que institucionalmente se coordinen los supuestos normativos para hacer posible el proceso de alimentación como un bien general y de preocupación en el interés privado, hecho posible gracias a la intervención estatal. Bajo ello existe la necesidad de un cambio conceptual según el enfoque de Derechos Humanos, y medidas como el *Codex* llevan a que la alimentación revista un enfoque macroeconómico, atendiendo la situación de las familias y las personas.

4. El derecho a la alimentación hoy: una concreción indefinida pero latente

Como parte de la estrategia de inclusión, reconocimiento y verificación del Derecho Humano a la Alimentación, los Estados se encuentran en una fase de compromiso y de control para cumplir con lo dispuesto en la normativa de Derechos Humanos que ya ha sido citada, así como las posteriores decisiones de diversa índole para encaminar la progresión a la realidad humana individual.

22 Hasta la fecha son 144 los Estados miembros del *Codex Alimentarius* de la FAO.

23 Esta diferencia es más latente en los Anteproyectos de Anexo de Directrices para la Evaluación de inocuidad de alimentos obtenidos de plantas de ADN recombinante.

En el sistema de protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas se han dispuesto una serie de medidas para colaborar de manera inmediata en situaciones de crisis, pero más allá de este esfuerzo, lo interesante es que se busca el minimizar o atender las causas estructurales²⁴.

La atención a partir de la ONU es enfocar el Derecho a la Alimentación como el derecho de cada persona a tener acceso continuo a los recursos necesarios para producir, ganar o comprar alimentos suficientes, no sólo para prevenir el hambre, para proveer un pleno desarrollo humano saludable y digno. La lucha contra el hambre supone: ayuda en situaciones de emergencia, en especial los niños y niñas desnutridos y la promoción de la agricultura para aumentar la disponibilidad de alimentos.

Además, este enfoque de Derechos Humanos brinda la oportunidad de reconocer que la adopción de políticas es una fuente inagotable de recursos cuando se hace de forma coherente, esto obliga a contar con un mecanismo fiscalizador o de rendición de cuentas que sea una guía para el desarrollo, debido a la atención de grupos de mayor vulnerabilidad y la participación, obvia y necesaria, de los titulares de los derechos que se pretenden tutelar de forma efectiva y progresiva, como es el caso²⁵.

Las tareas desde tal escenario también se complementan con el nombramiento de un Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, figura encargada de verificar y promover las acciones gubernamentales en pro de la seguridad alimentaria y nutricional.

Al efecto se han establecido programas regionales cuyo objetivo es establecer un marcado proceso de definición, inclusión, manejo y progreso de las políticas en pro del beneficio nacional a través de la alimentación como un instrumento tangible y necesario para el desarrollo social.

Como parte del Sistema de Integración Centroamericana, la preocupación y el compromiso de actuación estatal se reflejan en la adopción del Programa regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para

24 La presión obedece a las crisis alimentarias que generan una situación de pobreza que se traduce en inseguridad alimentaria, ya que para 2007 y 2008 se experimentó un aumento sin precedentes, en los precios de los alimentos. Muchas familias se vieron obligadas a invertir la mayor parte de su ingreso en alimentos, con consecuencias para la salud, educación y otros.

25 Parte de las conclusiones de la Consulta Técnica "*La crisis Internacional y el Derecho a la Alimentación en los grupos en situación de mayor vulnerabilidad (niños y niñas menores de dos años) en América Latina y el Caribe*". Documento Final, Programa Mundial de Alimentos y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Panamá, 14 y 15 de septiembre de 2009.

Centroamérica (PRESANCA)²⁶. El Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación ha sido participe del proceso de verificación como una medida de los avances que este derecho ha tenido.

Dentro de las conclusiones que arrojó la visita del Relator Especial a Guatemala²⁷, se observan una serie de conclusiones importantes, tales como:

- a) La importancia de promover el desarrollo rural y los servicios agrícolas;
- b) La importancia de la iniciativa de una Política de Desarrollo Rural;
- c) Que la protección jurídica de la alimentación siempre será insuficiente, y la Comunidad Internacional debe aceptar la responsabilidad de seguir apoyando los esfuerzos por mejorar la seguridad alimentaria en diversas regiones.

Dadas las circunstancias anteriores, ¿Qué es lo que debemos esperar respecto del ejercicio del Derecho a la Alimentación cuando nos encontramos con que fallecen 5.6 millones de niños al año como resultado de la desnutrición²⁸? E igualmente si se logra sobrevivir los resultados en la escuela son catastróficos, y al ser adultos llegan a tener un nivel de salud y acceso a otros derechos en circunstancias inferiores a quienes no padecieron el flagelo del hambre.

La respuesta es sencilla: el empoderamiento del derecho por sus titulares a partir de su conocimiento y la transparencia en la toma de decisiones para el caso, crea una relación indisoluble de seguridad jurídica, respeto a los derechos humanos, lucha contra la discriminación y el compromiso constante por trabajar por un desarrollo humano coordinado que haga eco entre diversos sectores. La Alimentación es una preocupación que no se vincula directamente con la producción; enfrentarse a la desnutrición es trabajar por la salud, la educación, el trabajo y el comercio justo. No es lógico que cuando más alimentos se producen, existen más personas hambrientas a nivel mundial.

26 Este programa es financiado por la Unión Europea, busca desarrollar capacidades de análisis y seguimiento de situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional, en particular las más críticas, en las distintas poblaciones y regiones del istmo centroamericano. Además, contribuye al refuerzo de la Integración Centroamericana, al promover orientaciones regionales y políticas nacionales de Seguridad Alimentaria, en el marco de un proceso de concertación de políticas sociales, económicas y ambientales.

27 DE SCHUTTER, O., *Conclusiones Preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación*, s.Ed., s.e., Ciudad de Guatemala 3 – 7 de septiembre de 2009. Se destaca que Guatemala ha adoptado la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), además de otras medidas coordinadas por el Consejo de Cohesión Social. Más en www.sica.org

28 Consulta Técnica “*La crisis Internacional y el Derecho a la Alimentación en los grupos en situación de mayor vulnerabilidad (niños y niñas menores de dos años) en América Latina y el Caribe*”. *Op. cit.*