

El derecho a la alimentación en Argentina

Documento
de Trabajo

Nº 07-2010

Daniela Paula Pearce
Email: dpearce@defensor.gov.ar



El derecho a la alimentación en Argentina

Daniela Paula Pearce ¹

RESUMEN

El derecho a la alimentación en Argentina obliga analizar la normativa constitucional, legal, internacional y su interrelación con otros derechos humanos.

Cuenta con garantías nacionales, tanto no jurisdiccionales (El rol del Defensor del Pueblo. Análisis de los programas de alimentación) y jurisdiccionales (justiciabilidad del derecho a la alimentación y derecho presupuestario).

Además, es protegido por garantías supranacionales no jurisdiccionales (mecanismos de información ante los comités, ante la OIT, sistema interamericano, mecanismo no convencional); cuasi jurisdiccionales (quejas individuales en el sistema universal, peticiones individuales ante la OEA) y jurisdiccionales.

PALABRAS CLAVE

Hambre, alimentación, justiciabilidad, garantías, Defensor del Pueblo.

¹ Letrada de la Asesoría Legal y Contencioso del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

INDICE

- I **Introducción.**
- II **El hambre en Argentina.**
- III **El derecho a la alimentación**
 - 3.1 Normativa constitucional
 - 3.2 Instrumentos internacionales
 - 3.3 Normativa legal
 - 3.4 Derecho comparado
 - 3.5 Interrelación con otros derechos humanos
- IV **Garantías nacionales del derecho a la alimentación**
 - 4.1 Garantías no jurisdiccionales
 - 4.1.1 El rol del Defensor del Pueblo.
 - 4.1.2 Programas de alimentación.
 - 4.2 Garantías jurisdiccionales
 - 4.2.1 Justiciabilidad del derecho a la alimentación.
- V **Las garantías supranacionales del derecho a la alimentación**
 - 5.1 Las garantías no jurisdiccionales
 - 5.2 Las garantías cuasi jurisdiccionales
 - 5.3 Las garantías jurisdiccionales
- VI **A modo de conclusión: la protección del derecho a la alimentación en Argentina.**
- VII **Bibliografía**

I Introducción.

“*Me muero de hambre*” o “*se mueren de hambre*” son las frases que resumen el *leitmotiv* que me llevó desarrollar este trabajo. Son expresiones tan contundentes, tan claras y tan definitivas, que, sin dudas, se asemejan a otra de las razones que causan la muerte del ser humano: una enfermedad.

En un sentido romántico o, si se quiere poético, también *te mata la indiferencia*, y en ese aspecto no puedo dejar de señalar, de manera expresa, que el hambre en la Argentina es la *indiferencia* del Estado para con su pueblo, dirigentes que padecen la *enfermedad* del poder y del éxito personal, quienes se olvidan que han sido elegidos, entre otros, por los padres de esos niños con la esperanza de que mejoren su calidad de vida.

La vida no puede ser desvinculada de la dignidad, «*es la posibilidad de actuación moral, basada en la racionalidad y en la libertad, el fundamento de la existencia de respeto incondicionado a la persona humana, exigencia que denominamos “dignidad humana”*»².

Para el caso que nos ocupa, ¿es vida la de una persona desnutrida, carente de la más mínima y necesaria alimentación para su sano desarrollo?

No, no es vida, sino que también es una forma moderna de esclavitud, la ausencia de libertad de los que padecen hambre es absoluta.

Resulta altamente alarmante que en la República Argentina cerca de 6.000.000 de personas padezcan hambre. Máxime, teniendo en cuenta que la Argentina se encuentra entre los tres únicos³ Estados que han ratificado todos los instrumentos de protección de derechos humanos del sistema universal. También a nivel regional ha ratificado todos los instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano. Además, nuestra Constitución Nacional inviste de jerarquía constitucional a once instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por lo tanto, estamos ante un derecho reiterada y sistemáticamente lesionado, pese a que posee una protección normativa plena y que, como alguna vez se llamó a mi país, a la Argentina, “*el granero del mundo*”, produce alimentos sobradamente para abastecer varias veces a toda su población. En consecuencia, podría afirmarse que en la Argentina no existe una carencia de leyes para garantizar el derecho a la alimentación, tampoco la falta de alimentos, sino, simple y sencillamente, una carencia de voluntades, con independencia de la coyuntura política, para erradicar esa pandemia, al menos, de su territorio. Ignoro los motivos de semejante desparpajo.

No existen dudas de que nos están derrotando en la lucha por desterrar el hambre de la faz de la tierra, si tenemos en cuenta que existen 840 millones de personas hambrientas en el mundo. Pero, ¿quién es el enemigo que está ganando la batalla y quiénes los soldados aliados que nos están venciendo?

La respuesta a esos interrogantes, al menos, nos permitirá conocer por qué razón ha nacido el conflicto, cuáles fueron sus intereses y por qué motivo aún continúan vigentes y, lo que es más importante, según mi criterio, es que hacemos mal

² Martínez Pujalte *La dignidad de la persona*, en Martínez, M. pág. 18.

³ Además de Azerbaiyán y Eslovenia.

quienes nos sentimos derrotados en esa lucha contra el hambre. ¿Será que para derrotarlo aún no alcanza con lo hecho? ¿Será que los que luchamos no lo hacemos del mismo modo o con la misma fuerza?, ¿Será que no nos importa perderla o será que ni siquiera peleamos por vencer?

Desarrollaré entonces en esta tesis las armas con las que contamos, las estrategias utilizadas y esbozaré las razones por las cuales hasta ahora somos vencidos para luego concluir, con esperanza, que en Argentina el derecho a una alimentación puede ser garantizado.

En definitiva, el derecho a la alimentación no puede manipularse, de modo que prevalezca la voluntad del más fuerte para decidir quién come y quién no. Frente a un pueblo hambriento no hay excusas.

Comprendí que cuando se muere de hambre, en realidad, cuando se mata de hambre, el móvil que lleva a su autor a cometerlo es aún más grave que en el mismísimo genocidio, pues, esta vez, no se extermina por razones de raza, de etnia, de religión, de política o de nacionalidad, sino que simplemente se mata cometiendo el delito por omisión, lo que en Derecho penal se denomina comisión por omisión u omisión impropia. Es decir, no se ha causado la muerte pero debido a la posición en que se encontraba su autor, frente a la posibilidad de haber evitado ese daño, lo que se denomina "posición de garante", debió haber evitado esa muerte, máxime cuando sus conductas, previas a la infracción, conducen a un riesgo que inevitablemente llevará a ese resultado.

Para finalizar esta introducción, cabe traer a colación las palabras vertidas por el Sumo Pontífice Juan Pablo II, en la Carta Encíclica *Evangelium Vitae*.

« [...] *estamos ante un enorme y dramático choque entre el bien y el mal, la muerte y la vida, la 'cultura de la muerte' y la 'cultura de la vida'. Estamos no sólo 'ante' sino necesariamente 'en medio' de este conflicto: todos nos vemos implicados y obligados a participar, con las responsabilidades ineludibles de elegir incondicionalmente en favor de la vida*».

Y agregó: «*La defensa y la promoción de la vida no son monopolio de nadie, sino deber y responsabilidad de todos*».

Así, en esta presentación, que enfoca esta problemática desde los derechos humanos se destacará el marco de acción como ciudadanos y operadores, a fin de restringir la vulnerabilidad de la población que padece hambre, con base en que el pueblo es titular del derecho a la alimentación de derechos y no beneficiario de la caridad del Estado.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objeto fundamental abordar el reseñado problema de satisfacción del derecho a la alimentación en Argentina, e intenta aportar respuestas desde el Derecho. Y en esa finalidad se apuesta por un enfoque eminentemente garantista, esto es, centrado sobre todo en los mecanismos susceptibles de mejorar la protección de las personas que sean afectadas en su dignidad, su derecho a una vida digna de ser vivida, por carecer de lo más básico para subvenir a sus condiciones de subsistencia.

A tal efecto, se sigue un enfoque prevalentemente jurídico que se manifiesta en la estructura del trabajo y, de manera transversal, se intenta perfilar las categorías dogmáticas, en especial, las relacionadas con el derecho a la alimentación y los

derechos fundamentales conexos, que se ven implicadas en el problema del hambre en Argentina. Así, en coherencia con ese enfoque garantista, y dado que los derechos valen tanto como las garantías, el trabajo se ha estructurado del siguiente modo: En el Capítulo Primero *“El hambre en la Argentina”* se abordará la situación fáctica de mi país; el Segundo Capítulo *“El derecho a la alimentación”* responde a un análisis de la normativa nacional e internacional aplicable, recogiendo en un apartado el derecho comparado vinculado. Asimismo, en este capítulo se destacará la interrelación existente entre el derecho a la alimentación con otros derechos humanos. El Capítulo Tercero define las *“Garantías nacionales”*, tanto jurisdiccionales y no jurisdiccionales, destacando el rol del Defensor del Pueblo, como así también el debate existente sobre la exigibilidad del derecho a la alimentación. Luego, el capítulo dedicado a las *“Garantías supranacionales”* detalla los mecanismos jurisdiccionales, cuasi-jurisdiccionales y no jurisdiccionales existentes para resguardar este derecho. El estudio termina con un capítulo de *“Conclusiones”*, en el que se recogen las principales valoraciones finales.

Sentado lo anterior, debe precisarse que la metodología jurídica seguida comprende el uso de las distintas fuentes (normativas, jurisprudenciales y doctrinales), sea del ámbito constitucional-nacional, sea de proyección internacional, y tanto obligatorias (*hard law*) como programáticas (*soft law*) en la materia. Efectivamente, hoy es un hecho la internacionalización del Derecho constitucional o, si se prefiere, la constitucionalización del Derecho Internacional. Pero, además, en el caso que nos ocupa, son múltiples los tratados internacionales suscritos por la Argentina que guardan una relación directa con el problema del hambre.

II El hambre en Argentina.

El Estado Argentino, en su informe presentado ante las Naciones Unidas en oportunidad del Examen Periódico Universal⁴, afirmó que el crecimiento económico permitió reducir los índices de pobreza. No obstante, reconoció que un alto porcentaje de la población no goza de derechos económicos, sociales y culturales. Ello conlleva a que la lucha contra la exclusión y la pobreza sea uno de los objetivos principales del Estado.

En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social implementó planes y programas sociales. En lo que aquí respecta, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se describe como una medida de emergencia, que se supera para constituirse en una política de Estado en materia alimentaria, porque *«tiende a elevar la calidad de vida de toda la población y abarca el mejoramiento de la salud y la nutrición en el mediano y largo plazo»*.

De manera previa a la exposición de los datos existentes en relación al hambre en nuestro país, es preciso aclarar que las encuestas oficiales se encuentran desactualizadas, y que al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se le cuestiona la imparcialidad y la veracidad de los datos que publica, con índices que siempre son disímiles con las encuestas de operadores privados.

Por ejemplo, para calcular la tasa de indigencia, el INDEC considera que el valor de la canasta básica familiar de un matrimonio con dos (2) hijos asciende a \$ 458 mensuales; mientras que la Dirección de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires considera que su valor supera los \$ 1.000 mensuales⁵.

Asimismo, los hospitales no llevan un registro de las muertes a causa de desnutrición, las que, generalmente, se asientan como paro cardiorrespiratorio.

UNICEF Argentina⁶ destacó que el 40 % de niños y niñas menores de dos años que viven en hogares indigentes, no cubren la ingesta de energía necesaria. La anemia afecta a uno de cada tres menores de dos años.

En el año 2008 se ha establecido que un 50,8% de los niños entre 6 a 9 meses de edad, padecen anemia⁷. La anemia por deficiencia de hierro es una de las carencias nutricionales que afecta la resistencia a las infecciones, el metabolismo, la capacidad cognitiva y de trabajo, el desarrollo intelectual, la regulación de la temperatura corporal y la altura de una persona.

⁴ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas. Primer período de sesiones. Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15(a) del Anexo A de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.6/1/ARG/1. Ginebra, 7 a 18 de abril de 2008. Párrafos 115 a 124.

⁵ *Pobreza infantil: hace tres años que el Gobierno no actualiza los datos*. Diario Clarín, por Ismael Bermúdez, 02 de noviembre de 2009. Publicado en: <http://www.clarin.com/diario/2009/11/02/elpais/p-02031812.htm>.

⁶ Derecho a la Nutrición, a la Salud y al Desarrollo Infantil Integral Temprano. Publicado en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/children_11132.htm

⁷ *La desnutrición oculta*. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, Ministerio de Salud de la Nación, ENNyS, 2008, pág 20, <http://www.msal.gov.ar/html/site/ennys/pdf/anemia-la-desnutricion-oculta.pdf>.

En el Informe de Salud materno – infante – juvenil, elaborado por la Asociación Argentina de Pediatría y la UNICEF (2009)⁸, en el segundo semestre del año 2006, un 26,9% de la población vivía bajo la línea de pobreza, mientras que un 8,7% se encontraba bajo la línea de indigencia.

Pero la cifra se torna alarmante cuando vemos que el 40,9% de las niñas y niños argentinos vive bajo la línea de pobreza y que el 14,3% en la línea de indigencia.

A partir de 2006, la desnutrición y las anemias desnutricionales se encuentran entre las diez causas más frecuentes de muerte en menores de 5 años.

En este mismo sentido, cuando se analizan las causas de mortalidad, la desnutrición y las anemias desnutricionales son factores de muerte durante el primer año de vida.

La tasa de mortalidad infantil aumenta considerablemente en provincias como Formosa y el Chaco⁹. De este modo, las posibilidades de no morir antes del año de vida dependen de la provincia en que se nace.

Existen publicaciones que afirman que más de tres millones de niños padecen hambre, que para acceder a alimentos los niños de entre 8 y 13 años de edad se prostituyen en el Mercado Central de la Ciudad de Buenos Aires y que 25 niños mueren por día antes de cumplir un año¹⁰.

De las investigaciones realizadas por la Escuela de Nutrición de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI) surge que unos 950 bebés pobres por día¹¹ nacen en nuestro país.

La contracara de esta realidad es la que expresa el Ministerio de Economía de la Nación¹² al manifestar que, en los últimos tres años, la economía del país ha experimentado una sostenida expansión que consolidó el crecimiento. Además, afirma que la inversión se ha recuperado, que hemos tenido un superávit comercial récord a causa del aumento sin precedente de las exportaciones, que la inflación ha sido moderada y que los indicadores sociales han mejorado.

Por lo tanto, como ha sostenido el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales¹³: *«las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento, sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza»*.

⁸ Publicado en: <http://www.sap.org.ar/docs/profesionales/smij2009.pdf>

⁹ Para el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), en el año 2006 la tasa de mortalidad infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires era del 8.3% por mil nacidos vivos, mientras que en el Chaco representaba el 18.9 % y en Formosa el 4.2%

¹⁰ Revista América XXI, Agencia Walsh, 23 de febrero de 2009. Publicado en: www.kaosenlared.net/noticia/argentina-desnutricion-25-ninos-mueren-dia-causas-evitables-antes-cump.

¹¹ *Cada día nacen en el país más de 600 bebés pobres*. Clarín, Sociedad, Nota, Pág. 24. 11/08/2009 Publicado en: <http://www.clarin.com/diario/2009/08/11/um/m-01976207.htm>

¹² Publicado en: http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro4/capitulo2.pdf.

¹³ Observación general Nº 12, párrafo 5.

Los medios de comunicación¹⁴ publican cifras alarmantes. En diciembre de 2008, 13.414.179 personas vivían en la Argentina en situación de pobreza y 5.918.738 “*directamente pasaban hambre*”.

Estas cifras no sólo demuestran la falta de protección y reconocimiento del derecho a la alimentación de los argentinos, sino que, aún más grave, fortalece el argumento en cuanto a que los responsables de esta violación sistemática de la dignidad humana, se encuentran obligados a adoptar las medidas necesarias para garantizar el pleno goce del derecho a no padecer hambre.

Es que, en este sentido, se hace necesario reconocer que se deben ejecutar la totalidad de las medidas que garanticen a todos los niños y niñas de la República Argentina, el derecho a alimentarse, a educarse, a acceder a la salud, el derecho a constituirse como ciudadanos plenos. Garantizar la universalidad del derecho a la alimentación es un salto cualitativo como sociedad, como lo fue, en el pasado, la educación pública o el voto universal.

Construir pisos de igualdad, y garantizar a través de una red de seguridad social el acceso a la alimentación, a la salud, a la educación, es empezar a edificar una sociedad que respete los derechos humanos, al mismo tiempo que garantice la existencia de hombres y mujeres libres.

¹⁴ Por Florencia Halfon-Laksman *Hay 4 millones de argentinos con hambre*. Diario Crítica Digital. Sección Sociedad., 13/10/2009. Publicado en: <http://www.criticadigital.com.ar/impres/index.php?secc=nota&nid=32264>.

III El derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación, entendido como el derecho humano a alimentarse con dignidad, es decir, a tener un acceso permanente a los recursos que permiten producir, obtener o comprar suficientes alimentos para no padecer hambre y asegurar la salud¹⁵, se encuentra recepcionado en el ordenamiento jurídico argentino de la siguiente manera:

3.1 Normativa constitucional

La Constitución Nacional no posee una cláusula que reconozca el derecho a la alimentación.

En este sentido, la Oficina Jurídica de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), realizó un estudio sobre todas las constituciones nacionales, durante los meses de junio y julio del año 2003¹⁶, aplicando como criterio el tipo de reconocimiento que se otorgaba:

a. de manera explícita: del derecho a la alimentación de todas las personas o del derecho a la alimentación de grupos específicos (por ejemplo, niños, ancianos, pensionistas, reclusos);

b. de manera implícita: del derecho a la alimentación, mediante el reconocimiento explícito de un derecho más amplio, como el derecho a un nivel de vida adecuado a una vida decente o medios de subsistencia; del derecho a la seguridad social para las personas sin trabajo; del derecho al salario mínimo para los trabajadores, así como también, de los derechos del niño, que normalmente incluyen su derecho a la nutrición; del derecho a la salud, de tal forma que incluya el derecho a la alimentación.

A consecuencia de este estudio, se consideró que la República Argentina posee un nivel bajo de protección constitucional del derecho a la alimentación, y se destaca el artículo 42 de nuestra Constitución referente al derecho de los consumidores a la protección de su salud, cuya parte pertinente reza: «*Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud [...] a una información adecuada y veraz [...] Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo [...]»*.

Además, y siguiendo los criterios que la FAO utilizó en su estudio, se puede mencionar también el artículo 14 bis, que establece: «*El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [...] salario mínimo vital móvil [...] El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá [...] la protección integral de la familia»*.

¹⁵ Publicado en: http://www.fao.org/righttofood/wfd/pdf2007/what_is_rtf_sp.pdf

¹⁶ Publicado en: <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J0574S.HTM>

Por su parte, el artículo 41 establece el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto al desarrollo humano.

También, en forma implícita, se vincula con el derecho a la alimentación el artículo 75 inciso 23 al establecer que el Congreso deberá:

«Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia».

Como se ve claramente, no existe en la Constitución Nacional de la República Argentina un reconocimiento expreso del derecho a la alimentación, sino, únicamente, un reconocimiento implícito, derivado precisamente del reconocimiento de otros derechos.

Así pues, mientras nuestro texto constitucional tampoco incluye el derecho a una vida digna o a la salud, nuestra jurisprudencia los reconoció como derechos implícitos, incluidos en el artículo 33 de la Constitución Nacional:

«Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno».

De esta manera, la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁷ ha considerado al derecho a la vida como el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional.

En este contexto, el derecho a la alimentación posee resguardo constitucional en la misma línea jurisprudencial, al haber agregado el Máximo Tribunal que:

«el hombre es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente- su persona es inviolable y constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental».

Sin embargo, en la República Argentina, no siempre el derecho a la alimentación tuvo un reconocimiento implícito; pues, la Constitución Nacional del año 1949, derogada luego del golpe militar de 1955 mediante el Decreto 229/56, se refería a él de manera explícita.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social. Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas, 24/10/2000, párrafo 15.

El inciso 6, del artículo 37 de dicha Constitución, disponía como derecho especial del trabajador, el derecho al bienestar,

«[...] cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico».

El mismo artículo 37, en referencia a los derechos de la ancianidad, establecía, en el apartado 3, el derecho a una alimentación sana y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, la cual debía ser contemplada en forma particular.

Nunca más nuestra Ley Fundamental reconoció el derecho a la alimentación de manera expresa; ni siquiera luego de la gran reforma que el texto constitucional tuvo en el año 1994.

Actualmente, existen constituciones provinciales que hacen referencia al derecho a la alimentación. Por ejemplo, la Constitución de la provincia de Entre Ríos, en su artículo 24, establece que el Estado debe asegurar a todos los habitantes este derecho.

También, la Constitución de la provincia de Chubut, en su artículo 72, manifiesta que la política de salud debe ajustarse al desarrollo de planes y programas de alimentación.

A su turno, la Constitución de la provincia de Jujuy, en su artículo 52, reconoce este derecho a los trabajadores; y el artículo 25 de la Constitución de Neuquén establece que

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación».

La Constitución de la provincia de Santa Fe establece, en su artículo 21, el mandato constitucional al Estado de crear las condiciones necesarias, para garantizar un nivel de vida que asegure el bienestar de los habitantes especialmente por la alimentación.

La Constitución de la provincia de Salta, incluye este derecho en la protección de la infancia (artículo 33) y de la ancianidad (artículo 35).

Asimismo, la Constitución de la provincia de Santiago del Estero, en su artículo 36, establece el derecho de los consumidores a la protección de su salud, en especial al cuidado de los alimentos en general y con estricto control de los destinados a planes nutricionales para la infancia y ancianidad.

Finalmente, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital de la Nación), establece en su artículo 20 que:

«Se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente».

Sentado el marco normativo constitucional, me permito reflexionar que el derecho a la alimentación no se encuentra actualmente reconocido de manera expresa en la Constitución Nacional, toda vez que su inclusión obligaría al Estado a garantizarlo

plenamente, asumiendo, para con el pueblo, el compromiso de su goce, de modo tal que frente a su inobservancia pueda exigirse judicialmente su cumplimiento.

Por ello, la reforma constitucional del año 1994 fue de vital importancia en cuanto al reconocimiento del derecho a la alimentación, pues, su artículo 75, inciso 22, establece que *«los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes»*. Asimismo, otorga a once instrumentos internacionales de derechos humanos

«[...] jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos».

Luego de esta reseña normativa nacional y somera enunciación de los tratados que reconoce y recepta la Constitución argentina, en el acápite siguiente me referiré al reconocimiento al derecho a la alimentación por la normativa internacional integrante del ordenamiento jurídico argentino.

3.2 Instrumentos internacionales

Los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional que se vinculan con el derecho a la alimentación son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la ciudad de Bogotá, Colombia, 1948), la Declaración Universal de Derechos Humanos (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, RES. 217 A, III), la Convención Americana de Derechos Humanos (aprobada por la República Argentina mediante la Ley 23.054/1984 del 27 de marzo), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado por la República Argentina por Ley 23.313/1986, del 13 de mayo), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (aprobada por la República Argentina el 17/07/1980, según Ley 23.179/1985 del 3 de junio), y la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por la República Argentina conforme Ley 23.849/1990 del 22 de octubre).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en referencia al derecho a la preservación de la salud y al bienestar, establece en su artículo XI que

«Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación [...]».

A su turno, el inciso 1, del artículo 25, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, enuncia:

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure el derecho a la salud, al bienestar, y en especial la alimentación [...]».

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), trata el derecho a una alimentación adecuada, extensamente, cuando dispone, en el párrafo 1, de su artículo 11, que

«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este

derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento».

Y acto seguido, fortalece su protección, al establecer en el párrafo 2 que

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

»a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

»b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan».

Además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (aprobada por la República Argentina por Ley 26.171/2006 del 11 de diciembre), fija en su artículo 12, inciso 2, que los Estados Partes asegurarán a la mujer una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Por último, la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por la República Argentina por Ley 23.849/1990 del 22 de octubre), al determinar el derecho al disfrute del más alto nivel de salud, indica en el inciso 2 del artículo 24 que

«Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:...c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente».

Y en el artículo 27 agrega que el derecho del niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, implica que los Estados Partes,

«[...] en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición [...]».

La importancia de los tratados internacionales ha sido recogida por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁸ al afirmar que

« [...] es la Constitución Nacional...en tanto norma fundamental de reconocimiento del estado de derecho. Para estos fines, aquélla debe ser entendida como un sistema jurídico que está integrado por las reglas que componen su articulado y los tratados que [...] tienen jerarquía constitucional [...] y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos (artículo 75 inciso 22 Constitución Nacional)».

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc., 14 de junio de 2005. Voto del Dr Lorenzetti. Considerando 16.

El Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Pacto de San José de Costa Rica (aprobado por la República Argentina mediante Ley 24.658/1996 del 17 de julio)–, dispone en su artículo 12:

«1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

»2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia».

Asimismo, con carácter suprallegal, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aprobada por la República Argentina por Ley 26.378/2008 del 9 de junio), en el párrafo 1 de su artículo 28 dispone que

«Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación [...]».

Asimismo, a pesar de no poseer el mismo rango de los instrumentos mencionados, no puedo dejar de mencionar la Declaración de Roma, sobre la Seguridad Alimentaria Mundial¹⁹, que establece:

«Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, o nuestros representantes, reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre».

3.3 Normativa legal

A nivel legislativo, la norma nacional que define una política alimentaria en la República Argentina es la ley 25.724/2003 del 17 de enero.

Esta ley fue sancionada el 27 de diciembre de 2002, como resultado de una iniciativa popular *“El hambre más urgente”* que logró reunir más de un millón de firmas con apoyo de distintas organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y las Defensorías del Pueblo.

Dicha norma crea un Programa Nacional de Nutrición y Alimentación y destaca en su artículo 1º que lo realiza *«en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía»*

En el marco de las Directrices de la FAO²⁰ [7.4] esta ley refuerza la protección de las mujeres, al estar destinado el Programa en su artículo 2,

¹⁹ Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma 13-17 de noviembre de 1996.

«a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad».

En sus artículos 4º y 5º establece las directivas para la coordinación del Programa.

Asimismo, en referencia a las Directivas de la FAO (7.3), la norma contempla la importancia de informar a la población, incluso no sólo mediante la difusión del Programa, sino también al implementar un programa de educación alimentaria nutricional (inciso e y f, del artículo 5).

La ley prevé la participación de entidades científicas, universitarias, etc., de redes sociales, en el asesoramiento, control e implementación del programa (artículos 6º y 7º).

Por otra parte, regula un organismo encargado de promover la producción alimentaria regional y políticas de abastecimiento (artículo 8).

Además, la Ley establece la creación de un Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional intangible (artículo 9º).

Sentados los lineamientos generales de la mencionada ley, no puedo concluir su detalle sin señalar algunas de las consideraciones que dieron los señores legisladores en oportunidad de su debate en el Congreso de la Nación. Utilizando la versión taquigráfica, razón por la cual, lo que se transcribe, es el fiel relato de lo que se manifestó en el recinto.

Dijo el Senador Nacional Baglini que en la Ley del Presupuesto Nacional para el siguiente año se imputó la suma de 200 millones de pesos (aproximadamente la suma de U\$S 66.666.000) *«[...] cuando la iniciativa popular ingresó a la Cámara de Diputados se hablaba de un monto mínimo de 1.500 millones de pesos [...]».*

En ese aspecto, La Senadora Nacional Oviedo refirió: *«Si son niños hasta 15 años, se debe tener en cuenta que esa porción alcanza a un 27,66% de la población general, o sea, 10.250.000 habitantes. De ellos casi la mitad estaría por debajo de la línea de pobreza, lo cual implica una cantidad de 5.125.000 habitantes menores de 15 años a ser atendidos por el plan que prevé el proyecto sancionado por la Cámara de Diputados. Si a esa cifra se suman mujeres embarazadas, ancianos mayores de 70 años y personas con discapacidades, se llegaría a 8 millones. Además se había hecho el cálculo que si se gastaban en alimentos y salud \$2 (dos pesos) por día y por persona, se gastarían \$ 60 por mes y \$ 720 por año. Estos números implicarían un presupuesto anual de 5.760 millones, valor muy por encima de lo que se conversaba en la Cámara de Diputados [...]».*

Fue el Senador Nacional Lamberto quien agregó: *«Evidentemente, si nosotros consideramos que existen 10 millones de personas con hambre, el problema sería de un estallido mucho mayor [...] lo fundamental sería saber también cómo se paga, para ser serios; porque algo que no se puede hacer con la gente con hambre es demagogia barata, y que a la hora de poner los pesos no se dispongan [...] Esto significa*

²⁰ Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Aprobadas por el Consejo de la FAO, 127º período de sesiones, Roma, 22-27 de noviembre de 2004.

poner los recursos necesarios para que no haya problemas de hambre en la Argentina. Para que esto suceda, no hacen falta leyes sino decisiones políticas, porque existen los recursos para que no haya hambre en la Argentina [...]».

El debate parlamentario fue muy breve, la transcripción alcanza sólo ocho carillas. Como se ve, todos los legisladores coincidían en el mismo punto: la cantidad de dinero que se asignaría a dicho Programa para que resultara eficaz.

Sentado lo expuesto, agrego que, casi cuatro meses después de sancionada la Ley Nº 25.724, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 1018/2003 (B.O. 23/4/03) que reglamenta la citada ley y define la Seguridad Alimentaria como el *«el derecho de las personas a tener una alimentación que respete la diversidad de pautas culturales y sea nutricionalmente adecuada y suficiente».*

Asimismo, aclara que el Programa es una medida adoptada por la situación de emergencia alimentaria, no obstante, debería trascenderla y dirigirse a elevar la calidad de vida de toda la población para mejorar su salud y su nutrición.

Destaca como objetivo del programa *«propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población».*

Incluso la directriz de la FAO 7.1 (*«Se invita a los Estados a incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional»*), es cumplida cuando señala que la atención de los sectores de la población beneficiarios será en forma gradual y por etapas (artículo 2º del referido Decreto).

Como corolario de lo aquí expuesto, pues, no ahondaré ahora acerca de la aplicación de esta ley. Sólo destaco que esta norma carece de un mecanismo específico, ya sea administrativo, *cuasi* judicial o judicial, que permita a los grupos vulnerables una vía de recurso adecuada en conformidad con el criterio del marco jurídico recomendado por la FAO en su directriz 7.2.

Uno de los puntos más destacados de esta ley es otorgar visibilidad al tema de la alimentación. Su falta de aplicación o de desarrollo puede ser subsanado. Lo importante es que existe un marco jurídico de donde partir.

Otro punto favorable es que a pesar de ratificar la Convención de los Derechos del Niño, la *Ley Nacional Nº 26.061/2005 del 26 de octubre, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, no reconoce el derecho a la alimentación. Sin embargo, y sin suponer que *todo tiempo pasado fue mejor*, el primogénito antecedente sobre protección a la infancia y su derecho a la alimentación, data del año 1937, oportunidad en que se sancionó la Ley 12.341, que creó la Dirección de Maternidad e Infancia, la cual tenía por finalidad *propender al perfeccionamiento de las generaciones futuras por el cultivo armónico de la personalidad del niño en todos sus aspectos, combatiendo la morbimortalidad infantil en todas sus causas y amparando a la mujer en su condición de madre o futura madre.*

3.4 Derecho comparado

De acuerdo a un estudio realizado por la FAO²¹, a diferencia de Argentina, el derecho a la alimentación de toda la población es contemplado expresamente en las constituciones de «Bangladesh (15); Brasil (6); Ecuador (23); Etiopía (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haití (22); Irán (República Islámica del) (3, 43); Malawi (13, 30); Namibia (95); Nicaragua (63); Nigeria (16); Pakistán (38); Panamá (106); Puerto Rico (2); República de Moldova (47); República Popular Democrática de Corea (25); Sudáfrica (27); Sri Lanka (25); Suriname (24); Uganda (14, 22); Ucrania (48)».

El informe de la FAO fue realizado en el 2003, por ese motivo no menciona la Constitución reformada de Ecuador, un instrumento de gran protección del derecho a la alimentación. En ella se establece la soberanía alimenticia como fundamento de toda la política pública.

El contenido de ese derecho es muy claro en su artículo 13, cuando dispone que:

«Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria».

Asimismo, la soberanía alimentaria, objetivo y obligación del Estado, posee la finalidad de

«garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente».

Y en su artículo 281 también fija como responsabilidad del Estado:

«1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria. 2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos. 3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria. 4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos. 5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción. 6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas. 7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable. 8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica, apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria. 9. Regular bajo

²¹ FAO. Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Publicado en: [Http://www.fao.org/docrep/meeting/007/j0574s.htm](http://www.fao.org/docrep/meeting/007/j0574s.htm).

normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización. 10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos. 11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios. 12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente. 13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos. 14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras».

Determina la función social y ambiental del uso y acceso a la tierra, y establece un fondo nacional de tierra, para permitir el acceso equitativo de campesinas y campesinos a la tierra (artículo 282).

Inclusive, la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, del 5 de Mayo del 2009, amplía los deberes del Estado.

Por ejemplo, en su artículo 3º, promueve el consumo de alimentos nacionales y la participación paritaria entre mujeres y hombres en la elaboración de leyes o políticas. A su vez, impulsará la creación de subsidios, seguros y otras fuentes de financiamiento (artículo 18).

Asimismo, regula el acceso a los factores de producción alimentaria, al agua y a la tierra, y la inclusión de pequeños y medianos productores en el fomento de la producción.

La República Federativa de Brasil, mediante el dictado de la Ley Nº 11.346, del 15 de septiembre de 2006, creó un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Allí se determina que los planes serán diseñados con la participación de la sociedad.

En el apartado 2º, del artículo 2, establece que

«Es un deber del poder público respetar, proteger, promover, proveer, informar, monitorear, fiscalizar y evaluar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad».

Merece destacarse la importancia de establecer estas obligaciones a cargo del “poder público”, es decir, involucrando también a los jueces e instituciones de derechos humanos.

En su artículo 3º, define claramente el derecho a la seguridad alimentaria:

«derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias promotoras de salud que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles».

Asimismo, considera que el goce de este derecho debe respetar la soberanía. Y detalla el contenido de la seguridad alimentaria, involucrando la

ampliación de acceso a los alimentos por la producción agrícola tradicional, industrialización, comercialización, generación de empleo y redistribución de ingresos.

Guatemala adoptó en mayo 2005 la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Establece como principios de la política de seguridad alimentaria la solidaridad, la transparencia, la titularidad –por mandato constitucional y de oficio el Estado de Guatemala debe velar por la seguridad alimentaria y nutricional de la población–, la equidad en el acceso seguro y oportuno a los alimentos, la integralidad, la sostenibilidad, la precaución con los alimentos importados, la descentralización y la participación ciudadana. Asimismo, destaca el principio de soberanía alimentaria.

Perú adoptó una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, en el Decreto Supremo Nº 066-2004-PCM, considerando los enfoques de derechos humanos y gestión social de riesgos, con una amplia participación de la sociedad. Posee un proyecto de ley sobre el derecho a la alimentación en el Congreso.

Este país logró reducir el hambre en un 70 %. Tenía un 42% de subnutrición y luego de diez años ha reducido ese porcentaje a un 13%.

En conclusión, en la legislación de los últimos años, ya no sólo se introduce el concepto de seguridad alimentaria como meta, sino que se avanza incluyendo el término soberanía alimentaria, que destaca la autodeterminación de los pueblos en la alimentación.

A mi entender, la ley argentina no ha incluido en la política de seguridad alimentaria medidas de desarrollo rural, fomento de la producción, industrialización, financiamiento, hecho que redujo el concepto a ayuda alimentaria. La disponibilidad, el acceso, su estabilidad de la alimentación involucran políticas más amplias.

Afortunadamente, el desarrollo legislativo de América Latina y el Caribe, permitirá definir unos estándares regionales en relación al goce del derecho a la alimentación.

La necesidad de garantizar el derecho a la alimentación se encuentra plasmado en la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, así como también en la Iniciativa de «América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025» de la FAO, respaldas por los gobiernos de 22 países de la región.

3.5 Interrelación con otros derechos humanos

Negar el derecho a una alimentación adecuada implica la violación transversal a varios derechos. Esta vinculación deriva del principio universalmente reconocido de interdependencia, e indivisibilidad de los derechos humanos.

En este sentido, la Declaración de Viena²² sostiene

«5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe

²² Declaración de Viena aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. 14-25 de junio de 1993. (Ver A/CONF.157/23)

tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso».

No puede analizarse un derecho como un compartimento estanco, por lo que resulta de suma importancia su transversalidad, pues, en definitiva, los derechos operan como vasos comunicantes que se entrecruzan y potencian. No resiste el menor análisis considerar que la dignidad del hombre se basa en el goce de un único derecho.

En este sentido, no coincido con las doctrinas que consideran a los derechos sociales como aspiraciones morales y sólo reconocen los derechos civiles y políticos. Desconozco como pueden garantizar el derecho a la vida sin otorgar protección jurídica al acceso a la alimentación.

Es más, suponer que el derecho a la alimentación es, simplemente, el suministro de alimentos, es reducirlo a su mínima expresión, con una acotadísima visión del flagelo del hambre que hoy acecha al mundo. Por eso considero indispensable visualizar la articulación del derecho a la alimentación con otros, convencida de la bondad de esa integración.

Así pues, el derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, se relaciona a modo ejemplificativo con los siguientes derechos: vida, salud, dignidad, nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, desarrollo, acceso a la tierra, agua, y a no ser discriminado por razones de género, información, educación, seguridad social, a la integridad de la persona, entre otros.

Derecho a una vida digna. El derecho a la alimentación se relaciona de manera directa con el derecho a la vida.

No está de más recordar que la interdependencia entre estos derechos se encuentra plasmado en el Pacto de Derechos Económicos y Culturales, que en su artículo 11.1. dispone

«Los Estados Parte [...] reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia[...]».

Al respecto sólo diré que la Observación General Nº 6 del Comité de Derechos Humanos (párrafo 5) ha señalado que *el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. La expresión «el derecho a la vida es inherente a la persona humana» no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas.* A este respecto, el Comité considera que *sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias.*

Pero además, de lo que se trata es del goce de una vida digna, y en ese punto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General Nº 12 (párrafo 4), afirma que

«el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos

nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos».

Derecho a la integridad: Cuando una familia padece hambre, es tal su situación de exclusión, su vulnerabilidad, que debe afrontar situaciones de humillación. No tiene dominio sobre su plan de vida. Su integridad se encuentra tan lesionada al punto de ser cosificados. Su voluntad incluso puede verse doblegada ante la necesidad. Los tratos degradantes que reciben de la sociedad son múltiples. Para subsistir deben mendigar, rogar.

Sus cualidades inherentes se encuentran reducidas, la realidad la deshonra, se encuentran alejadas de los medios necesarios para preservar su integridad,

« [...] la posibilidad del ser humano de actuar libremente como tal y desarrollar su personalidad en función de la dignidad que le es inherente, se traduciría en relación con el derecho a la integridad moral en el despliegue de las potencialidades morales, la conquista de los valores perseguidos, la satisfacción de los ideales, en definitiva, el alcance hacia su modelo de ser humano»²³.

Derecho a la salud: La salud es definida, en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, como *«un estado de completo bienestar físico, mental y social y no meramente como la ausencia de enfermedad»*. Bienestar que implica una alimentación adecuada.

La Observación general Nº 14 [artículo 3] del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos. En particular, el derecho a la alimentación, a la dignidad humana y a la vida. Agrega que ellos, y otros derechos y libertades, abordan los componentes integrales del derecho a la salud.

Derecho al desarrollo humano: Es la posibilidad de realización de la persona, evaluando las oportunidades reales que poseen para alcanzar sus planes de vida. El Índice de Desarrollo Humano mide el progreso promedio de un país en el largo plazo, en relación a tres capacidades humanas básicas: 1) tener una vida larga y saludable; 2) poseer conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social, y 3) gozar de ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente.

El nivel de vida de los desnutridos dará un IDH muy bajo, reflejo de las oportunidades que poseen para realizarse.

Derecho a un medio ambiente sano: En la República Argentina se encuentra plasmado en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que en su parte pertinente, reza: El artículo 41 de la Constitución Nacional dispone que

«Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo [...]».

Sin embargo, muchas veces, con fundamento en parámetros de productividad, y guiados por un único y exclusivo afán de lucro, tanto los particulares

²³ Rodríguez Masa, *La regulación jurídica penal de la tortura y otros atentados*.

como los Estados no instrumentan políticas agrícolas y pecuarias que respeten el ambiente. Ello, sin dudas, en el largo plazo conspira contra la cantidad y calidad de los alimentos, obviamente, con incidencia directa en las generaciones futuras. Por otra parte, las políticas de los Estados, además de velar por un medio ambiente sano, deben estimular la producción de alimentos en función de las necesidades de su población, a los fines de una correcta soberanía alimentaria. Finalmente, sin dudas, estas política de conservación del medio ambiente, debe fundarse e interrelacionarse con otras políticas de soberanía alimentaria, a fin de que cada uno de los Estados cuente con la cantidad necesaria de alimentos de contenido nutricional.

Derecho a la tierra: Este derecho se contempla en el artículo 4º de la Declaración Universal sobre la erradicación del Hambre y la Malnutrición. Además, su reconocimiento resulta de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, considerado como un derecho humano inalienable, y que requiere, entre otros factores, estrategias por parte de los Estados, sobre la propiedad de las Tierras.

El Consejo de Derechos Humanos²⁴, subrayó la necesidad de garantizar un acceso justo y no discriminatorio al derecho sobre la tierra para los pequeños propietarios, los agricultores tradicionales y sus organizaciones, en particular las mujeres y los grupos vulnerables del sector rural. Y reconoce que el 80% de las personas que padecen hambre en el mundo viven en zonas rurales, de las cuales el 50% son pequeños propietarios y agricultores tradicionales, y que estas personas son especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria debido al costo cada vez mayor de diversos insumos y a la caída de los ingresos de la agricultura. Señala, además, que el acceso a la tierra, al agua, a las semillas y a otros recursos naturales es cada vez más difícil para los productores pobres, y que el apoyo de los Estados a los pequeños agricultores, las comunidades de pescadores y las empresas locales es un elemento esencial para la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación.

Derecho al agua: La íntima relación entre estos derechos se encuentra plasmada en la Observación general Nº 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando señala que el agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es utilizada para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). Y agrega que también debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto. A su turno, en la Observación general Nº 12, el Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada.

Derecho no ser discriminado por razones de género: El Consejo de Derechos Humanos, en su 10º período de sesiones, 20 de marzo de 2009, (tema 3), Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el derecho al desarrollo, advierte con preocupación que las mujeres y las niñas se vean desproporcionadamente afectadas

²⁴ 10º período de sesiones, del 20 de marzo de 2009 (tema 3), Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales

por el hambre, que la inseguridad alimentaria y la pobreza, es en parte debido a las desigualdades entre los géneros y a la discriminación, que en muchos países la probabilidad de morir de malnutrición y de enfermedades infantiles prevenibles es dos veces mayor en las niñas que en los niños, y que el número estimado de mujeres que sufren malnutrición casi duplica al de los hombres.

Derecho de las personas mayores: No puedo dejar de señalar que el principio 1, de las Naciones Unidas, en favor de las personas de edad, que inicia el capítulo correspondiente al derecho a la independencia, establece que:

«Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia».

La "independencia" de una persona mayor incluye el goce de varios derechos, vivienda, alimentación, agua, salud, trabajo remunerado y educación.

Derecho a la educación: Karl Marx dijo: « [...] *para cultivarse con mayor libertad, un pueblo necesita estar exento de la esclavitud de sus propias necesidades corporales*»²⁵. A partir de ese concepto, no hay dudas de que la adecuada alimentación tiene íntima vinculación con la educación. Ésta resulta ser esencial, pues, la desnutrición afecta las capacidades cognitivas.

Derecho a la información: A los fines de garantizar el derecho a la alimentación, los Estados no sólo deberían informar acerca de la calidad nutricional de los alimentos, sino, fundamentalmente, acerca de los Programas y Planes alimentarios en vigencia, más el detalle del destino de los fondos asignados, con la debida transparencia que la gestión pública requiere.

Es imposible disociar los derechos civiles, económicos, sociales, políticos y culturales. Sin una visión holística de los derechos las soluciones serán meros parches. La indivisibilidad de los derechos humanos es el punto de partida donde los mecanismos de protección del derecho a la alimentación adopten un criterio integral de los derechos.

La interdependencia de los derechos no sólo se manifiesta cuando observamos que una persona que padece hambre no goza plenamente de los restantes derechos, si no cuando advertimos que el avance en el goce del derecho a una alimentación beneficia el disfrute de otros derechos.

²⁵ K. Marx, *Manuscritos económicos-filosóficos de 1844*, Buenos Aires, ed. Colihue Clásica, 2004.

IV Garantías nacionales del derecho a la alimentación

4.1 Garantías no jurisdiccionales

Todo derecho humano debe poseer recursos de protección.

En este apartado abordaré los mecanismos no jurisdiccionales. A consecuencia que la ley alimentaria argentina no contempla un recurso administrativo específico, desarrollaré las políticas públicas adoptadas por el Estado Nacional y el rol del Defensor del Pueblo.

Finalmente analizaré la justiciabilidad, en los términos establecidos por la FAO:

«Facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitada para, en primer lugar, determinar en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no; y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación».

4.1.1 El rol del Defensor del Pueblo en la defensa del derecho a la alimentación

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha manifestado²⁶ la ausencia de progresos en la reducción del hambre, y la probabilidad de su intensificación si no se toman con *«urgencia y decididamente medidas concertadas»*. Esta situación no es ajena a la Argentina y exige un rol activo del Defensor del Pueblo, máxime por tener un amplio campo de acción para la tutela del derecho a la alimentación.

En este sentido, la FAO²⁷ ha establecido:

«18.1 Los Estados que hayan adoptado, como política nacional o en sus leyes, un enfoque basado en los derechos y que tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo (ombudsman), tal vez deseen incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional [...]».

Medidas en el ámbito nacional:

La Constitución Nacional que fue reformada en el año 1994 incluyó la figura del Defensor del Pueblo. Señala su artículo 86:

«El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los

²⁶ Consejo De Derechos Humanos Décimo Período De Sesiones, Tema 3 De La Agenda, Promoción Y Protección De Todos Los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales Y Culturales, Incluido El Derecho Al Desarrollo, A/Hrc/10/L.25, 20 De Marzo De 2009.

²⁷ Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, directriz 18 sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal [...]».

Finalmente, su artículo 43 (C.N.) dispone:

«Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización [...]».

No existen dudas en cuanto a que la legitimación procesal que le reconoce la Constitución Nacional resulta importante toda vez que, al accionar judicialmente, el Defensor del Pueblo protege los derechos que afectan un grupo social, en su mayoría, a un conjunto de personas que generalmente carecen de acceso a la jurisdicción, y la premura en petitionar la intervención de la justicia, obedece a cuestiones que importan una grave afectación a los derechos humanos, por la acción u omisión del Estado.

Así, nuestra doctrina sostuvo:

«En la Argentina, la legitimación procesal que se otorga al Defensor del Pueblo es representativa. Tiene legitimación procesal, dice la Constitución, de forma que no se analiza ni piensa en el vínculo obligacional que debe portar quien deduce un reclamo ante la justicia, sino, antes que nada, en la importancia de los valores que defiende»²⁸.

La ley 24.284/1993 del 6 de diciembre dispone que el objetivo fundamental del Defensor del Pueblo es el de *proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional, que se mencionan en el artículo 14.*

Precisamente, ese artículo dispone:

«El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquéllos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos».

Quedan exceptuados del ámbito de competencia del Ombudsman nacional, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los organismos de defensa y seguridad (artículo 16, párrafo segundo).

²⁸ Gozáini, O *Legitimación procesal del Defensor del Pueblo (Ombudsman)*. Revista La Ley, 21 de diciembre de 1994, 1994-E, pág. 1978.

En cuanto al trámite de las actuaciones, su artículo 23 dispone: «Admitida la queja, el Defensor del Pueblo debe promover la investigación sumaria [...] para el esclarecimiento de los supuestos de aquélla. En todos los casos debe dar cuenta de su contenido al organismo o entidad pertinente, a fin de que por intermedio de autoridad responsable y en el plazo máximo de treinta (30) días, se remita un informe escrito».

Cabe señalar que, conforme lo dispone su artículo 24, los organismos involucrados están obligados a informar al Defensor del Pueblo, pudiendo éste *a) Solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estimen útil a los efectos de la fiscalización [...] b) Realizar inspecciones, verificaciones y, en general, determinar la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación.*

Para el caso de obstaculización de sus investigaciones (artículo 25), « [...] mediante la negativa al envío de los informes requeridos o impida el acceso a expedientes o documentación necesaria para el curso de la investigación [...]», incurre en el delito de desobediencia, previsto por el artículo 239 del Código Penal.

Destaco que si bien es cierto que el Defensor del Pueblo no es competente para modificar, sustituir o dejar sin efecto las decisiones administrativas (artículo 27), dicho funcionario puede formular, con motivo de sus investigaciones, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y funcionales, y propuestas para la adopción de nuevas medidas (artículo 28). Y si

« [...] formuladas las recomendaciones, dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada, o ésta no informe al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, éste puede poner en conocimiento del ministro del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud».

Para finalizar con la normativa interna que rige su actuación, señalo que su artículo 31 establece que el Defensor del Pueblo debe dar cuenta anualmente de su gestión al Congreso de la Nación, sin perjuicio de elaborar informes especiales cuando *la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen* (artículo 31).

Reseñado el marco jurídico que rige la actuación del Defensor del Pueblo, liminarmente diré que la Defensoría, luego de 15 años de su creación, cuenta con los medios para actuar en defensa y protección del derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria.

Por ello, el *ombudsman*, debe ejercer un rol participativo y directo, cito a modo de ejemplo, fomentar programas de educación e información destinados a mejorar el conocimiento y la comprensión del derecho a la alimentación, a la seguridad y la soberanía alimentaria, tanto entre la población en general como en determinados grupos; proponer al Congreso Nacional la modificación de una norma, (artículo 27, párrafo segundo de la Ley 24.284); realizar estudios e investigaciones sobre el goce de este derecho (artículos 23 y 24 de la citada Ley), peticionar o recomendar a las autoridades públicas la difusión de los planes alimentarios, controlar los fondos destinados para el cumplimiento de este derecho, como también los criterios utilizados para la selección de beneficiarios (artículo 28 de la misma Ley), así como también

elaborar informes especiales al Congreso Nacional, dada la gravedad o urgencia del caso (artículo 31 de dicho cuerpo legal).

Muestra de la importancia de la intervención del Defensor, fue su actuación judicial, ante las vejaciones sufridas por la comunidad indígena Toba, las cuales tomaron estado público luego de fallecer 22 de sus integrantes, a consecuencia del estado de desnutrición de los habitantes. El Defensor del Pueblo inició una acción judicial²⁹ en tutela de dicho pueblo originario, con la finalidad de condenar a los demandados (Estado Nacional y Provincia de Chaco), a que adopten las medidas que *fueren necesarias para modificar las actuales condiciones de vida de las poblaciones que se indican en la demanda [...] y, en consecuencia, garantizar y asegurar a los actuales pobladores de la región [...], una real y efectiva calidad de vida digna que les permita el ejercicio los siguientes derechos: derecho a la vida, derecho a la salud, derecho a la asistencia médico-social, derecho a la alimentación, derecho al agua potable, derecho a la educación, derecho a una vivienda digna, derecho al bienestar general, derecho al trabajo, derecho a su inclusión social, entre otros[...]*.

»Sin perjuicio de ello, y con carácter cautelar, es que solicito que se ordene a las demandadas para que, con carácter inmediato, realicen las acciones destinadas a cubrir las necesidades básicas inherentes a todo ser humano respecto de los pobladores de las zonas involucradas[...]».

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la medida cautelar peticionada, ordenándole al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco al suministro de agua potable y alimentos a esa comunidad, así como la entrega de un medio de transporte y comunicación a cada uno de los puestos sanitarios existentes en la región.

Luego de diversas audiencias llevadas a cabo entre las partes, y a pedido de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 3 de junio de 2009, la Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, acompañaron al expediente el "Programa Marco", dando cuenta de futuras acciones a realizar en la zona para atender las necesidades de las comunidades afectadas. La situación de la comunidad toba se ha modificado, existe ayuda alimentaria. No obstante, el respeto por la diversidad cultural, el acceso a los alimentos de manera regular y permanente y la producción de los mismos respetando la soberanía alimentaria no se encuentran garantizados. A consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló observaciones a dicho Programa y el expediente se encuentra a estudio del Máximo Tribunal de Justicia de la Nación.

Considero que esta actuación judicial del Defensor del Pueblo, se enmarca dentro de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana); particularmente, en función de lo dispuesto por la Regla 24, inciso d), que establece como *«Destinatarios: actores del sistema de justicia»*, a *«Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman»*, estas reglas se comprometen con un modelo de justicia integrador³⁰.

²⁹ "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION c/ ESTADO NACIONAL-PROVINCIA DEL CHACO y otro" (expte. Nº D - 587/07).

³⁰ Adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Acordada Nº 5/09.

Medidas en el ámbito internacional:

Como corolario me permito señalar que el Defensor del Pueblo cuenta con mecanismos internacionales, a fin de proteger y promover el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria. Sin profundizar este tema, que será oportunamente expuesto en el capítulo de Garantías Internacionales, vale destacar que cuando la gravedad o urgencia de los hechos así lo ameriten, frente a acciones u omisiones del Estado que desconozcan o ignoren la garantía del derecho a una alimentación adecuada, podrá realizar presentaciones, comunicaciones o informes al Relator Especial sobre derecho a la alimentación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En oportunidad de presentar las observaciones al informe del Estado sobre la situación de los derechos humanos, en el marco del Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Defensoría podrá denunciar la situación del derecho a la alimentación en este país.

Como única institución de derechos humanos acreditada a este fin³¹, puede coordinar con defensorías regionales y ONGs que no posean estatus consultivo ante la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) la elaboración del informe y, así, fortalecer la participación de la sociedad y ser en Ginebra el portavoz de los excluidos. Incluso, la Defensoría puede realizar informes de seguimiento de las observaciones generales realizadas por los Comités de Naciones Unidas.

Asimismo, puede promover actividades, presentar informes realizados conjuntamente con la FAO, organización especializada que participa en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En este sentido, el Defensor del Pueblo y la FAO han coordinado el Foro Regional del Agua en el año 2007.

A su vez, en el marco de la «Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre», que ha tenido el apoyo del Estado Argentino, la oficina regional de la FAO junto con las defensorías del pueblo y distintas ONGs de Panamá, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Colombia, Honduras, México, República Dominicana, Haití, Guatemala y Nicaragua han realizado informes anuales sobre los progresos de la implementación del derecho a la alimentación, con el objeto de construir conciencia social sobre este derecho.

Incluso ante situaciones de emergencia, como se ha demostrado en este trabajo, que existieron y aún existen en la República Argentina, podrá coordinar actividades con el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

Es decir, concertar actividades con distintas agencias del sistema de Naciones Unidas, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc.

Asimismo, podrá promover el rol activo de los Ombudsmen en distintos ámbitos, en la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO), en el International

³¹ Categoría "A" del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina. A/HRC/7/69, annex VIII, and A/HRC/7/70, annex.

Ombudsman Institute, en el Instituto Latinoamericano del Ombudsman (ILO) y en la Asociación Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA).

Promover debates, conferencias, seminarios sobre la protección del derecho a la alimentación en colegios profesionales de abogados, o en instituciones educativas.

A modo de conclusión, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sido muy claro³² en el cumplimiento progresivo del artículo 2 del Pacto por cada Estado Parte. Para ello la labor de las instituciones nacionales es de suma importancia.

4.1.2 Programas de alimentación

La adopción de programas es una vía idónea para proteger el goce del derecho a la alimentación. En el diseño y desarrollo de las mismas, es importante prever la situación económica y social de la población, la producción interna de alimentos³³ y así, en la ejecución del programa, asegurar la progresividad de la efectividad del derecho.

El Programa de Nutrición y Alimentación Nacional fue creado por Ley 25.724. Ya me he referido a él, en oportunidad de mencionar la legislación nacional en materia alimentaria.

Sin perjuicio de ello, y a fuerza de ser reiterativa, cabe señalar que, según lo indica su artículo 1º, el Programa se crea «[...] *en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía*». Y su artículo 2º, indica que está destinado a «[...] *cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza [...] Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad*».

Se encarga a la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, creada al efecto, la elaboración de una estrategia para implementar el Programa, fijar los criterios necesarios para acceder y permanecer dentro de él, controlar y evaluar la marcha del Programa, crear un Registro Único de Beneficiarios, dar su más amplia difusión, promover la educación alimentaria de la población, elaborar un listado de alimentos que cubran las necesidades nutricionales básicas de los beneficiarios, centros de provisión y compra regionales. Además, se promueve la organización de redes sociales.

Un punto de vital importancia es su financiamiento. Su artículo 9º, crea el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional, que se integrará de la siguiente manera: *a) Con las partidas presupuestarias que se asignarán anualmente en la ley de Presupuesto Nacional y, b) Con los aportes o financiamiento de carácter específico, que*

³² Observación general Nº 10 del Comité Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre “La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales”

³³ El Consejo de la FAO aprobó la Directriz 2. Roma, 127º período de sesiones, 22 a 27 de noviembre de 2004.

el Estado nacional obtenga de organismos e instituciones internacionales o de otros Estados.

Estimo que resulta ilustrativo transcribir los considerandos más importantes del mencionado Decreto. Pues allí se ve, al menos en forma dogmática, cuál es el pensamiento del Estado argentino en materia alimentaria. Veamos las razones de mi afirmación, a la luz de lo que transcribo:

« [...] el derecho de todas las personas a la satisfacción de las necesidades básicas, entre ellas la alimentación, como una condición de la calidad de vida».

«Que el derecho de las personas a tener una alimentación que respete la diversidad de pautas culturales y sea nutricionalmente adecuada y suficiente constituye la denominada Seguridad Alimentaria».

«Que una alimentación adecuada, es decisiva para el crecimiento físico y social de la persona y de su autonomía, y que por ello, se requiere una política activa orientada a asistir a la población en situación de pobreza y propender a su propia autonomía en materia alimentaria».

«Que el estado de nutrición de una población es un indicador de su calidad de vida y el resultado de una amplia gama de factores ecológicos, económicos, sociales y culturales».

«Que asimismo, el estado nutricional, refleja el grado de acceso de la población a los alimentos, lo que se encuentra directamente relacionado con el precio de los mismos, el ingreso de los hogares, el empleo, la situación de salud, los servicios de saneamiento ambiental y el desarrollo en general».

En lo que hace concretamente al Programa, el citado Decreto reglamentario de la Ley 25.724, dispone que con él se pretende la prevención de carencias nutricionales específicas, la lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros seis meses de vida, la rehabilitación nutricional, la seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro sociales, la calidad e inocuidad de los alimentos, la Educación Alimentaria Nutricional (E.A.N.), la asistencia alimentaria directa, el autoabastecimiento y la producción de alimentos, el sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población, la evaluación integral del Programa; y la Prevención en Salud Materno Infantil.

Se afirma que la atención de los sectores beneficiarios se hará en forma gradual. En una primera etapa se atenderá a la población bajo la línea de indigencia, embarazadas y niños de cero a cinco años, y adultos mayores a partir de los sesenta años, sin cobertura social, así como a la población incluida en esta etapa con desnutrición grado 1, 2 y 3. Y en una segunda etapa, se incorporarán a la población anterior, la población bajo la línea de pobreza: los niños de cero a catorce años, los discapacitados, las embarazadas, las nodrizas y los adultos mayores de setenta años, sin cobertura social.

Finalmente, en lo que aquí interesa, da cuenta la reglamentación de que *se establecerán mecanismos que faciliten el acceso de la población más necesitada a los alimentos suficientes, la atención primaria de la salud, la educación básica y la capacitación, fortaleciendo su capacidad para valerse por sí misma, a través de:* la distribución equitativa de los recursos disponibles de acuerdo a las necesidades

regionales, provinciales y locales con parámetros técnicos específicos según indicadores debidamente documentados; así como también, mediante el fortalecimiento de la atención primaria de la salud, en lo que refiere a la prevención de la desnutrición, en todo el ámbito nacional.

Esta ley otorga un marco jurídico al programa de alimentación que permite a los ciudadanos exigir su cumplimiento. La operatividad del programa fue delegado a las provincias y municipios. Adolece de falta de transparencia, de criterios clientelistas en la inclusión de beneficiarios, pero sienta las bases mínimas que podrán ser desarrolladas con un rol activo de la sociedad y legisladores, ONGs, defensores del pueblo, jueces, etc.

Si los hechos, o si se quiere, los actos de gobierno, 'hablan por sí solos', luego de sancionada la ley que creó este Programa (2003), dos años después, existiendo medidas pendientes —establecidas en la ley—, se creó el Programa Familias por la Inclusión Social (12 de mayo de 2005), que otorga un subsidio para familias con hijos hasta 18 años, personas discapacitadas sin límite de edad, y mujeres embarazadas, de \$ 155 por hijo o embarazada, y \$ 45 por cada hijo adicional, hasta un máximo de 6 hijos (La canasta básica familiar asciende actualmente en la República Argentina, para una familia tipo de cuatro integrantes, a la suma aproximada de \$ 950).

En el mismo sentido, el Sistema de Protección Social No Contributivo y el Registro de Niños, Niñas, Adolescentes y Adultos Mayores, fue creado el 8 de octubre de 2009. Señala, que el Ministerio Desarrollo Social ejecuta, varios programas, transfiriendo recursos mensuales no contributivos, por lo tanto, es necesario coordinarlos y sistematizarlos.

También existe el Programa Materno Infantil de la Nación. Su operatividad se reseña en el denominado Plan Nacer, por el cual a los niños se les distribuye leche en polvo fortificada con hierro y zinc. Sin embargo, este alimento no se entrega directamente a cada destinatario, sino a través de las provincias y los municipios, que a su vez los distribuyen a los centros de atención de salud del lugar, por lo que las madres deben inscribirse en un registro a esos efectos. No se informa periodicidad ni cantidad de las entregas.

Aún, los pueblos originarios o la población vulnerable no han participado en la adopción de las políticas alimentarias. Si nos acogemos a la opinión del Consejo de Derechos Humanos³⁴, deberá generarse los canales para realizarlo.

A modo de conclusión, si se me permite una reflexión sobre los Programas asistenciales y alimentarios, sólo diré que, en su gran mayoría, únicamente han servido para otorgarle a los sectores de la población más vulnerables y en riesgo, un paliativo, es decir, un subsidio mensual.

No puede considerarse una política de Estado que tiene como fin la erradicación del hambre y la pobreza, o que garantiza el derecho a la alimentación o la denominada seguridad alimentaria, la entrega de subsidios mensuales, sino, simplemente, ni más ni menos, como una pequeñísima pretensión de *querer* tapar el sol con la mano.

³⁴ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 28 de septiembre de 2009, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, punto 3.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha establecido que la obligación de garantizar contenidos mínimos, surge del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), expresando que

«un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de la formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones [...]».

El Estado olvida que la protección del derecho a la alimentación excede el marco de la mera entrega de bolsones de comida o subsidios, por cierto insuficientes, pues, lo esencial es adoptar medidas para que la población tenga la autonomía para acceder a sus propios alimentos.

Como reza el dicho popular *no hay que confundir gordura con hinchazón*; en razón de que una alimentación insuficiente para el desarrollo de una vida normal, afecta, desde el punto de vista nutricional, no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza, sino también a estratos sociales más amplios.

Por ello, al volver a lo dicho en el inicio de este capítulo, cada Estado a la hora de elaborar un Plan de Seguridad Alimentaria Nacional, deberá tener en cuenta lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2009, como así también el conjunto de directrices que elaboró el Consejo de la FAO (Roma, noviembre de 2004). Sobre todo a fin de garantizar el uso correcto de los fondos o la prohibición de no discriminación a los beneficiarios del plan, deberá aplicarse la directriz 12 por la cual se debe garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos.

4.2 Garantías jurisdiccionales

4.2.1 Justiciabilidad del derecho a la alimentación.

Con el objeto de considerar el rol de los jueces en el cumplimiento del derecho a la alimentación, y ante la escasez de antecedentes jurisprudenciales, analizaré dos casos ante el Máximo Tribunal para resaltar los argumentos resistentes a la justiciabilidad del derecho a la alimentación y la evolución en la protección de este derecho.

*Caso Ramos, Marta y otros*³⁵.

La actora se presenta en representación de sus 8 hijos de entre 9 meses y 15 años. La familia se encuentra en una situación de extrema pobreza, no posee trabajo, los infantes sufren desnutrición –y en algunos casos falta de maduración–, por carencia de alimentación en cantidad y calidad adecuada. Asimismo, manifiesta que los padres de sus hijos no poseen la capacidad de brindarles algún tipo de ayuda. La falta de medios imposibilita enviar a sus hijos a un establecimiento educativo y, por

³⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 12/03/2002. Ramos, Marta Roxana y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo.

consiguiente, acceder al comedor escolar. Además, no ha podido afrontar los gastos para trasladar a su hija al Hospital donde iba a ser intervenida por una cardiopatía congénita. Ha enviado notas a las autoridades provinciales y nacionales informando la situación de desnutrición de sus hijos, sin recibir respuesta.

El objeto de la demanda es: a) el respeto del derecho a la alimentación, salud, vivienda y educación por el estado provincial y nacional, mediante el otorgamiento *"de manera concreta, efectiva, continua y mensual, una cuota alimentaria"* que les permita satisfacer sus necesidades básicas y vivir dignamente; b) que los codemandados modifiquen los condicionamientos que no le han permitido acceder al hospital, c) otorguen a los hijos en edad escolar, ropa, calzado, libros y útiles escolares y gastos de transporte, d) que, subsidiariamente, se declare la invalidez constitucional de toda norma que impida la concreción de la medida solicitada en el punto anterior, como así también la inconstitucionalidad del *"accionar de los demandados, por omisión, por el no cumplimiento hasta el presente con lo aquí peticionado"*; e) que se declare la constitucionalidad del derecho que, según estiman, les asiste a que se les suministre una cuota alimentaria con los alcances indicados en el punto a).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró inadmisibile la demanda, manifestando en relación a la cuota alimentaria solicitada, que

« [...] semejante pretensión importa transferir a las autoridades públicas el cumplimiento de una obligación que tiene su origen en las relaciones de parentesco (arts. 367 y setes. del Código Civil) –cuya exigencia específica a sus responsables descarta a priori–, enderezando por esta vía un reclamo judicial liminarmente improcedente. (considerando 5).

Y agregó,

«[...] es en el ámbito de la administración de los planes asistenciales del Estado Nacional y provincial, donde la demandante debe acudir –en subsidio–, para tratar de subvenir su afligente situación, [...] (a la Corte) no (le) corresponde la asunción de su defensa tutelar, función ésta que se encuentra asignada a otros órganos específicos del Estado Nacional, (considerando 6) [...] en tales condiciones, cabe agregar que el desamparo que expone la actora y en el que funda su presentación, si bien revelador de un dramático cuadro social, no puede ser resuelto por la Corte, toda vez que no es de su competencia valorar o emitir juicios generales de las situaciones cuyo gobierno no le está encomendado (Fallos: 300:1282 y 301:771), ni asignar discrecionalmente los recursos presupuestarios disponibles, pues no es a ella a la que la Constitución le encomienda la satisfacción del bienestar general en los términos del art. 75, incs. 18 y 32 (conf. arg. Fallos: 251:53), (considerando 7)».

Además,

« [...] la acción de amparo [...] ni justifica la extensión de la jurisdicción legal y constitucional de los jueces (Fallos: 310:2076), a quienes no le corresponde el control del acierto con que la administración desempeña las funciones que la ley le encomienda válidamente o la razonabilidad con que ejerce sus atribuciones propias, (considerando 8)».

Los votos disidentes destacan la importancia de la protección de los derechos humanos, considerando que

«[...] se ha sostenido con acierto que la apreciación de ciertas exigencias deben encontrar remedio en los comicios y no en los estrados de esta Corte, porque no es a ella a la que la Constitución encomienda la satisfacción del bienestar general en los términos del artículo 75 incisos 18 y 32 de la Constitución Nacional (doctrina de Fallos: 251:53). Sin embargo, una comprensión de esta doctrina que negara la posibilidad de solicitar judicialmente y frente a un caso concreto, el efectivo reconocimiento de los derechos humanos en cuestión no puede compartirse. Ello por cuanto no se están requiriendo en el caso medidas de gobierno de alcance general, sino sólo aquellas que a juicio de los peticionarios, darían satisfacción a sus derechos más primarios. En estas condiciones, dar curso al presente amparo tiende a posibilitar la efectiva preservación de los derechos invocados, en el entendimiento de que debe propenderse a la efectiva operatividad de los derechos humanos constitucionalmente consagrados [...], (Votos de D. Carlos S. Fayt y D. Antonio Boggiano)».

Caso Karina Rodríguez³⁶:

La actora en representación de sus hijos de 2 y 5 años de edad, inicia un recurso de amparo, con fundamento en la ley 25.724, creadora del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, contra la omisión de los Estados nacional, provincial y municipal. Los niños padecen un grave estado de desnutrición. Manifiesta que, además, tres comedores han sido cerrados en su barrio. Solicita una medida cautelar para proveer en forma inmediata los elementos necesarios para asegurar una dieta alimentaria y se realicen controles de la evolución de la salud de los menores.

El Máximo Tribunal se declara incompetente por considerar la ausencia de responsabilidad del Estado nacional, quien delegó la ejecución del programa en las provincias y municipios. No obstante, hace lugar a la medida cautelar y ordena a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de Quilmes proveer a los niños los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubra las necesidades nutricionales básicas y se realicen en un plazo de cinco días controles sobre la evolución de su salud.

Los votos disidentes consideran incompetente al Tribunal por no agotar la actora la vía administrativa y por la naturaleza específica de las funciones que posee la Corte, (Disidencia de las Dras. Elena I. Highton de Nolasco y Carmen M. Argibay).

Los argumentos que no reconocen plenamente la efectividad del derecho a la alimentación pueden detallarse en:

a. Otorgar los recursos para satisfacer una alimentación adecuada deriva de una obligación de parentesco, no es una responsabilidad del Estado:

Sin embargo, olvidan los señores jueces que deben examinar estos casos desde una perspectiva esencial; el derecho a la alimentación es un derecho humano, por lo tanto, se aplicará sus principios, normas y no podrá ser reducido a instituciones del derecho civil.

La obligación del Estado de satisfacer el derecho a una alimentación deriva de la Observación general Nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «Cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su

³⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 07/03/2006, Rodríguez Karina c. Estado Nacional y otros s/acción de amparo.

control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente»³⁷.

Es más, en dicha observación se establecen tres niveles de obligaciones del Estado: respetar, proteger y realizar (que implica las obligaciones de facilitar y de hacer efectivo).

La obligación de respetar consiste en que el Estado no adopte medidas que impida el acceso a la alimentación. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte establezca medidas para asegurar que las empresas o particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar), significa que el Estado debe actuar para fortalecer el acceso a los recursos y garantizar la seguridad alimentaria.

b. A consecuencia de la ley 25.724 la responsabilidad por el incumplimiento de la misma recae en las provincias y en el municipio:

La ley 25.724 es muy clara en su artículo 1º: «Créase el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía».

A mayor abundamiento, el Máximo Tribunal³⁸, en un caso de entrega de medicamentos, en el marco de la Ley Nº 23.798/1990 del 20 de septiembre, de Lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, consideró que la protección de la salud pública no se circunscribe a una provincia sino que afecta a todo el territorio, y si bien las provincias son responsables directos, el Estado al coordinar la implementación del programa es responsable por cualquier incumplimiento. Como su responsabilidad es subsidiaria de la que le compete a las provincias, no existe óbice a realizar el reclamo luego de cumplir con la obligación.

La línea argumental del voto del Dr. Vázquez es íntegramente aplicable a un caso de derecho a la alimentación, cuando sostiene:

«[...]el derecho a la salud si bien es autónomo, deriva del derecho a la vida y no se reduce a la abstención de daño sino que trae aparejado la exigencia de prestaciones de dar y hacer, las que fueron delimitadas a los diferentes niveles de gobierno en el texto legal, por ser la lucha contra el SIDA un tema -común de todos ellos-, que requiere un tratamiento adecuado y eficaz a fin de proyectar los principios de la seguridad social, (...) así como también, asegurar el debido respeto de los derechos humanos y la libertades fundamentales -elementos imprescindibles de toda democracia», (considerando 19).

c. *Incompetencia de la Corte Suprema para expedirse sobre las políticas públicas.*

³⁷ HRI/GEN.1/Rev.4, pág. 68, párr. 15.

³⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1/6/2000, Asociación Benghalensis y otros c. Estado nacional.

Sin embargo, existe un *leading case*³⁹ del Máximo Tribunal que revela el criterio que ha asumido el Tribunal como garante de los derechos humanos.

La Corte Suprema de la Nación, ante una acción por daño ambiental (cuenca Matanza – Riachuelo), ordenó al Estado nacional la realización de un programa en diferentes etapas, otorgó un plazo y asumió el control de la ejecución de la sentencia, mediante un sistema de medición internacional que prescribió adoptar. Destacó su imperium para imponer una multa diaria por cada día de retraso al presidente del organismo responsable. Asimismo, promovió la adopción de un sistema de información pública digital vía Internet para el público en general. Ordenó la participación de la sociedad en el control mediante un cuerpo colegiado integrado por ONGs y coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación. Para promover la transparencia designó a la Auditoría General de la Nación el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria.

Que el Poder Judicial promueva ciertas cuestiones en la agenda parlamentaria, en palabras de Gerardo Pisarello es « [...] *una vía interesante a la hora de promover controles intermedios y garantistas, si, pero idóneos, al mismo tiempo, para impulsar y expandir, y no para sofocar, el debate democrático acerca de lo declarado “indecible”, que no “indiscutible”, por la Constitución*»⁴⁰.

Retomando los argumentos utilizados por los jueces que desconocen la operatividad del derecho a la alimentación se destacan:

d. El poder judicial no puede adoptar medidas que afecten el presupuesto nacional.

Se olvida que la Observación General Nº 9 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es determinante, « [...] *A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad*».

En palabras de Horacio Corti, «*en un Estado sujeto al derecho todas las decisiones, en mayor o menor medida, según sus características y su régimen jurídico constitucional, son susceptibles de ser objeto del control judicial de constitucionalidad.*

³⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de julio de 2008, Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios. (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)

⁴⁰ G. Pisarello, *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, 2002

El ámbito de las cuestiones no justiciables es territorio que aún se pretende mantener en la Razón de Estado»⁴¹.

Desde sus inicios en el año 1800, la Corte Suprema asumió su competencia como intérprete final de la Constitución y posee atribuciones para controlar la constitucionalidad de la ley de presupuesto. De lo contrario una ley podría violar el núcleo duro de derechos. Si la ley presupuestaria torna ineficaz un derecho, los jueces pueden ordenar al Poder Legislativo que adopte las medidas necesarias para cesar con la lesión, sin indicar cuáles serían las adecuadas.

Como ha sostenido nuestro celebre constitucionalista Bidart Campos⁴² «[...] no es osado, hablar de un orden axiológico de los gastos públicos y encabezarlo con las necesidades básicas relacionadas con los derechos sociales, de forma de buscar el mayor rendimiento y el mejor resultado que sea susceptible de alcanzar para satisfacer y favorecer esos derechos».

e. Cuestiones a tener en cuenta en la justiciabilidad:

En el caso Karina Rodríguez la actora manifestó que tres comedores habían sido cerrados. Puede ocurrir que el presupuesto destinado a estos planes no alcance o que se restrinja el ingreso de beneficiarios, todos estos supuestos violan el *principio de no regresividad*⁴³. El Estado tendrá la carga de probar la racionalidad de la medida, que es más favorable para el goce del derecho a la alimentación, a fin de no liberarse de responsabilidad.

Puesto que, como sostiene la Dra. Mónica Pintos⁴⁴, el principio de progresividad no exime a los Estados de garantizar niveles esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales.

La obligación mínima del Estado es la no regresividad, no puede adoptar medidas que merme el nivel de protección que posee el derecho.

Siguiendo a Ligia Bolívar el contenido mínimo esencial de un derecho no establece un techo, sino tan sólo un piso a partir del cual se vaya desarrollando progresivamente el más alto nivel de satisfacción del mismo⁴⁵.

La importancia del reconocimiento de la justiciabilidad del derecho a la alimentación se encuentra vinculada con el *derecho de acceso a la justicia*.

La Observación general N° 12 es muy precisa cuando dispone:

«Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros medios apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición».

⁴¹ H. Corti, *Derecho constitucional presupuestario*, Edit. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, pág. 882.

⁴² G. Bidart Campos, *Los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución Reformada de 1994*.

⁴³ V. Abramovich y C. Courtis.

⁴⁴ M. Pinto, *Temas de derechos humanos*, Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 1999, pág 55

⁴⁵ C. Courtis, *Ni un paso atrás*, Edit. Del Puerto, Buenos Aires, Buenos Aires, 2006

Como se ve claramente, en su gran mayoría, los jueces locales, fundan sus fallos en el derecho interno y olvidan la existencia de toda norma internacional. Quizás en un futuro no muy lejano los magistrados entiendan la importancia de reconocer el derecho a la alimentación y la obligación indelegable del Estado de garantizarlo. No puede haber excusas basadas en normas locales, en la diferencia del Estado nacional, provincial o municipal, o en la no judiciabilidad de políticas públicas o del derecho presupuestario. Estos dos últimos ceden frente a la inacción *real* del Estado para erradicar el hambre.

V Las garantías supranacionales del derecho a la alimentación

La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición⁴⁶ de 1974 estableció: «*siendo responsabilidad común de toda la comunidad internacional garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia, todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial* (párrafo 12)».

Este sistema eficaz se encuentra en proceso de evolución en el ámbito internacional.

5.1 Las garantías no jurisdiccionales

Mecanismos de información:

La presentación de informes periódicos por los Estados, ante los Comités creados en los respectivos instrumentos, es un sistema de control muy tenue pero muy importante en la promoción del derecho de la alimentación. La evolución de este procedimiento generó que las observaciones finales que realizan los Comités sean fruto de un examen contradictorio entre el Estado y las observaciones presentadas por ONGs o instituciones de derechos humanos.

Las observaciones contienen recomendaciones sobre las deficiencias a superar, por lo tanto, contienen una función preventiva. No sólo poseen una función de promoción.

El procedimiento de informes periódicos está previsto en los siguientes instrumentos vinculados al derecho a la alimentación, en algunos casos subsumido en el derecho a una vida digna:

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

Los informes sobre el cumplimiento de los tratados son transmitidos por el Secretario General al Comité competente para su examen. Ellos son: el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Los Comités están integrados por expertos independientes.

Los informes son presentados cada cuatro años aproximadamente, depende de cada Convención. Permiten un diálogo con los representantes del Estado, en una sesión pública.

⁴⁶ E/CONF.65/20.

Asimismo, los Comités formulan *declaraciones* sobre temas que afecten la aplicación de los tratados. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la declaración E/C.12/2007/1 expresó que el protocolo facultativo, al autorizarlo a examinar comunicaciones individuales y colectivas, complementará el examen periódico de los informes, reforzando la supervisión del Pacto. En la misma oportunidad, interpretó el alcance de artículo 2 párrafo 1 considerando que "medios apropiados" incluyen medidas legislativas y otorgar recursos judiciales. Además, la "disponibilidad de recursos" no modifica el carácter inmediato de la obligación de adoptar medidas.

También una importante declaración para la promoción del derecho a la alimentación fue la declaración de este Comité sobre la crisis mundial de alimentos⁴⁷.

El Comité de los DESC puede coordinar visitas a los países para otorgar asesoramiento y verificar el cumplimiento de sus recomendaciones.

Los Comités en sus *observaciones finales* evalúan el goce efectivo de los derechos examinados en el país. Sus publicaciones no son indiferentes a los Estados. La Corte Internacional de Justicia le ha dado a estos instrumentos valor jurídico.

Los Estados en el próximo informe deberán detallar las medidas que han adoptado para el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por los Comités. Asimismo, la mayoría de los Comités cuentan con relatores o coordinadores encargados de realizar el seguimiento a las observaciones finales.

Independientemente del mecanismo de informes periódicos, no existe óbice para la presentación de informes por individuos, ONGs o instituciones de derechos humanos a los Comités quienes evaluarán su utilización.

Los Comités también adoptan *observaciones o recomendaciones generales*. Por ejemplo, de gran importancia para el derecho a la alimentación, es la observación general Nº 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11). También el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado las observaciones generales Nº 3, referentes a la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Nº 6, sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, Nº 9, acerca de la aplicación interna del Pacto, Nº 10, sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y la Nº 15, del derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto). El Comité de Derechos Humanos elaboró por ejemplo la observación general Nº 6 sobre derecho a la vida (art. 6).

Además, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, reconocen la competencia de sus Comités a realizar una *investigación de oficio* de carácter facultativa y confidencial. Razón por la cual permite realizar observaciones al Estado.

Mecanismo de informe periódico ante la Organización Internacional del Trabajo:

⁴⁷ E/C.12/2008/1.

El artículo 19 de la Constitución de la OIT determina que las recomendaciones o convenios deben ser comunicados a las autoridades nacionales para que le den forma de ley o adopten otra medida.

Luego de ratificados los convenios por el Estado, deben presentar cada cinco años informes sobre las medidas que haya adoptado para ejecutarlos.

De manera indirecta, el derecho a la alimentación de los pueblos originarios podría encontrar protección en el Convenio N° 169, relativo a las poblaciones indígenas y tribales, aprobado por la Ley N° 24.071.

Sistema Interamericano:

Presentación de informes periódicos por los Estados en el marco del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Pacto de San José, en su artículo 19, establece que los Estados presentarán cada tres años, ante el Secretario General de la OEA, informes periódicos sobre las medidas “progresivas” adoptadas para asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto.

El contenido y el método para la realización del informe se encuentran regulados en las «Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador», aprobado mediante la resolución AG/RES.2074 (XXXV-O/05).

Específicamente, en la cláusula 5.3 inciso e), establece que el informe versará sobre los derechos protegidos en el artículo 12 sobre derecho a la alimentación.

El Secretario lo transmitirá al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. También enviará copias a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados partes. Dentro de los sesenta días serán analizados. Los informes de estos órganos serán remitidos a un Grupo de Trabajo dependiente del Consejo Interamericano con la suficiente antelación. Los miembros del Grupo podrán toda otra información que consideren pertinentes.

Asimismo, *«en su evaluación, el Grupo de Trabajo tendrá en cuenta que las medidas regresivas, en principio, son incompatibles con la vigencia plena del Protocolo y que la progresividad como característica de las obligaciones asumidas por el Estado Parte requiere una actitud positiva de avanzar hacia el fin propuesto y no una mera inacción»*⁴⁸.

Las conclusiones preliminares serán presentadas al Estado, quien podrá efectuar comentarios adicionales en el plazo de sesenta días.

El Grupo adoptará por consenso las conclusiones finales. Se notificarán al Estado mediante una comunicación escrita y una reunión con el Representante Permanente. A su vez, el Grupo de Trabajo elevará un informe anual al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral para su presentación a la Asamblea

⁴⁸ Art. 11 AG/RES.2074 (XXXV-O/05).

General, con copia al Consejo Permanente, transmitida a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP).

En la última sesión celebrada por la Asamblea General⁴⁹ se instó a nombrar a los miembros del Grupo de Trabajo y aprobar, en el segundo semestre de 2009, los indicadores de progreso sobre la base del documento «Directrices para la preparación de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» (CP / doc.4250/07), presentado al Consejo Permanente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2007, requisito para que comience a correr el plazo para los Estados a fin de presentar los informes.

Asimismo, la Comisión Interamericana, con el objeto de promover la observancia de los derechos humanos, posee la facultad de realizar informes especiales sobre un Estado miembro. Esto puede ocurrir cuando toma conocimiento de violaciones a derechos humanos a través de comunicaciones individuales, informes de instituciones, visitas in loco para analizar una situación en general o específica, etc. (artículo 41 de la Convención).

A partir del año 1991, en los Informes Anuales ante la Asamblea General se incluye un capítulo sobre las situaciones de los Derechos Económicos Sociales y Culturales⁵⁰.

Mecanismo no convencional

Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos

El examen es amplio en razón de la materia: se basa en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de cada Estado.

Un Grupo de Trabajo examinará el informe brindado por el Estado junto con las observaciones presentadas por las ONGs y las instituciones de derechos humanos acreditadas ante el Consejo, y toda documentación del sistema de derechos humanos de la ONU, por ejemplo, informes de los relatores especiales.

El Consejo en pleno adoptará un informe especial que contendrá conclusiones, recomendaciones y la posibilidad de asumir compromisos asumidos de manera voluntaria por el Estado.

A mi entender, un mecanismo intergubernamental no posee el mismo prestigio que los mecanismos de protección integrados por expertos independientes.

- Relator especial sobre el derecho a la alimentación⁵¹

Este órgano especial de investigación fue creado por la Comisión de Derechos Humanos. Su mandato consiste en: promover el derecho a la alimentación y recomendar la adopción de las medidas necesarias para su realización. A estos efectos puede solicitar informes, realizar visitas in loco, etc. A su vez, analiza los medios adecuados para superar los obstáculos que generan inseguridad alimentaria.

⁴⁹ AG/RES. 2506 (XXXIX-0/09), 4 de junio de 2009.

⁵⁰ Por ejemplo, el informe anual de 1993, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.V.htm>

⁵¹ 27 de septiembre de 2007 (A/HRC/6/L.5/Rev.1)

En su actividad incorpora la perspectiva de las mujeres y niños.

También presentará propuestas para la realización del objetivo de desarrollo del Milenio N° 1, reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre en el año 2015.

El Relator Especial, ante las denuncias recibidas, solicita al Estado la investigación de los hechos denunciados y la adopción de medidas para determinar la responsabilidad y la consecuente reparación, conforme las obligaciones asumidas en relación con el derecho a la alimentación. Asimismo, solicita que el Estado informe de las medidas adoptadas⁵². Otorga una vía expedita y confiable de protección.

- *Relatoría sobre los Derechos de la niñez en el ámbito de la Comisión Interamericana.*

Tiene la posibilidad de evaluar la situación de los derechos de las niñas y niños en América, incluyendo el derecho a la alimentación. También asesora a la Comisión sobre peticiones, otorgamiento de medidas cautelares, realiza visitas a los Estados, informes, publicaciones, etc.

- *Relatoría sobre derechos de los Pueblos Indígenas.*

Puede realizar visitas a las comunidades y elevar informes a la Comisión sobre la situación de pueblos originarios que se encuentren en situaciones de inseguridad alimentaria.

5.2 Las garantías cuasi jurisdiccionales

Quejas individuales en el sistema universal:

A diferencia de los informes que fueron anteriormente detallados, este mecanismo no tiene carácter preventivo, sino que está destinado a condenar y reparar la violación de un derecho. Por ser subsidiario de los procesos judiciales nacionales, uno de los requisitos de admisibilidad que exige es el agotamiento de los recursos internos.

Es un procedimiento contradictorio que puede condenar al Estado a adoptar medidas de reparación de la violación. Sin embargo, los Comités no son instancias jurisdiccionales.

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales será competente para tramitar quejas individuales o colectivas, cuando diez países ratifiquen el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 2008. Por el momento, ha sido ratificado por Ecuador (11/6/2010), Mongolia (1/7/2010) y España (23/9/2010).

Mientras tanto, un individuo o grupo de individuos puede presentar una queja ante el Comité de Derechos Humanos⁵³, el Comité para la Eliminación de la

⁵² E/CN.4/2003/54, 10 de enero de 2003

⁵³ Invoca el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por violación a su derecho a la alimentación.

Discriminación contra la Mujer⁵⁴, o el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad⁵⁵. Los procedimientos son escritos, confidenciales y contradictorios.

En la opinión del Comité se establece la existencia de violación de un derecho, y se detallan las medidas de reparación e indemnización a la víctima a cargo del Estado. A pesar de no constituir sentencias, suelen ser acatadas por los Estados.

La desobediencia a las opiniones del Comité son consideradas violaciones a las obligaciones del Protocolo Facultativo. Por ejemplo en el caso Piandiong y otros c. Filipinas, el Estado desobedeció la medida provisional solicitada y el Comité manifestó⁵⁶: Cuando un Estado se adhiere al Protocolo Facultativo, reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para las comunicaciones individuales, por lo tanto, debe cooperar de buena fe con el Comité para desarrollar su examen y presentar sus observaciones al Estado. Obstaculizar su actividad o tornan inútiles sus observaciones implica una violación a las obligaciones asumidas por el Estado.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos, antes de pronunciarse sobre el asunto, puede solicitar al Estado que adopte medidas provisionales a fin de evitar un daño irreparable para los denunciantes.

El seguimiento del cumplimiento de los dictámenes del Comité está a cargo de un Relator Especial competente a esos efectos.

Peticiones Individuales ante la OEA:

El artículo 44 de la Convención faculta a cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental reconocida en un Estado miembro de la organización, a presentar quejas ante la Comisión por violación de la Convención.

Si bien cierta doctrina considera la inexistencia del mecanismo para la defensa de derechos económicos, sociales y culturales, no considero adecuado realizar una distinción (en la protección de los derechos civiles y los sociales) que no surge de la letra de la Convención.

El artículo 26 de la Convención establece:

«Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados».

El artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos sostiene:

«Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su

⁵⁴ Por violación al artículo 12.2 del Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

⁵⁵ Por violación de los artículos 28 inciso 1; 25 inciso f); 4.1.c); 4.2 y artículo 10.

⁵⁶ A/54/40, párrafo 420 b)

propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: (...) j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos».

Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en referencia al derecho a la preservación de la salud y al bienestar, establece en su artículo XI que *«toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación [...]».*

Mientras que el inciso 1 del artículo 25, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos enuncia:

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure el derecho a la salud, al bienestar, y en especial la alimentación [...]».

A mayor abundamiento, la violación del derecho a la alimentación genera una lesión al derecho a la vida (artículo 4 de la Convención) y a la protección de la dignidad (artículo 11 de la Convención). En ciertas situaciones constituyen una violación a la protección de la familia (artículo 17) y a los derechos de los niños (artículo 19).

A modo de ejemplo, recuerdo el caso Jorge Odir Miranda y otros c. El Salvador⁵⁷, que la Comisión declaró admisible por la supuesta violación de los artículos 2, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, y por ello dictó la medida cautelar que ordena al Estado suministrar el tratamiento y los medicamentos antirretrovirales necesarios para evitar la muerte de las 27 personas individualizadas, así como las atenciones hospitalarias, farmacológicas y *nutricionales*.

En referencia al proceso, la Comisión tiene la facultad, por iniciativa propia o a petición de parte, de dictar medidas cautelares o de solicitar medidas provisionales a la Corte para evitar daños irreparables.

A su vez, este mecanismo prevé un procedimiento de conciliación, gestionando soluciones amistosas. Es un trámite facultativo para la Comisión y para las partes.

De no llegarse a un acuerdo, la Comisión emitirá un informe confidencial de los hechos, conclusiones y recomendaciones que transmitirá al Estado interesado. Si transcurrido tres meses el asunto no ha sido solucionado o sometido a la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, la Comisión podrá emitir su opinión y conclusiones sobre el asunto, en un nuevo informe fijando un plazo para que el respectivo Estado adopte medidas, el cual podrá publicar.

⁵⁷ Informe N° 29/01 en el Caso N° 12.249.

5.3 Las garantías jurisdiccionales

Sólo la Comisión Interamericana y los Estados Partes en la Convención Americana pueden presentar demandas ante la Corte; los particulares deben presentar las demandas ante la Comisión.

Si tenemos en cuenta los criterios para someter un caso a la Corte, la importancia del efecto de la decisión en el ordenamiento del Estado, como así también la gravedad de la violación, en el caso de situaciones de sometimiento al hambre, en un tiempo no muy lejano, y con las situaciones de pobreza existentes, el dictado de sentencias vinculadas al derecho a la alimentación será mayor.

Será desarrollada la interpretación actual del derecho a la vida, como en el Caso de los "Niños de la Calle"⁵⁸ cuando sostuvo que

« [...] *el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.*»

En este sentido, en el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay⁵⁹, la Corte destacó la interrelación existente entre el derecho a la alimentación con otros derechos esenciales:

«*Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural.*»

Las limitaciones del mecanismo de protección jurisdiccional son notorias, en un sistema que no reconoce *jus standi* de los individuos. Un Tribunal sin carácter permanente y con escasos recursos no posee la estructura para realizar las investigaciones necesarias y examinar un mayor número de casos. Para ello, es necesario un compromiso más amplio de los Estados.

La importancia del bien jurídico tutelado y la violación de este derecho en todos los Estados señalan la necesidad de un Tribunal Internacional con jurisdicción obligatoria y con la estructura adecuada para realizar el seguimiento de sus sentencias.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala Sentencia del 19 de noviembre de 1999, párrafo 144.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 17 de junio de 2005, párrafo 167.

VI A modo de conclusión: la protección del derecho a la alimentación en Argentina.

Como se hemos visto al inicio, el Estado Argentino, en su informe presentado ante las Naciones Unidas en oportunidad del Examen Periódico Universal, afirmó que el crecimiento económico permitió reducir los índices de pobreza, pero también reconoció que un alto porcentaje de la población no goza de los derechos económicos, sociales y culturales. Y si bien se ha implementado el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (2003), no hay dudas que éste, como otros Planes y Programas, no ha alcanzado sus objetivos, pues, altos porcentuales de personas, particularmente los niños (40,9%), viven bajo la línea de pobreza. En resumidas cuentas, el Estado argentino no garantiza el derecho a la alimentación ni a la seguridad ni a la soberanía alimentaria.

Es que su Constitución Nacional no reconoce ese derecho de manera expresa, ni siquiera luego de la gran reforma que el texto constitucional tuvo en el año 1994. En este aspecto, la Oficina Jurídica de la FAO realizó un estudio sobre todas las constituciones nacionales, durante los meses de junio y julio del año 2003, y consideró que la República Argentina posee un nivel bajo de protección constitucional del derecho a la alimentación. En cambio, sí lo reconocen algunas Constituciones provinciales, como las de Entre Ríos, Chubut, Jujuy, Santa Fe, Salta, Santiago del Estero, y, finalmente, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Capital de la Nación).

Sin embargo, la reforma constitucional del año 1994 fue de vital importancia en cuanto al reconocimiento del derecho a la alimentación, pues, su artículo 75, inciso 22, otorga jerarquía constitucional a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Sobre los Derechos del Niño.

A ellos debe agregarse la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (aprobada por la República Argentina por Ley 26.378/2008 del 9 de junio), que posee jerarquía superior a las leyes.

En el orden interno, la norma nacional que define una política alimentaria en la República Argentina es la ley 25.724, que crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, destinado "a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad.". Su reglamentación, esto es, el Decreto 1018/2003 (23/4/03), destaca como objetivo del programa:

«propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población».

Empero, la referida ley y decreto reglamentario carecen de una vía recursiva adecuada, conforme el criterio del marco jurídico recomendado por la FAO en su directriz 7.2.

Como se vio, la República Argentina no cuenta con una protección adecuada del derecho a la alimentación, como sí le otorgan, por ejemplo, las Constituciones de Bangladesh, Brasil, Ecuador, Etiopía, Guatemala, etc.

Por ello, considero que una reforma constitucional que proteja de manera expresa el derecho a la alimentación resulta absolutamente necesaria, así como la inclusión explícita del derecho a la seguridad y soberanía alimentaria, como ocurrió en la reforma de la Constitución de Ecuador.

Y no puede ser de otra manera, por la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos negar el derecho a la alimentación implica la violación transversal al derecho a un nivel adecuado de vida, a la integridad, al honor, a la dignidad, a la salud, a un medio ambiente sano, al desarrollo, de acceso a la tierra, agua, y a no ser discriminado por razones de género, entre otros.

La defensa de un derecho inherente al desarrollo de una persona recae en todos.

En primer lugar, a través del Defensor del Pueblo de la Nación, figura que fue incluida en la reforma constitucional del año 1994, y cuya artículo 86 reza que

« [...] su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración [...] El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal [...] ».

Por ello, el Ombudsman, debe ejercer un rol participativo protegiendo de manera directa, con su accionar, el derecho a la alimentación, a la seguridad y la soberanía alimentaria; proponiendo al Congreso Nacional la modificación de una norma; realizando estudios e investigaciones sobre el goce de este derecho, o controlando los fondos destinados para el cumplimiento de este derecho, etc.

Además, en el ámbito internacional, el Defensor del Pueblo cuenta con mecanismos a fin de proteger y promover el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria, por ejemplo: podrá realizar presentaciones, comunicaciones o informes al Relator Especial sobre derecho a la alimentación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Por ejemplo, en oportunidad de presentar las observaciones al informe del Estado sobre la situación de los derechos humanos, en el marco del Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Defensoría podrá denunciar la situación del derecho a la alimentación en este país.

Sin embargo, quizás porque la figura del Ombudsman tiene en la República Argentina apenas 15 años, tal vez porque el regreso de la democracia ocurrió hace tan solo 26; o, simplemente, porque no se ha ejercido debidamente ese rol, lo cierto es que en nuestro país el Defensor del Pueblo no ha tenido mayor participación, nacional e internacional en la protección del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

En segundo lugar, puede garantizarse el derecho a la alimentación, mediante la adopción de programas.

El Estado Argentino ha implementado algunos: específicamente el ya citado Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, así como el Programa Familias por la Inclusión Social que otorga un subsidio para familias con hijos hasta 18 años, personas discapacitadas sin límite de edad, y mujeres embarazadas. Y, finalmente, el 8 de octubre de 2009, se creó el Sistema de Protección Social No Contributivo y el Registro de Niños, Niñas, Adolescentes y Adultos Mayores.

Todos estos Programas, en su gran mayoría, sólo han servido para otorgarle a los sectores de la población más vulnerables y en riesgo, un paliativo, es decir, un subsidio mensual, por lo que no pueden ser considerados como una política de Estado que tiene como fin la erradicación del hambre y la pobreza, o que garantiza el derecho a la alimentación o la denominada seguridad alimentaria. Además, se necesita un sistema de indicadores de progresos en el desarrollo de este derecho fiable.

Finalmente, no puedo concluir el análisis de la protección y garantía que las instituciones de la República Argentina le otorgan al derecho a la alimentación, sin mencionar cuál ha sido el rol que le cupo a la Justicia. Adelanto que los antecedentes son escasos, ambos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Véase.

En el caso *Ramos, Marta y otros*, la actora, en representación de sus 8 hijos menores, en situación de extrema pobreza, desnutridos, enfermos y sus padres sin trabajo, solicitó que se le otorgara una cuota alimentaria, vestimenta y útiles escolares.

El Tribunal consideró inadmisibile la demanda por entender que la cuota alimentaria es responsabilidad de los padres, y que debían canalizar sus pretensiones a través de los planes asistenciales que brinda el Gobierno.

En el segundo caso *Karina Rodríguez*, la actora en representación de sus hijos de 2 y 5 años de edad, inició un recurso de amparo, contra la omisión de los estados nacional, provincial y municipal, pues, sus hijos padecen un grave estado de desnutrición; y solicitó que se le proveyera de los elementos necesarios para asegurar una dieta alimentaria y se realizaran controles sobre la salud de los menores.

El Máximo Tribunal se declaró incompetente por considerar la ausencia de responsabilidad del Estado nacional, quien delegó la ejecución del programa en las provincias y municipios, jurisdicción donde debía tramitar el pleito. Sin embargo, esta vez, *gracias a Dios*, hizo lugar a la medida cautelar y ordenó a la provincia y a la municipalidad la provisión de alimentos y la realización de los controles sobre la evolución de su salud.

Sólo diré que, frente a la existencia innegable del derecho a la alimentación, así como de normas nacionales e internacionales que lo protegen y frente al deber indelegable del Estado de garantizarlo, nuestros Tribunales, particularmente, nuestro más Alto Tribunal de Justicia, debe, casi en lo inmediato, ponerse a la altura de las circunstancias, máxime, como se vio *supra*, frente a una Nación que padece, entre otros flagelos, el hambre y la pobreza en grandes sectores de su población. Por ello, argüir que no puede inmiscuirse en políticas públicas o en cuestiones presupuestarias, es casi lo mismo que desconocer su propia génesis: la de impartir justicia; y no hay mayor justicia que darle de comer a un niño hambriento.

Pues bien, si hasta aquí he reseñado las garantías nacionales del derecho a la alimentación, recordaré a renglón seguido cuáles son, a mi criterio, las supranacionales. Entre las no jurisdiccionales se encuentran los mecanismos convencionales de presentación de informes periódicos por los Estados ante los

Comités. Además, no debe olvidarse que el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales puede coordinar visitas a los países para otorgar asesoramiento y verificar el cumplimiento de sus recomendaciones.

Entre los mecanismos no convencionales, se puede citar el *Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos*.

En particular, cabe destacar el *Relator especial sobre el derecho a la alimentación*, órgano especial de investigación, creado por la Comisión de Derechos Humanos, y que tiene por finalidad: el de promover el derecho a la alimentación y recomendar la adopción de las medidas necesarias para su realización. A estos efectos puede solicitar informes, realizar visitas in loco, etc. A su vez, analiza los medios adecuados para superar los obstáculos que generan inseguridad alimentaria.

En cuanto a las garantías cuasi jurisdiccionales, recordaré las quejas individuales en el sistema universal, procedimiento contradictorio que puede condenar al Estado a adoptar medidas de reparación de la violación. Sin embargo, los Comités no son instancias jurisdiccionales.

También mencionaré las peticiones Individuales ante la OEA:

En referencia al proceso, la Comisión tiene la facultad por iniciativa propia o a petición de parte de dictar medidas cautelares o de solicitar medidas provisionales a la Corte para evitar daños irreparables. A su vez, este mecanismo prevé un procedimiento de conciliación, gestionando soluciones amistosas.

Finalmente, en lo que hace a las garantías jurisdiccionales, cuadra destacar que sólo la Comisión Interamericana y los Estados Partes en la Convención Americana pueden presentar demandas ante la Corte Interamericana; los particulares deben presentar las demandas ante la Comisión.

El hambre en América no se mantendrá alejado mucho tiempo de los estrados de la Corte Interamericana.

En la lucha contra el hambre, desarrollé en esta tesis las armas con las que contamos (el Derecho interno, internacional, los Tratados, observaciones de Naciones Unidas, reuniones de los Estados, etcétera), las estrategias que deben utilizarse (el rol participativo del Defensor del Pueblo, los Programas y Planes alimentarios mundiales, bancos de alimentos, y las garantías jurisdiccionales), y señalé las razones por las cuales hasta ahora somos vencidos (falta de inclusión expresa del derecho a la alimentación en la Constitución Argentina; Programas alimentarios que sólo sirven de paliativo; escasa intervención de los organismos e instituciones que deben velar por la protección de ese derecho; inexistencia de un recurso judicial en el orden interno, Tribunales que se eximen de intervenir con fundamento en que no pueden inmiscuirse en políticas públicas o en el presupuesto de la Nación), para luego concluir, con esperanza, que (sin que se entienda como un juego de palabras), sólo las *naciones unidas*, pueden erradicar la pobreza y el hambre de este mundo.

Durante la celebración de la reciente Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (2009), que se viene llevando a cabo en Roma, Luiz Ignacio Lula da Silva, Presidente de la República Federativa de Brasil, dijo: «El hambre es la más devastadora arma de destrucción masiva en nuestro planeta; no mata soldados; mata niños inocentes que ni siquiera tienen un año de edad».

No queda ilesa la humanidad cuando los niños mueren por desnutrición.

Si veinticinco niños menores de un año mueren en Argentina, desde el dictado de la Ley de seguridad alimentaria, cincuenta y cuatro mil setecientos cincuenta niños no pudieron cumplir un año de vida.

Así pues, matar de hambre es un delito de lesa humanidad. Claro que no desconozco que países *infra* desarrollados, quizás, merezcan menor pena que aquellos que nadan en la opulencia o que se jactan de ella; sin embargo, entiendo el mundo como un todo, y si las comunicaciones y la economía se han globalizado, cuanto más deberían actuar en igual forma sus gobernantes cuando de lo que se trata es de ayudar a los pobres, a los más necesitados, en este caso, a niños hambrientos y desnutridos que, literalmente, se mueren de hambre.

Por ello, por mi indignación, por mi desvelo, por mi desconsuelo, quizás, por mi ingenuidad, tal vez por mi idealismo, alguna vez porque lo viví desde muy cerca, elegí en mi tesis abordar el derecho a la alimentación.

Ciertamente sueño con un crimen a gran escala, sueño con ser su autora, y sueño despierta por cometerlo: eliminar del mundo el hambre sin importar motivos de raza, de etnia, de religión, de política o de nacionalidad.

Profana en armas, en política, en diplomacia, en muchas otras disciplinas y otros tantos menesteres, sólo me queda abordar el hambre desde el Derecho. Sin sonar omnipotente: si una frase mía, si una idea, si alguna vez una publicación, una oratoria, una ofuscada defensa o aunque más no sea una reflexión, contribuyen a la comisión de ese crimen, pues entonces, sinceramente, seré feliz.

El desafío es enorme: queda un largo camino por recorrer a fin de proteger un derecho humano tal esencial como es el derecho a la alimentación, pese a que el hambre y la pobreza en el mundo datan desde el mismo momento de la existencia del hombre sobre la tierra.

VII Bibliografía

ABRAMOVICH, V., BOVINO, A. y COURTIS, C. *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Editorial del Puerto, Buenos Aires, 2006.

ABREGU, M. y COURTIS, C. (comp.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 2004

ALEGRE MARTINEZ, M.A. *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*, Universidad de León, 2003

R.C. BARRA, R.C. *La protección constitucional del derecho a la vida*, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996

BIDART CAMPOS, G.J. *Los derechos económicos, sociales y culturales en el Constitución reformada en 1994*, Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina, Buenos Aires, 2000.

BIDART CAMPOS, G.J. *Manual de la constitución reformada*, Edit. Ediar, Buenos Aires, 1998.

CÁTEDRA DE ESTUDIOS SOBRE HAMBRE Y POBREZA Universidad de Córdoba, *Derecho a la Alimentación y soberanía alimentaria*, Oficina de Cooperación Internacional, Córdoba, 2008.

CORTI, H. *Derecho constitucional presupuestario*, Edit. LexisNexis, Buenos Aires, 2007

COURTIS, C. (comp.) *Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 2006

FAUNDEZ LEDESMA, H. *El sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos Aspectos Institucionales y Procesales*, Instituto Interamericano de derechos humanos, San José de Costa Rica, 2002

FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (coord) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Editorial Dilex, Madrid, 2003

MARZAL, A. *El núcleo duro de los derechos humanos*, ESADE – Facultad de Derecho, Navarra, 2001.

PINTO, M. *Temas de derechos humanos*, Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 1999.

PISARELLO G. y CARBONELL, M. (comps.), *Teoría Constitucional y derechos fundamentales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002

TRAVIESO, J.A. *Derechos Humanos y garantías, Colección de análisis jurisprudencial*, Edit. La Ley, Buenos Aires, 2002

VILLÁN DURÁN, C. *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.