

LAS ONG Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA*

MICHAEL WINDFUHR

Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse (FIAN).

El hambre y la malnutrición: un enfoque de derechos humanos

El quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos ofrece una oportunidad única de reforzar la indivisibilidad de todos los derechos humanos. La Declaración determinó que la realización de todos los derechos humanos –civiles, culturales, económicos, políticos y sociales– es necesaria para garantizar una vida digna a todos los seres humanos. Como se dice en su artículo 25, *toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda...* A pesar del reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada en la Declaración y, ulteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a nivel nacional e internacional no se dio a esos derechos una atención suficiente durante varios decenios. Afortunadamente, esta situación está cambiando y hay varios factores que contribuyen a una mejor comprensión de la interdependencia, indivisibilidad y universalidad de todos los derechos humanos.

Una de las razones más importantes de ese cambio es la creciente importancia que dan las organizaciones no gubernamentales (ONG) a los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en el plano nacional como en el internacional. Cada vez más, las ONG y los movimientos sociales (organizaciones basadas en la comunidad) piden a sus respectivas autoridades la plena aplicación del derecho a la alimentación; por ejemplo, los campesinos sin tierras de América Latina reclaman el acceso a la tierra, las poblaciones indígenas tratan de asegurar sus títulos tradicionales sobre las tierras y los pescadores de Asia luchan contra la destrucción de sus caladeros por las flotas industriales. El enfoque de derechos se está haciendo importante para muchos grupos en su lucha diaria, y ello está teniendo un efecto acumulativo en las estrategias para poner fin al

hambre y la malnutrición. Esto no significa que adoptar ese enfoque de derechos humanos sea siempre suficiente para resolver los problemas que causan el hambre y la malnutrición; no todo ser humano hambriento o malnutrido es víctima de violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, se producen violaciones cuando los Estados no cumplen sus obligaciones de respetar, proteger o dar efectividad al derecho a la alimentación, y ese incumplimiento por parte del Estado es una de las causas principales de la persistencia del hambre y la malnutrición. Por ello, el enfoque de derechos ayuda a las organizaciones de la sociedad civil a abordar ese tipo de problemas y políticas.

La utilización del enfoque de derechos por las ONG y los movimientos sociales ha aumentado considerablemente en los últimos años, porque se reconocen los derechos económicos, sociales y culturales de forma más precisa que antes. Aunque la existencia de derechos económicos, sociales y culturales y del derecho a la alimentación se ha reconocido con frecuencia desde hace decenios, los derechos mismos se han descuidado y han sido objeto de discriminación tanto por los Estados, en su labor en materia de derechos humanos, como por el propio sistema de derechos humanos de las

* Este texto fue originalmente publicado en la obra *El derecho a la alimentación, en la teoría y en la práctica*, cuyos derechos de autor detenta la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO (por sus siglas en inglés). La FAO ha otorgado a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México el permiso correspondiente para reproducirlo en este número del órgano informativo. *El derecho a la alimentación, en la teoría y en la práctica* [en línea], Roma, Italia. Disponible en <<http://www.fao.org/DOCREP/W9990S.HTM>>. ISBN 92-5-304177-3.

Naciones Unidas. Recientemente, sin embargo, la situación ha cambiado considerablemente como resultado de acontecimientos como una interpretación jurídica más exacta de los derechos de que se trata, que comenzó con la creación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1987; un mayor apoyo por parte de la comunidad de derecho internacional; y, desde el fin de la guerra fría, el compromiso de los Estados de aplicar esos derechos. Aunque queda mucho por hacer tanto a nivel nacional como internacional para mejorar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, en la práctica, en relación con los derechos civiles y políticos, la indivisibilidad e interconexión de todos los derechos humanos ocupa ahora un lugar destacado en los programas.

La actuación de las ONG en el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación ha tomado muy en serio el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre¹. Muchas ONG tienen plena conciencia de que la promoción del derecho a la alimentación requiere una definición clara del concepto básico de los derechos económicos, sociales y culturales y un proceso continuo de *desaprendizaje* del concepto reduccionista de los derechos humanos, totalmente centrado en los derechos civiles y políticos, así como de los conceptos reduccionistas de la seguridad alimentaria que se centran, única o principalmente, en la productividad agrícola y los rendimientos de las cosechas.

La actuación de las ONG

Más de 1 000 organizaciones de más de 80 países participaron en

el foro paralelo de las ONG en la Conferencia Mundial sobre la Alimentación. Las ONG y los movimientos sociales adoptan una variedad amplia y animada de enfoques prácticos y jurídicos para resolver el hambre y la malnutrición, y su labor es esencial para todos los esfuerzos orientados a hacer frente a esos problemas. A fin de tener una visión general de la diversidad de enfoques para la aplicación del derecho a la alimentación en situaciones concretas, es importante diferenciar las ONG y los movimientos nacionales e internacionales que utilizan explícitamente un enfoque de derechos en su labor diaria de los que, aunque trabajen en cuestiones estrechamente relacionadas con el derecho a la alimentación, utilizan enfoques más orientados al desarrollo o *implícitos*.

Hasta la fecha, sólo algunas ONG aplican un enfoque explícito de derechos a las cuestiones de alimentación y la nutrición en el plano internacional. Entre ellas se encuentran la Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse (FIAN), la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos y el Foro global de seguridad alimentaria y nutricional sostenible. Un buen indicador de la utilización del enfoque de derechos es el número de ONG que asiste a los períodos de sesiones ordinarios del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para informar sobre violaciones del derecho a una alimentación adecuada. Hasta ahora, muy pocas ONG internacionales recurren al Comité, pero su número aumenta continuamente. La que lo hace más regularmente es la FIAN. Esta

organización aplica un enfoque estricto de las violaciones, lo que supone que interviene en las situaciones en que los Estados infringen sus obligaciones de respetar, proteger y dar efectividad al derecho a una alimentación adecuada.

En el plano nacional, un número cada vez mayor de ONG y movimientos sociales utilizan los derechos económicos, sociales y culturales como referencia o punto de partida para su labor. En los últimos períodos de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cada vez más ONG nacionales han informado sobre violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales relacionadas con la alimentación y muchas de ellas han destacado aspectos como desalojos forzosos de pequeños agricultores, inseguridad de la legislación sobre arrendamientos de tierras, problemas relacionados con el acceso a caladeros de pesca, violaciones de los derechos sobre la tierra de las poblaciones indígenas o planes discriminatorios de suministro de alimentos.

Al documentar las violaciones por países, varias organizaciones tradicionales de derechos humanos han comenzado a informar también sobre la situación general en relación con los derechos económicos, sociales y culturales en sus países, y esos derechos están teniendo asimismo un reconocimiento creciente en los programas de las organizaciones nacionales de derechos humanos que, en muchos países, vienen centrando su labor, desde hace decenios, en los derechos civiles y políticos.

¹ Véase Extractos de instrumentos internacionales.

Otras organizaciones sectoriales las están imitando, entre ellas organizaciones de agricultores y organizaciones indígenas que utilizan los derechos económicos, sociales y culturales como punto de referencia para vigilar el comportamiento de sus respectivos Estados. Algunas de esas organizaciones han comenzado ya a documentar violaciones sobre el derecho a la alimentación; un ejemplo es la impresionante documentación anual sobre los conflictos de tierras preparada por la Comissão Pastoral da Terra (CPT), movimiento agrícola del Brasil. En México, una red nacional de más de 130 movimientos sociales lleva años haciendo campaña para conseguir que el derecho a la alimentación se reconozca en la Constitución y se refleje en la legislación nacional.

Muchas organizaciones nacionales de derechos humanos están empezando a examinar la legislación y los presupuestos nacionales para señalar toda falta de compromiso y medidas estatales para dar efectividad al derecho a la alimentación. Además, algunas ONG han comenzado a recurrir al sistema judicial nacional o, cuando existe, al sistema de derechos humanos regional, para tratar casos concretos de violación de ese derecho.

Varias ONG utilizan la terminología *derechos de nutrición* en lugar de *derecho a una alimentación adecuada*. El concepto de derechos de nutrición se elaboró en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño y se desarrolló por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que definió los derechos de nutrición como la combinación del acceso a la alimentación, la salud y la atención necesarias. Estos tres elementos son imprescindibles para garantizar una nutrición adecuada a los niños. Cada vez hay más ONG que aplican un enfoque de derechos humanos explícito, especialmente en su labor relacionada con el Comité de los Derechos del Niño, que vigila el cumplimiento por los Estados de la Convención sobre los Derechos del Niño. En el plano internacional, la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos, una red de expertos en las esferas de la nutrición y los derechos humanos, promueve firmemente el enfoque de derechos de los aspectos de su labor relacionados con la alimentación y la nutrición. Otras organizaciones que se ocupan de cuestiones como la lactancia materna, el acceso a los servicios de salud y, especialmente, la malnutrición

infantil, trabajan sobre una base de derechos.

Muchas otras ONG están trabajando en asuntos estrechamente relacionados con la efectividad del derecho a la alimentación, sin adoptar ese enfoque de derechos explícito ni utilizar la terminología del derecho a la alimentación. Cada vez más ONG trabajan en asuntos como la defensa de los derechos sobre la tierra, la demarcación de territorios indígenas, el acceso garantizado al agua o los caladeros de pesca y la preservación de la diversidad biológica. Las iniciativas más importantes en esas direcciones se iniciaron por movimientos nacionales, aunque están recibiendo cada vez más apoyo de las ONG dedicadas al desarrollo internacional.

Mientras las políticas de desarrollo progresan en general, las ONG dedicadas al desarrollo están ocupándose cada vez más seriamente de los marcos de las políticas de los Estados. Las prioridades de los gobiernos y la orientación general al desarrollo de las políticas gubernamentales figuran entre los aspectos que, cada vez más, se consideran claves para el éxito de los proyectos de

¿QUÉ ES LO QUE IMPULSA A LAS ONG?

La motivación de la actuación de las ONG y el movimiento social pueden resumirse del siguiente modo:

✍ Aunque el derecho a la alimentación está plenamente reconocido desde el punto de vista jurídico, su realización sigue siendo muy deficiente. Es preciso que los Estados adopten medidas más concretas para intensificar los esfuerzos orientados a dar una mayor efectividad al derecho a la alimentación, y para ello es indispensable una sociedad civil activa.

✍ El hambre y la malnutrición son fundamentalmente cuestiones de justicia. El derecho de todo ser humano a la alimentación y el mantenimiento de la vida es parte esencial de los derechos humanos, y ha llegado el momento de comprender la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales y, en particular, del derecho fundamental a la alimentación.

Se trata de un importante desafío para los Estados, las ONG y los movimientos sociales.

desarrollo. El enfoque de derechos se centra también en las competencias gubernamentales, de forma que las ONG orientadas al desarrollo están empezando a interesarse más en la utilización del enfoque de derechos económicos, sociales y culturales como punto de referencia en su trabajo.

Un número creciente de ONG subrayan que la responsabilidad de hacer plenamente efectivo el derecho a la alimentación no incumbe sólo a los Estados, sino también, y cada vez más, a otros actores. Así se puso especialmente de relieve en la resolución sobre provecho para unos pocos o alimentación para todos del foro de las ONG en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Las ONG declararon que *la globalización de la economía mundial, unida a la falta de control sobre las grandes transnacionales y a los patrones de consumo excesivo han incrementado la pobreza en el mundo*. Esta declaración pone de relieve que incumben a muchos actores—incluida la sociedad civil—responsabilidades en el apoyo a la realización del derecho a la alimentación. No obstante, las ONG subrayaron la función especial de los Estados en esa tarea: *El hambre y la desnutrición que hoy agobian al mundo constituyen una vergüenza contra la cual es imperativo que todos actuemos. Al mismo tiempo, insistimos en que son los gobiernos los responsables primarios y máximos de la seguridad alimentaria nacional y mundial*.

El proyecto de Código de Conducta de las ONG

Las ONG regionales e internacionales asumieron la idea de un código de conducta sobre el derecho a una alimentación adecuada e hicieron de él uno de

los principales objetivos de su campaña en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Consideraron que dos de las funciones de ese código eran especialmente importantes. En primer lugar, un código de conducta disminuiría las debilidades existentes en los instrumentos de derechos humanos que reconocen el derecho a una alimentación adecuada. Una de esas debilidades es la falta de descripciones exactas de los conceptos jurídicos contenidos en el derecho a una alimentación adecuada y de las correspondientes obligaciones de los Estados mencionadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En segundo lugar, hay lagunas jurídicas en cuanto a las repercusiones que tendrán las políticas intergubernamentales (por ejemplo, los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional) y los actores privados (por ejemplo, las empresas transnacionales) en el derecho a una alimentación adecuada, que también podrían abordarse, como primera medida, elaborando un código de conducta sobre el derecho a una alimentación adecuada. Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el Foro paralelo de las ONG presentó por ello en sesión plenaria ese código de conducta como una de sus dos propuestas fundamentales. En su declaración política final —Provecho para unos pocos o alimentación para todos: la soberanía alimentaria y la seguridad de eliminar la mundialización del hambre— las ONG llegaron en Roma a la siguiente conclusión sobre el tema 6:

El derecho internacional debe asegurar el derecho al alimento,

garantizando que la soberanía en campo alimentario tenga prioridad sobre las políticas macroeconómicas y la liberalización del comercio. [...] Se deberían llevar a cabo negociaciones con miras a desarrollar instrumentos más eficaces para poner en práctica el derecho al alimento. Dichos instrumentos deberían comprender: Un código de conducta que norma las actividades de aquellos que participan en el proceso de logro del derecho al alimento, ya sea que se trate de institucionales nacionales o internacionales o de operadores no estatales, tales como las empresas transnacionales [...]

En el Foro de las ONG se dio a algunas de ellas el mandato de elaborar un código de conducta en 1997, para su examen en una conferencia internacional ulterior. El proyecto de Código de Conducta Internacional sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada ha estado disponible desde finales de septiembre de 1997.

El objetivo del proceso es incluir el propuesto Código de Conducta en los programas de la Comisión de Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO. Las ONG que respaldan esta iniciativa han elaborado una doble estrategia para su campaña:

Los Estados deberían aprobar un instrumento internacional, basado en el Código de Conducta Internacional sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación encargó la preparación de ese instrumento a la Alta

Comisionada para los Derechos Humanos. Por consiguiente, ese instrumento debe ser aprobado por la Comisión de Derechos Humanos y ulteriormente por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Dado que el mejoramiento del derecho a una alimentación adecuada se consideró en Roma uno de los instrumentos principales para aplicar los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en general, es importante también obtener el apoyo del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO.

El apoyo de los Estados para elaborar un instrumento internacional basado en el proyecto de Código de Conducta Internacional sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada sólo puede obtenerse realizando actividades de promoción y campaña, tanto en el plano nacional como en el internacional. La presión de los distintos Estados para aplicar el derecho a la

alimentación y el objetivo 7.4 de la Cumbre debería venir de sus propias sociedades civiles y, en consecuencia, la promoción y campaña deberían hacerse por las ONG y los movimientos sociales nacionales. El Código de Conducta puede utilizarse también como instrumento para:

- ↴ *abrir debates e iniciar procesos con los gobiernos de los Estados sobre la mejor forma de aplicar el derecho a una alimentación adecuada en el nivel nacional. Por ejemplo, se podrían organizar talleres nacionales para examinar la legislación nacional y señalar debilidades en los reglamentos y el comportamiento administrativos, etc.;*
- ↴ *abrir el debate entre las ONG y dentro de la sociedad civil sobre el derecho a una alimentación adecuada.*

Debería utilizarse el Código por las ONG nacionales para informar a otras ONG y movimientos sociales sobre los derechos económicos, sociales y culturales en general y sobre el derecho a una alimentación adecuada en particular. También puede servir para mostrar cómo los derechos humanos y los procedimientos y el apoyo que suponen pueden utilizarse en los niveles nacional e internacional para una mejor aplicación del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas.

Según esa decisión estratégica, ahora se pide a las ONG que apoyen la idea del Código y, en 1999, se realizará una campaña coordinada a fin de incluir la propuesta en el programa de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de la Comisión de Derechos Humanos.

PROYECTO DE CÓDIGO DE CONDUCTA INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA*

INDICE

Preámbulo

PARTE I

Naturaleza del Código de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada

PARTE II

Contenido normativo del Derecho a una Alimentación Adecuada

PARTE III

Obligaciones correspondientes

Sección A

Obligaciones del Estado a nivel nacional

Sección B

Obligaciones del Estado a nivel internacional

Sección C

Responsabilidades de las organizaciones internacionales

Sección D

Regulación de las empresas económicas y de otros actores

PARTE IV

Responsabilidades de los actores de la sociedad civil

PARTE V

Medios y métodos de implementación

PARTE VI

Infraestructura nacional de monitoreo y recursos legales

PARTE VII

Informes internacionales y mecanismos de apoyo

EXTRACTOS

PARTE II

Contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada

Artículo 4

El derecho a una alimentación adecuada significa que cada hombre, mujer y niño ya sea individual o en comunidad con otros debe de tener acceso físico y económico, en todo tiempo, a una alimentación adecuada o al uso de recursos de base apropiados que se la procure, en formas tales que estén de acuerdo con su dignidad humana. El derecho a una alimentación adecuada es parte, sin duda, del derecho a un adecuado nivel de vida.

La realización del derecho a una alimentación adecuada requiere:

1. a) la disponibilidad de alimentos libres de sustancias adversas, culturalmente aceptados y en cantidad y calidad tales que satisfagan las necesidades nutricionales y dietéticas de los individuos;
- b) la accesibilidad de dichos alimentos en formas tales que no interfieran con el goce de otros derechos humanos y que sean sustentables.

2. El objetivo final del derecho a una alimentación adecuada es alcanzar el bienestar nutricional. El bienestar nutricional depende de las medidas paralelas que se tomen en los campos de la educación, la salud y el cuidado. En este sentido amplio, el derecho a una alimentación adecuada debe ser entendido como el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas.

3. La realización del derecho a una alimentación adecuada es inseparable de la justicia social y requiere la adopción de políticas apropiadas a nivel económico, medioambiental y social, tanto a nivel nacional como internacional, orientadas todas ellas a la erradicación de la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas.

Artículo 5

5.1 De acuerdo con los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, incumbe a los Estados el realizar acciones tanto de forma conjunta como individual para lograr el respeto y la observancia de los derechos humanos incluyendo el derecho a una alimentación adecuada.

5.2 Todos los Estados Partes del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, están bajo la obligación de tomar medidas inmediatas para cumplir sus compromisos asumidos bajo el Pacto. La obligación de alcanzar progresivamente la plena realización del derecho a una alimentación adecuada requiere que los Estados Partes actúen tan expeditamente como les sea posible para alcanzar su realización.

5.3 Al igual que los otros derechos humanos, el derecho a una alimentación adecuada impone tres tipos diferentes de obligaciones a los Estados: la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de facilitar y cumplir. El no cumplimiento de estas tres obligaciones constituye una violación de derechos humanos.

5.4 El derecho humano a una alimentación adecuada debe ser garantizado sin ningún tipo de discriminación por el origen nacional o social, la propiedad, la raza, el género, el lenguaje, la religión o la opinión política u otra.

5.5 Los alimentos nunca deben ser usados como instrumento de presión política y económica.

PARTE IV

Responsabilidades de los actores de la sociedad civil

Artículo 10

Este Código se aplica a todos los actores de la sociedad civil, ya sea que actúen como individuos, como familias, como comunidades locales o como organizaciones no gubernamentales. La participación de todos estos actores es esencial para la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Ella incluye mecanismos de movilización social así como la participación en la planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas relativas al derecho a la alimentación adecuada manteniendo siempre la autonomía de esos actores en la relación con el Estado. Ningún actor o programa de la sociedad civil deberá contribuir a través de su comportamiento personal u organizacional a violaciones al derecho a la alimentación adecuada.

Artículo 11

Cada individuo con deberes respecto a otros individuos y a la comunidad a la cual él o ella pertenece está bajo la responsabilidad de trabajar para la promoción y realización del derecho a una alimentación adecuada.

Cada individuo y organización de la sociedad civil deberá trabajar a través de la enseñanza y la educación, para promover el respeto al derecho a la alimentación adecuada, ayudando a asegurar tanto el reconocimiento universal y efectivo, como la implementación y el cumplimiento de este derecho ya sea entre individuos como entre comunidades.

Artículo 12

El rol esencial que la sociedad civil debe jugar en la realización del derecho a la alimentación adecuada no deberá de ninguna manera disminuir la importancia primordial de las obligaciones de los Estados a este respecto.

PARTE V

Medios y métodos de implementación

Artículo 13

Todos los actores mencionados en este Código de Conducta: Estados, organizaciones internacionales, sociedad civil que incluye a individuos, familias, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales, así como también empresas económicas, deberán contribuir a la realización de los objetivos y principios contenidos en este Código.

* El proyecto de Código de Conducta fue aprobado, en septiembre de 1997, por la Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse (FIAN), la Alianza Mundial de Nutrición y Derechos Humanos (WANHR) y el Instituto Jacques Maritain Internacional. Puede obtenerse el texto completo de FIAN International, P.O. Box 102243, 69012 Heidelberg, Alemania. Correo electrónico: FIAN@fian.org